

Bürgerrechte

Erhg. FB
Nr. 1/2002

& Polizei

Innere Sicherheit und EU-Erweiterung

Erweitertes Sicherheitsregime
Notgrößen-Koordinationsverfahren
Tschernobyl als gefährlichste Gruppe

Herausgeber:**Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.**Verlag: **Verlag CILIP**, Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantw.), Martina Kant, Norbert Pütter, Marion Knorr

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Titelbild: www.umbruch-bildarchiv.de

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: Kästner Druck GmbH

Berlin, Dezember 2002

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin**Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin****Tel.: (030) 838-70462****Fax: (030) 775 10 73****E-Mail: info@cilip.de****WWW: <http://www.cilip.de>**

Personen: Einzelpreis 7,16 (7,20) / Jahresabo (3 Hefte) 18,41 (18,50)

Institutionen: Einzelpreis 10,74 (11,-) / Jahresabo 32,21 (32,50)

Jahresabo zum Soli-Preis 25,56 (25,-) / Großer Soli-Preis 51,13 (50,-)

Alle Preise inkl. Porto · Die Preise in Klammern gelten für die Ausgaben ab 2003

Editorial

Heiner Busch 4

Innere Sicherheit und EU-Erweiterung

Vertiefung, Erweiterung, Verfassung – eine Einleitung

Heiner Busch 6

EU-Grenzpolizei

Mark Holzberger 10

Polen: Das neue Grenzregime am Bug

Helmut Dietrich 17

Die neue Ostgrenze der EU

Elisabeth Schroedter 27

Ein Jahr „Terrorismusbekämpfung“ in der EU

Mark Holzberger und Heiner Busch 36

Änderung der Europol-Konvention

Ben Hayes 47

Kooperation der EU und der USA

Ben Hayes 53

Fußballfans als gefährliche Gruppe

Michael Gabriel 59

Privates Sicherheitsgewerbe in Deutschland

Benno Kirsch 69

Rot-grüne Koalitionsvereinbarung: Terrorbekämpfung als Leitmotiv

Petra Pau und Katina Schubert 81

Inland aktuell 86

Chronologie

Tim E. Braun 90

Literatur 101

Summaries 110

Editorial

von Heiner Busch

Die gute Nachricht vorneweg: Anlässlich des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der EU in Kopenhagen am 13. und 14. Dezember 2002 demonstrierten mehrere Tausend Personen „für ein anderes Europa“. Während die Zeitungen immer noch darüber rätseln, ob sie Europa-Meldungen auf der Inlands- oder Auslandsseite unterbringen sollen, haben die Treffen des Europäischen Rates im linken und bürgerrechtlichen Terminkalender nunmehr einen festen Platz gefunden. Die DemonstrantInnen haben realisiert, dass politische Entscheidungen längst nicht mehr nur auf nationaler Ebene getroffen werden. Sie verhalten sich europäischer, als es der EU und den Regierungen der Mitgliedstaaten recht ist: Sie stellen – zumindest im Ansatz – eine europäische Öffentlichkeit her.

Genau das ist keineswegs selbstverständlich. Die Bauern waren über lange Jahre die Einzigen, die ihre Forderungen an „Brüssel“ auf die Straße trugen. Ansonsten bestand der gesellschaftliche Einfluss auf die EU-Politik im stillen aber effizienten Druck von Interessengruppen aus der Industrie, die hier gerade wegen der fehlenden Öffentlichkeit günstigste Bedingungen vorfanden. Dass auch Nicht-Regierungsorganisationen mittlerweile eine Lobbyarbeit vor allem bei der EU-Kommission betreiben, ändert an diesem generellen Befund nur wenig. Obwohl die Zuständigkeiten der Europäischen Union seit Mitte der 80er Jahre enorm ausgedehnt wurden, ist die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten nach wie vor auf den nationalen Rahmen fixiert und behandelt die EU-Politik allenfalls als Randerscheinung. Die EU bietet damit ein ideales Feld für die Exekutive: Es bedarf nur selten einer öffentlichen Rechtfertigung, man bewegt sich im Freiraum der Ignoranz und kann ungestört von kritischen Nachfragen seiner Geschäfte walten.

In der Innen- und Justizpolitik ist dieser Mangel an Öffentlichkeit besonders deutlich: Europäische Großprojekte wie Europol wurden allenfalls bei ihrer Lancierung Anfang der 90er Jahre, beim abschließenden Gerangel um die Unterzeichnung der Konvention 1994/95 und

schließlich bei deren Inkrafttreten 1999 zur Kenntnis genommen. Der Verhandlungsprozess um die Konvention sowie derzeit um ihre Generalüberholung blieb bzw. bleibt im Dunkeln. Mit Eurojust befassten sich die Massenmedien anlässlich des Gipfeltreffens in Tampere 1999, seitdem taucht die zukünftige EU-Staatsanwaltschaft nur noch in Fünfzeilern auf. Der Prozess der EU-Erweiterung läuft formell seit 1997 – trotzdem spielt die damit verbundene Verlagerung der Außengrenzen nach Osten in der öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle. Die Entscheidungsfindung im innen- und justizpolitischen Bereich bleibt im wild wachsenden Gestrüpp der Arbeitsgruppen des Rates verborgen. Das Europäische Parlament befasst sich in der Regel erst mit den fertig ausgehandelten Entwürfen und muss darüber hinaus auch nur konsultiert werden. Es könnte den Rat nicht stoppen, selbst wenn es dies wollte, was immer weniger der Fall ist.

Bürgerrechte & Polizei/CILIP dokumentiert diese Entwicklung seit Jahren – mit eigenen Schwerpunktheften zu EU-Themen, mit einer regelmäßigen Rubrik „Meldungen aus Europa“, mit zusätzlichen einzelnen Beiträgen. Unsere britischen KollegInnen von Statewatch produzieren nicht nur ein zweimonatliches Bulletin, das sich zu großen Teilen mit der Politik der Inneren Sicherheit in der EU befasst, sondern darüber hinaus auch online-Nachrichten und eine umfangreiche Homepage (www.statewatch.org). Analysen und Materialien können aber eine breite Öffentlichkeit nicht ersetzen, sondern sie nur unterstützen. Es kommt darauf an, Europa zu verändern.

Bürgerrechte & Polizei/CILIP 74 (1/2003) erscheint im April und wird sich im Schwerpunkt mit „Wirtschaftskriminalität, Geldwäsche und Finanzermittlungen“ befassen.

Mit dem neuen Jahrgang runden auch wir unsere Preise auf etwas glattere Euro-Beträge auf, nachdem wir sie zur Euro-Umstellung exakt umgerechnet hatten. Dadurch verteuern sich Abonnement- und Einzelheftpreise ganz geringfügig um nur wenige Cent, die Preise für Solidaritätsabonnements werden hingegen deutlich abgerundet. Die neuen Preise sind im Impressum abgedruckt.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Vertiefung, Erweiterung, Verfassung ...

Wo steht die Innen- und Justizpolitik der EU?

von Heiner Busch

An den Zielen der Innen- und Justizpolitik der EU soll sich nichts Grundsätzliches ändern, weder durch die Erweiterung noch durch die Verfassung, die der Konvent ausarbeitet.

Seit dem Gipfeltreffen in Kopenhagen am 13. und 14. Dezember 2002 ist es definitiv: Mitte 2004 wird die Europäische Union um zehn Staaten gewachsen sein und neben Malta und Zypern auch große Teile Osteuropas umfassen. Rumänien und Bulgarien stehen in der Beitrittsschlange, und die Türkei darf sich bald ebenfalls anstellen. Nachdem das Thema Erweiterung geklärt sei, so die Staats- und Regierungschefs, komme es nun auf die Vertiefung an. Auch hier wird das Jahr 2004 Entscheidungen bringen: Die EU muss sich bis dahin festlegen, ob und wie sie die Innen- und Justizpolitik weiter „vergemeinschaftet“. Der Konvent strickt an einer Verfassung für das eigenartige Staatsgebilde EU.

Der Motor für die bisherige Entwicklung der EU lag im wirtschaftlichen Bereich. Sie wurde als Wirtschaftsgemeinschaft gegründet. Ökonomische – im Klartext: neoliberale – Ziele standen auch hinter dem Ausbauprozess von der Gemeinschaft zur Union seit Mitte der 80er Jahre. Stichworte hierfür sind der Binnenmarkt, die Währungsunion und der damit verbundene absurde Stabilitätspakt, der eine rigide Sparpolitik erzwingt und dessen Konsequenzen zehn Jahre nach seiner Verabschiedung in Maastricht nun auch in den reichen Mitgliedstaaten fassbar sind.

Die Innen- und Justizpolitik war zwar nicht die treibende Kraft dieser Entwicklung, sie hat aber davon profitiert. Erst die Perspektive des Binnenmarktes ließ die Schengen-Gruppe entstehen, in der die beteiligten Exekutiven und Polizeien die Linie der Innen- und Justizpolitik für die gesamte EU vorbestimmten – von der restriktiven Migrations- und Asylpolitik über die Kontrollstandards an den Außengrenzen bis hin zu neuen

grenzüberschreitenden Ermittlungsmethoden und zum Schengener Informationssystem. Der Ausbau der Gemeinschaft zur politischen Union, die Verankerung der Innen- und Justizpolitik als 3. Säule im Maastrichter Vertrag, ermöglichte zum andern den Aufbau von Europol.

Auch nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags 1999 blieben die Vertreter der Exekutive und der Polizeien die Herren der europäischen Lage: Asyl-, Visums- und Einwanderungspolitik sowie Fragen der Außengrenzen wechselten zwar auf dem Papier in die 1. Säule. Das Europäische Parlament wird aber hierzu weiterhin nur konsultiert. Polizei und Strafrecht blieben ohnehin in der 3. Säule, in der allein die Regierungen, die Exekutive also, das Sagen haben. Mit dem Schengen-Protokoll wurden nicht nur die gleichnamigen Übereinkommen, sondern auch sämtliche Beschlüsse, die der Exekutivausschuss dieses Kerneuropas bis dahin getroffen hatte, umstandslos ins EU-Recht überführt.

Innerhalb von anderthalb Jahrzehnten ist die Innen- und Justizpolitik von einem Randgebiet der EU zu einer tragenden Säule geworden. Die Agenda wird ständig erweitert. Der Rat mit seinem undurchsichtigen Geflecht von Arbeitsgruppen hatte bereits zu „normalen“ Zeiten einen Ausstoß von Dokumenten, der selbst für Eingeweihte kaum mehr zu überblicken war. Der nach dem 11. September 2001 aufgestellte Anti-Terror-„Fahrplan“ mit seinen 64 Punkten, die seitdem Stück für Stück abgearbeitet werden, hat das innen- und justizpolitische Tempo in der Union erneut beschleunigt. Die erst vor drei Jahren in Kraft getretene Europol-Konvention wird gerade rundum erneuert. Eurojust als justizieller Wurmfortsatz von Europol ist etabliert. Ein gemeinschaftliches Grenzpolizeikorps befindet sich im Aufbau. Verträge und Protokolle, die eine langwierige Ratifikation in den nationalen Parlamenten erfordern, werden dabei vermieden. Fakten schaffen, lautet die Devise beim Aufbau der repressiven Instrumente des europäischen Staates.

Erweiterung auf vorgegebener Basis

Fakten zu akzeptieren, ist die Pflicht der Beitrittskandidaten. Sie haben den gesamten Besitzstand des EU-Rechts zu schlucken, selbstverständlich auch jenen der Innen- und Justizpolitik. Der Anpassungsprozess, den die EU hier von den Beitrittsstaaten fordert, ist durchaus zwiespältig. Gerade weil es ihr um eine „funktionierende Marktwirtschaft“ geht, besteht sie auf einer berechenbaren Verwaltung, auf der „Bekämpfung“ der Korruption, auf einer funktionierenden Justiz und einer professionellen

Polizei. Deren Entmilitarisierung, die Einrichtung von Beschwerdemöglichkeiten gegen Polizeübergriffe (die es in vielen „westlichen“ Staaten nicht gibt), eine Anti-Diskriminierungspolitik gegenüber Minderheiten – das sind Forderungen, die grundsätzlich zu begrüßen sind.

Die Kehrseite der Medaille besteht in der Übernahme von „westlichen“ Bedrohungsvorstellungen und Polizeikonzepten. Professionalisierung der Polizei heißt hier vor allem Zentralisierung, Computerisierung, (Wieder-)Einführung geheimer Methoden nunmehr gegen „organisierte Kriminalität“ und Schattenwirtschaft. Dass dies auch den Geheimdiensten neue Legitimität zuführt, stört die EU-Partner nicht.

Den unbestrittenen Kernpunkt des Anpassungsprogramms bildet die Übernahme des Schengen-Acquis und damit verbunden die Abschottung der künftigen EU-Außengrenzen gegen MigrantInnen und Flüchtlinge. Seit Anfang der 90er Jahre hatten sich die jetzigen Beitrittskandidaten in die Rolle von Pufferstaaten der EU-Abschottungspolitik drängen lassen. Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn erkaufte die Befreiung ihrer StaatsbürgerInnen von der Visumpflicht durch Rückübernahmeabkommen und durch die Zusammenarbeit mit Deutschland bzw. Österreich bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen.

Aus den Pufferstaaten werden nun Frontstaaten. Die EU erwartet von ihnen nun die „Sicherung“ ihrer Ostgrenzen, den Aufbau eines fremdenpolizeilichen Überwachungsapparates und die Durchsetzung ihrer Visumpolitik, auch wenn das dazu führt, dass der informelle kleine Grenzverkehr mit den östlichen Nachbarn abgeschnitten und auch die darauf beruhende Grenzökonomie zerschlagen wird. Zur Erreichung dieser Ziele mussten die Beitrittsstaaten Schengen-Aktionspläne aufstellen und erhielten Gelder aus den PHARE-Programmen der EU.

Die Belohnung für den Aufbau des neuen Grenzregimes, die volle Freizügigkeit und den Abbau der Kontrollen an den Westgrenzen, erhalten die Kandidaten erst in ein paar Jahren – wenn sie es geschafft haben, „in den Reihen der Mitgliedstaaten das Vertrauen aufzubauen, dass sie die Kapazität besitzen, das EU-Recht in diesem Bereich umzusetzen.“¹

Verfassung für schnelle Beschlüsse

Mit der Erweiterung hätte die EU die Chance gehabt, die Ausrichtung ihrer bisherigen Innen- und Justizpolitik zu revidieren oder zumindest zu

1 Ratsdok. 9757/02 v. 7.6.2002 = Kom (2002) 256 endg., S. 23

korrigieren. Sie hat sie nicht genutzt, und sie wird das auch in der Verfassungsdiskussion des Konvents nicht tun. Im Schlussbericht der Gruppe 10 des Konvents „Freiheit, Sicherheit und Recht“ tauchen die Beitrittsstaaten nur einmal auf – und zwar als Hindernis. Mit demnächst 25 Mitgliedstaaten ließe sich die Einstimmigkeitsregel bei der Beschlussfassung im Rat nicht durchhalten. Die Innen- und Justizpolitik sei jetzt schon zu langsam, die „ehrgeizigen“ Ziele des Gipfeltreffens von Tampere seien nicht erreicht worden.²

Nicht die demokratische Qualität und d.h. die Revidierbarkeit einmal getroffener politischer Entscheidungen ist das Kriterium, sondern die Schnelligkeit der „Fortschritte“. Sie rechtfertigt es, zum einen bei der Asyl- und Migrationspolitik zur qualifizierten Mehrheit bei der Beschlussfassung im Rat und zur Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP), zum sog. Mitentscheidungsverfahren überzugehen und zum andern die Rechtsetzung in Sachen Polizei und Strafrecht jenen Übergangsvorschriften (Konsultation) zu unterwerfen, die heute für die Asyl- und Migrationspolitik gelten. Die Säulenstruktur wird überwunden. Von nationalen Parlamenten zu ratifizierende völkerrechtliche Verträge soll es nicht mehr geben. Die bestehenden Verträge würden in Verordnungen oder Richtlinien umgewandelt, die schneller zu ändern sind. Der Preis für die Beteiligung des EP ist die nochmalige Ausdehnung der innen- und justizpolitischen Agenda. Europol soll exekutiv tätig werden und weitreichende Weisungsbefugnisse gegenüber den nationalen Polizeien erhalten, Eurojust würde ausgebaut zu einer europäischen Staatsanwaltschaft. Mindest- oder Sockelvorschriften im strafrechtlichen und strafprozessualen Bereich seien zu schaffen.

Die „operative“ Tätigkeit – von Europol und Eurojust, des künftigen Grenzpolizeikorps sowie der kooperierenden nationalen Polizeien – verbliebe von der Rechtsetzung getrennt im bisherigen Verfahren der 3. Säule, würde aber der Kontrolle des Gerichtshofs unterworfen.

Die EU ist dabei, ein kompletter Staat zu werden – mit einer zentralistischen Polizei, aufgeblähten Datenbanken, abgeschotteten Grenzen und einem scharfen Strafrecht. Das parlamentarische Beigemüse kann das Fehlen der demokratischen Öffentlichkeit und der Liberalität nicht wettmachen. Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ entpuppt sich als Raum der Sicherheit, der Sicherheit und der Sicherheit.

² Conv 426/02 v. 2.12.2002

EU-Grenzpolizei

Mit kleinen Schritten zum Ziel?

von Mark Holzberger

Die Umsetzung des deutschen Vorschlags für eine Europäische Grenzpolizei lässt auf sich warten. Die EU will zuvor andere Grenzsicherungsmaßnahmen neu einführen.

In der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der EU ist es in den letzten Monaten zu einer deutlichen Tendenzwende gekommen. Zwei Jahre lang hatte insbesondere die EU-Kommission mit weltoffenen einwanderungs- und flüchtlingspolitischen Vorschlägen überrascht. Im Laufe des letzten Jahres hat sich jedoch der Blickwinkel – nicht nur unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 – deutlich verschoben. Die beiden Ratsgipfel im belgischen Laeken (Dezember 2001) und im spanischen Sevilla (Juni 2002) markieren den erneuten Trend zu einer sich einigenden Europäischen Union. So erhob der Rat im Oktober die polizeiliche Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu „einer der Hauptprioritäten der Europäischen Union“.¹ Die Umsetzung der 17 flüchtlings- und einwanderungspolitischen sowie grenzpolizeilichen Beschlüsse des Sevilla-Gipfels hat zudem jetzt gegenüber deutlich älteren Richtlinienentwürfen der EU-Kommission (z.B. Familienzusammenführung, Asylverfahren) Vorrang.²

Beim deutschen Vorschlag, eine Europäische Grenzpolizei aufzubauen, will sich die EU hingegen mehr Zeit lassen. Eine solche Truppe – so Bundesinnenminister Otto Schily im März 2001 bei der Vorstellung seiner Idee – solle einen „wirksamen Schutz“ der nach der Osterweiterung

1 Ratsdok. 12894/02 v. 15.10.2002, S. 17

2 „Fahrplan“ zur Umsetzung der Sevilla-Beschlüsse: Ratsdok. 10525/3/02 v. 20.11.2002

rund 3.000 Kilometer langen neuen EU-Außengrenze sicherstellen.³ Inzwischen liegen entsprechende Planungsdokumente vor, u.a. hat sich der Rat auf einen „Grenzschutzplan“ geeinigt.⁴ Darin veranschlagt er einen Zeitraum von fünf Jahren für die Aufstellung eines gemeinsamen Grenzschutzkorps. Diese Zeit wollen die MinisterInnen für die Durchführung ergänzender Initiativen zur Außengrenzsicherung nutzen.

Dabei geht es nicht nur darum, die Ausbildung der GrenzpolizistInnen der Mitgliedstaaten zu koordinieren, ihre Ausrüstung zu vereinheitlichen und das Gemeinsame Handbuch für die Außengrenzsicherung neu zu fassen. Im Grenzschutzplan des Rates liegen die Schwerpunkte vielmehr auf der Einrichtung neuer Institutionen, gemeinsamen grenzpolizeilichen Aktionen sowie dem Aufbau neuer operativer Grenzschutzeinheiten. Statt neue gemeinschaftsrechtliche Strukturen zu schaffen, will der Rat bezeichnenderweise vorrangig bestehende und gegebenenfalls zu erweiternde Kapazitäten der Mitgliedstaaten nutzen. Neue EU-Rechtsinstrumente, bei deren Erarbeitung auch das Europäische Parlament konsultiert werden müsste, sollen wenn irgend möglich vermieden werden.

Neue Institutionen

Ein Zwischenbericht über die Umsetzung des Grenzschutzplans vermeldet u.a. eine neue Ratsarbeitsgruppe.⁵ An den Treffen des bestehenden Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) nehmen nun regelmäßig auch die Leiter der Grenzkontrolldienste der Mitgliedstaaten teil.

Das neue bzw. erweiterte Gremium (SAEGA+) soll u.a. die ständige Schengen-Evaluation übernehmen, d.h. begutachten, ob die Mitgliedstaaten den Schengen-„Besitzstand“ einhalten und welche Fortschritte die Beitrittsländer bei seiner Einführung erzielen. Die Arbeitsgruppe wird

3 vgl. Holzberger, M.: Internationalisierung europäischer Polizeieinsätze, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 69 (2/2001), S. 48-54

4 EU-Rat: „Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, Ratsdok. 10019/02 v. 14.6.2002. Ferner liegen vor: EU-Kommission: Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz, KOM (2002) 233 endg. v. 7.5.2002; der Projektbericht des EU-Programms OISIN (zur verbesserten Polizeikooperation), Police and Border Security, Brüssel, 29.3.2002; die vom Rat in Auftrag gegebene und von Italien federführend erarbeitete Machbarkeitsstudie: Feasibility Study for the Setting Up of a European Border Police, Rom, 30.5.2002 (im Folgenden: Rom-Studie).

5 Ratsdok. 14708/02 v. 26.11.2002

dabei auch Inspektionen durchführen. Ihre Hauptaufgabe besteht jedoch darin, die Umsetzung der Einzelmaßnahmen des Grenzschutzplans zu überwachen.

Die Kommission wollte dem Gremium über diese bloß evaluierenden Funktionen hinaus auch eine operative Rolle zuschanzen. SAEGA+ sollte als „Einsatzstab für das Grenzschutzkorps“ dienen, in „Notfällen operative Maßnahmen vorschlagen“ und diese „vor Ort koordinieren“. Eine derartige Machtkonzentration in Brüssel lehnten die Innen- und JustizministerInnen jedoch ab.

Die sich aus dem Grenzschutzplan ergebenden Aufgaben werden nach dem Willen des Rates von den Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten eigenständig, aber in „engen Wechselbeziehungen“ zueinander bearbeitet. Für diese Beziehungen sollen nationale Grenzpolizei-Kontaktstellen sorgen. Auch die Planung und Koordination von Operationen übernimmt nicht eine zentrale Ratsarbeitsgruppe, sondern ein „polyzentrisches Netz“ von Kontaktstellen der jeweils beteiligten Mitgliedstaaten. SAEGA+ obliegt also nur die Rolle einer allgemeinen Koordination.

Gemeinsame grenzpolizeiliche Aktionen

Derzeit werden – auf Grundlage bereits Ende Juli verabschiedeter Leitlinien – drei Projekte vorangetrieben:⁶

- Seegrenzenprojekt: Von den vier vorgesehenen Aktionen im Mittelmeer – unter Leitung von Spanien, Griechenland, Großbritannien und Italien – sollen zwei noch in diesem Jahr stattfinden; weitere in Nord- und Ostsee sollen folgen. Zumindest bei „Kontrollen auf hoher See“ sollen dabei auch Militäreinheiten zum Einsatz kommen. Dies wird seit längerem durch Italien praktiziert und wurde jüngst von Großbritannien ausdrücklich befürwortet.
- Aktion Visa: Auf Grundlage von Erfahrungen aus sog. Risk Immigration Operations (RIO), die Anfang 2002 durchgeführt wurden, sollen noch in diesem Jahr auf den internationalen Flughäfen der Mitgliedstaaten großangelegte Kontrollaktionen gegen den möglichen „Missbrauch“ von Schengen-Visa erfolgen.
- Kontrollen an den östlichen Landaußengrenzen: Hier plant die EU – unter Leitung Griechenlands – polizeiliche Schwerpunkteinsätze

⁶ Ratsdok. 11401/02 v. 29.7.2002

(High Impact Operations – HIO). Derartige polizeiliche Großrazzien gegen Flüchtlinge und unerlaubte MigrantInnen gibt es bereits seit 1998 – ihre Ergebnisse wurden jedoch niemals nachvollziehbar evaluiert.⁷

Neue operative Grenzschutzeinheiten

Der Rat möchte zum einen die Zuständigkeiten von EUROPOL bei der Bekämpfung der „illegalen Einwanderung“ ausweiten und die „ständige Kommunikation zwischen EUROPOL und den für den Schutz der Außengrenzen zuständigen Behörden“ intensivieren. Zum anderen will er diverse neue operative Einheiten schaffen: So sollen Gemeinsame Ermittlungsgruppen nicht nur bei grenzüberschreitender Kriminalität gebildet werden, sondern auch, um – mit EUROPOL-Unterstützung – „illegale Einwanderungsnetze auf ihrer gesamten Route vom Herkunftsland bis zum Zielland zu zerschlagen.“ Demselben Ziel dient die Vervollständigung eines „Netzes“ von polizeilichen VerbindungsbeamtenInnen (Immigration Liaison Officers – ILOs), die in Herkunfts- und Transitländern stationiert sind.⁸ Diese Ermittlungsgruppen und das ILO-Netz soll schließlich ein „virtueller Pool“ von Grenzpolizei-ExpertInnen ergänzen, die man als „BeraterInnen“ in solche Länder entsenden will.

Der Aufbau gemeinsamer Einheiten ist ferner vorgesehen für das Aufspüren in Fahrzeugen versteckter MigrantInnen und Flüchtlinge (Detektionsgruppen) sowie für die Durchführung von zwangsweisen Abschiebungen. Und schließlich soll in den kommenden drei Jahren eine „jederzeit und überall einsatzfähige“ grenzpolizeiliche Krisenreaktionseinheit entstehen – eine kleine Truppe aus freiwilligen Abordnungen der Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten. Offiziell wird sie die nationalen Dienststellen nur „beraten und unterstützen“. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass der Rat mit dieser Aufgabenbeschreibung – ähnlich wie bei EUROPOL – den exekutiven Charakter der Einsätze dieser Truppe vernebelt und damit die Notwendigkeit einer eigenständigen Rechtsgrundlage bestreiten will.

7 vgl. Holzberger, M.: Das Schönste kommt immer zum Schluss – Schengener Polizeiaktion gegen Flüchtlinge und MigrantInnen, in: analyse & kritik v. 19.11.1998

8 Derzeit wird des ILO-Pilotprojekt „Westlicher Balkan“ (Holzberger a.a.O. Fn. 3) sowie die Zusammenarbeit von ILOs in „14 Hochrisiko-Ländern“ evaluiert, Ratsdok. 12931/02 v. 10.10.2002.

Auffallend ist, dass dem Aufbau des eigentlichen Grenzschutzkorps im Grenzschutzplan nur zehn dürre Zeilen gewidmet sind (wobei das EU-Korps – ganz typisch für das Herangehen des Rates – die einzelstaatlichen Grenzschutzdienste nur „unterstützen, aber nicht ersetzen“ soll). Der Rat erwartet, dass dieser Aufbauprozess „dynamisch“, d.h. in verschiedenen „Stufen“ erfolgen wird. Ob hierfür neue Rechtsquellen nötig sind, bleibt unklar. Die Kommission war noch von einer Änderung des EU- bzw. des EG-Vertrags ausgegangen, bei der die Führungs- und Weisungsstruktur einer EU-Grenzpolizei, ihre Befugnisse, ihr Verhältnis zu den nationalen Grenzschutzbehörden und ihr räumliches Einsatzgebiet festzulegen wären. Der Rat spricht nur von „etwaigen Beschlüssen“.

Die Aufstellung der genannten grenzpolizeilichen Krisenreaktionseinheit wird zeigen, ob diese Schnelle Eingreiftruppe zum Kern des künftigen Grenzschutzkorps wird. Erfahrungen für die EU-Grenzpolizei werden derzeit aber dort gesammelt, wo dies vielleicht am wenigsten erwartet wird: auf den internationalen Flughäfen der EU. Dort wird – unter Federführung Italiens – in einem Fünf-Phasen-Modell (bis Januar 2003) – Grenzschutzpersonal zwischenstaatlich ausgetauscht. Zweck der Übung ist die Vereinheitlichung von Kontrollmaßnahmen, die Standardisierung von Datenbanken etc., um diese Erfahrungen dann im ersten Schritt auf den anderen internationalen Flughäfen der EU anzuwenden.⁹ Internationale Flughäfen – so das Kalkül des Rates – sind nämlich „in sich geschlossene Einheiten“, die es ermöglichen, „Standardverfahren zu erproben und konzipieren, die auch an anderen Grenzen anwendbar sind.“

Die bürgerrechtliche Agenda

Dass der Rat nach dem Sevilla-Gipfel die polizeiliche „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ zu einer Priorität für die EU erhoben hat, macht deutlich, dass die Entwicklung hin zu einer EU-Grenzpolizei keine unproblematische Angelegenheit ist. Dokumentiert wird damit nämlich das Wiederaufleben des Abschottungsparadigmas. Und die Erfahrung zeigt, dass grenzpolizeiliche Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration immer auch die Möglichkeiten von Flüchtlingen einschränken, sich nach Europa retten zu können. Zu einem uneingeschränkten Flüchtlingsschutz gehört aber auch – darauf weisen der Hohe Flüchtlingskommissar

⁹ Ratsdok. 11830/02 v. 11.9.2002

der Vereinten Nationen (UNHCR) aber auch der Europäische Flüchtlingsrat ECRE seit Jahren hin – die Pflicht sicherzustellen, dass diejenigen, die diesen Schutz benötigen, auch tatsächlich Zugang zur Europäischen Union erhalten.¹⁰

Beim Aufbau der EU-Grenzpolizei besteht ferner erneut die Gefahr einer Vermischung polizeilicher und nachrichtendienstlicher Tätigkeiten: Der Rat ist dem Vorschlag der Kommission gefolgt, dass die Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten künftig bei ihrer Risikoanalyse auch eine eigenständige „nachrichtendienstliche Arbeit“ entwickeln sollten.

Gefahren drohen aber nicht nur hinsichtlich der Aufgaben und Tätigkeiten der neuen Grenzpolizei, sondern auch von der Art ihrer politischen Durchsetzung. Die Kommission hatte immerhin gefordert, dass auf dem Weg zu einem EU-Grenzschutzkorps „die demokratische und justizielle Kontrolle bei der Gesamtheit der Maßnahmen gewährleistet sein muss.“ Bezeichnenderweise hat der Rat dieses Bekenntnis explizit nicht übernommen. Er ist im Gegenteil bestrebt, den schrittweisen Aufbau von gemeinsamen Grenzpolizeistrukturen so lange wie möglich ohne eigentliche Rechtsgrundlage und ohne jegliche parlamentarische Kontrolle zu vollziehen.

Hierzu muss man wissen: Fragen der Migrations- und Asylpolitik – aber auch die Kontrolle der EU-Außengrenzen – sollten mit dem Amsterdamer Vertrag bis 2004 aus der ausschließlich von der Exekutive dominierten 3. Säule der EU herausgelöst werden. Während dieser Übergangsperiode wird das Europäische Parlament (EP) nur konsultiert. Danach sollten diese Politikbereiche voll „vergemeinschaftet“ werden. Das EP erhielte dadurch die für die 1. Säule üblichen Mitentscheidungskompetenzen, der Europäische Gerichtshof volle Kontrollrechte. Bislang weigerten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten „nur“, die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU diesem Vergemeinschaftungsprozess zu unterwerfen. Nun aber wollen sie offenkundig auch bei den Außengrenzkontrollen ihren Einflussbereich langfristig sichern.

In dieselbe Richtung geht die ausdrückliche Empfehlung der italienischen Machbarkeitsstudie zur EU-Grenzpolizei, zumindest in der Aufbauphase dieses Grenzschutzkorps die Bestimmungen des Amsterdamer

¹⁰ vgl. UNHCR: The trafficking and smuggling of refugees – the end game in European asylum policy?, Genf Juli 2000; ders.: Für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik, Genf November 2001; ECRE: The Case of Access. Rede des ECRE Generalsekretärs Peer Banecke am 7. Juni 2002 in Sevilla

Vertrags über die „verstärkte Zusammenarbeit“ einer Gruppe von Mitgliedstaaten anzuwenden.¹¹ Faktisch würde dies die Wiedereinführung der Schengen-Gruppe bedeuten. Im Rahmen der Schengen-Kooperation hatte nämlich eine kleine Gruppe von damaligen EG-Staaten außerhalb jeglicher demokratischer Kontrolle die entscheidenden Rechtsgrundlagen der späteren Innen- und Justizpolitik der EU festgelegt. Im Zuge der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrags mussten die bis dahin gefassten Schengen-Beschlüsse in den Rahmen der EU überführt werden, ohne dass sie vorher bekannt gewesen wären bzw. hätten geändert werden dürfen. Die „verstärkte Zusammenarbeit“ erlaubt den Exekutiven, diese für sie äußerst angenehme – weil nicht einmal parlamentarisch kontrollierte – Schengen-Methode wieder aufzunehmen und erneut vollendete Tatsachen zu schaffen.

Die demokratische Öffentlichkeit wäre also in mehrfacher Hinsicht gut beraten, diesen politischen Prozess zum Aufbau einer europäischen Grenzpolizei genau unter die Lupe zu nehmen.

Mark Holzberger ist Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

¹¹ Rom-Studie, S. 46. Auch das deutsche Bundesinnenministerium (BMI) kündigte an, dass „zunächst“ nur „einige Mitgliedstaaten mit dem Aufbau einer Europäischen Grenzpolizei beginnen“ werden, siehe BMI-Pressemitteilung v. 30.5.2002.

Das neue Grenzregime am Bug

Der polnische Osten und die PHARE-Programme

von Helmut Dietrich

Wachtürme und Hubschrauber, optische und elektronische Hochtechnologie – die EU finanziert und definiert zu großen Teilen die Ausgestaltung ihrer künftigen östlichen Außengrenze.

Noch bis 1997 gab es einen recht einfachen Weg der Recherche über die polnische Migrations- und Flüchtlingspolitik: man brauchte nur den Geldern und Vorgaben der deutschen Bundesregierung nachzugehen, die hauptsächlich in die Infrastruktur des westpolnischen Grenzschutzes investierte – in handfeste polizeiliche Ausrüstung und Abschiebeknäste.

Im Juli 1997 begann Polen, den EU- und Schengen-Acquis zu übernehmen, im Juli 2002 wurden die Beitrittsverhandlungen im Kapitel der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres abgeschlossen. Mit dem Beitrittsprozess verlagerte sich der Aufrüstungsprozess von West nach Ostpolen. Die künftige Land-Außengrenze der EU wird Polen von der Russischen Föderation (Oblast Kaliningrad), von Weißrussland und der Ukraine trennen. Sie ist mit 1.143 Kilometern mehr als doppelt so lang wie die deutsch-polnische Grenze.

Im selben Zeitraum wurden nunmehr unter dem Dach der EU die Finanzierungen vielfältiger und um ein Mehrfaches umfangreicher. Die haushaltliche Rahmenkompetenz über den Beitrittsprozess liegt bei der EU-Kommission. Sie fasst die Finanzierungsprojekte der EU in den Beitrittsländern in PHARE-Programmen zusammen.¹ Seit November 1997 finanziert sie maßgeblich die Aufrüstung der polnischen Ostgrenze. Bei diesen Programmen gilt die Formel: Ein Euro, den die Kommission über

¹ PHARE, ursprünglich für „Pologne – Hongrie: Assistance à la restructuration économique“

PHARE in ein Beitrittsland lenkt, mobilisiert die Vergabe von vier weiteren Euro aus anderen Ländern oder aus internationalen Institutionen und verursacht im jeweiligen Beitrittsland Ausgaben und Kosten von drei Euro.

Die PHARE-Projektbeschreibungen regeln nicht nur die Mittelvergabe. Die jüngst im Internet veröffentlichten PHARE-Planungen aus den Jahren 2001 und 2002 bieten auch einen aufschlussreichen Referenzrahmen für die Modernisierung und den Ausbau der Grenze in Ostpolen. Unter PL01.03. finden sich im Planungsjahr 2001 elf Einzelprojekte des Polnischen Nationalprogramms für den EU-Beitritt im Bereich Justiz und Inneres, im Planungsjahr 2002 (PL02.03.) bisher zwei Einzelprojekte.² Die Projekte skizzieren einen Planungsrahmen bis 2005/2006, den die polnische Regierung mit einer „Strategie der integrierten Verwaltung an der Grenze“ (2000) und einem Schengen-Aktionsplan (2001) schriftlich umrissen hat. Bis dahin soll die Aufrüstung der künftigen EU-Außengrenze abgeschlossen sein. Erst danach – frühestens 2006, spätestens 2008 – steht der Wegfall der Personenkontrollen an den polnischen EU-Binnengrenzen an.³

PHARE 2001 und 2002 (Teil I) für Polen umfassen bislang 450 Millionen Euro. Davon sind für Justiz und Inneres sowie für den Zoll 77 Millionen Euro bestimmt. Der Grenzschutz und die eng damit verknüpfte Verbrechensbekämpfung erhalten dabei 31 Millionen Euro fast ausschließlich für den Erwerb von Gütern: für High Tech zur Grenzüberwachung sowie Computer, Software und Glaskabel. Das sind die größten Einzelprojekte in der Geschichte der PHARE-Programme.

Am Rande Europas: Kriege, Unterdrückung und Armut

Die Grenzrealität ist nicht als alleiniges Produkt staatlicher Bürokraten und ihrer Phantasien zu verstehen. Gerade die Grenzen Polens zu Weißrussland und zur Ukraine können europaweit als Beispiele dafür gelten, dass die lokale Bevölkerung seit dem Ende der Blocksysteme eine beachtliche Definitionskraft über das Grenzgeschehen gewonnen hat. Im

² <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/national/poland/>. Die Datei „PL01.03.02: Twinning for Border and visa policy“ ist gesperrt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, auf diese Unterlagen.

³ Ratsdok. 11087/02 v. 23.7.2002 (Enlargement: Preparation of the next Accession Conference with Poland; Chpt. 24: Co-operation in the Fields of Justice and Home Affairs)

18. und 19. Jahrhundert gehörte das polnisch-russisch-weißrussisch-ukrainische Grenzland zur Peripherie des preußischen Agrarstaats oder des zaristischen Russlands. Seine Bewohner haben diese Grenzen nie als Trennung akzeptiert, sondern im Rahmen der west-östlichen Migrationsökonomie – insbesondere durch Kleinhandel – genutzt. Kaum eine andere europäische Region wurde im 20. Jahrhundert dermaßen verwüstet, erst durch den Ersten Weltkrieg und den antibolschewistischen Bürgerkrieg und dann durch die Okkupation Nazideutschlands, der vor allem die jüdische Bevölkerung zum Opfer fiel. Bis heute überlappen sich in den Grenzgebieten die jeweiligen Nationalitäten, außerdem sind dort LitauerInnen, Roma, MuslimInnen, RussInnen und andere Gruppen ansässig. In der zwiespältigen Tradition der Zwischenkriegszeit wurden manche als nationale Minderheiten immer wieder instrumentalisiert oder als fünfte Kolonnen stigmatisiert. Die unmittelbare Nachkriegszeit hat mit ihren großen Folgemigrationen, dem blutigen ukrainisch-nationalistischen Aufstand und der Zwangsumsiedlung der meisten ostpolnischen UkrainerInnen nach Westpolen tiefe Spuren hinterlassen.

Die bäuerliche Armutsbevölkerung macht in diesen Gegenden Polens noch mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung aus. Die untergegangenen Industrien (Textilwirtschaft, Raffinerien, Kohlekraftwerke) gründeten sich auf die Billigentlohnung dieser Arbeitskräfte, die ihren Unterhalt größtenteils aus dem eigenen Lebensmittelanbau bezogen. Die Bodenreformen, die die Bevölkerung zum massenhaften Verkauf ihres kleinen Landbesitzes veranlassen sollten, sind bisher immer wieder gescheitert. Derzeit läuft unter dem Zeichen des EU-Beitritts eine neue Arrondierungs-offensive auf dem Bodenmarkt.

Nach Öffnung der sowjetischen Grenzen 1991 bildete sich zwischen Polen und seinen östlichen Nachbarländern ein Währungsgefälle von 10:1 heraus. Allerorts entstanden Basare der HandelstouristInnen und andere informelle grenzüberschreitende Ökonomien. Manche Kommunen erlebten einen enormen, aber kurzen Aufschwung. Auf der polnischen Seite sind im Zuge des Grenzhandels vereinzelt neue Landwirtschaftszentren entstanden. Im Nordosten, in Podlachien, sind heute sechs der zehn größten Molkereibetriebe Polens beheimatet. Am Rande von Lublin befindet sich der Elizowka-Markt, die modernste Gemüsebörse Ostpolens. Holz aus Weißrussland wird in ostpolnischen Betrieben zu Möbeln verarbeitet und zurückexportiert. Aus der Ukraine, Weißrussland und der russischen Föderation werden Kleinwaren aller Art nach Polen gebracht. Mancherorts liegen die wirtschaftspolitischen Zentren jenseits der Gren-

ze, so fahren aus der südostpolnischen Stadt Przemysl täglich weit mehr Busse in die westukrainische Metropole Lwiw (Lemberg) als nach Warschau. Kurzum, die Region lebt von der agrarischen Selbstversorgung und vom grenzüberschreitenden Handel.

Die Anfänge des neuen Grenzregimes gingen dem polnischen EU-Beitrittsprozess voraus. Seit dem 24. Mai 1993 ist ein Rückübernahmeabkommen mit der Ukraine in Kraft. Im Mai 1994 und im August 1996 folgten ähnliche Abkommen mit der Russischen Föderation und mit Weißrussland. 1997 verschärfte Warschau die Einreisebestimmungen für UkrainerInnen: Sie brauchen zwar noch keine Visa, müssen jedoch genügend Barmittel und einen glaubhaft dokumentierten Reisegrund vorweisen. Da Kiew gleichzeitig die Mehrwertsteuer einführte und Russlands Finanzkrise auch die Ukraine und Weißrussland erfasste, ging der statistisch erfasste polnische Ost-Export in drei Jahren um 75 Prozent zurück, viele Neugründungen meldeten Bankrott an.⁴ Seit dem Jahr 2000 gehen Polens Arbeitsämter, Grenzschutz und Polizei daran, ukrainische Schwarzarbeiter zu jagen und in spektakulären Aktionen abzuschieben.⁵ Das polnische Wirtschaftsministerium führt derzeit dramatische Angriffe auf die unrentablen Versorgungsstrukturen der Industriegesellschaft, die auch Nischen für MigrantInnen und Flüchtlinge bieten: Liquidiert werden internationalisierte Gebrauchtwagenmärkte sowie die Milchbars – subventionierte Billigrestaurants, die es in jedem Stadtteil und in jeder Siedlung gibt – und die Secondhand-Textilläden, die vom internationalen Handel leben. Letztere umfassen 75.000 Arbeitsplätze in den Sortieranlagen und im Verkauf, von ihrer Bedeutung für Geringverdienende ganz zu schweigen.⁶

Geburt einer umfassenden Ausländerpolizei

Das künftige Grenzregime – das zeigt ein Überblick über die elf PHARE-Projekte des Jahres 2001 – stellt einen sozialtechnologischen Angriff auf die informelle grenzüberschreitende Ökonomie und auf den Transit dar. Das erste dieser Vorhaben betrifft die polnische Asylbürokratie. Sie wird zu einer zentralen Ausländerverwaltung ausgebaut und per EDV an die Grenzüberwachung in Ostpolen angebunden. Anfang der 1990er Jahre

4 Frankfurter Rundschau v. 8.12.2000

5 Frankfurter Rundschau v. 11.4.2001

6 Neue Zürcher Zeitung am Sonntag v. 2.6.2002

war auf Druck der deutschen und der schwedischen Regierung das Warschauer Flüchtlings- und Migrationsbüro entstanden, es befindet seit 1993 landesweit über die Asylanträge und betreibt die Flüchtlingslager.⁷ In den Jahren 2001/2002 wurde das Büro mit dem Ausbau eines umfassenden Ausländerzentralregisters – OBCY-POBYT („Fremde – Aufenthalt“) – beauftragt. Es übernahm ferner die Angelegenheiten der polnischstämmigen AussiedlerInnen aus den GUS-Staaten und wurde zum 1.7.2001 in „Amt für Rückkehr und Ausländer“ umbenannt. Der gemeinsame Nenner seiner verschiedenen Aufgaben ist die Personendatenverwaltung aller nicht- oder neupolnischen Personen.

Die Ausschreibung für den Ausbau des Registers läuft über die EU-Kommission.⁸ Ab Mitte 2003 wird dem Amt für Rückkehr und Ausländer ein Berater aus der EU („Pre-accession Adviser“) vorgesetzt. Dieser soll die Entwicklung des Registers in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium, dem Grenzschutz und dem Ministerium für Arbeit und Soziales überwachen.⁹ PHARE finanzierte bereits die Computeranlagen für die erste Ausbauphase, die deutsche Regierung übernahm zusätzlich die Kosten der landesweit zu verlegenden Glaskabel und der Sicherheitsvorkehrungen der Datenübermittlung.¹⁰

Den historischen Kern des Ausländerzentralregisters bildet die Computererfassung von Asylanerkennungen und -ablehnungen durch das Flüchtlings- und Migrationsbüro seit 1995. Nach und nach wurde dieses Register mit Hilfe der deutschen Regierung und des PHARE-Programms zu einem Speichermedium diverser Titel des Aufenthalts, der Ausreisepflichtaufforderung und der unerwünschten Einreise erweitert. Seit 1999/2000 enthält es Angaben über Visa und diesbezügliche Einladungen, befristete Aufenthaltstitel und Einreiseverweigerungen. Die Wojwodschaften und

7 In 2001 stellten offiziell 4.500 Personen einen Asylantrag, 1.820 Asylverfahren wurden eingestellt, weil die Personen anscheinend Richtung Westen weitergewandert sind. Zur flüchtlingsfeindlichen Praxis der polnischen Regierung siehe Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM): Polen, Berlin, Göttingen 1995; dies.: Ukraine, Berlin, Göttingen 1997, die FFM-Presseerklärung v. 30.10.1996 sowie Dietrich, Helmut: „Akcja Obcy“ („Aktion Fremde“) in Polen, in: *Mittelweg* 36, 1999, H. 2, S. 2-11.

8 siehe PL-Warschau: Phare – Modernisierung des Systems OBCY-POBYT, Nrn. 134361-2001 und 119523-2002, in: *Supplement des Amtsblatts der Europäischen Gemeinschaften* S 197 v. 12.10.2001 und S 151 v. 6.8.2002

9 <http://www.esteri.it/polester/ue/twinning/2002/polonia/pl02jh02.doc>

10 1998-2000 (Umsetzung in 2000 und 2001) belief sich die deutsche Hilfe für den Ausbau des OBCY-POBYT-Systems auf 302.500 Euro, die von PHARE auf 640.000 Euro, die des polnischen Staats auf 1,35 Mio. Euro.

die größeren Ämter der polnischen Grenzpolizei haben seit 1998/99 Online-Zugriff, derzeit erfolgt der Anschluss der dezentralen Terminals an der Ostgrenze (vor allem bei der Grenzpolizei). Das novellierte Ausländergesetz vom 1.7.2001 ermöglicht weiteren Behörden (Justiz, Zoll, diversen Polizeistellen usw.) den direkten Zugang zu den Daten des Registers. Im Übrigen hat Polen im Jahr 2001 einen maschinenlesbaren neuen Reisepass eingeführt.¹¹

Auf das Ausländerzentralregister in Warschau bauen weitere Datenbanken für die internationale Vernetzung (Schengen, Europol u.a.) auf. Das Automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem AFIS stellt das polnische Verbindungsglied zur EU-Fingerabdruck-Datenbank Eurodac dar. Ab 2003 soll Polen auch über eine nationale Komponente für das Schengener Informationssystem (SIS) verfügen.

Visumpolitik und Grenzüberwachung

Das zweite Projekt widmet sich der Visapolitik. Die polnische Regierung hat am 27.7.1999 erklärt, dass sie die EU-vereinheitlichte Visapolitik bis zum Beitritt übernehmen wird.¹² Im Jahr 2000 führte Polen die Visapflicht gegenüber Aserbaidschan, Georgien, Kirgizstan, Tadschikistan und Turkmenistan ein; 2001-2002 ließ Polen die Übereinkommen über visafreie Einreise mit weiteren 54 Staaten auslaufen. Staatsangehörige der russischen Föderation, Weißrusslands und der Ukraine sind ab dem 1.7.2003 visumpflichtig, sollen aber nach dem Abschluss entsprechender Abkommen in vereinfachten Verfahren Mehrfach- und Langzeitvisa erhalten können. Bis Ende 2004 wird das zentrale Visaregister funktionstüchtig sein, auf das das konsularische Personal im Ausland Zugriff haben soll.¹³ Blicke ein Großteil der zehn Millionen GUS-Bürger, die jährlich nach Polen reisen, wegen der künftigen Visapflicht aus, wäre der Bankrott zahlloser Geschäfte absehbar, eine komplette Subsistenzwirtschaft beiderseits der Grenzen droht dann zusammenzubrechen.

11 Ratsdok. 11087/02 v. 23.7.2002

12 Government of Poland: Poland's Negotiation Position in the Area of Free Movement of Persons. Synthesis (= documents 2), Warschau 27.7.1999, p. 40. ArmenierInnen sind schon seit dem armenisch-aserbaidschanischen Krieg visumpflichtig. In Polen leben ca. 15-20.000 ArmenierInnen.

13 CONF-PL 8/02 (Das Kürzel CONF-PL bezeichnet die Dokumente im Zusammenhang der Konferenzen über den Beitritt Polens zur EU.)

Der Grenzüberwachung gilt das dritte PHARE-Projekt des Jahres 2001 und ein weiteres aus 2002. An der Grenze sind neben dem eigentlichen Grenzschutz auch Polizeieinheiten und der Zoll eingesetzt. Bei der eigentlichen Grenzpolizei (Grenzschutz), einer ehemals militärischen Organisation (Grenztruppen), waren 1998 insgesamt 17.210 Personen tätig, davon 3.700 Zivildienst- und 3.050 Wehrdienstleistende, die vor allem an der Ostgrenze Dienst taten.¹⁴ Ab 2007 will Polen keine Wehrpflichtigen mehr in der Grenzüberwachung einsetzen. Durch Neueinstellungen und Verlegungen von Einheiten, die bisher im Westen Dienst taten, soll die Zahl der in Ostpolen eingesetzten Grenzpolizisten – heute 5.300 – mehr als verdoppelt werden. Auch ein Teil der technischen Ausrüstung wird von der West- an die Ostgrenze verbracht, hinzu kommen Neuanschaffungen.¹⁵ Die größten Einzelposten, die PHARE 2001 für die Ostgrenze aufweist, betreffen die Kommunikationstechnik (Vertrag mit Motorola) und die Optoelektronik (Vertrag mit Zeiss). Beschafft werden fünf Einheiten zu jeweils mehr als einer halben Million Euro für die Luftaufklärung per Militärhubschrauber, 60 mobile optische Überwachungsgeräte zum Stückpreis von 413.000 Euro sowie 236 mobile, von Hand zu bedienende Wärmebildkameras à 49.000 Euro.

Anders als an der deutsch-tschechischen Grenze wird an der polnischen Ostgrenze der demarkierende Stacheldraht aus den Zeiten vor der osteuropäischen Wende nicht entfernt. Der befestigte Grenzwachturm, eine Erfindung der Eroberungs- und Territorialstaaten, feiert dort seine Wiederauferstehung. Solche Türme sollen alle 15 bis 20 Kilometer errichtet werden, jeweils bestückt mit teuerster Elektronik und Optik. Ausspähung aus der Höhe und Spezialeinheiten am Boden – beim Grenzschutz in Ostpolen gehen militärische und polizeiliche Elemente eine neue Verbindung ein. Dennoch haben sich die EU und die polnische Regierung von einer traditionellen militärischen Frontstellung gegenüber den Nachbarstaaten verabschiedet und suchen stattdessen die Kooperation.¹⁶ Vor allem die deutsche Regierung drängt darauf, dass Polen die östlichen Anrainer zu „Sicheren Drittstaaten“ und Herkunftsländern erklärt und damit Rückschiebungen innerhalb von 48 Stunden rechtlich

14 EU-Kommission: Regelmäßiger Bericht über Polens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, 4.11.1998, S. 49

15 CONF-PL 46/02

16 vgl. Kempe, I.; Meurs, W. v.; Ow, B. v. (Hg.): Die EU-Beitrittsstaaten und ihre östlichen Nachbarn, Gütersloh 1999

stärker absichert.¹⁷ Die Grenzpolizeien Polens und seiner östlichen Nachbarn sollen gegen Flüchtlinge und MigrantInnen enger zusammenarbeiten – u.a. durch bilaterale Kontaktzentren. Seit dem 10.11. 2001 ist bereits ein entsprechender Vertrag mit Litauen in Kraft.¹⁸

Hochmobil, mit unterschiedlichen Behörden vernetzt, elektronisch und optisch aufgerüstet: Es sind nicht nur die deutschen, britischen und niederländischen Grenzpolizeieinheiten, die die polnische Grenzschutz am Bug auf diese neuen Einsatzaufgaben trainieren.¹⁹ Im Rahmen des PHARE Horizontal Programme (PHP) und über das EU-Odysseus-Programm haben internationale Organisationen – insbesondere das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) und die International Organisation for Migration (IOM) – einen wesentlichen Part der grenzpolizeilichen Schulung übernommen. Ihre Trainingskonzepte und länderübergreifenden Grenzpolizei-Konferenzen sollen zudem helfen, den Grenzschutz gesellschaftspolitisch zu verankern. Sie beraten die EU und die Beitrittsländer polizeilich-politisch bei den neuen Projekten der Personendatenerfassung.²⁰ Auch die Warschauer Helsinki-Stiftung, deren flüchtlingspolitische Arbeit Mitte der 1990er Jahre vom UNHCR finanziert wurde, avancierte zur Beratungsinstitution der EU-Kommission in Fragen der ostpolnischen Grenzaufrüstung.²¹

Die Projekte vier, fünf und sechs widmen sich der Grenzabfertigung auf den gesamteuropäischen Korridoren, die vor allem in Ost-West-Richtung ausgebaut werden. An den entsprechenden polnisch-weißrussischen und polnisch-ukrainischen Kontrollpunkten entstehen gigantische

17 Laut UNHCR haben im Jahr 2001 an der Grenze zu Russland 14, zur Ukraine 34, zu Weißrussland 523 Personen einen Asylantrag stellen können. 1.187 Personen wurden in Abschiebehaft genommen.

18 CONF-PL 5/02

19 CONF-PL 5/02 und 46/02

20 Siehe ICMPD (ed.): *Border Management in Europe. An Overview [of the border control systems of EU and candidate countries]*, December 1999; ICMPD (ed.): *Future External Borders of the EU. Teaching Material*, edited by R. Schweighofer, September 1999, Seminar „External Borders“ for Hungary, Poland, Czech Republic, Slovenia and Estonia (Klagenfurt 19 - 23 October 1998), Seminar „Mediterranean Borders“ for Cyprus (Larnaca 17 - 21 May 1999), Seminar „Austria Second Round“ for Romania, Bulgaria, Slovakia, Lithuania and Latvia (Illmitz 21 - 25 June 1999). Zu den grenzpolizeilichen Aktivitäten der IOM in Mitteleuropa siehe FFM: *Ukraine a.a.O. (Fn. 7)*, S. 15 ff.

21 Kazmierkiewicz, P.: *Case Study. Polish Helsinki Human Rights Foundation from the Implementing Partner to UNHCR to the Adviser to the European Commission Delegation (1999)*; <http://www.policy.hu/kazmierkiewicz/polishcase.html>

Verkehrsanlagen. In diesen Tempeln der digital erfassten Personen- und Warenmobilität sollen die lokalen GrenzgängerInnen von den internationalen Fernreisenden getrennt werden. Die Architektur dieser Mammut-Übergänge dürfte Blockadeaktionen erheblich erschweren, mit denen die lokale Bevölkerung vor allem im Raum Bialystok seit 1997 immer wieder die Grenze lahmgelegt hat.

Projekt sieben und acht widmen sich den „politischen“ Dimensionen: Lokale NGOs und kommunale Vertretungen sollen Mittel – allerdings in bescheidenem Umfang – erhalten, um konsensbildend zu wirken. Internationale Berater werden angeheuert, um sensible Aspekte der Außen-grenzpolitik vor Ort zu bearbeiten. Ihnen obliegt ein Teil der begleitenden Auswertung der PHARE-Projekte.

Bei den Projekten 9, 10 und 11 fällt vor allem auf, dass sie in den Kontext der ostpolnischen Grenzüberwachung gestellt werden: Bei der Verbrechensbekämpfung (Projekt 9) geht es unter anderem um den Anschluss der Online-Datenbanken der Ostgrenze an SIS und Europol, um den Aufbau einer DNA-Datei mit britischer und deutscher Unterstützung und um die zentralisierte Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Die sozialen Verhältnisse, die auf Einkommen aus wirtschaftlichen „Grau“-Zonen beruhen, so heißt es bei diesem PHARE-Punkt, sollen auch mit polizeilichen Mitteln bekämpft werden. Die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit sowohl innerhalb der EU wie in Osteuropa und das Knastsystem (Projekte 10 und 11) werden ebenfalls im Zuge des neuen Grenzregimes neu ausgerichtet. Polen schloss am 3.10.2001 ein Abkommen zur Zusammenarbeit mit Europol. Eine nationale Europol-Einheit besteht bereits. Demnächst sollen VerbindungsbeamtenInnen nach Großbritannien, Österreich, Italien und in die skandinavischen Länder entsandt werden. Polizeiabkommen u.a. zur „Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ existieren bereits mit Finnland (4.11.1999), Litauen (4.4.2000) und Deutschland (18.2.2002), weitere sollen folgen.²²

Moderne Staats-Zollgrenze

Dass eine restriktive Asylpolitik eine neue Fremden- und Grenzpolizei gebiert, ist aus Westeuropa nicht unbekannt. Die bisherige EU-Außengrenze an Oder und Neiße allerdings wurde auf deutscher Seite seit

²² Ratsdok. 11087/02 v. 23.7.2002

den 1990er Jahren auf eine Kombination von Elektronik und Denunziationsbereitschaft der Bevölkerung gegründet. Die neue EU-Außengrenze am Bug kehrt mit der PHARE-Programmatik zur Staats-Zollgrenze des 18. und frühen 19. Jahrhunderts zurück, bei der sich die Grenzüberwachung auch gegen die Bevölkerung richtete, die innerhalb der Zollgrenzen lebte. Heimliche Grenzüberschreitung oder aber die Blockade der Grenzübergänge gehörten seinerzeit zu einem legitimen Mittel der sozialen Auseinandersetzung. Ausgedient hat das Modell der militärischen Frontstellung gegenüber den Nachbarstaaten. Stattdessen gleichen sich neue polizeiliche und militärische Mittel an, wo es um die Bekämpfung von armutsgeprägten, grenzüberschreitenden „Feinden“ geht.

Die PHARE-Programme mit ihrem ökonomischen, neoliberalen Zuschnitt sind sicherlich ein Diktat aus Brüssel und Berlin. Von der Zerstörung der informellen Grenzökonomien verspricht sich aber auch eine neu entstandene polnische Elite Vorteile. Sie sieht den EU-Beitritt als politische wie wirtschaftliche Chance, um aus der Jahrhunderte langen Peripherisierung auszubrechen. Auch sie wird ein Interesse daran haben, dass die Grenzpolizei die kontrollierten Verkehrskorridore einigermaßen barrikadenfrei halten und einen Teil der unerwünschten Flüchtlinge und MigrantInnen nach Osten abschieben kann.

Die Frage, ob in Ostpolen ein Labor für neue exekutive Vollmachten entsteht, ausgeübt von mobilen, durch Kommunikationstechnologie vernetzte Einheiten, verdient in den folgenden Jahren größte Aufmerksamkeit. Ob dies möglich ist, hängt nicht nur von polizeilichen Konzepten und der bekanntlich störungsanfälligen Überwachungselektronik ab. Die Grenzbevölkerung hat seit Beginn des Beitrittsprozesses immer wieder gegen das neue Grenzregime demonstriert und mehrfach die Region durch Blockaden lahmgelegt. Sie hat erzwungen, dass die Visapflicht für die Staatsangehörigen der Nachbarländer nicht schon früher eingeführt wurde. Die Interessen von Flüchtlingen und MigrantInnen könnten sich dauerhaft mit sozialen Strukturen der dortigen Armut verbinden.

Helmut Dietrich ist Mitbegründer der „Forschungsgesellschaft Flucht und Migration“ und lebt in Berlin.

Die neue Ostgrenze der EU

Ein Bericht aus der Ukraine, Ungarn und Rumänien

von Elisabeth Schroedter

In 17 Monaten wird die Außengrenze der Europäischen Union über die Karpaten verlaufen. Die neue Grenze trennt die Ukraine von Polen, der Slowakei, Ungarn und Rumänien.

Eigentlich stehen die wirtschaftlichen und sozialen Probleme in diesen Ländern oben auf der Tagesordnung. Aber die Sicherung dieser Außengrenze ist Voraussetzung dafür, dass sich die Westgrenze der Beitrittsländer zum jetzigen EU-Gebiet öffnet. Als zentrale Aufgabe wurde den Kandidaten aufgetragen, die „illegale Migration“ in die Europäische Union aufzuhalten. Misserfolge auf diesem Gebiet werden streng bestraft. Die EU-Kommission für den Bereich Innen und Justiz hat bereits Sanktionen im Rahmen eines „Safe-clause-Mechanismus“ angekündigt, wenn es den neuen Mitgliedstaaten nicht gelingt, die Flüchtlingsströme aufzuhalten. Als Folge, so wird angedroht, würden die Binnengrenzkontrollen für Menschen aus den neu beigetretenen Ländern wieder eingeführt oder gar nicht erst aufgehoben.

Ich habe im Sommer auf einer Reise durch die Karpaten einige Posten an der künftigen EU-Außengrenze besucht und auf beiden Seiten dieser Linie mit Grenzpolizisten diskutiert. Der folgende Bericht bezieht sich auf zwei Beitrittsstaaten – Ungarn und Rumänien – sowie auf die Ukraine, die bisher nur ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU – ohne Beitrittsklausel – geschlossen hat. Die Regierung hofft aber, eines Tages ebenfalls ein Assoziationsabkommen mit der Europäischen Union aushandeln zu können.

Die Ukraine – Dienstleister für die Festung Europa

Mit Generalleutnant Oleksandr Bruchowetzki steht ein erfahrener Militär an der Spitze des ukrainischen Grenzschutzes. Die Grenztruppen, so

betont er, seien keine militärischen Einheiten im eigentlichen Sinne. Man trage zwar Schusswaffen, verfüge aber nicht mehr über Panzerfahrzeuge oder anderes schweres militärisches Gerät, wie das bei den paramilitärischen OMON-Truppen der Sowjetzeit üblich war. Vor zwei Jahren habe eine Reform begonnen, die die Grenztruppen in eine zivile Struktur überführen soll. Das Gesetz über die Grenzschutzbehörde liege erst im Entwurf vor. Zusätzlich seien 40 weitere Gesetze und 50 Erlasse zu ändern. Der Reformprozess wird sich also noch lange hinziehen.

Die Behörde für die Grenztruppen ist eine Institution der Nationalen Sicherheit, die gleichzeitig dem Innenministerium, dem Verteidigungsministerium und dem Geheimdienst untersteht. Das Innenministerium wurde per Präsidentenerlass mit der Bekämpfung der illegalen Migration beauftragt. Das Programm dazu stammt aus der Grenzbehörde selbst. Dank der Beratung aus Deutschland hat man die Struktur bereits dem westlichen Muster angepasst. Den vier regionalen Kommando-Bereichen (Nordwesten, Südosten, Süden und Krim) unterstehen insgesamt 29 Grenztruppen-Einheiten, welche wiederum von aktiven Unter- und Serviceeinheiten unterstützt werden.

Stolz verweist Bruchowetzki auf eine Passage aus den Schlussfolgerungen des EU-Ukraine-Gipfeltreffens vom Juli 2002:

„Die EU begrüßt die ukrainischen Bemühungen, ein System zur effizienten und umfassenden Grenzüberwachung an allen ukrainischen Grenzen zu entwickeln. Solch ein System wird ebenfalls zur weiteren Stärkung des Kampfes gegen illegale Aktivitäten beitragen. Die EU wird ihre erhebliche Hilfe in diesem Bereich fortsetzen. Wir sehen dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen mit der Ukraine entgegen. Wir ermutigen alle Länder der Region, gegenseitige Rückübernahmeabkommen zu schließen. Die EU wiederholt ihren Willen, dass sie die Ukraine in ihren Bemühungen unterstützt, mit ihren Nachbarländern Rückübernahmeabkommen abzuschließen. Wir sehen ebenfalls positiv einer Fortsetzung unseres Dialogs in Visumfragen entgegen, der eine Prüfung der Vorschläge der Ukraine einschließt.“¹

Diese Worte seien das höchste Lob, das seiner Behörde und den 40.000 ukrainischen Grenzsoldaten bisher von der Europäischen Union zuteil geworden sei. Bruchowetzki sieht seine Truppen in der Vorreiterrolle bei dem Wunsch der Regierung, die Ukraine in die Europäische Union zu integrieren. Die Ukraine sei bereit, die Rolle einer Schutzmauer für die Europäische Union zu übernehmen, erwarte aber auf der anderen Seite

1 EU-Ukraine Summit: Joint statement, Kopenhagen 4.7.2000 (eigene Übersetzung)

finanzielle Unterstützung, vergleichbar der für die Beitrittsländer, und mehr Entgegenkommen der EU, wenn es um Reiseerleichterungen für ukrainische BürgerInnen in den Westen geht.

Kommt die Ukraine über die Grenzüberwachung in die EU?

Ein besonderer Aktionsplan der Innen- und Justizpolitik beschreibt, nach welchen Prämissen die praktische Kooperation mit der Europäischen Kommission und dem Rat sowie bilateral mit den EU-Staaten entwickelt werden soll. Ganz oben steht dabei die EU-Hilfe für ein umfassendes Grenzüberwachungssystem und der Kampf gegen die „illegale Migration“. Ein Unterstützungsprogramm zur Bekämpfung des Schleusertums soll bereits im nächsten Jahr anlaufen. Der Aktionsplan selbst und der auf seiner Basis entwickelte Maßnahmenkatalog vom Juni dieses Jahres sind die ersten konkreten Dokumente. Sie sichern der Ukraine weit über die erwähnten Maßnahmen hinaus technische Unterstützung aus dem Westen für ihre Leistungen, den Strom der Flüchtlinge gen Westen aufzuhalten. Neben Besuchen bei den Kollegen in Westeuropa, so Bruchowetzki, soll es in den nächsten Jahren auch technische Ausrüstung für die Grenzübergänge und die Überwachung der grünen Grenze geben. Die EU-Kommission hat auch ein Training in Sachen „Identifizierung gefälschter Dokumente“ für die ukrainischen Grenztruppen zugesagt. Für die Zusammenarbeit mit Europol steht noch kein Datum im Maßnahmenplan, aber bereits ab diesem Jahr soll die Ukraine in die spezielle Ratsarbeitsgruppe einbezogen werden.

Der einzige Nachteil des Maßnahmenkatalogs sei, so der Generalleutnant, dass er keine konkreten Zahlen für die Finanzierung beinhalte. Da die eigenen Haushaltsmittel begrenzt seien, wären ihm Zahlen lieber als das weiße Papier politischer Absichtserklärungen. Auch Arbeitsgruppen gäbe es bereits eine ganze Menge. Schon in der „gemeinsamen Strategie“ der EU für die Beziehungen zur Ukraine von 1999, die als Fundament für eine privilegierte Beziehung verstanden werden soll, wird hervorgehoben, wie wichtig es sei, dass beide Partner in der Sicherung der Grenzen und im Kampf gegen die „illegale Migration“ eng zusammenarbeiten. Inzwischen wurde eigens dafür eine Arbeitsstruktur im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA), auf dem ansonsten die wirtschaftlichen Beziehungen zur Ukraine basieren, geschaffen (Unterausschuss für Innen- und Justizpolitik).

Die ukrainischen Grenztruppen haben sich ein eigenes Vierjahresprogramm zum Kampf gegen die „illegale Migration“ gegeben. Der darin enthaltene Katalog von Maßnahmen kann sich durchaus mit denen messen, die derzeit in der EU diskutiert werden. Wissend um die steigende Abneigung gegenüber Fremden im westlichen Europa, hofft die ukrainische Regierung hier mit ihren Serviceleistungen punkten zu können, um so die Tür zur EU vielleicht eher zu öffnen. Zehntausende würden jährlich durch die Ukraine in den Westen reisen, stellte der Generalleutnant fest. Grenzübergänge würden selten benutzt, meist nur dann, wenn die Flüchtlinge in Fernlastkraftwagen oder Güterzügen in den Westen gelangen wollen. Ohne Mitarbeit der Bevölkerung in den Grenzregionen hätten die Grenztruppen keine Chance, die „Illegalen“ aufzuspüren. Nicht nur im Gespräch mit dem Generalleutnant, auch bei den Grenzsoldaten an den Checkpoints begegneten wir der Ansicht, dass die „Illegalen“ Teil des internationalen Verbrechens seien und Drogen und Waffen mit sich bringen würden. Somit stellten sie nicht nur für den Westen, sondern auch für die ukrainische Bevölkerung eine Gefahr dar.

Nach Bruchowetzkis Einschätzung betreten die meisten MigrantInnen das Transitland Ukraine legal als TouristInnen oder StudentInnen. Deshalb würden jetzt nicht nur Eingeladene an der Grenze überprüft, sondern auch die Einladenden. Da die Propiska, die Wohnortregistrierung aus Sowjetzeiten, abgeschafft wurde, ist es jetzt Aufgabe der Grenzpolizei, alle AusländerInnen bei der Einreise präzise zu registrieren, um sie dann während ihres Aufenthalts im Landesinnern überprüfen zu können.

Die ukrainische Ostgrenze hat größere Bedeutung

Die EU, so kritisiert der Generalleutnant, habe nur ihre eigene neue Außengrenze im Blick, die Probleme der Ukraine hingegen lägen nicht an ihrer Westgrenze, sondern an der ca. 5.000 Kilometer langen Grenze im Osten und Süden. Hier seien elf Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die nationalen Grenzen der Ukraine noch nicht festgelegt. Die Verhandlungen mit Belarus, Russland und Moldawien kommen nur mühsam voran.

Jenseits der ukrainischen Grenze liegt im Süden das Konfliktfeld Transnistrien – zwar auf dem Staatsgebiet, aber außerhalb jeglicher Machtbefugnis Moldawiens. Die selbsternannte Republik Transnistrien bildet ein Sammelbecken der letzten Stalinisten und ist Standort der 14.

Division der russischen Armee, die sich jetzt Friedenstruppe nennt und sich den Zugang zu Russland offen halten will. Im Osten zielt sich Russland, eine internationale Grenze zur Ukraine anzuerkennen. Im verarmten Belarus des Diktators Lukaschenka ist die Grenzkontrolle mit Geld leicht auszusetzen. Die Ukraine befürchtet, die ganze Last der Flüchtlinge aus den asiatischen Krisengebieten schultern zu müssen, wenn sie die Ostgrenzen nicht abdichtet. Dazu aber gibt es weder Geld in der Staatskasse noch die Akzeptanz in der Bevölkerung.

So kommen etwa die meisten der ca. 20 Millionen Menschen, die jährlich am Übergang Mamalhya, auf der ukrainischen Seite der Grenze zu Moldawien, kontrolliert werden, aus den anliegenden Orten. Nur langsam haben sich die Leute daran gewöhnt, über den Grenzpunkt und ins Ausland zu gehen, um Freunde und Verwandte zu besuchen. Mamalhya lag vor elf Jahren noch im Innern der Sowjetunion. Der internationale Grenzübergang ist neu. Die Grenzsteine sollen erst in nächster Zeit eintreffen. Der internationale Transitverkehr ist hier eher bescheiden, täglich etwa 40 LKWs und einige Touristenbusse wie z.B. der Linienverkehr nach Prag. Der Zoll des Bereiches verweist auf eine Bilanz von 66 aufgedeckten Schmuggelfällen, wovon allerdings 57 Bagatellen waren. Unserer kleinen Delegation wurde auch das bedeutendste technische Gerät der Station vorgeführt, ein Kleinbus amerikanischer Herstellung, in dem Gepäckstücke geröntgt werden können. Man hofft auf weitere Technik, sei aber mit dem Ford schon besser ausgerüstet als die moldawischen Kollegen auf der anderen Seite, bei denen es manchmal sogar an elektrischem Strom fehle. Im letzten Jahr konnten hier 10 bis 15 Gruppen von Chinesen aufgehalten werden, die illegal die Grenze überqueren wollten. Inzwischen habe sich herumgesprochen, dass hier kontrolliert wird.

Musterschüler Ungarn – Mauern im Vielländereck

István Szepesy ist verantwortlich für die Überwachung von 300 Kilometern ungarischer Grenze am Ländervieleck zur Slowakei, zur Ukraine und zu Rumänien. Ungarn, der Musterknabe unter den EU-Beitrittskandidaten, hat bereits eine hochgerüstete Grenze, denn mit dem Beitritt will das Land den Antrag stellen, die Kontrollen an den Binnengrenzen aufzuheben. Damit das passiert, muss die Überwachung des ungarischen Teils der künftigen EU-Außengrenze den Wünschen der Hardliner Deutschland, Österreich und Großbritannien entsprechen. Szepesy kann

sich nicht über Personalmangel beklagen. Ihm unterstehen 1.700 Personen. Jährlich wird das Personal um 300-400 Beamte verstärkt.

Die technische Ausstattung ist beeindruckend. Kein Grenzübergang, den wir auf unserer Reise besuchten, war so perfekt gerüstet wie jener in Zahony. Dank der reichlichen Gelder aus dem PHARE-Hilfsfonds der EU gibt es hier automatisierte Grenzkontrollen mit Kameras, die jede Durchfahrt registrieren, das Kennzeichen fotografieren und über einen angeschlossenen Computer mit der Fahrzeugfahndung abgleichen. Passlesegeräte sind auf dem neuesten Stand der Technik und werden durch hochqualifiziertes Personal bedient. Leistungsstarke Infrarotdetektoren und CO₂-Sonden zum Nachweis ausgeatmeter Luft entdecken heimliche GrenzgängerInnen auch im Innenraum von Containern oder LKWs. Im Rahmen eines Pilotprojekts werden bereits mehrere Übergänge an der künftigen ungarischen EU-Außengrenze Schengen-konform betrieben. Allein aus PHARE-Mitteln gab es 160.000 Euro für die Computer- und 500.000 Euro für weitere technische Ausrüstungen. Unterstützung kommt hauptsächlich aus Deutschland, in Managementfragen beraten auch Experten aus Frankreich und Österreich. Die EU finanzierte Ausbildungskurse. Das Führungspersonal wurde in für Osteuropa zentral organisierten Seminaren geschult.

Für die Überwachung der grünen Grenze stehen Infrarotkameras auf Fahrzeugen oder als Handgerät zur Verfügung. Die nächtlichen Grenzpatrouillen sind mit Nachtsichtgeräten und Bewegungsmeldern ausgestattet. Hinzu kommen Schnellboote für Kontrollen auf der Theis. Laut Szepesy führt eine der wichtigsten Migrationsrouten durch dieses Grenzgebiet. Die Schleuser würden allerdings die Grenzanlagen großräumig umgehen. Die ungarische Grenzpolizei könne aber dank ihrer Technik an der grünen Grenze und der guten Zusammenarbeit mit dem Geheimdienst im Landesinnern immer größere Erfolge verzeichnen. Erst wenige Tage vor meinem Besuch habe man eine Gruppe von 20 MigrantInnen aufgegriffen.

Die Zusammenarbeit mit den ukrainischen Kollegen sei gut, berichtet Szepesy. Man tausche systematisch Informationen aus, jede Schicht nähme Kontakt zu den Kollegen auf der anderen Seite auf. Nur bei der Rücknahme von Flüchtlingen hake es. Die Ukraine nehme MigrantInnen nur unter den Umständen zurück, die im bilateralen Rückübernahmeabkommen beschrieben sind. Illegal eingereiste Personen, denen aufgrund der politischen Situation in ihren Heimatländern Asyl gewährt werden muss, dürfen aus Ungarn nicht in die Ukraine zurückgeschoben werden,

da dort ein illegaler Grenzübertritt als Straftat geahndet und vor Gericht behandelt wird, ohne die Fluchtursache zu berücksichtigen. AfghanInnen würden generell in die Ukraine zurückgeschoben, erklärte uns Szepesy. Ob die Ukraine die Flüchtlingsgruppe dann allerdings aufnimmt, ist eine andere Frage.

Für Szepesy ist der eigentliche Grund für die Ablehnung von Rückübernahmen in der militärischen Struktur der ukrainischen Grenztruppe zu suchen. Untergebene hätten Angst, gegenüber ihren Vorgesetzten zuzugeben, dass es in ihrer Schicht „Illegalen“ gelungen sei, die Grenze zu überqueren. Zudem habe der ukrainische Staat kein Geld für die Versorgung der Flüchtlinge und ihren Rücktransport in die Herkunftsländer.

Ausbauprojekte auf beiden Seiten

Neben der elektronischen Hochrüstung gibt es auf ungarischer Seite ein großes Interesse daran, den wachsenden Grenzverkehr auf der Straße zügig abzuwickeln. Denn die Wirtschaftsströme Richtung Osten darf die Grenze auf keinen Fall verhindern. Davon leben die Menschen in der ungarischen Ostregion. Deshalb wurde ein modernes LKW-Terminal für 3,6 Millionen Euro gebaut. Davon bezahlte die ungarische Regierung 2,5 Millionen Euro. Aus PHARE-Geldern kamen zusätzliche 1,1 Mio. Euro. Aber auch die Gebäude zum Abwickeln des Personenverkehrs werden neu gebaut. Dafür sind 5,8 Mio. Euro eingeplant. Die EU steuert 2,5 Mio. Euro bei, der Anteil Ungarns wird 3,3 Mio. Euro betragen.

Vom Grenzpunkt Zahony zum ukrainischen Grenzpunkt Tisa auf der anderen Seite der Theis spannt sich eine gewaltige Stahlbrücke. Der warmherzige Empfang auf der ukrainischen Seite und der Stolz über die eigenen mächtigen Grenzanlagen sollen darüber hinwegtäuschen, dass man sich hier sehr wohl darüber bewusst ist, dass man vor den Toren der EU stehen gelassen wurde. Mit dem Grenzübergang Tisa will die Ukraine Westeuropa beweisen, dass sie Willens ist, sich den westlichen Standards der Grenzabfertigung zu nähern. Dank der TACIS-Gelder von 3 Mio. Euro für grenzüberschreitende Zusammenarbeit konnte man das alte Güterverkehrsterminal erneuern und erweitern. Jetzt können an diesem Knotenpunkt zwischen Ost und West bis zu 500 LKWs und 80 Passagierbusse in 24 Stunden abgefertigt werden, doppelt so viele wie früher. Gleichzeitig wurden die Abfertigungszeiten verkürzt. 1998 gab die EU noch einmal 500.000 Euro für Spezialausrüstung und Trainingsprogramme aus, die es nun auch der ukrainischen Seite erlauben, den Inhalt

von Lastkraftwagen genauer auf Schmuggelware oder darin versteckte Menschen zu untersuchen. Die Absurdität einer doppelt aufgerüsteten Grenze wird nirgends so deutlich wie hier. Trotz der enormen Investitionen sind deshalb Staus an der Grenze vorprogrammiert.

Rumänien – aus Militärs sollen Grenzpolizisten werden

Bei meinem Besuch im August erlebte ich die rumänischen Grenzpolizisten in ihren letzten Tagen als Militärs. 46 Gesetze mussten für die Zivilisierung der Behörde geändert werden. Die Entmilitarisierung und Professionalisierung soll die rumänische Polizei an internationale und EU-Standards heranführen. Diese Reform bezieht neben der regulären Polizei und der Grenzpolizei auch die Generaldirektion für Datensicherung, die nationale Behörde für Flüchtlingsangelegenheiten sowie das Generaldirektorat für Geheimdienst und Innere Sicherheit ein. Die Regelungen zum Beamtengehalt sind allerdings noch nicht getroffen worden, obwohl die Reform am 24. August wirksam werden sollte. Es bleibt vorerst weiter beim militärischen Sold. Die militärische Rangordnung wird exakt in die Beamtenstruktur überführt. Führungskräfte erhalten zwar zusätzliches Training in sog. ziviler Führung, ihre Eignung wird dann aber noch einmal überprüft. Als Maßnahme gegen Korruption müssen Polizisten in Führungspositionen ihre Vermögensverhältnisse offenbaren. Bis Jahresende werden 917 Wehrpflichtige entlassen und durch Zivilangestellte ersetzt.

Als nationale Behörde der Grenzpolizei entsteht ein Generalinspektorat. Um die Arbeit der Grenzpolizei effizienter auf die Besonderheiten des jeweiligen Grenzabschnitts abzustimmen, wurden territoriale Direktorate mit erweiterten Befugnissen und Entscheidungshoheiten geschaffen. Jedes Direktorat ist zuständig für die Grenze zu einem Nachbarstaat bzw. für die Seegrenze am Schwarzen Meer.

Die Grenzpolizei erhält einen Berufskodex, der sie verpflichtet, bei der Ausübung ihres Dienstes die Grundsätze der Unparteilichkeit, Nicht-Diskriminierung, Verhältnismäßigkeit und des angemessenen Handelns einzuhalten. Im Gegensatz zu früher unterliegt nun die Polizei zivilen Gerichten. Grenzpolizisten erhalten jetzt eine Ausbildung, nach der sie einen speziellen Beamtenstatus erreichen können. Diskriminierung aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, Nationalität, Geschlecht, Besitz, Religion oder sozialem Hintergrund sind im Aufnahmeverfahren in den Polizeidienst jetzt gesetzlich verboten. In Gemeinden, wo eine Minderheit

einen Bevölkerungsanteil von über 20 % hat, müssen Polizisten angestellt werden, die die Sprache dieser Bevölkerungsgruppe sprechen. Ich besuchte in Oradea die einzige rumänische Schule der Grenzpolizei. Sie wurde 1992 gegründet und ist dem Generalinspektorat unterstellt. Geleitet wird sie von (Noch-)Oberstleutnant Ovidiu Stanciu.

Im Jahre 2002, so Stanciu auf meine Nachfrage, konnten sich erstmals auch Frauen für die Ausbildung in der Grenzpolizei melden, ihr Anteil an den Bewerbungen habe gleich 80 % betragen. Darauf reagierten die ehemaligen Militärs mit Quoten für Männer. Der Beruf des Grenzpolizisten ist deshalb so attraktiv, weil er einer der wenigen sicheren Arbeitsplätze ist und überdurchschnittlich bezahlt wird (knapp 5 Millionen Lei für Berufsanfänger, ca. 150 Euro). Das hohe Gehalt spielt angesichts der schlechten wirtschaftlichen Lage des Landes eine große Rolle.

In den Grundkursen sollen die Grenzpolizisten auf ihre Polizeiaufgaben als „Dienstleister“ für die rumänischen BürgerInnen ausgerichtet werden. Neu für Rumänien ist, dass die Sensibilisierung für Menschenrechtsfragen integriert ist. Die Ausbildung insgesamt steckt allerdings noch in den Kinderschuhen. Unterstützung erhält man u.a. durch die Bundesgrenzschutz-Schule im niedersächsischen Eschwege. Die Fortbildung der Grenzpolizisten wird in Zusammenarbeit mit Experten aus der EU entwickelt und teilweise auch von der EU finanziert. Vorgesehen ist eine Reihe von Ausbildungseinheiten zum Schengen-Acquis und zum Schengener Informationssystem, die dafür sorgen sollen, dass Rumänien seine Verpflichtungen gegenüber den EU-Staaten einlösen kann.

Nach Jahrzehnten des Polizeistaats ist diese Reform für Rumänien ein bedeutender Schritt zum demokratischen Rechtsstaat. Allerdings wird es noch eine ganze Weile dauern, bis sowohl die Polizisten als auch die Bevölkerung die im Polizeistaat eingeschliffenen undemokratischen Mechanismen ablegen werden. Der Austausch mit westlichen Kollegen kann sicher dazu beitragen, dass sich der Rechtsstaat im rumänischen Polizeiwesen schneller etabliert. Ob dadurch aber eine humanere Asylpolitik in Rumänien befördert wird, bleibt solange fraglich, wie die bisherigen EU-Staaten – und Deutschland vorneweg – den Beitrittsstaaten die Abschottung der Außengrenzen verordnen.

Elisabeth Schroedter ist Mitglied der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament.

Terrorismusbekämpfung in der EU

Ein Jahr nach dem 11. September

von Mark Holzberger und Heiner Busch

Die Terrorismusbekämpfung hat der Innen- und Justizpolitik der EU neuen Treibstoff zugeführt. Wohin die Reise gehen soll, ist einem 64 Punkte umfassenden „Fahrplan“ zu entnehmen, der seit Oktober 2001 ständig aktualisiert wird.¹

Der Entwurf für eine gemeinsame Terrorismus-Definition hat offenbar bereits vor den Anschlägen vom 11. September 2001 in einer Schublade der EU-Kommission gelegen, denn präsentiert wurde er bereits acht Tage danach. Am 22. Juni 2002 trat der entsprechende Rahmenbeschluss in Kraft.² Die Mitgliedstaaten haben ihn nun in ihr Strafrecht zu übernehmen; d.h. unter anderem, dass sie entweder einen Straftatbestand der „terroristischen Vereinigung“ neu einführen oder – wie Deutschland und fünf weitere EU-Staaten – bereits bestehende Regelungen anpassen müssen.

Unter Strafe zu stellen sind nicht nur das Anführen (im deutschen Strafrecht: „Rädelsführerschaft“) und die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, sondern ähnlich wie in den deutschen §§ 129a und b StGB auch deren Unterstützung. Derartige Organisationsdelikte erleichtern eine Verurteilung, weil nicht mehr der Nachweis einer konkreten Tat, sondern nur noch die Zurechnung zu einer entsprechenden „Vereinigung“ erforderlich ist. Seine wesentliche Wirkung entfaltet das politische Strafrecht jedoch erfahrungsgemäß im Vorfeld des gerichtlichen Verfahrens. Es ermöglicht eine Vielzahl von Ermittlungsverfahren und

1 aktuelle Version: Ratsdok. 13909/1/02 v. 14.11.2002

2 Amtsblatt der EG L 164 v. 22.6.2002; Entwurf: KOM (2001) 521 endg. v. 19.9.2001

damit die Einschüchterung sowie das systematische Ausspionieren der Betroffenen und ihres politischen Umfeldes.

Der Begriff der „terroristischen Vereinigung“ ist gekoppelt an einen Katalog von Straftaten, die in Zukunft als „terroristisch“ gelten sollen, „wenn sie mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.“ Zu dem Katalog gehören nicht nur Tötungsdelikte, Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit oder Geiselnahmen, sondern auch „schwer wiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, ... einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können.“ Die Kommission wollte in ihrem Entwurf bereits die „widerrechtliche Inbesitznahme“ solcher Einrichtungen zu einer „terroristischen Straftat“ erklären.

Nach Protesten von Bürgerrechtsorganisationen fügte der Rat u.a. in der Präambel eine Beschwichtigungsformel ein, wonach dieser Rahmenbeschluss „nicht dahin gehend ausgelegt werden kann, dass er Grundrechte oder -freiheiten wie die Versammlungs-, Vereinigungs- oder Meinungsfreiheit, einschließlich ... des damit zusammenhängenden Demonstrationsrechts, schmälert oder behindert.“ Diese wohltonenden Worte verhindern allerdings nicht, dass sozialer Protest, insbesondere wenn es dabei zu größeren Sachbeschädigungen kommt, in eine terroristische Ecke gerückt wird. Zum einen hat die Präambel keinen unmittelbaren Einfluss auf die rechtliche Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten. Zum anderen haben sowohl der Rat als auch die einzelnen Mitgliedstaaten anlässlich der Proteste gegen die Gipfeltreffen des letzten Jahres in Göteborg und Genua erklärt, dass gewalttätige Proteste eben nicht durch die Versammlungsfreiheit gedeckt seien.

Der jüngst veröffentlichte „Bericht über Lage und Entwicklung des Terrorismus in Europa“ nennt denn auch z.B. „kleine gewalttätige anarchistische Gruppen“ in Spanien, die, „eingebunden in eine Art internationales Netzwerk, eine reale Gefahr für spanische Institutionen“ darstellen. In Italien würden „Gruppen und Einzelpersonen“ eine „Strategie verfolgen, das Establishment zu destabilisieren“ und öffentlich Solidarität mit inhaftierten Anarchisten bekunden. Das „terroristische“ Lage-

bild wird schließlich abgerundet durch die Erwähnung belgischer Tier-
schützer. Von rechtsextremer Seite bestehe hingegen lediglich eine ab-
strakte Gefahr von „Anschlägen durch Einzelpersonen“.³

EU-Terror-Liste

Am 27. Dezember letzten Jahres verabschiedete der Rat zwei zusammen-
hängende Gemeinsame Standpunkte „über die Bekämpfung des Terro-
rismus“ und „die Anwendung besonderer Maßnahmen“.⁴ In letzterem
findet sich erstmals eine öffentliche Liste von Personen und Organisatio-
nen, die die EU nun offiziell dem Terrorismus zurechnet. Voraussetzung
für die Aufnahme in die Liste ist nicht eine rechtskräftige Verurteilung,
sondern nur, dass „eine zuständige Behörde gestützt auf ernsthafte und
schlüssige Beweise oder Indizien“ strafrechtliche Ermittlungen wegen des
Verdachts der Begehung bzw. Unterstützung einer terroristischen Straftat
aufgenommen hat. Eine nachvollziehbare Begründung – eine Verbindung
von Organisation bzw. Person und Straftaten – sind die Behörden auch
nach mehrmaliger Überarbeitung der Liste schuldig geblieben.

In der ersten Fassung enthielt sie 29 Personen und 13 Organisatio-
nen, in der vom Dezember 2002 sind es 52 Personen und 33 Organisa-
tionen.⁵ Der Personenkreis besteht aus 25 Arabern, einem Philippino und
26 Basken. Von den zehn aus der EU stammenden Organisationen kom-
men zwei aus Griechenland, sechs aus Nordirland (vier loyalistische und
zwei republikanische, die IRA ist nicht aufgelistet) und zwei aus dem
spanischen Staat. Der baskischen ETA werden dabei kurzerhand fünf
Organisationen zugerechnet, die bis zu ihrem kürzlichen Verbot in der
Legalität operierten (darunter die Gefangenenhilfsorganisation Gestoras
pro amnistía). Unter den restlichen 23 Gruppierungen finden sich sieben
palästinensische, zwei Siedler-Gruppierungen aus Israel, drei Gruppen
aus dem arabischen Raum, zwei aus der Türkei (die PKK und Dev Sol),
die Volksmudjaheddin aus dem Iran, drei Sikh-Gruppierungen aus Indi-
en, die rechten Paramilitärs AUC und die linke Guerilla FARC aus Ko-
lumbien, der Leuchtende Pfad aus Peru, die Aum-Sekte aus Japan und
seit neuestem die Neue Volksarmee der Philippinen.

3 Ratsdok. 14280/1/02 v. 28.11.2002

4 Amtsblatt der EG L 344 v. 28.12.2001

5 Amtsblatt der EG L 344 v. 28.12.2001, L 295 v. 30.10.2002 und L 337 v. 13.12.2002

Zwei dieser Organisationen haben mittlerweile beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Erwähnung auf der Liste eingelegt: Die Volksmudjaheddin heben hervor, dass sie erstens nicht angehört wurden und zweitens lediglich „gegen Tyrannei und Unterdrückung“ im Iran kämpften, sich aber nicht gegen ein demokratisches Regime stellen würden. Die Bevollmächtigten der PKK verweisen u.a. darauf, dass die Organisation vor kurzem aufgelöst wurde und sich überdies seit 1999 nur noch „mit friedlichen und politischen Mitteln“ betätigt habe. Die neue Organisation KADEK figuriert – noch – nicht auf der Liste.

Die Zusammenstellung der „terroristischen Vereinigungen“ lässt kein nachvollziehbares Schema erkennen. Sie folgt offenkundig primär politischen Opportunitäten und Partikularinteressen der Mitgliedstaaten. Dies wird inzwischen auch intern moniert: Die Liste sei dahingehend zu differenzieren, inwiefern die darin aufgeführten Organisationen an Friedensverhandlungen beteiligt sind bzw. ob sie überhaupt eine Gefahr für die EU darstellen.⁶ Letzteres ist übrigens – folgt man dem bereits zitierten neuesten Terrorismus-Lagebericht der EU – bei keiner einzigen der in der Liste aufgeführten außereuropäischen Organisationen der Fall.

Die rechtlichen Konsequenzen einer Erfassung in der Liste ergeben sich zunächst aus den genannten Gemeinsamen Standpunkten: Erstens wollen sich die Mitgliedstaaten eine „möglichst weitgehende Amtshilfe“ gewähren. Zu deren Optimierung beschloss der Rat auf spanischen Vorschlag einen besonderen Informationsaustausch via Europol und Eurojust.⁷ Zweitens sollen die Mitgliedstaaten „vor Gewährung des Flüchtlingsstatus“ sicherstellen, „dass der betreffende Asylbewerber keine terroristischen Handlungen geplant, erleichtert oder sich daran beteiligt hat.“ Das würde bedeuten, dass sämtliche Flüchtlinge im Rahmen des Asylverfahrens politisch zu überprüfen wären. Die EU-Kommission soll dazu Vorschläge erarbeiten. Drittens sollen sämtliche „Gelder und sonstige Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen“ der aufgeführten Organisationen sowie Personen von außerhalb der EU eingefroren werden.

6 Ratsdok. 10729/02 v. 11.7.2002

7 Ratsdok. 7756/4/02 v. 14.6.2002 und 10633/02 v. 3.7.2002

„Finanzierung des Terrorismus“

Was das bedeuten kann, zeigt der Fall des Führers der philippinischen Neuen Volksarmee, José Maria Sison, der seit Jahren als Asylberechtigter in den Niederlanden lebt. Die niederländische Regierung hat ihm nun sein Postscheckkonto, auf das ihm Sozialhilfe gezahlt wird, gesperrt. Die Gemeinde Utrecht entzog ihm darüber hinaus die Unterstützung für Essen, Kleidung und Krankenkasse. Zudem droht ihm die nachträgliche Aberkennung des Flüchtlingsstatus.⁸

Sison ist sowohl auf der EU-Terror-Liste als auch auf jener des UN-Sicherheitsrates aufgeführt. Die beiden Listen sind die Quellen, an denen sich Banken und Finanzinstitute für das Einfrieren von Geldern und für ihre Meldungen „terrorismus-verdächtiger“ Transaktionen zu orientieren haben. Zwischen den zentralen Geldwäsche-Meldestellen in der EU (sog. Financial Intelligence Units) hat die Multidisziplinäre Gruppe „Organisierte Kriminalität“ des Rates einen automatisierten Informationsaustausch vorgeschlagen.⁹

Politisch orientiert sich die EU weitgehend an den Vorgaben der Financial Action Task Force (FATF), einer freischwebenden Organisation, die ursprünglich auf Initiative der G8-Staaten entstand und inzwischen an das Sekretariat der OECD in Paris angebunden ist. Auf einer Tagung in Washington am 29./30. Oktober 2001, an der neben FATF-Mitgliedstaaten auch Vertreter von Europol teilnahmen, beschloss die FATF acht Empfehlungen gegen die „Finanzierung des Terrorismus“.¹⁰ Sie ergänzen die bestehenden 40 Empfehlungen in Sachen Geldwäsche, deren Umsetzung in den einzelnen Staaten die Gruppe jeweils überprüft.

Die FATF fordert die Staaten nun nicht nur auf, die Finanzierung des Terrorismus zu kriminalisieren, sich gegenseitig Amts- und Rechtshilfe zu leisten, Informationen auszutauschen sowie Banken und Finanzintermediäre wie im Geldwäschebereich zu Verdachtsmeldungen zu verpflichten. Sie wartet vielmehr mit zwei neuartigen Empfehlungen auf: Die erste befasst sich mit informellen Überweisungssystemen jenseits des Bankenwesens. Solche Systeme, die in den meisten Fällen nicht auf schriftlichen Unterlagen, sondern auf gegenseitigem Vertrauen beruhen, werden insbesondere von (politischen) Exilgemeinschaften benutzt. Sie

⁸ s. die Petition dagegen unter www.statewatch.org/news/2002/oct/10sison.htm

⁹ Ratsdok. 8517/02 v. 2.5.2002 und 9459/02 v. 31.5.2002

¹⁰ http://www1.oecd.org/fatf/SRRecsTF_en.htm

ermöglichen den MigrantInnen Überweisungen selbst in abgelegene oder Kriegsregionen, in denen die Banken nicht präsent sind oder für die sie völlig überhöhte Provisionen kassieren würden. Angeblich sollen aber auch terroristische Organisationen solche Wege genutzt haben. Die FATF verlangt nun, dass alle natürlichen und juristischen Personen, die solche alternativen Überweisungsdienste anbieten, registriert werden. Eine Zuwiderhandlung gegen die Registrierungspflicht sei unter Strafe zu stellen.

Zum anderen nimmt die FATF Non-profit-Organisationen aufs Korn. Sie seien besonders anfällig für Missbräuche: Terroristische Vereinigungen gäben sich als legitime Körperschaften aus. Sie benutzten Non-profit-Organisationen, um das Einfrieren ihrer Finanzen zu umgehen, sie zweigten Gelder in ihre Kassen ab. Die Staaten sollten deshalb ihre Vorschriften überprüfen. Wie das geschehen soll, erklärte die FATF im Oktober 2002 mit einer Darstellung von „best practices“.¹¹ Die „zuständigen Behörden“ des Staates, in dem die Organisation ihren Sitz hat, sollen mit dem Staat, in dem das Projekt stattfindet, Informationen austauschen und Ermittlungen koordinieren. Praktisch heißt das, dass z.B. Hilfsprojekte in Ländern mit repressiven Regimen nicht mehr möglich sind, weil die Identitäten von MitarbeiterInnen und Kontaktpersonen den Behörden eines solchen Staates auf dem Silbertablett der „Terrorismusbekämpfung“ präsentiert werden.

Institutionelle Aspekte

Nach den Anschlägen wurde eine Vielzahl neuer Ad-hoc-Gremien zur Terrorismusbekämpfung gegründet. Diese können hier nur skizziert werden: Dabei sind die Veränderungen innerhalb von EUROPOL noch am besten darstellbar. Die Europäische Polizeibehörde hatte bereits bei Inkrafttreten der Konvention Ende 1999 die Zuständigkeit zur Terrorismusbekämpfung erhalten. Aber erst im Schatten der Anschläge von New York und Washington gelang offenbar der institutionelle Durchbruch. Eingerichtet wurde eine zusätzliche Counter-Terrorism Task Force (CTTF), die sich zu zwei Dritteln aus Geheimdienstleuten zusammensetzt.¹² Die CTTF hat bislang eine generelle Bedrohungsanalyse sowie eine Studie über die Finanzierung des Terrorismus erarbeitet und dar-

11 http://www1.oecd.org/fatf/pdf/SR8-NPO_en.pdf

12 Berliner Zeitung v. 27.11.2002

über hinaus allgemeine analytische Arbeiten ausgeführt. Im November 2002 entschied der Rat, die CTTF bis März 2003 als dauerhafte Arbeitsgruppe innerhalb von EUROPOL zu institutionalisieren.¹³ Zur Intensivierung seiner Anti-Terrorismus-Aktivitäten wurden EUROPOL 5 Mio. Euro zusätzlich bewilligt. Damit sollen drei Projekte finanziert werden: zwei sichere Kommunikationsnetze (zur Koordinierung bei akuten terroristischen Aktionen), ein Lagezentrum zur Nutzung bei größeren terroristischen Anschlägen sowie die Durchführung von Seminaren, bei denen eine gemeinsame Methodik der Bewertung terroristischer Bedrohungen und Risiken entwickelt werden soll.¹⁴

Die sog. Task Force der Europäischen Polizeichefs tagt seit Anfang 2000 in regelmäßigen Abständen. Zwar gibt es nach wie vor weder eine Rechtsgrundlage noch irgendeine Kontrolle dieses Gremiums, dafür aber seit Juli 2002 eine neue Arbeitsstruktur, die die Anti-Terroraktivitäten der Task Force verbessern soll. Auch die Leiter der nationalen Nachrichtendienste treffen sich nunmehr regelmäßig, um den gegenseitigen Informationsaustausch in Sachen Terrorismusbekämpfung zu befördern.

Nach Art. 13 des EU-Rechtshilfe-Übereinkommens können die Mitgliedstaaten gemeinsame Ermittlungsgruppen bilden. Der Vertrag ist aber bisher nur von Portugal ratifiziert. Um dennoch solche Ermittlungsgruppen bilden zu können, hat der Rat im Juni 2002 einen Rahmenbeschluss verabschiedet, den die Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2003 in ihr Recht umzusetzen haben. „Nach Auffassung des Rates sollten diese Gruppen vorrangig zur Bekämpfung der von Terroristen verübten Straftaten eingesetzt werden.“ Daran sollen nicht nur Strafverfolger aus den EU-Staaten beteiligt werden, sondern auch „Vertreter von Behörden von Nichtmitgliedstaaten, insbesondere Vertreter von Strafverfolgungsbehörden der Vereinigten Staaten.“ Der Rahmenbeschluss „tritt außer Kraft, sobald das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen in allen Mitgliedstaaten in Kraft getreten ist.“¹⁵

Neben diesen Ermittlungsgruppen, die jeweils zu Zwecken der Strafverfolgung gebildet werden und damit an das Strafprozessrecht der betreffenden Staaten gebunden sind, hat der Rat auf Initiative Spaniens die Einsetzung „multinationaler Ad-hoc-Gruppen für die Erfassung und den

¹³ Ratsdok. 13699/1/02 v. 4.11.2002; EUROPOL-Jahresbericht 2001, S. 12 ff. (8381/02)

¹⁴ Ratsdok. 11702/02 v. 6.9.2002 = KOM (2002) 439 endg. v. 31.7.2002

¹⁵ Amtsblatt der EG L 162 v. 20.6.2002

Austausch von Informationen über Terroristen“ empfohlen. Sie bestehen aus VertreterInnen von Polizei und Geheimdiensten und werden von EUROPOL durch Analysen und Logistik unterstützt. Sie sollen „das Vakuum bei außer- oder vorgerichtlichen Ermittlungen“ schließen und agieren damit auf einer rein polizeirechtlichen Grundlage, wenn nicht überhaupt in der Grauzone geheimdienstlicher Schnüffelei. Zu den dabei gesammelten Vorfeld-Informationen sollen gegebenenfalls auch Daten über Vorgänge gehören, die in dem Land, in dem sich die verdächtige Person aufhält, nicht strafbar sind.¹⁶

Standardformular

Eine Intensivierung des Informationsaustausches bezweckt auch die Einführung eines „Standardformulars über Vorfälle mit terroristischem Hintergrund“. Ein Blick in die Genese dieser von der spanischen EU-Präsidentschaft im Januar 2002 lancierten Initiative zeigt, dass hiermit ursprünglich auch ein „diffuses Umfeld“ von Gruppen in die präventive Terrorismusaufklärung einbezogen werden sollte, die ihre „rechtmäßige Existenz dazu nutzen, Nebenaufgaben zu erfüllen, mit denen sie dazu beitragen, die ureigenen Ziele von Terrororganisationen zu unterstützen“. Der empfohlene Datenaustausch sollte sich daher auch auf die „Verhütung und ggf. Verfolgung gewaltgeprägter, im städtischen Umfeld verübter Aktionen radikaler Jugendlicher“ beziehen, „die von Terrororganisationen zunehmend manipuliert und für die Erreichung ihrer Ziele instrumentalisiert werden.“¹⁷

Die so formulierte Absicht ging selbst der EU zu weit. So wurde zwar der ursprüngliche Bezugspunkt beibehalten: die angebliche Instrumentalisierung von Demos und anderen Großveranstaltungen durch terroristische Gruppen. Dennoch sollen nur noch Personen erfasst werden dürfen, die „die wegen terroristischer Straftaten im Sinne des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung bereits vorbestraft sind.“ Schließlich sei dafür Sorge zu tragen, dass „die auszutauschenden Informationen sich nicht auf Personen beziehen, die ihre verfassungsmäßigen Rechte ... wahrnehmen“.¹⁸ Der Datenaustausch wird über das BDL-Netzwerk be-

¹⁶ Ratsdok. 5715/6/02 v. 22.4.2002

¹⁷ Ratsdok. 5712/02 v. 29.1.2002

¹⁸ Ratsdok. 5712/6/02 v. 29.5.2002

trieben, dem die Inlandsgeheimdienste und politischen Polizeien der Mitgliedstaaten angeschlossen sind.

Täterprofil und Rasterfahndung

Eine Weiterentwicklung dieser Idee stellt die von der dänischen EU-Präsidentschaft angeregte und vom Rat im November 2002 beschlossene Erstellung von Terroristenprofilen dar.¹⁹ Dabei sollen künftig auch die Geheimdienste – so wie es die Polizeibehörden einiger Mitgliedstaaten bereits praktizieren – eine Reihe „physischer, psychologischer und verhaltensbedingter Merkmale von Personen zusammenstellen, die in terroristische Handlungen verwickelt sind.“ Diese Informationen, so schiebt der Rat vorsorglich nach, sollen „einen gewissen Aussagewert für die Zukunft besitzen.“ „Bevor terroristische Handlungen verübt werden“, wollen die Geheimdienste so Terroristen identifizieren, ihre Einreise in die EU verhindern und schließlich „Personen und Kreise ermitteln, die für die Rekrutierung neuer Terroristen von Bedeutung sind.“

Beflügelt von derartigen Vorstellungen fühlte sich Deutschland ermutigt, seinen Vorschlag für die EU-weite Einführung der Rasterfahndung zu wiederholen. Das sei geradezu die „konsequente Umsetzung“ der dänischen Initiative: Alle Mitgliedstaaten sollten ein abgestimmtes Täterprofil nach dänischer Maßgabe erstellen, anhand dessen dann ihre nationalen Datenbanken (z.B. Melde- und Ausländerregister sowie Universitäten etc.) durchforstet und sich gegenseitig über die Ergebnisse ihrer Rasterfahndungen unterrichten. Diese Profilverfahren könne von den Mitgliedstaaten in eigener Regie durchgeführt werden. Gemeinsame Datenbanken seien „weder erforderlich noch vorgesehen“.²⁰

VIS und SIS

Im Hinblick auf die Anschläge des 11. September hat die EU ebenfalls damit begonnen, ihre Visa-Vorschriften erheblich zu verschärfen. Deutschland spielt auch hier eine treibende Kraft. Erstens hat das Bundesinnenministerium – in Umsetzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes – die Liste der sog. Problemstaaten erweitert. Bei sämtlichen Staatsangehörigen dieser Länder müssen die deutschen Auslandsvertre-

¹⁹ Ratsdok. 11858/3/02 v. 18.11.2002

²⁰ Ratsdok. 6403/02 v. 8.3.2002 und 13626/02 v. 31.10.2002

tungen die Daten aus dem Visumantrag den heimischen Nachrichtendiensten zur Prüfung weiterleiten. Konsultiert werden zusätzlich die Sicherheitsdienste der Schengen-Staaten. Umgekehrt müssen die anderen EU-Staaten den deutschen Behörden ihre Daten von Visa-AntragstellerInnen aus solchen Problemländern übermitteln, auch wenn sie selbst das betreffende Drittland nicht als Problemstaat ansehen.²¹

Der Rat hat zweitens die Errichtung eines „Visa-Informationssystems“ (VIS) beschlossen, das analog zum Schengener Informationssystem (SIS) aufgebaut werden soll.²² Darin sollen Daten aus Visumantragsverfahren, unabhängig davon, ob das Visum schließlich gewährt oder verweigert wurde, für die Dauer von fünf Jahren gespeichert werden. Innerhalb dieses Zeitraums sollen auch Geheimdienste Zugang zu den Daten erhalten.

Drittens wurde auf deutschen Vorschlag hin vereinbart, künftig auch biometrische Daten von Fingern, Händen oder Gesicht in EU-Visa einzufügen.²³ Bis März 2003 soll die EU-Kommission eine Durchführbarkeitsstudie zum VIS und zu biometrischen Verfahren vorlegen.

Der deutschen Delegation reicht aber selbst das nicht. Sie hat daher „ergänzende Maßnahmen“ vorgeschlagen, über die aber bislang noch nicht abschließend entschieden worden ist: So möchte Berlin zum einen Erkenntnisse aus dem Visa-Konsultationsverfahren der Geheimdienste und Daten aus EURODAC für allgemeine polizeiliche Zwecke nutzen. Das Bundesinnenministerium will zum anderen weiteren Behörden eine Zugriffsberechtigung auf das SIS erteilen.²⁴ Diesen Forderungen ist der Rat am 7. Juni 2002 bereits weitgehend gefolgt.

Aus dem SIS der zweiten Generation sollen nun auch Europol, Eurojust, die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, die Kraftfahrzeugregisterbehörden und die Ausländerbehörden Daten abrufen können. Letztere erhalten zunächst Zugang zu den Daten über ausgeschriebene Identitätsdokumente. Diskutiert wird noch über den Anschluss der Geheimdienste, der Asylbehörden, der Sozialämter sowie nicht-staatlicher Stellen – konkret der zentralen Auskunftsstellen für das Kreditwesen

²¹ vgl. auch die Schlussfolgerungen zur Intensivierung der Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen, Ratsdok. 14525/02 v. 20.11.2002

²² Ratsdok. 8967/02 v. 17.5.2002

²³ Ratsdok. 5867/02 v. 1.2.2002, vgl. auch den Gesamtplan des Rates zur Bekämpfung der illegalen Migration, Ratsdok. 6621/1/02 v. 27.2.2002

²⁴ Ratsdok. 8784/02 v. 13.5.2002

(SCHUFA). Die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung, insbesondere zur Terrorismusbekämpfung soll vereinfacht werden, bei Personen-
daten werden zusätzlich erkennungsdienstliche Informationen gespeichert.

Zudem wird es neue Datenkategorien geben u.a. für leicht identifizierbare Sachen. Grundsätzlich einig ist man sich auch, dass es einen Informationsaustausch über „violent troublemakers“ – sprich: über Fußballfans und DemonstrantInnen – geben wird, denen die Teilnahme an entsprechenden „Massenveranstaltungen“ verwehrt werden soll. Die Frage scheint nur noch zu sein, ob das SIS der richtige Ort für die Ausschreibung dieses Personenkreises ist.²⁵ Fazit: Der Ausbau des SIS wird zwar als Anti-Terror-Maßnahme im „Fahrplan“ der EU geführt, hat aber allenfalls am Rande mit Terrorismusbekämpfung zu tun.

Eine ganze Reihe ähnlich gelagerter Fälle fand hier aus Platzgründen keine Erwähnung – von der Abschaffung des Auslieferungsverfahrens durch den Europäischen Haftbefehl bis zur Aufbewahrung von „Verkehrsdaten“ der Telekommunikation und zum polizeilichen Zugriff darauf. Der 11. September – so ist hier festzuhalten – ermöglichte die uferlose Ausdehnung des Terrorismusbegriffes zu einem Instrument der Kriminalisierung sozialer Proteste. Der Einflussbereich der Geheimdienste wurde systematisch ausgeweitet. Demokratisch nicht kontrollierbare Gremien sind neu entstanden oder erhielten durch die „Terrorismusbekämpfung“ eine nachträgliche Rechtfertigung. Die Erhebung und der Austausch personenbezogener Daten durch Polizei und Geheimdienste wurde in geradezu atemberaubender Weise intensiviert.

²⁵ Ratsdok. 9773/02 v. 7.6.2002 und 10127/02 v. 21.6.2002

Änderung der Europol-Konvention

Noch weniger Datenschutz und ohne die Parlamente

von Ben Hayes

Die Europol-Konvention wurde 1995 unterzeichnet und trat im Herbst 1999 in Kraft. Jetzt soll sie generalüberholt werden. Was wird geändert und vor allem wie?

Dass die Zuständigkeiten und Befugnisse von Europol über den in der Konvention vorgezeichneten Rahmen hinaus ausgedehnt werden sollten, stand spätestens seit dem EU-Gipfel von Tampere im Oktober 1999 fest. Die Frage war jedoch, wie diese Veränderungen, die dem Amt u.a. mehr Spielraum im „operativen“ Bereich geben sollten, zu bewerkstelligen seien. Zusatz- oder Änderungsprotokolle, die wie die Konvention selbst von sämtlichen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen, wollte man vermeiden. Der Rat behalf sich deshalb zunächst mit bloßen „Empfehlungen“: Am 28. September 2000 forderte er die Mitgliedstaaten auf, „etwaige Ersuchen seitens Europol um die Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen ... unverzüglich“ zu bearbeiten. Auf demselben Schleichweg wurde am 30. November 2000 die Beteiligung Euopols an „gemeinsamen Ermittlungsgruppen“ angegangen: Die Mitgliedstaaten sollten „in vollem Umfang die Möglichkeiten zur Unterstützung“ solcher Gruppen durch das Amt nutzen.

Zu beiden Bereichen haben nunmehr Belgien und Spanien Anfang dieses Jahres den gemeinsamen Vorschlag eines Protokolls präsentiert, über den der Rat bereits im April eine politische Einigung erzielt hat.¹ Die Mitgliedstaaten sind sich aber offenbar einig, dass die Konvention wenn schon, dann nicht nur an einzelnen Punkten geändert werden soll. Ein

¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (EG) C 42 v. 15.2.2002, S. 8-13; Ratsdok. 6791/4/02 v. 30.4.2002

Jahr nach der ersten „shopping list“ liegt nun ein Vorschlag der dänischen Präsidentschaft zur Generalüberholung der Konvention vor.²

Einer der zentralen Punkte dabei ist die Ausweitung der Zuständigkeit Europol's. Nach Art. 2 Abs. 2 der Konvention sollte sich das Amt zunächst mit vier Kriminalitätsbereichen befassen: mit dem illegalen Drogenhandel, dem Handel mit radioaktiven Substanzen, der „Schleuserkriminalität“ sowie dem Menschenhandel, jeweils inklusive der „mit diesen Kriminalitätsformen verbundenen Geldwäsche“. Dies war bereits das Arbeitsgebiet der Europol-Vorläufer-Institution, der „Drogeneinheit“, vor 1999. Unmittelbar mit Inkrafttreten der Konvention und nicht wie vorgesehen „spätestens zwei Jahre“ danach kam auf spanischen Druck die Terrorismusbekämpfung hinzu. Der Anhang der Konvention enthält einen Katalog von weiteren 20 Straftaten, die der Rat per einstimmigem Beschluss in die Zuständigkeit Europol's erheben kann. Dies hat er am 6. Dezember 2001 getan.³ Der Rahmen der Konvention war damit nur zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten ausgeschöpft.

Der dänische Protokollvorschlag nimmt nun die in Art. 2 Abs. 1 der Konvention noch enthaltene Begrenzung aufs Korn, nach der Europol sich nur dann mit einem Fall beschäftigen darf, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur vorliegen.“ Der Bezug auf organisierte Kriminalität, mit dem der Aufbau von Europol in den 90er Jahren gerechtfertigt wurde, soll durch einen noch vageren auf „schwere internationale Kriminalität“ ersetzt werden. Was hierunter zu verstehen ist, sollen gemäß einem neuen Abs. 5 die „zuständigen nationalen Behörden“ anhand ihres nationalen Rechts entscheiden.

Faktisch würde Europol damit zu einer Allround-Behörde, die nicht nur Informationen sammelt und für ihren Austausch sorgt, sondern über die Beteiligung an Ermittlungsgruppen und die Möglichkeit, die nationalen Polizeien zu Ermittlungen aufzufordern, ins „operative“ Geschäft einbezogen ist. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass Europol-Chef Jürgen Storbeck, nachdem der Rat am 6. Dezember 2001 das Amt zur Kontaktstelle für Informationen über Euro-Fälschungen ernannt hat, bereits exekutive Befugnisse in diesem Bereich gefordert hat.⁴

2 Ratsdok. 10307/02 v. 2.7.2002 sowie dessen „Berichtigung“ 11096/02 v. 18.7.2002

3 Amtsblatt der EG C 362 v. 18.12.2001

4 Amtsblatt der EG L 329 v. 14.12.2001

Eher eine Anerkennung bestehender Tatsachen denn eine wirkliche Neuerung stellt die in der „Berichtigung“ des dänischen Vorschlags enthaltene Ausweitung des Aufgabenbereichs von Europol dar. Europol soll die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Fortbildung, in Fragen der „Organisation und materiellen Ausstattung“, hinsichtlich der Verhütung von Straftaten sowie in Bezug auf kriminaltechnische, kriminalwissenschaftliche und Ermittlungsmethoden beraten. Dies tut das Amt schon heute – auch ohne rechtlichen Auftrag. Beispiele dafür sind die „Handbücher“ für kontrollierte Lieferungen und für „best practices“ im Bereich der forensischen Methoden, die Entwicklung eines EU-weiten Zeugenschutzprogrammes und die Vorschläge für internationale Standards der Telekommunikationsüberwachung. Das Amt ist darüber hinaus involviert in den Aufbau einer Europäischen Polizeiakademie sowie in das Netzwerk für Kriminalprävention.⁵

Weitere Aufweichung des Datenschutzes

Die nationale Europol-Stelle ist „die einzige Verbindungsstelle zwischen Europol und den zuständigen Behörden“, sprich den nachgeordneten Polizeibehörden der Mitgliedstaaten. So steht es bisher in Art. 4 der Konvention. Der dänische Protokollvorschlag will nun diesen „zuständigen Behörden“ ebenfalls die Befugnis erteilen, direkt mit Europol in Verbindung zu treten. Sie sollen darüber hinaus die Möglichkeit erhalten, direkt das Europol-Informationssystem abzufragen. Das Ergebnis einer solchen Abfrage wäre zwar nur eine „Treffer“-Meldung, die Inhalte des entsprechenden Datensatzes müssten bei der nationalen Europol-Stelle nachfragt werden. Diese Regelung könnte jedoch den Einstieg in eine zukünftige volle Abfragemöglichkeit darstellen.

Neben dem Informationssystem, das eine Register-Datenbank über Straftaten sowie Verurteilte oder bloß Verdächtige darstellt, führt Europol auch Arbeitsdateien für Analysezwecke, in denen ein erheblich weiterer Personenkreis gespeichert werden kann (zusätzlich Opfer und mögliche Opfer, Zeugen, Hinweisgeber, andere Personen). Geht es nach dem Protokollvorschlag, so sollen künftig auch außerhalb dieser zu speziellen Ermittlungen eingerichteten Analysedateien „andere Daten“ als „Hintergrundinformationen“ erfasst werden. Um was für Informationen es sich dabei handeln soll, bleibt unklar. Allgemein soll die Speicherungsfrist für

5 Amtsblatt der EG L 336 v. 30.12.2000 und L 150 v. 8.6.2001

personenbezogene Daten von bisher drei auf fünf Jahre verlängert werden.

Um der Gemeinsamen Kontrollinstanz (GKI) Datenschutzprüfungen zu erleichtern, müssen bisher alle Abfragen im Europol-Informationssystem sowie generell „durchschnittlich mindestens“ jede zehnte Abfrage personenbezogener Daten protokolliert werden. Diese klare Vorschrift will Dänemark nun durch eine allgemeine Verpflichtung Europol's ersetzen, „Verfahren für eine effiziente Kontrolle der Rechtmäßigkeit“ sicherzustellen.

Wenn eine Analysedatei neu eröffnet werden soll, muss der Europol-Direktor nach Art. 10 der Konvention der GKI unverzüglich den Entwurf der Errichtungsanordnung vorlegen, die in einer Stellungnahme an den Verwaltungsrat allfällige Einwände erheben kann. Nur in Eilfällen kann der Direktor die sofortige Eröffnung der Datei anordnen, muss dann dies dem Verwaltungsrat sofort mitteilen und die GKI nachträglich hinzuziehen. Aus diesem Ausnahmefall soll nun der Normalfall werden. Die GKI erhält nach dem dänischen Vorschlag nur noch die fertige Errichtungsanordnung und kann dem Verwaltungsrat dann innerhalb von zwei Monaten Änderungswünsche vortragen.

Bislang sind nur die jeweiligen Analytiker zur Eingabe und Abfrage in Analysedateien berechtigt. Die Möglichkeit der Abfrage soll nun auch den anderen Mitgliedern einer Analysegruppe – sonstigen Europol-MitarbeiterInnen, VerbindungsbeamtenInnen, ExpertInnen der nationalen Polizeien – eröffnet werden.

Verändern will die dänische Präsidentschaft auch die Regeln zur Übermittlung von personenbezogenen Daten durch Europol an Drittstaaten und Drittparteien (internationale Polizei- und Zollorganisationen etc.).⁶ Diese Übermittlung war bisher nur möglich, wenn die Drittstelle oder der Drittstaat einen „angemessenen Datenschutzstandard“ vorzuweisen hatte. Im Ausnahmefall soll nun auf diese Bedingung verzichtet werden. Einen solchen Fall könnte beispielsweise die derzeitige informelle Weitergabe von Daten an US-Behörden darstellen. Wurden die Daten durch einen Mitgliedstaat bei Europol angeliefert, so musste dieser nach der derzeitigen Fassung der Konvention der Weitergabe an Drittstaaten zustimmen. Sofern zwischen Europol und einem Drittstaat

⁶ Der Rat hat bereits die Durchführungsbestimmungen in diesem Sinne verändert, vgl. Amtsblatt der EG C 76 v. 27.3.2002

eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit existiert, soll die Zustimmung automatisch als erteilt gelten. Elf solche Vereinbarungen hat der Rat bisher abgesegnet, 21 weitere sind geplant oder in Verhandlung.

Ein bisschen mehr

Die weitere Aufweichung der ohnehin nicht gerade scharfen Datenschutzbestimmungen wird keineswegs durch die leichten Verbesserungen ausgeglichen, die der dänische Vorschlag hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle vorsieht:

Jahresberichte und Arbeitsprogramme von Europol und der Gemeinsamen Kontrollinstanz sollen in Zukunft nicht nur dem Rat, sondern „zur Unterrichtung“ auch dem Europäischen Parlament vorgelegt werden. Dies wäre grundsätzlich zu begrüßen, allerdings ist die Qualität der Europol-Jahresberichte verglichen mit der Anfangszeit mittlerweile auf das Niveau von PR-Material abgesunken.

Der Europol-Direktor soll sich vom EP oder von gemeinsamen Ausschüssen des EP und der nationalen Parlamente anhören lassen dürfen, kann sich aber im Einzelfall weiter auf das Amtsgeheimnis zurückziehen. Das EP wäre bei Änderung der Konvention oder von Durchführungsbestimmungen anzuhören – ein Recht das ohnehin bereits im Amsterdamer Vertrag für den ganzen Bereich der innen- und justizpolitischen Kooperation niedergelegt ist. Dasselbe gilt für das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Europol-Dokumenten. Den Empfehlungen des Ombudsmanns in einem Initiativbericht vom 6. Juli 2000 ist Europol bisher nicht gefolgt.

Wenn die Ratsarbeitsgruppe zu Europol wie geplant nach Abschluss der Arbeiten an der Konvention aufgelöst wird, ist demgegenüber zu befürchten, dass sowohl das Parlament als auch die Öffentlichkeit von zentralen Fragen der weiteren Entwicklung des Amtes weiter ausgeschlossen werden.⁷ Die Dokumente der Arbeitsgruppe – darunter u.a. das Budget – unterlagen bisher als Ratsdokumente den Transparenzkriterien der EU. Zumindest ihr Titel fand sich im öffentlich via Internet zugänglichen Register der Ratsdokumente, was zumindest eine Anfrage ermöglichte, auch den Text offen zu legen.

... oder gar keine parlamentarische Kontrolle?

⁷ Ratsdok. 6582/1/02 v. 1.3.2002

Der Vorschlag der dänischen Ratspräsidentschaft verzichtet bedauerlicherweise darauf, zu einer zentralen Frage Stellung zu nehmen, die derzeit in der Europol-Arbeitsgruppe diskutiert wird: nämlich, die Konvention als ganze oder zumindest Teile davon durch einen Beschluss des Rates zu ersetzen. Beschlüsse erfordern nur die Einstimmigkeit im Rat. Das Europäische Parlament wird nur angehört, hat aber keinen tatsächlichen Einfluss. Eine Ratifizierung durch die nationalen Parlamente ist nur bei völkerrechtlichen Verträgen (wie der Europol-Konvention) sowie bei dazugehörigen Protokollen nötig. Die Neufassung der Konvention als Ratsbeschluss ließe sich nicht nur schneller bewerkstelligen, sondern würde die ohnehin geringe parlamentarische Kontrolle ganz beseitigen.

Im März hat die damalige spanische Präsidentschaft drei Varianten hierzu aufgetischt:⁸ entweder erstens zuzulassen, dass die gesamte Konvention durch einen Ratsbeschluss geändert werden kann oder zweitens eine Änderung per Ratsbeschluss für einige Artikel zu erlauben und den Rest weiterhin von einem ratifizierungsbedürftigen Protokoll abhängig zu machen oder – drittens – die gesamte Konvention durch einen Ratsbeschluss zu ersetzen.

Bei ihrer Sitzung vom 11. und 12. April 2002 kam die Europol-Arbeitsgruppe überein, die erste Variante nicht mehr zu verfolgen.⁹ Für die beiden verbleibenden Optionen gibt es mittlerweile detailliertere Vorschläge. Hinsichtlich der Variante 2 konnten sich die Mitgliedstaaten aber nur auf einige wenige Artikel verständigen, die in Zukunft einem bloßen Ratsbeschluss unterworfen sein sollten. Die damalige spanische Präsidentschaft hielt diese Diskussion deshalb für eine nutzlose Übung, die nicht zu der beabsichtigten Vereinfachung der Änderungsprozedur führen würde. Der einzige „gangbare“ Weg sei Variante 3: die vollständige Aufhebung der Konvention und ihre Ersetzung durch einen rein exekutiven Beschluss.¹⁰

Ben Hayes ist Mitarbeiter von Statewatch in London.

8 Ratsdok. 6579/1/02 v. 25.2.2002

9 Ratsdok. 7789/02 v. 10.4.2002

10 Ratsdok. 11283/02 v. 17.7.2002

EU-US-Kooperation nach dem 11.9.

Sicherheit und Geheimhaltung auf der „nördlichen Achse“

von Ben Hayes

Die Anschläge vom 11. September 2001 haben eine neue Ära der „Sicherheitskooperation“ zwischen der EU und den USA eingeleitet. Trotz der Meinungsverschiedenheiten über die Führung des Anti-Terror-Krieges und des Krieges gegen den Irak wurde die polizeiliche Zusammenarbeit auf neue Felder und mit neuen Mechanismen ausgeweitet.

Die neue Kooperation zwischen der EU und den USA findet zwar unter dem Titel der „Terrorismusbekämpfung“ statt, ist aber keineswegs auf diese beschränkt. Sie umfasst alle möglichen Bereiche der Innen- und Justizpolitik – von polizeilichen und strafrechtlichen bis hin zu einwanderungs- und asylpolitischen Fragen und zur Grenzkontrolle. Informationen darüber sind geheim oder kaum zugänglich, das Europäische und die nationalen Parlamente werden nur am Rande beteiligt, eine öffentliche Debatte gibt es so gut wie nicht. Für Bürger- und Menschenrechte ist offenkundig auf der Tagesordnung der europäisch-amerikanischen Zusammenarbeit kein Platz.

Fünf Wochen nach dem 11. September hatte EU-Kommissionspräsident Romano Prodi einen Brief des US-Präsidenten George W. Bush erhalten. Die britische Bürgerrechtsorganisation Statewatch hat den ihr zugespielten Brief zusammen mit einer detaillierten Kritik veröffentlicht.¹ Kernpunkt der Analyse: Bushs 40 Vorschläge für eine Intensivierung der Zusammenarbeit von EU und USA können nur verwirklicht werden, wenn die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), in EU-Richtlinien und -verträgen enthaltenen grundrechtlichen Schranken

1 s. Statewatch News Online, www.statewatch.org/news/2001/nov/06uslet.htm

beseitigt werden. Das Ergebnis wäre ein unregulierter und unkontrollierbarer Austausch von Daten ohne Rücksicht auf strafprozessuale Garantien und die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen.

Die Neue Transatlantische Agenda

Eine Reihe der Bush-Vorschläge war bereits zuvor Gegenstand von Diskussionen im Rahmen der Neuen Transatlantischen Agenda (NTA), auf die man sich im Dezember 1995 in Madrid geeinigt hatte. 1997 ersuchte Statewatch den Rat um Zugang zu den Tagesordnungen zweier NTA-Arbeitsgruppen, der Gruppe der Hohen Beamten und der EU-US Task Force. Der Rat verwarf sowohl das Ansinnen selbst als auch eine nachfolgende Beschwerde. Statewatch legte die Angelegenheit dem EU-Ombudsmann vor. Es bedurfte zweier Rügen des Ombudsmannes, bis der Rat – vier Jahre nach dem ursprünglichen Gesuch – die Dokumente freigab. Aus diesen Tagesordnungen ließ sich zwar nicht viel ablesen, aber immerhin ergab sich daraus, dass die Hohen Beamten grundsätzliche Fragen der wirtschaftlichen, politischen und militärischen Zusammenarbeit diskutierten, die Task Force dagegen Fragen der Inneren Sicherheit und der Polizei behandelte.² Die Formalisierung dieser Zusammenarbeit nach dem 11. September 2001 hat nicht zu mehr Transparenz geführt.

Verhandlungen über Rechtshilfe

Ein zentraler Punkt des Bush-Briefes betraf die Ausarbeitung eines Rechtshilfevertrages zwischen der EU und den USA. „Exploratorische Vorgespräche“ begannen am 29. September 2001. Auf ihrer informellen Tagung am 14. und 15. Februar 2002 billigten die Innen- und Justizminister der EU die Aufnahme von Verhandlungen über „eines oder mehrere Abkommen“. Am 24./25. April bestätigte der Rat dieses Mandat.

Dessen Grundlage sind die Art. 38 und 24 des EU-Vertrages, die einen Einbezug des Europäischen wie der nationalen Parlamente vor oder während der Verhandlungen ausschließen. In der Tat sind die Gespräche bis zu ihrem Abschluss grundsätzlich geheim. Im März ersuchte Statewatch um die Offenlegung eines von zwei Vertragsentwürfen. Der Rat lehnte mit der Begründung ab, dass dies die Interessen der EU an einer

² s. Statewatch News Online, www.statewatch.org/news/2001/jul/ombuds.htm

„effizienten Verhandlungsführung mit einem Drittstaat“ beeinträchtigte. Auf eine Beschwerde hin gab er fünf von vierzehn Seiten frei, wesentliche Inhalte der Gespräche blieben unter Verschluss. Die weitere Geheimhaltung rechtfertigte er mit einer „Güterabwägung“, wonach der „Schutz der Absichten des Rates die Interessen der Petenten an der ‚demokratischen Kontrolle‘ des Verhandlungsprozesses“ überwiegen würde.

Der vollständige Text des Dokuments wurde Statewatch zugespielt und von der Bürgerrechtsorganisation veröffentlicht. Verhandelt wird demnach über Durchsuchungen und Beschlagnahmen, Telekommunikationsüberwachung, den Austausch personenbezogener Daten, die Beteiligung von US-Beamten an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen in der EU sowie über Verfahren der beschleunigten Auslieferung.³ Die bestehenden menschenrechtlichen Schranken für die Rechtshilfe würden damit abgebaut. Es scheint, dass eine Reihe von EU-Staaten bereit ist, sich durch die Lieferung von Beweismaterial und Zeugen zum Komplizen der US-Justiz und ihrer Todesurteile zu machen – und das obwohl sich alle EU-Staaten durch die Ratifizierung des Protokolls Nr. 6 der EMRK bzw. die Unterzeichnung des Protokolls Nr. 13 zur vollständigen Abschaffung der Todesstrafe bekannt haben.

Abkommen mit Europol

Ganz oben auf der Bush-Agenda stand auch der Abschluss eines Abkommens zum Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den US-Behörden. Bisher hat Europol elf Abkommen mit Drittstaaten und Nicht-EU-Organisationen geschlossen. Üblicherweise wird vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen über eine solche Vereinbarung ein Bericht über den Datenschutz in dem betreffenden Drittland erstellt und von der Gemeinsamen Kontrollinstanz (GKI) angenommen. Die USA verfügen jedoch nicht über Datenschutzgesetze. Der Privacy Act von 1974 gewährt zwar einige Rechte für US-BürgerInnen, aber eben nur für sie (und nicht etwa für alle EinwohnerInnen). Diese datenschützerische Leerstelle hat den Verhandlungen aber nicht im Wege gestanden.

Am 6. Dezember 2001 wurde ein vorläufiges Kooperationsabkommen unterzeichnet – trotz des Einspruchs der GKI, die vor Abschluss nicht ausreichend konsultiert worden war.⁴ In ihrer Stellungnahme hatte sie

3 s. Statewatch News Online, www.statewatch.org/news/2002/jul/11Auseu.htm

4 Ratsdok. 13359/01 v. 31.10.2001, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 89

u.a. darauf hingewiesen, dass die Europol-Konvention nur vollständige Vereinbarungen zulasse, nicht aber ein solches Interimsabkommen. Dieses sieht eine Stationierung von Verbindungsbeamten sowie die Übermittlung „strategischer“ Informationen vor. Die Weitergabe personenbezogener „operativer“ Daten ist darin ausgeschlossen, sie erfolgt dennoch, aber „ausnahmsweise ... ohne Vereinbarung“.

Ein vollständiges Kooperationsabkommen ist mittlerweile fertiggestellt und harret der Annahme durch den Rat.⁵ Sein Text ist widersprüchlich, überschreitet das Mandat Europols und ist mit den in der Konvention enthaltenen (ohnehin unzureichenden) Datenschutzbestimmungen nicht vereinbar. Im derzeitigen Klima mag es zwar verständlich sein, dass Behörden der Mitgliedstaaten Informationen mit ihren Partnern in den USA teilen wollen. Es kann jedoch nicht hingenommen werden, dass die EU gegenüber den USA nicht wenigstens dasselbe Niveau des Schutzes für Individuen verlangt, das für den Datenaustausch mit und über Europol innerhalb der EU vorgeschrieben ist. In dem Entwurf des Abkommens mit den USA sind Datenschutzfragen und das Auskunftsrecht der BürgerInnen nicht einmal erwähnt.

Einwanderungs- und Grenzkontrolle

Die „Terrorismusbekämpfung“ befördert auch die bestehenden Anstrengungen der Einwanderungskontrolle und der Beschränkung des Asylrechts. Der Bush-Brief enthielt sieben spezifische Vorschläge der Zusammenarbeit bei der Grenzkontrolle – über alle sieben ist weiter verhandelt worden. Die Liste der besprochenen Themen ist lang. Sie umfasst u.a. die folgenden Punkte: die Weitergabe von Flugpassagierlisten sowie Listen von an der Grenze zurückzuweisenden Personen („inadmissibles“), eine gemeinsame Datenbasis über Visumanträge, gleichgültig ob sie positiv oder negativ entschieden wurden (die USA haben bereits eine solche Datenbank, die EU ist bei den Planungen), eine verbesserte Kooperation bei der Abschiebung von Personen, die gegen aufenthaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen, von Kriminellen sowie von „inadmissibles“, den Austausch von Informationen über gestohlene Reisedokumente, die Kooperation mit Drittstaaten sowie insbesondere Ausstattungs- und Ausbildungshilfen für deren Grenzpolizeien. Das Potential für eine zukünftige Kooperation scheint grenzenlos. Je mehr sich die US-Behörden von die-

5 s. Statewatch News Online, www.statewatch.org/news/2002/nov/12eurousa.htm

ser Zusammenarbeit nicht nur Auswirkungen auf die Terrorismusbekämpfung, sondern generell gegen illegale Einwanderung versprechen, desto länger könnte die Liste der Vorschläge werden.⁶

Zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang auch der Einfluss von US-Vertretern auf politische Entscheidungen in der EU. US-Beamte nahmen regelmäßig an Ratsarbeitsgruppen teil, umgekehrt wurden EU-Beamte auf der anderen Seite des Atlantiks empfangen. Im Gefolge des 11. Septembers erleben wir die Entstehung einer „Achse des Nordens“ (Tony Bunyan) mit einer gemeinsamen Politik Innerer Sicherheit. Die Teilnahme an EU-Arbeitsgruppen ermöglicht es US-Beamten, einen bisher ungekannten und auch nicht kontrollierbaren Einfluss auf politische Prozesse in der EU auszuüben. „Die USA sind in der Tat zum 16. EU-Mitgliedstaat geworden.“⁷ Die Präsenz US-amerikanischer Behördenvertreter ist aber auch in anderen internationalen Foren spürbar – von der International Organisation for Migration (IOM) bis hin zum Europarat. Bei den Vereinten Nationen und der G8-Gruppe sind sie bekanntermaßen dominant.

Terror-Listen

Der weltweite „Krieg gegen den Terrorismus“ lässt die EU auch in komplexen und seit langem andauernden Konflikten in Drittstaaten Partei ergreifen – ohne dass die Öffentlichkeit in der Union darauf Einfluss nehmen könnte. Im Oktober 2001 begann die EU umstandslos, die von dem für die Sanktionen gegen die Taliban zuständigen UN-Ausschuss zusammengestellten „Terroristenlisten“ in EU- bzw. EG-Recht zu überführen. Übernommen wurde damit ein völlig willkürlicher Mechanismus zum Einfrieren von Vermögen und sonstigen Maßnahmen gegen Gruppen und Einzelpersonen.⁸

Drei schwedische Staatsbürger somalischer Herkunft fielen diesem Mechanismus bereits im November 2001 zum Opfer. Ihr gesamtes Vermögen wurde gesperrt, nachdem ihr Arbeitgeber, die Geldüberweisungsorganisation al-Barakaat, von den USA zur terroristischen Vereinigung erklärt worden war. Beweise für eine Verbindung zu tatsächlich terrori-

6 s. Statewatch bulletin vol. 12, no. 1 (Januar/Februar 2002)

7 Bunyan, T.: The war on freedom and democracy, September 2002, www.statewatch.org/news/2002/sep/analysis13.htm

8 s. Statewatch News Online, www.statewatch.org/news/2001/oct/03finance.htm

stischen Gruppen oder zu Anschlägen haben die USA bisher nicht präsentiert. Für die drei gab es keine Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen. Und die in der Öffentlichkeit heftig kritisierte schwedische Regierung hatte aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Landes keine Möglichkeiten eines anderen Vorgehens. Zehn Monate diplomatischer Verhandlungen waren notwendig, um zwei der drei Personen von der Liste zu streichen, nachdem sie zuvor einen umfanglichen Fragebogen des US-Justizministeriums ausgefüllt hatten. Der dritte Mann hatte sich dieser Prozedur der Beweislast-Umkehr verweigert.⁹

Seit Ende Dezember 2001 übernimmt die EU nicht nur die von den USA diktierte UN-Liste, sondern produziert darüber hinaus ihre eigene nicht minder willkürliche. Dem Druck der USA ist es geschuldet, dass José Maria Sison auf beiden Listen zu finden ist. Sison lebt seit Jahren als anerkannter Flüchtling in den Niederlanden und war Berater der National Democratic Front bei den Friedensverhandlungen mit der philippinischen Regierung, die unter Schirmherrschaft Norwegens, Belgiens und der Niederlande stattfanden.¹⁰ Mit der Erfassung von Sisons New People's Army, der kurdischen PKK und anderer Gruppen brechen die EU-Staaten darüber hinaus ihr Versprechen, Befreiungsbewegungen in Drittstaaten zu respektieren, das sie bei der Annahme des Rahmenbeschlusses über die Terrorismusdefinition im Juni 2002 gegeben hatten.¹¹

Wir müssen draußen bleiben

Die EU-Institutionen haben bei der Zusammenarbeit mit den USA geradezu eine obsessive Geheimhaltung erkennen lassen. Für Parlamente und Öffentlichkeit galt: „Wir müssen draußen bleiben.“ Bürgerrechte und menschenrechtliche Prinzipien erscheinen dabei nur mehr als Hindernisse einer effizienten Zusammenarbeit und Strafverfolgung.

9 s. Statewatch News Online, www.statewatch.org/news/2002/sep/11sweden.html

10 s. Statewatch News Online, www.statewatch.org/news/2002/oct/10sison.htm

11 vgl. die Erklärung der Mitgliedstaaten im Amtsblatt der EG L 164 v. 22.6.2002

Fußballfans in der Falle

Die Konstruktion als gefährliche Gruppe

von Michael Gabriel

Internationale Fußballturniere sind nicht nur sportliche, sondern auch polizeiliche Großereignisse. Ein Rückblick auf die von Belgien und den Niederlanden ausgerichtete Europameisterschaft 2000 gibt einen Vorgeschmack auf das, was Fans und Fan-Projekte bei der Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland erwarten könnte.¹

„Wir werden das Image der niederländischen Polizei – wir seien zu liberal, zu zögerlich, zu weich – korrigieren ... Wir werden schon bei bloßem Verdacht Einzelne oder ganze Gruppen in Arrest nehmen ... Unsere Toleranzgrenze ist nicht verhandelbar.“ Gnadenloses Vorgehen – „no mercy“ – hatte Theo Brekelmans, Sicherheitschef für den niederländischen Teil der Fußball Europameisterschaft 2000, kurz vor dem Turnier angekündigt.² Schon Jahre vor dem Eröffnungsspiel der „Euro“ war die Sicherheit zum zentralen Thema der medialen Vorbereitung avanciert. Phantasievoll wurden Gefährdungsszenarien beschrieben, die der lustvollen Gewaltspirale beständig neue Energie zuführten. Die „Hitze im Sicherheitskessel“ konnte nicht ohne Auswirkungen auf die Arbeit der Fan-BetreuerInnen bleiben.

Dabei waren die Voraussetzungen anfangs – zumindest auf der Seite der Fan-Projekte – eigentlich günstig gewesen. Seit der Europameisterschaft 1988 in Deutschland haben die deutschen Fan-Projekte vielfältige Erfahrungen bei großen Turnieren gesammelt. Sie tragen heute die Ver-

1 bearbeitete Fassung des Beitrags „Die Fußball Europameisterschaft 2000 in Belgien und den Niederlanden“, in: Kosmos 4/2001, S. 25-34 (zu beziehen bei der Koordinationsstelle Fan-Projekte bei der DSJ, Otto-Fleck-Schneise 12, 60528 Frankfurt am Main, www.kosfanprojekte.de)

2 Focus 23/2000, S. 47

antwortung für die gesamte Organisation und Durchführung von Betreuungmaßnahmen für die deutschen Fans. Die deutschen Fan-Projekte und ihre Koordinationsstelle (KOS) pflegen darüber hinaus seit mehreren Jahren intensive Kontakte nach Belgien und den Niederlanden. Zwar waren uns gewisse Unterschiede zu der Fan-Arbeit in den beiden Ländern bekannt. Absolute Übereinstimmung gab es jedoch über die grundlegende Idee von Fanbetreuung bei internationalen Turnieren, nämlich: Lobby für die Interessen von Fußballfans in dem Sinne zu sein, dass Aufenthaltsbedingungen geschaffen werden, die es der übergroßen Mehrheit der friedlichen Fans ermöglichen, ihre Kultur auszuleben und mit Fans anderer Nationen auszutauschen.

Schon unmittelbar im Anschluss an die WM 1998 waren wir zu verschiedenen Informationsgesprächen sowohl nach Belgien als auch in die Niederlande eingeladen worden. Um so überraschter waren wir, dass dieser Informationsaustausch offensichtlich keinerlei Folgen nach sich zog. Bei der ersten – viel zu spät (im September 1999) terminierten – internationalen Konferenz zur Fanbetreuung in Eindhoven zeigte sich nicht einmal der Ansatz eines durch beide Länder gemeinsam erarbeiteten Konzepts.

Vielmehr schockierte dort die belgische Verantwortliche für die Sicherheit bei der Euro 2000, Monique de Knop, nicht nur die angereisten Fan-BetreuerInnen mit ihrer Erklärung, die „Fanbotschaften“ dienten nach den Erkenntnissen der belgischen Behörden als Zentren des organisierten Schwarzhandels und der Verabredung für Schlägereien. Ca. ein Jahr vor der Euro hatte in Belgien das für die Polizei zuständige Innenministerium die Trägerschaft von zwei vorher beim Jugendministerium angesiedelten Fan-Coaching-Projekten übernommen, woraufhin die dortigen Sozialarbeiter kündigten. Nachdem Belgien sich wenige Monate vor Beginn der Euro schließlich doch noch für die Einrichtung von „Fanbotschaften“ entschied, wurde auch dieses Projekt dem Innenministerium unterstellt. All dies verstärkte bei den deutschen Fan-Projekten die Skepsis. Man befürchtete, zum bloßen sozialarbeiterischen Alibi zu verkommen und erwog kurzzeitig, auf die Präsenz bei der Euro ganz zu verzichten, um so ein Signal für die pädagogische Jugendarbeit zu setzen.

Das Klima der Angst – Fakten

Für Zuschauerbetreuung und Rahmenprogramm standen bei der Europameisterschaft rund 1 Million Euro zur Verfügung. Die Angaben über

die Kosten für die Sicherheit dagegen variieren zwischen 160 und 200 Millionen Euro. Man hatte sich offensichtlich nicht für ein „Fußballfest“, sondern für „bürgerkriegsähnliche Zustände“ gerüstet.

In Belgien waren angeblich 35.000 Sicherheitskräfte im Einsatz. Fußballfans konnten bis zu zwölf Stunden ohne Gerichtsverfahren präventiv festgenommen werden. Ein neues „Schnellrecht“ ohne Verteidigungsmöglichkeiten wurde eigens zur Europameisterschaft verabschiedet. In Charleroi baute man ein provisorisches Gefängnis für 1.000 Menschen. Zusätzlich wurden aus anderen belgischen Haftanstalten verurteilte Straftäter vorübergehend auf freien Fuß gesetzt, um Platz für die erwarteten deutschen und englischen Hooligans zu schaffen.

Aus Belfast erhielt die Brüsseler Polizei von der britischen Armee leihweise zwölf gepanzerte Jeeps. „Bürgerkriegsähnliche Zustände“, so schrieb der Kölner Stadtanzeiger am 7. Juni 2000, „signalisiert auch die neue Robocop-Ausrüstung der Hauptstadt-Polizei mit 14 Kilo schwerer, dick gepolsterter Uniform und einem Granatwerfer fürs Tränengas.“ In Charleroi waren beim Aufeinandertreffen der deutschen und der englischen Elf zusätzlich 13 Wasserwerfer und mehrere Hubschrauber im Einsatz.

In den Niederlanden sollten 45.000 Sicherheitskräfte für Ordnung sorgen. Die Polizei erhielt Sondervollmachten, um gezielt gegen Hooligans vorgehen zu können. Fußballfans konnten auch hier 12 Stunden ohne Gerichtsverfahren festgehalten werden. Mit einer „Lex Euro“ wurde auch in den Niederlanden eigens das Strafrecht verschärft. Mittels Helikopter und kleiner Flugschiffe sollten Fanbewegungen kontrolliert und Mobilfunk-Telefonate abgehört werden.

Sowohl die Niederlande als auch Belgien griffen auf die Ausnahmeregelung des Art. 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens zurück und führten für den Zeitraum der Europameisterschaft die Kontrollen an den Binnengrenzen wieder ein. Bilaterale Abkommen u.a. mit Deutschland, Großbritannien und Italien sicherten einen EU-weiten Datenaustausch über Stadionverbote oder bekannte gewaltbereite Fußballfans ab.

„Lens darf sich nicht wiederholen!“, lautete auch in Deutschland das ständige Credo. Vor dem Hintergrund der Bewerbung des DFB für die WM 2006, über die in der Woche nach dem Endspiel entschieden werden sollte, scheute man keine Anstrengungen. Zum deutschen Sicherheitskonzept gehörten u.a. sog. Gefährderansprachen (Hausbesuche bei möglichst allen bekannten oder vermeintlichen Gewalttätern). Kurz vor dem „Fußballfest“ hatte der Bundestag im Schnellverfahren eine Verschärfung

des Passgesetzes beschlossen und damit die Grundlage für mehrere Hundert strafbewährte Passbeschränkungen und Ausreiseverbote gelegt. Vor den Medien brüstete sich DFB-Präsident Egidius Braun mit der Aussage: „Wir haben zweitausend Hooligans den Pass weggenommen, in England geschieht nichts dergleichen!“³ 294 Personen erhielten Meldeaufgaben, d.h. die schriftliche Verpflichtung, an bestimmten Tagen zu festgelegten Uhrzeiten auf der heimischen Polizeiwache zu erscheinen.⁴ Sieben Personen wurden vorsorglich in Gewahrsam genommen. Wie bei vorangegangenen Meisterschaften, waren auch dieses Mal zehn „szenekundige Beamte“ aus Deutschland zur Unterstützung bei der Aufklärung und Einschätzung der Gefährdungslage vor Ort. Die Benennung einer Eilstaatsanwaltschaft, die von der Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf gestellt wurde, zur wirksamen Verfolgung von Auslandsstraftaten deutscher Fans und die Hinzuziehung des Bundeskriminalamtes komplettierten das Sicherheitskonzept Deutschlands.

Der Fußball – so der eingangs zitierte niederländische Sicherheitsschef – sollte den Polizeien erneut als „Testfeld“ dienen: „Fest steht, die Euro 2000 hat die Chance, wegweisendes Beispiel grenzüberschreitender Polizeiarbeit zu werden.“⁵ Angesichts dieser drastischen Maßnahmen erscheint es nicht verwunderlich, wenn in der Öffentlichkeit der Begriff Fußballfan Assoziationen zu Terror und Bürgerkrieg auslöst. Dieser Eindruck stand jedoch in keinerlei Relation zur tatsächlichen Situation.

Das Klima der Angst – Fakten Teil 2

Die sportliche Bilanz der EM war zumindest für die beiden großen Fußballnationen England und Deutschland sehr ernüchternd. Beide Mannschaften schieden sehr zur Freude der Sicherheitsorgane schon nach der Vorrunde aus. Die Engländer konnten sich wenigstens noch damit trösten, Deutschland zum erstenmal seit 1966 bei einem internationalen Turnier geschlagen zu haben. Trotz der sportlich desaströsen Vorstellung gelang es den anwesenden deutschen Fans im Stadion De Kuip, eine beeindruckende, jederzeit friedliche Stimmung zu schaffen, wie man sie zuvor bei Spielen der deutschen Nationalmannschaft selten erlebt hatte.

³ zitiert nach Sport1.de v. 6.6.2000

⁴ Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS): Jahresbericht 2000, Düsseldorf 2001

⁵ FOCUS 23/2000, S. 47

Was die polizeiliche Bilanz betrifft, gibt es nur unvollständige, nichtsdestoweniger aussagekräftige Zahlen. In Belgien waren bis zum Halbfinale insgesamt 1.301 Personen in Haft genommen worden, darunter 965 Engländer, von denen 474 ausgewiesen wurden. Von diesen 474 waren nach englischen Quellen nur 15 polizeibekannt, die anderen hatten sich im Zusammenhang mit Fußball bisher nichts zu Schulden kommen lassen.⁶ 110 Deutsche wurden in Belgien, allesamt in Charleroi, festgenommen, davon nur 10 auf Grund angeblich „hooligantypischer“ (was immer das heißt) Vergehen, die übrigen waren Opfer präventiver Festnahmen.

Insgesamt gab es im Zusammenhang der Europameisterschaft nur eine einzige Verurteilung: Ein englischer Fan kassierte nach dem neu verabschiedeten Schnellrecht – ohne tatsächliche Verteidigungsmöglichkeit – eine Strafe von einem Jahr Gefängnis ohne Bewährung. Ausschließliche Grundlage des Urteils war die Aussage eines einzigen Polizisten, der den Angeklagten an verschiedenen Brennpunkten gesehen haben will. Mark Forrester wurde dennoch nach sieben Wochen Haft entlassen (wobei das Urteil nicht aufgehoben, sondern nur reduziert wurde), weil er belegen konnte, zum betreffenden Zeitpunkt noch nicht einmal in Brüssel gewesen zu sein.

In den Niederlanden, so Justizminister Benk Korthals auf einer Bilanzpressekonferenz, wurden im Zusammenhang der Europameisterschaft insgesamt 650 Personen festgenommen: 241 wegen Schwarzhandels, 45, weil ihnen ein Gewaltdelikt vorgeworfen wurde, der Rest vermutlich aus präventiven Gründen. Unter den Festgenommenen befand sich kein einziger Vertreter der beiden „berüchtigten“ Hooligannationen England und Deutschland. Dass es beim Spiel Englands gegen Portugal in Eindhoven keine Festnahmen gab, führten einige „Sicherheitsexperten“ pikanterweise auf den Marihuana-Genuss englischer Fans zurück.

Die Niederlande verweigerten in den drei Wochen insgesamt 1.200 Einreisewilligen den Besuch des Landes. Darunter befanden sich immerhin beeindruckende 13 angebliche Hooligans, sieben aus England, sechs aus Deutschland. Die meisten anderen Personen, nämlich über 800, wurden zurückgeschickt, weil ihre Papiere nicht in Ordnung waren.⁷

6 Football Supporters' Association: EURO 2000 – Policing, arrests and deportations, Newcastle December 2000

7 Sport1.de v. 3.7.2000

Aus Belgien liegt keine Bilanz der Grenzkontrollen vor. Die des deutschen Bundesgrenzschutzes liest sich wie folgt: Insgesamt wurden 266.000 Personen und 55.288 Kraftfahrzeuge, darunter ca. 1.500 Busse kontrolliert. Weiter wurden 2.322 Züge begleitet, davon 1.156 grenzüberschreitend bis zum ersten Bahnhof nach der Grenze. Insgesamt sprach der BGS 166 Ausreiseuntersagungen aus, davon 109 auf Grund eines angeblichen Eintrages in der Datei Gewalttäter Sport. Fest- oder Ingewahrsamnahmen gab es nicht.⁸ Die in die deutschen Sicherheitsmaßnahmen involvierte Generalstaatsanwaltschaft blieb ebenso „arbeitslos“ wie das Bundeskriminalamt.

Angesichts des riesigen Aufwandes, der auf allen Sicherheitsebenen betrieben wurde, erscheinen die vorgelegten Zahlen doch recht niedrig. Die Gefahrenprognosen der Polizei erwiesen sich als falsch. Enttäuscht wurden aber auch die Erwartungen der Medien, die sich auf einen Showdown zwischen Hooligans und Polizei eingestellt hatten.

Besonders deutlich wurde dies auf der Place Charles II. in Charleroi vor dem Spiel England gegen Deutschland, wo sich ein Mix aus Fans, Medienvertretern, Gewaltspannern und Bürgern der Stadt umrahmt von Wasserwerfern, Polizeiketten und Fernesehkameras einfand. Für die „bestangekündigte Randalie aller Zeiten“ waren die Sendeplätze fest eingeplant. Jedes Zimmer, jeder Balkon rund um diesen Platz war mit Fernsehteams aus aller Welt belegt, die im wahrsten Sinne des Wortes von oben herab über die Fußballfans berichteten. Während Deutsche und Engländer abseits des Platzes nahezu ungestört, oftmals sogar gemeinsam, die Zeit bis zum Spiel mit Essen, Trinken und Plaudern verbringen konnten, wurden auf dem Platz die Weltnachrichten produziert. Deutsche Fans wurden vom thailändischen Fernsehen, englische von jenem aus Südafrika zu Fragen des internationalen Hooliganismus interviewt. Jedes heruntergefallene Bierglas zog die Aufmerksamkeit der Reporter auf sich. Jedoch die, derentwegen alle kamen, waren gar nicht da. Der „Guardian“ titelte deshalb zu recht: „Hooligans? – I didn't see any“.⁹ Ein Rahmenprogramm, welches den Bedürfnissen der über 25.000 englischen Fans entgegengekommen wäre, habe gefehlt. Die Verantwortlichen hätten den nicht einmal hundert Hooligans die Bühne bereitet: „Ich erkannte, dass

⁸ Zentrale Informationsstelle Sporeinsätze a.a.O. (Fn. 4); Bundesgrenzschutz: Jahresbericht 2000/2001 (s. unter www.bundesgrenzschutz.de)

⁹ The Guardian v. 22.6.2000

ein großer Teil des sogenannten Hooligan-Problems in Charleroi eine UEFA-Kreation war.“

Zero tolerance – ein Nicht-Konzept findet Anwendung

Am Konstrukt der „gefährlichen Fans“, an der Wiederaufwärmung einer längst überwunden geglaubten Stereotypisierung aller Fußballfans als rassistisch und gewalttätig, stricken Politik, Medien und Sicherheitsbehörden mit. Noch im Januar 2000 hatte der Vorsitzende der Innenministerkonferenz, der nordrhein-westfälische Innenminister Fritz Behrens, einen deutlichen Rückgang der Hooliganproblematik konstatiert und damit die Beobachtungen der Fanprojekte bestätigt, dass es in den Stadien der ersten und zweiten Bundesliga kaum noch zu nennenswerten Problemen kommt.¹⁰ Mit dem Herannahen der Europameisterschaft und der Entscheidung über die WM 2006 konnte die Öffentlichkeitsarbeit der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden jedoch den Eindruck einer Verdreifachung des gewaltbereiten Spektrums in Deutschland vermitteln.

Das wissenschaftliche Futter hierzu lieferte die vom Bundesministerium des Innern in Auftrag gegebene sog. Lösel-Studie, die sich ihrem Untersuchungsgegenstand eindimensional aus einer Sicherheitsperspektive näherte. Das Team der Universität Erlangen hatte bezeichnenderweise die Auflage erhalten, erste Ergebnisse vor der Europameisterschaft 2000 zu präsentieren. Diese erfüllten denn auch die vorgesehene Funktion, so dass die Bild-Zeitung schließlich auf der ersten Seite titeln konnte: „Studie belegt: Hooligans immer brutaler“.¹¹

Die im Vorfeld der „Euro“ entfachte Sicherheitshysterie ließ viele Fans davor zurückschrecken, überhaupt nach Belgien oder in die Niederlande zu fahren. Die, die doch fuhren, taten dies zumindest mit einem mulmigen Gefühl, reisten nur zum Spiel an, um direkt im Anschluss die Stadt wieder zu verlassen. Teilweise liefen in den Fan-Projekten Anfragen von verängstigten Fans auf, die um einen polizeilichen Schutz jenseits der Grenze baten. In allen Berichten aus der Fanszene wurde übereinstimmend festgestellt, dass die Europameisterschaft 2000 bezogen auf die

¹⁰ Weniger junge Männer bei Hooligans – Erfolg von Fan-Projekten, Pressemitteilung des NRW-Innenministeriums v. 18.1.2000

¹¹ Lösel, F. u.a.: Hooliganismus in Deutschland, Berlin 2001 (Hg. v. Bundesministerium des Innern); zur Kritik siehe Fan-Projekt Bremen: Anmerkungen zur Lösel-Studie in: Kosmos 4/2001 a.a.O. (Fn. 1) (Anhang); Bild-Zeitung v. 16.3.2000, siehe auch: Nürnberger Nachrichten v. 23.2.2000

Aufenthaltsbedingungen für die Fußballfans die schlechteste war, die jemals stattgefunden habe. Alle jüngeren Fans seien – insbesondere in Belgien – per se „wie Verbrecher behandelt“ worden. Eine festliche Stimmung habe gar nicht aufkommen können.¹²

Die undifferenzierte Reduktion der Fans auf ein ausschließliches Sicherheitsproblem reduziert aber ebenso die Handlungsoptionen der Veranstalter und der Sicherheitsorgane. Fans werden nur als Hooligans wahrgenommen, „wer offensichtlich friedlich ist, ist eben nur noch nicht negativ in Erscheinung getreten“.¹³

Auswirkungen auf den Bundesliga-Alltag

Ganz ähnlich hören sich zur Zeit die Klagen der Fans über die Behandlung bei Bundesliga-Spielen an. Insbesondere jene Gruppen, die ihre Mannschaft regelmäßig zu Auswärtsspielen begleiten, berichten über eine zunehmende Drangsalierung durch Sicherheitsdienste und/oder durch die Polizei. Der behördliche Umgang mit Auswärtfans am Spieltag ist dadurch bestimmt, dass sie „als durchweg potentielle Gewaltverbrecher“ wahrgenommen würden.¹⁴ Zu diesem Eindruck tragen nicht nur die extremeren Vorfälle bei, sondern auch die vielen kleinen, sich stetig verschärfenden Schikanen, denen sich der Großteil der Fans ausgesetzt sieht – vom neugierigen Blick des Ordners in das Bratwurstbrötchen bis zur peniblen Durchsuchung der sechsjährigen Tochter.

Fahren die Fangruppen der Bundesligavereine heute zu Auswärtsspielen, erwartet sie in der Regel völlig unabhängig von der Zusammensetzung der Gruppe ein beeindruckendes „Angebot“ der Gastfreundschaft, das schon bei der Begleitung im Zuge durch den BGS beginnt. Am Bahnhof eingekesselt wird die Gruppe ohne Ausnahme sofort zum Stadion verbracht, dabei ständig von Videoteams der Polizei gefilmt, dort in den für die gegnerischen Fans reservierten Block „plaziert“, nach Spielschluss so lange dort festgehalten, bis die Fans der Heimmannschaft das Gebiet verlassen haben, um anschließend wieder im Kessel zum Bahnhof und den Zügen begleitet zu werden. Nicht selten wird den Männern,

12 Nahezu alle szenetypischen Fanzines (match live, Schalke Unser, Fan geht vor etc.) berichteten in diesem Tenor über die Euro 2000.

13 s. Miles, K.: So viele Engländer wie möglich verhaften und ausweisen, in: Kosmos 4 a.a.O. (Fn. 1), S. 50-53

14 Beschwerdebrief der Bundesarbeitsgemeinschaft der Fan-Projekte, Jena 1.2.2001

Frauen und Kindern dabei verwehrt, grundlegende Bedürfnisse nach Verpflegung und der Verrichtung der Notdurft nachzukommen. Zur Beobachtung aus der Luft werden zudem immer wieder auch Hubschrauber eingesetzt. Ein solcher Umgang mit den Fans geht eindeutig über das für die Sicherheit am Spieltag erforderliche Maß hinaus.

Dasselbe gilt für die beim Bundeskriminalamt geführte bundesweite Datei „Gewalttäter Sport“, die nicht umsonst von einer Reihe von Datenschutzbeauftragten kritisiert wurde. Für die Erfassung in dieser Datei reicht in der Praxis bereits eine banale Ausweiskontrolle und die Einschätzung des kontrollierenden Beamten, dass der Fan gefährlich sei. Trotzdem ist sie Grundlage für die Weitergabe von Informationen ins Ausland anlässlich internationaler Turniere und diente vor der Europameisterschaft 2000 als Quelle für Zeitungsmeldungen über ständig wachsende Zahlen gefährlicher Fans. Ähnlich problematisch ist die Praxis der Vereine bei der Erteilung von Stadionverboten. Dabei handelt es sich zwar um privatrechtliche Maßnahmen, die aber unmittelbare Folgen für das Handeln der (staatlichen) Polizei haben: Ein bundesweites Stadionverbot hat für den betroffenen Fan fast zwangsläufig die Erfassung in der Datei „Gewalttäter Sport“ zur Folge. Dies jedenfalls ergeben die Regelungen für den Übergangsbetrieb dieser Verbunddatei. In den Richtlinien des DFB „zur einheitlichen Festsetzung und Verwaltung von Stadionverboten“ ist die Unschuldsvermutung faktisch außer Kraft gesetzt. Eine Möglichkeit des Widerspruchs gegen ein zu Unrecht erteiltes Stadionverbot ist im Grunde nicht vorgesehen.

Blick über den Spielfeldrand hinaus

Dieses Vorgehen sowohl der Polizei als auch der Vereine und des DFB ist einerseits nur möglich, weil die Differenziertheit der Fanszene nicht zur Kenntnis genommen wird. Es bewirkt andererseits, dass in der Öffentlichkeit die Vorurteile gegen die Fans reproduziert werden: Wem die Polizei auf diese Art begegnet, der muss gefährlich sein. Trotz ihrer immer geringer werdenden Bedeutung für alle Fanszenen in Deutschland erhalten die Hooligans dadurch eine Aufwertung von außen, die für die Fan-Arbeit kontraproduktiv ist.

Den Fußballfans – und den Fan-Projekten – ist es kaum möglich, diesen Kreislauf zu durchbrechen. Die pauschale Wahrnehmung als gefährliche Gruppe scheint allgemein etabliert. Eine gesellschaftliche und politische Lobby für Fußballfans gibt es leider nicht. Auch die Vereine, die anson-

sten auf vielerlei Ebenen – materiell, atmosphärisch und symbolisch – von den Fans profitieren, lassen sie allein im Regen stehen.

Nur auf Grund dieses Klimas ist zu erklären, dass die Verschärfung des Passgesetzes vor der Europameisterschaft im Schnelldurchgang und ohne größere kritische gesellschaftliche Debatte verabschiedet werden konnte, obwohl schon damals absehbar war, dass Passbeschränkungen und Ausreiseverbote auch anderen „gefährlichen“ Gruppen, wie etwa den GlobalisierungsgegnerInnen, drohten.

Die pädagogischen Interventionsmöglichkeiten beispielsweise der Fan-Projekte reduzieren sich unter den Bedingungen dieser „Bekämpfung des Hooliganismus“ auf ein völlig unangemessenes Maß und dienen dann höchstens noch als politisches Alibi. Die unterdessen angelaufenen Vorbereitungen für die WM 2006 in Deutschland geben jedoch zu berechtigten Hoffnungen Anlass. DFB und Bundesinnenministerium haben mehrmals öffentlich betont, sowohl den Aufenthaltsbedingungen für die erwarteten Gäste als auch spezifischen Fanbetreuungsmaßnahmen größere organisatorische Aufmerksamkeit zu widmen.

Michael Gabriel ist Bildungsreferent der Koordinationsstelle Fan-Projekte (KOS) bei der Deutschen Sportjugend in Frankfurt/M.

Privates Sicherheitsgewerbe

Unternehmen, Beschäftigte und Struktur einer Branche

von Benno Kirsch

Das private Sicherheitsgewerbe in Deutschland – das ergibt eine Bilanz der mageren statistischen Angaben – erlebt seit Anfang der 90er Jahre einen massiven Aufschwung und einen Konzentrationsprozess. Die Privaten bewachen alles, was sich bewachen lässt. Wie lassen sich die Zahlen deuten?

In regelmäßigen Abständen veröffentlicht der Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen (BDWS) die Angaben des Statistischen Bundesamtes zur Zahl der Unternehmen, der Beschäftigten und zum Umsatz der „Wirtschaftsklasse 861 – Bewachung, Aufbewahrung, Boten und ähnliche Dienste“. Auch die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG), bei der alle Angestellten des Bewachungsgewerbes pflichtversichert sind, veröffentlicht entsprechende Daten. Nimmt man diese Daten als Grundlage, so ergibt sich für die Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes seit 1960 folgendes Bild: Bis in die Mitte der 70er Jahre bleibt die Zahl der Unternehmen mit ca. 320 konstant. Ab 1974/76 zeigt sich ein langsamer, aber merklicher Anstieg, der bis 1990 fast zu einer Verdreifachung der Unternehmenszahl führt. BDWS-Geschäftsführer Olschok¹ nennt „die beginnenden terroristischen Aktivitäten der ‚Rote Armee Fraktion (RAF)‘ und verschiedener anderer Gruppen“ als verstärkenden Faktor beim Ausbau privater Sicherheit. Hinzu kommen neue objektive oder bloß subjektiv wahrgenommene Risiken und damit neue Arbeitsfelder für die privaten Sicherheitsdienste: Atomkraftwerke müssen von den Betreibern selbst gesichert werden; 1972 wird

¹ Olschok-Tautenhahn, H.: Geschichtliche Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes, in: Glavic, J.J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, Stuttgart u.a. 1995, S. 1-18 (11)

in der Münchner U-Bahn zum ersten Mal der „Zivile Sicherheitsdienst“ eingesetzt; 1974 wird in Berlin der neue Flughafen in Tegel eingeweiht und fortan von einem privaten Sicherheitsdienst bewacht.

Tab. 1: Unternehmen, Beschäftigte, Umsatz, VBG-Mitglieder

Jahr	Unter- nehmen	Beschäftigte		Umsatz in Mio. DM	Unter- nehmen in der VBG	Versicher- te
		Gesamt	Davon in Ostdeutsch- land			
1960	332			110		
1970	325			314		
1980	542			1.141		
1982	564			1.276		
1984	620	31.000		1.357		
1986	721	38.300		1.700		
1988	798	45.500		2.000		
1990	899	56.000		2.300		
1992	1.290	97.000	31.000	3.800	1.096	148.467
1993	1.500	101.000		4.150	1.179	158.505
1994	1.700	109.000	31.000	4.500	1.231	155.448
1995	1.800	112.000		4.700	1.462	162.156
1996	1.900	115.000	30.000	4.950	1.553	163.445
1997	2.050	121.000		5.100	1.692	174.594
1998	2.200	133.000	29.000	5.500	1.805	183.589
1999	2.350	136.000		5.700		
2000	2.570	140.000		6.000		
2001*	2.700	145.000		6.900		

*= vorläufig bzw. Schätzung. Quellen: www.bdws.de; DSD 3-4/98, S. 37; W+S Information 164/86, S. 46; Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG). Die Abweichung zwischen den Angaben von BDWS und VBG ergibt sich u.a. daraus, dass letztere alle, auch die vielen nur kurzfristig Beschäftigten und Teilzeit-Arbeitenden in ihre Statistik einbezieht.

Der rapide Anstieg der Zahl der Unternehmen in den 90er Jahren lässt sich nicht allein damit erklären, dass ab 1992 auch die neuen Bundesländer in die Statistik einfließen. Von 1990 bis 1995, also in nur fünf Jahren, hat sich die Zahl der Unternehmen von 899 auf 1.800 verdoppelt. Ist es möglich, dass auf dem Gebiet der neuen Bundesländer, deren Wirtschaftskraft um vieles geringer ist als die der alten, ebenso viele Bewa-

chungsunternehmen tätig wurden? Um diese Frage zu beantworten, ist ein Blick auf die Angaben zur Zahl der Beschäftigten erforderlich. Seit 1984 nimmt die Zahl der Beschäftigten der Privaten Sicherheitsdienste kontinuierlich zu; die Zuwachsraten betragen in manchen Jahren 18 %. Der rapide Anstieg nach 1990 ist zwar auch hier der Integration Ostdeutschlands in die Statistik geschuldet. Der getrennte Blick auf die Beschäftigung in den alten und den neuen Ländern zeigt aber auch, wo nach 1990 das Wachstum zu verorten ist: Den Angaben des BDWS zufolge steigt nach 1992 die Zahl der Beschäftigten in ganz Deutschland lediglich deshalb, weil sie im Westen ansteigt; in Ostdeutschland liegt sie seit Beginn der Erfassung 1992 kontinuierlich bei ungefähr 30.000. Im Beitrittsgebiet (ohne Berlin) beträgt das Verhältnis der Wachleute zur Bevölkerung 1:472, im Westen dagegen 1:797. Der Sicherheitssektor im Osten ist damit zwar, mit Feuerstein gesprochen, „überdimensioniert“, der Aufschwung der Branche nach 1989 ist aber nicht allein dem Aufschwung im Osten geschuldet.²

Großkonzerne und Kleinbetriebe

Steigend ist nicht nur die Zahl der Unternehmen, sondern auch der Umsatz des Bewachungsgewerbes (siehe Tab. 1). 1996 kamen die ca. 1.400 Firmen einer Untersuchung zufolge auf ein Gesamtvolumen von 4,4 Mrd. DM. Ein durchschnittliches Sicherheitsunternehmen hatte demnach 80 Beschäftigte und erwirtschaftete einen Umsatz von 3,14 Mio. DM.³ Diese Durchschnittsrechnung geht allerdings nicht auf.

Mit einem für 1998 anvisierten Konzernumsatz von insgesamt 2,6 Mrd. DM entfällt auf die 36 größten Unternehmen bereits die Hälfte des Marktes.⁴ Die zehn stärksten Betriebe setzen nach Angaben des Gewerbes bereits 2 Mrd. DM um. Eick zufolge teilen sich die 14 größten der Branche einen Marktanteil von 56,6 % und beschäftigen mit ca. 80.000 Mit-

2 Feuerstein, F.: Wettbewerb und Dienstleister, in: Glavic a.a.O. (Fn. 1), S. 779-812 (801)

3 BBE Unternehmensberatung: Branchenreport Sicherheitsmarkt. Jahrgang 1997/98, Köln 1997, S. 651

4 vgl. WIK (Zeitschrift für die Sicherheit der Wirtschaft) Special 98/1, S. 25. Die Angaben beruhen auf freiwilligen Auskünften der Unternehmen und sind deshalb u.U. geschönt bzw. unvollständig. Die BSG – mit 2.688 Angestellten einer der größten Arbeitgeber der Branche – hat bspw. keine Angaben zum Umsatz gemacht.

arbeiterInnen auch über die Hälfte aller Wachleute (von ca. 133.000).⁵ Im Bewachungsgewerbe beherrschen also, aufs Ganze gesehen, wenige große Konzerne den Markt, während sich die große Mehrheit der Firmen ein kleineres Stück des Kuchens teilen muss. Raab Karcher ist mit einem für 1998 geplanten Umsatz von 535 Mio. DM der unumstrittene Branchenriese. Die inzwischen in Viterra umbenannte Firma beschäftigt bundesweit etwa 10.000 MitarbeiterInnen.

Insgesamt wird das Gewerbe aber nicht von den Großen geprägt, sondern eher von den kleinen und mittelständischen Firmen, deren Gewicht in der Gesamtbilanz zwar nicht so groß ist, die aber das Image der Branche zumindest teilweise prägen dürften. Der bundesweiten oder gar internationalen Expansion unter dem einheitlichen Dach eines Unternehmens sind durch das Spezifikum der Branche Grenzen gesetzt. Private Sicherheitsdienste bieten eine sehr personalintensive Dienstleistung an, weshalb Leistungsvergleiche je nach Region unterschiedlich ausfallen können. Der Erfolg an einem Ort wird sich nicht ohne weiteres an einem anderen wiederholen lassen. Das Lokalkolorit einer Firma kann für das erfolgreiche Bestehen am Markt entscheidend sein und kann gerade einem in der Region verwurzelten Mittelständler dazu verhelfen, ein bundesweit oder international agierendes Unternehmen im Wettbewerb auszustechen.⁶

Wie Tab. 2 zu entnehmen ist, beträgt der Jahresumsatz von 768 Unternehmen weniger als 1 Mio. DM. 411 Unternehmen rangieren gleichsam im Mittelfeld, aber nur sieben gehören zu den Großen. Lediglich fünf Dienste sind bundesweit vertreten.⁷ Die Branche ist damit mittelständisch geprägt, auch wenn der Trend zur Konzentration auffällt. Die seit den 60er Jahren vorherrschende Unternehmensform der GmbH & Co. KG (Personengesellschaft) wird, seitdem Veba mit Raab Karcher seine Einkaufstour unternommen hat, zugunsten von Kapitalgesellschaften (GmbH) oder gar Aktiengesellschaften zurückgedrängt werden, lautet Stüllenbergs Einschätzung. Wenn ein Unternehmen sich überregional ausdehnen konnte, wurde zumeist die bewährte Form der GmbH & Co. KG für die Muttergesellschaft beibehalten, unter deren Dach unab-

5 Eick, V.: Neue Sicherheitsstrukturen im „neuen“ Berlin, in: Prokla 1998, H. 1, S. 95-118 (110)

6 vgl. Feuerstein a.a.O. (Fn. 2), S. 784 u. 788

7 Lütje, T.: Einsatz eines Wachschutzunternehmens an Beispielen, Vortrag an der Landespolizeischule Berlin, 26.11.1999

hängig wirtschaftende Tochterfirmen die lokalen Geschäfte führen.⁸ Die Tage der eigentümergeführten Sicherheitsunternehmen könnten jedoch gezählt sein, wenn der Trend zur Fusion weiter anhält. Die Lage gilt als unübersichtlich.⁹

Tab. 2: Steuerpflichtige und steuerbarer Umsatz Grundstücks-, Gebäude- und Schiffsbewachung 1992

Umsatzgrößenklassen	Unternehmen		Umsatz	
	Anzahl	In % aller Unternehmen	Steuerbarer Umsatz in TDM	In % des Branchenumsatzes
25-50 TDM	127	10,70	4.645	0,12
50-100 TDM	155	13,06	11.230	0,30
100-250 TDM	210	17,70	34.059	0,91
250-500 TDM	133	11,21	48.654	1,30
500-1000 TDM	143	12,05	104.498	2,81
1-2 Mio. DM	121	10,20	174.590	4,69
2-5 Mio. DM	139	11,72	473.569	12,74
5-10 Mio. DM	82	6,91	570.212	15,34
10-25 Mio. DM	53	4,46	789.658	21,25
25-50 Mio. DM	16	1,34	573.428	15,43
50-100 Mio. DM	0	0	0	0
100-250 Mio. DM	7	0,59	931.067	25,05
>250 Mio. DM	0	0	0	0
Summe	1.186	99,94	3.715.610	99,94

Quelle: BBE Unternehmensberatung; Branchenreport Sicherheitsmarkt. Jahrgang 1997/98, S. 649 (Summenwerte von mir korrigiert, B.K.)

Die Struktur der Sicherheitsanbieter ist heterogen – sie reicht von internationalen Unternehmen wie Securitas bis zu Einmannunternehmern. Letztere sind den großen Konzernen und dem BDWS ein Dorn im Auge, weil ihnen angelastet wird, für den vorgeblich ruinösen Preiskampf verantwortlich zu sein. Sie schädigten den Ruf der Branche, weil sie zwar ein günstigeres Angebot vorlegen könnten, dieses aber von minderer Qualität sei. Wenn sich Mitarbeiter eines größeren Unternehmens selbständig machten, profitierten sie zudem häufig von den Kontakten, die sie durch

8 vgl. Stüllenberg, K.: Organisation und Struktur von Sicherheitsunternehmen, in: Glavic a.a.O. (Fn. 1), S. 631-647 (635 f.)

9 ebd., S. 638; vgl. Beste, H.: Policing the Poor, in: Gusy, Chr. (Hg.): Privatisierung von Staatsaufgaben, Baden-Baden 1998, S. 180-214 (189)

ihren ehemaligen Arbeitgeber gewonnen hätten. Geringes Know-how, unzureichende soziale Absicherung und insgesamt zwielichtiges Geschäftsgebaren schaden nicht nur den seriösen Unternehmen, sondern letztlich auch den Hasardeuren selbst.¹⁰

Die Aktivitäten des Gewerbes

Wo beginnt und wo endet das private Sicherheitsgewerbe? Der ehemalige Geschäftsführer von asd Securicor, Thomas Lütje, veranschlagte den Gesamtumsatz des Sektors im Jahre 1996 mit 16,2 Mrd. DM, wovon auf die (Bewachungs-)Dienstleistungen nur 5,2 Mrd. DM entfielen, auf Sicherheitsausrüstungen („mechanische“ und „elektronische“ Sicherheit) dagegen 11 Mrd. DM. Jones/Newburn ordnen der Branche auch die privaten Ermittlungen zu.¹¹ Die politisch-juristische Diskussion zumindest in Deutschland folgt dagegen nicht diesem breiten Begriff des Sicherheitsgewerbes, sondern konzentriert sich auf die „staffed services“, die personellen Sicherheitsdienstleistungen von A wie „Alarmverfolgung“ bis Z wie „Zutrittskontrolle“.¹²

Selbst in diesem engeren Bereich ist nicht eindeutig zu klären, wann ein Unternehmen im Sicherheitsbereich aktiv wird. Die Definition hängt zu einem Gutteil vom Unternehmer selbst ab und entzieht sich einer klaren Abgrenzung gegenüber Tätigkeiten, die anderen Bereichen zuzuordnen sind. Private Sicherheitsdienste präsentieren sich als „Gemischtwarenläden“,¹³ die sicherheitsrelevante Dienstleistungen im Angebot haben und andere, die lediglich unter diesem Etikett verkauft werden. Entscheidend ist, mit welcher Strategie der Unternehmer den größten Gewinn zu erzielen hofft.

Es gibt somit mehrere Möglichkeiten, die Tätigkeitsfelder der Privaten zu systematisieren.¹⁴ Die am häufigsten rezipierte Systematisierung ist die des BDWS, der die Einsatzbereiche des Personals wie folgt angibt: 33 %

¹⁰ vgl. Stüllenberg a.a.O. (Fn. 8), S. 633 f.

¹¹ Jones, T.; Newburn, T.: *Private Security and Public Policing*, Oxford 1998, p. 56; vgl. dazu South, N.: *Policing for Profit*, London 1988 und Johnston, L.: *The Rebirth of Private Policing*, London, New York 1992

¹² Eine Auflistung mit vierzig Positionen findet sich bei Wackerhagen, R.; Olschok, H.: Artikel „Deutschland“, in: Ottens, R.W.; Olschok, H.; Landrock, St. (Hg.): *Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa*, Stuttgart u.a. 1999, S. 169-209 (189)

¹³ Beste, H.: *Morphologie der Macht*, Opladen 2000, S. 320

¹⁴ vgl. Gollan, L.: *Private Sicherheitsdienste in der Risikogesellschaft*, Freiburg i. Br. 1999; Pitschas, R.: *Polizei und Sicherheitsgewerbe*, Speyer 1999

entfallen auf Separatposten und Pförtner, 19 % auf Werkschutz, 13 % auf den Schutz militärischer Anlagen, 12 % auf Ordnungsdienste, 8 % auf Revier- und Streifengänge, 6 % auf Sicherungsposten bei der Bahn, 4 % auf Geld- und Werttransporte, 2 % auf Notrufzentralen und 1 % auf die Sicherung von Kernkraftwerken.

Die Auflistung zeigt nicht nur, dass alles, was bewacht werden kann, auch von privaten Sicherheitsdiensten bewacht wird, sie gibt auch Hinweise auf die Zusammensetzung der Auftraggeber. Zu denen gehören nicht nur Privatpersonen und -unternehmen, wobei die besonders kontrovers diskutierten Revier- und Streifengänge, also die Kontrolle des öffentlichen Raumes im Auftrag von Privaten, in vergleichsweise geringem Maß zu Buche schlagen. Tätig werden private Sicherheitsdienste auch im staatlichen Auftrag: auf Basis eines Privatvertrags bei der Gebäudebewachung oder beim Facility Management von Liegenschaften, auf spezialgesetzlicher Grundlage und mit polizeiähnlichen Befugnissen bei der Bewachung von Liegenschaften der Bundeswehr. Auf staatliche Veranlassung schließlich lassen Atomanlagenbetreiber und Flughäfen ihre Anlagen durch private Dienste sichern.

Privatisierung von Staatsaufgaben

Als 1892/95 in Preußen das kommunale Nachtwachwesen verstaatlicht und in die Polizei überführt wurde, öffnete sich der Raum für das moderne Bewachungsgewerbe. Der Verlust der Nachtwächter bedeutete für das städtische Bürgertum keinen Verlust an Sicherheit, aber an Lebensqualität, denn die Nachtwächter hatten gegen ein „Schlüsselgeld“ auch für den Verschluss der Türen von Privathäusern gesorgt. Dieser Service fiel fortan weg, weil die Polizeibeamten nicht bereit waren, diese Aufgabe zu übernehmen. Man begann, der „guten alten Zeit“ nachzutruern und beschrieb – obwohl Untersuchungen zu einem anderen Ergebnis kamen – die neue Situation als Sicherheitslücke. 1901 schließlich wurde die erste Wach- und Schließgesellschaft in Hannover gegründet, die sich dauerhaft etablieren konnte. Bald darauf entstanden im gesamten Deutschen Reich ähnliche Institute. Die Geburt des modernen Bewachungsgewerbes kann deshalb als Folge einer Verstaatlichungsmaßnahme begriffen werden.¹⁵

¹⁵ vgl. Funk, A.: Polizei und Rechtsstaat, Frankfurt a.M., New York 1986, S. 226; Nelken, S.: Das Bewachungsgewerbe, Berlin 1926, S. 47-55

Auch hundert Jahre später scheint sich das Gewerbe in Abhängigkeit von der Entwicklung der staatlichen Polizei zu entwickeln. Allerdings, so Schnekenburger, sei es heute nicht eine Verstaatlichungsmaßnahme, die den privaten Sicherheitsdiensten neue Betätigungsfelder eröffne, sondern vielmehr der Rückzug der Polizei von ihren angestammten Aufgaben. Die gegenwärtige Lage sei durch steigende Kriminalitätsziffern, Unsicherheit unter der Bevölkerung, Personalknappheit und einen durch die Präventionsorientierung bedingten Aufgabenzuwachs bei der Polizei geprägt. Diese müsse sich deshalb entscheiden, für welche Aufgaben sie weiterhin zuständig bleiben wolle. Nach der ersten Entpolizeilichung im 19. Jahrhundert – der Auflösung absolutistischer Verwaltungsformen, bei der verschiedenste frühere „Polizey“-Aufgaben neu entstehenden Verwaltungsbehörden übertragen wurden – und der zweiten nach 1945 – der durch die Westalliierten erzwungenen weiteren Beschränkung des Polizeibegriffs auf die Vollzugspolizei – stehe nun eine dritte Entpolizeilichung bevor. „Diese ist nicht rechtsstaatlich gewaltenteilend motiviert, sondern auf eine partielle Reduzierung und Entstaatlichung des staatlichen Gewaltmonopols gerichtet.“¹⁶

Unter Hinweis auf die „gegenwärtig angespannte Sicherheitslage“ und „die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte“ veröffentlichen Vertreter der Polizei und des Gewerbes, Politiker und Wissenschaftler einerseits Listen mit Tätigkeiten, die „zwingend durch den Staat vorzunehmen“¹⁷ sind, andererseits und häufiger noch solche, die die zukünftigen Tätigkeitsfelder der Privaten beschreiben. Letztere enthalten oft Leistungen wie Werttransporte oder Baustellenbewachungen, die ohnehin vom Gewerbe erbracht werden. Neu und umstritten sind hingegen die Vorschläge, die z.B. auf eine Privatisierung der Entstempelung von Kfz-Kennzeichen und Führerscheinen, der Aufnahme von Bagatelunfällen oder der Abschiebung von Ausländern zielen.¹⁸ In ihrem Abschlussbericht vom 17./18. April 1996 betont die Arbeitsgruppe „Private Sicherheitsdienste“ des AK II der Innenministerkonferenz zwar, dass „Maßnahmen der Eingriffsverwaltung, repressive Verfahren ..., Maßnahmen im Rahmen einer Vollstreckung, Maßnahmen des Strafvollzugs,

16 Schnekenburger, F.: Rechtsstellung und Aufgaben des Privaten Sicherheitsgewerbes, Köln u.a. 1999, S. 34

17 vgl. den Fragenkatalog des Innenausschusses des Deutschen Bundestages an die Experten zum Thema PSD am 10.3.1997, BT-Drs. 13/3432 v. 5.1.1996

18 Schult, H. in BT-Innenausschuss-Anhörung (Fn. 17), S. 237

Abschiebung von Asylbewerbern“ nicht privatisierungsfähig seien. Doch das letzte Wort ist noch nicht gesprochen. So will etwa die hessische Landesregierung nicht den gesamten Strafvollzug privatisieren, aber doch einzelne Aufgaben.¹⁹

Das Gewerbe im internationalen Vergleich

Aussagekräftiges Zahlenmaterial über das Bewachungsgewerbe zu ermitteln, ist für das Ausland noch schwieriger als für Deutschland. Der Zugang zu Datenmaterial ist beschränkt, vergleichende Studien sind rar, und national unterschiedliche Erhebungsmethoden erschweren die Interpretation des vorhandenen Materials.²⁰ Ein Einblick in die europäische Dimension des Gewerbes soll dennoch versucht werden.

Im Europa der 15 ist das Sicherheitsgewerbe unterschiedlich ausgeprägt, die Zahl der Wachleute je 100.000 Einwohner bewegt sich zwischen 19 in Griechenland und 275 in Großbritannien. Deutschland (217) rangiert an zweiter Stelle, dicht gefolgt von Luxemburg (201), Dänemark (193) und Schweden (184). Der EU-Durchschnitt liegt bei 160.²¹ Außerhalb der EU ist die Spanne allerdings noch größer: In der Türkei kommen 10 Wachleute auf 100.000 Bürger, in den USA dagegen 582 und in Südafrika sogar 900 (vgl. Tab. 3 und 4). Waard erklärt diese Spanne aus der Wirtschaftskraft der Länder. Staaten mit höherem Bruttosozialprodukt – wie etwa die USA, Deutschland oder Schweden – hätten in der Tendenz eine höhere Dichte von Wachleuten als zum Beispiel Griechenland, die Türkei oder Polen.²² Diese These lässt sich – zumindest anhand des vorliegenden Materials – auch dann kaum überprüfen, wenn man die Angaben zum privaten Wachpersonal mit der jeweiligen Zahl der Polizeibeamten in Bezug setzt (vgl. Tab. 3 und 4). Auffällig ist nur, dass in keinem EU-Land die Zahl der Wachleute die der Beamten übersteigt, während sie in den USA und Australien annähernd doppelt und in Südafrika fast dreimal so hoch ist.

19 vgl. Kurzzusammenfassung des Berichtes der AG „Modellprojekte zur Privatisierung im Strafvollzug“ sowie Wagner, C.: Privatisierung im Justizvollzug, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2000, H. 5, S. 169-172

20 vgl. Waard, J. de: The Private Security Industry in International Perspective, in: European Journal on Criminal Policy and Research 1999, No. 2, pp. 143-174 (152)

21 ebd., p. 168

22 ebd., p. 154

Tab. 3: Beschäftigte in PSD und bei der Polizei in der EU

<i>Land</i>	<i>Bevölkerung in Tsd.</i>	<i>Beschäftigte PSD gesamt</i>	<i>Beschäftigte PSD je 100.000 Ew.</i>	<i>Personal Polizei gesamt</i>	<i>Personal Polizei je 100.000 Ew.</i>
<i>Belgien</i>	10.085	11.200	109	34.712	344
<i>Dänemark</i>	5.189	10.000	193	12.230	236
<i>Deutschland</i>	81.187	176.000	217	260.132	320
<i>Finnland</i>	5.066	3.500	69	11.816	233
<i>Frankreich</i>	57.667	70.000	121	227.008	394
<i>Griechenland</i>	10.368	2.000	19	39.335	379
<i>Großbritannien</i>	58.191	160.000	275	185.156	318
<i>Irland</i>	3.563	5.150	143	10.829	304
<i>Italien</i>	57.057	43.200	76	278.640	488
<i>Luxemburg</i>	398	800	201	1.100	276
<i>Niederlande</i>	15.287	20.200	132	39.216	256
<i>Österreich</i>	7.992	6.000	75	29.000	362
<i>Portugal</i>	9.864	15.000	152	43.459	440
<i>Schweden</i>	8.713	16.000	184	27.000	310
<i>Spanien</i>	39.143	53.000	135	186.547	477
<i>EU gesamt</i>	369.770	592.050	160	1.386.180	375

Tab. 4: Beschäftigte in PSD und der Polizei in ausgewählten Staaten außerhalb der EU

<i>Land</i>	<i>Bevölkerung in Tsd.</i>	<i>Beschäftigte PSD gesamt</i>	<i>Beschäftigte PSD je 100.000 Ew.</i>	<i>Personal Polizei gesamt</i>	<i>Personal Polizei je 100.000 Ew.</i>
<i>Australien</i>	17.939	92.583	516	51.486	287
<i>Kanada</i>	28.941	125.025	432	75.364	260
<i>Neuseeland</i>	3.577	5.478	153	6.967	195
<i>Norwegen</i>	4.313	4.200	97	10.100	234
<i>Südafrika</i>	40.436	363.928	900	126.300	312
<i>Schweiz</i>	6.938	7.500	108	14.210	205
<i>USA</i>	257.908	1.500.000	582	828.435	321

Quelle: Waard a.a.O. (Fn. 20), p. 155

Die Aussagekraft der Zahlen ist begrenzt

Kaum ein kritischer Kommentar zu privaten Sicherheitsdiensten ver-säumt es, auf die Zahl der Beschäftigten dieses Wirtschaftszweiges hinzuweisen und mahndend darauf aufmerksam zu machen, dass sich diese Zahl bereits jener der Polizeibeamten annähert oder sie gar überschritten habe. Die Zahlen der Uniformierten beider Seiten werden gegeneinander

aufgerechnet wie die Soldaten feindlicher Heere.²³ Kritiker und Befürworter des Gewerbes halten die Beschäftigtenzahlen für einen geeigneten Indikator, um den Grad der Bedrohung des Gewaltmonopols zu messen. Auch BDWS-Ehrenpräsident Mauersberger folgt dieser Logik, wenn er unter Hinweis auf die 175.000 Angestellten bei Wachfirmen gegenüber den von ihm auf 240.000 bezifferten Polizeibeamten meint: „Diese Zahlen machen deutlich, dass das Gewaltmonopol des Staates dadurch nicht in Frage gestellt wird.“²⁴ Umgekehrt schließen manche Autoren wie Pitschas – ebenfalls unzulässigerweise – von der Vielfalt der Aufgaben, die die Privaten wahrnehmen, auf deren Bedeutung für die Innere Sicherheit: „Der knappe Aufriss jener Standardleistungen der Sicherheitsvorsorge, die das private Sicherheitsgewerbe erbringt, belegt die überwältigende Breite und auch das quantitative wie qualitative Wachstum seines Beitrags zur öffentlichen Sicherheit in den letzten Jahrzehnten. Die privaten Sicherheitsdienstleistungen sind längst zu einem wichtigen Bestandteil der Gewährleistung innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland geworden.“²⁵

So subtil und zuverlässig die präsentierten Daten erhoben sein mögen – man darf ihre Aussagekraft nicht überschätzen. Wäre die genannte Logik plausibel, dann wäre das Gewaltmonopol in den USA, Australien und Kanada längst gescheitert. Es werden – entgegen dem weit verbreiteten Eindruck – eben keine Armeen gegeneinander in Stellung gebracht. Allein aus der hohen Zahl von Angestellten bei Sicherheitsdiensten lässt sich nicht darauf schließen, dass das Gewaltmonopol zur Disposition steht. Die Grenzen der Statistik sind dort erreicht, wo weitergehende als quantitative Aussagen gemacht werden sollen. Waards Versuch, die „Qualität“ des Bewachungsgewerbes oder der Polizei der EU-Länder in eine bestimmte Rangfolge zu bringen,²⁶ ist zum Scheitern verurteilt, selbst wenn er ein komplexes Kriteriengeflecht entwickeln würde. Die Zahlenspielereien sind allein dem Umstand geschuldet, dass andere Kriterien und Anhaltspunkte für eine Einschätzung des Gewerbes fehlen.

Die einzigen legitimen Schlussfolgerungen aus dem vorgetragenen Material über Geschichte und Gegenwart des Bewachungsgewerbes kön-

²³ vgl. beispielhaft den Antrag der SPD-Fraktion, BT-Drs. 13/3432 v. 5.1.1996

²⁴ Mauersberger, F.: Volumen und Gliederung des Sicherheitsmarktes, in: Glavic a.a.O. (Fn. 1), S. 763-778 (771)

²⁵ Pitschas a.a.O. (Fn. 14), S. 46

²⁶ Waard a.a.O. (Fn. 20), p. 161

nen diese sein: dass es in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren nach einer langen Phase der Stagnation ein beachtliches Wachstum zu verzeichnen hatte; dass das Gewerbe mittelständisch geprägt ist und einen Konzentrations- und Internationalisierungsprozess gewärtigt; dass die Löhne sich im unteren Bereich bewegen und dass private Sicherheitsdienstleistungen ein weltweit zu beobachtendes Phänomen sind. Und schließlich: dass das Gewerbe in Deutschland seit hundert Jahren, seit seiner Entstehung, keine erkennbare qualitative Veränderung in der Ausführung seiner Aufgaben zu verzeichnen hatte.

Benno Kirsch ist Politikwissenschaftler. Seine Dissertation über private Sicherheitsdienste in Berlin und Frankfurt a.M. erscheint demnächst im Westdeutschen Verlag.

Koalitionsvereinbarung: Weiter so!

Terrorbekämpfung als Leitmotiv der Innenpolitik

von Petra Pau und Katina Schubert

In der Innenpolitik soll es bleiben wie gehabt: Der SPD-Innenminister will mehr „Sicherheit“, die Grünen bemühen sich mit begrenztem Erfolg, die Liberalität vor ihm zu retten. Einen emanzipatorischen Ansatz sucht man im Koalitionsvertrag umsonst.

„Innenpolitik als Bestandteil der allgemeinen Sicherheitspolitik muss sich – das muss man mit Sorge und mit großem Ernst sagen – auf sehr schwierige und gefährvolle Jahre einstellen. Die Bedrohung durch den internationalen islamistisch-fundamentalistischen Terrorismus – das ist eine realistische Einschätzung – hat zugenommen. Das entspricht der Lagebeurteilung unserer Sicherheitsinstitutionen ebenso wie der unserer engsten Verbündeten.“ Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) ließ in seiner Bundestags-Rede zur Regierungserklärung und zur Koalitionsvereinbarung am 30. Oktober 2002 keinen Zweifel daran, welchem Leitmotiv die rot-grüne Innenpolitik weiter folgen wird: vermeintliche Sicherheit rangiert vor den Grund- und Freiheitsrechten. Und was die Sicherheitsbehörden für notwendig halten, wird die Politik liefern.

Damit sind die Grünen mit ihrem Versuch gescheitert, einen bürgerrechtlich orientierten Ansatz in der Innen- und Rechtspolitik zu verankern. Immerhin konnte Schilys Ansinnen verhindert werden, ein „Grundrecht auf Sicherheit“ festzuschreiben und daraus eine noch autoritärere Variante seiner Politik innerer Sicherheit abzuleiten.

Offenkundig hat sich Rot-Grün auf ein „Weiter so“ geeinigt: Schily prescht als Law-and-order-Politiker mit Blick auf die Union vor, die Grünen hängen sich an seine Waden und versuchen zu bremsen, was zu bremsen ist. Ihre jetzigen „Verhandlungserfolge“ sind überwiegend Überbleibsel aus der letzten Wahlperiode. Ob ihnen jetzt ein besseres Schicksal winkt, erscheint angesichts der Bundesratsmehrheit fraglich.

Evaluierung von Anti-Terror-Paket und Geheimdiensten

Das Anti-Terror-Gesetz vom November 2001 soll in der Mitte der Wahlperiode „evaluiert“ werden. Eine Bilanz der bisher im Rahmen dieser Gesetze ergriffenen Maßnahmen sucht man indessen vergeblich. Ob die massiven Eingriffe in die Grundrechte der BürgerInnen bisher einen greifbaren Erfolg erbracht haben, lässt Rot-Grün völlig offen. Das Gegenteil scheint denn auch der Fall zu sein: Die bisherigen Fahndungserfolge gegen die Al-Qaida gehen auf kriminalistische Arbeit zurück, die auch ohne Anti-Terror-Pakete, ohne bundesweite Rasterfahndung und letztlich auch ohne den Krieg in Afghanistan möglich gewesen wäre.

Evaluieren will Rot-Grün auch die Arbeit der Geheimdienste. Dabei soll aber nicht etwa die gesamte Arbeit der Dienste auf den Prüfstand. Kein Wort findet sich darüber, dass die V-Leute-Praxis der Verfassungsschutzämter das Verbotsverfahren gegen die NPD vor dem höchsten deutschen Gericht zu torpedieren droht. Wörtlich heißt es nur:

„Die Geheimdienste stehen bei der Bekämpfung des Terrorismus vor neuen, wichtigen Aufgaben und sind mit neuen Herausforderungen an die Modernisierung ihrer Arbeit konfrontiert. Die Bundesregierung wird Aufgaben, Struktur, Effektivität, Befugnisse und Kontrolle der Geheimdienste evaluieren und daraus die notwendigen Reformkonsequenzen ziehen.“

Die gesellschaftliche Auseinandersetzung um biometrische Verfahren zur Identitätsfeststellung von BürgerInnen gleich welcher Nationalität spiegelt sich im Vertrag ebenso wenig wider wie die um die DNA-Analyse. Völlig unkritisch versprechen die Koalitionspartner, beide Verfahren weiter zu entwickeln und die Nutzungsmöglichkeiten zu verbessern. Die von Schily verlangte Wiedereinführung der Kronzeugenregelung konnten die Grünen zwar abwenden. Stattdessen gibt es jetzt eine „Kronzeugenregelung light“. Der zufolge können Aussagen strafmildernd wirken, die zur Aufklärung von Straftatbeständen beitragen oder Verbrechen verhindern helfen. Die Grünen glauben, mit dieser Regelung „schmutzige Deals“ mit Verbrechern unterbinden zu können.¹

BGS wird Bundespolizei

Kryptisch bleibt der Koalitionsvertrag auch in seinen Aussagen zur Zukunft des Bundesgrenzschutzes. Er soll umbenannt werden in „Polizei

¹ Volker Beck, parlamentarischer Geschäftsführer, Süddeutsche Zeitung v. 12./13.10.2002

des Bundes“ oder „Bundespolizei“. Eine Ausweitung seines Zuständigkeitsbereichs sei damit freilich nicht verbunden, heißt es im Vertrag, langfristig aber sicherlich eine Neustrukturierung. Denn im gleichen Koalitionsvertrag kündigt die Bundesregierung an, sich auf europäischer Ebene für eine EU-Grenzpolizei mit hoheitlichen Befugnissen einzusetzen und die dafür notwendigen Rechtsgrundlagen in der künftigen europäischen Verfassung zu verankern. Hintergrund dessen ist, dass die Bundesrepublik nach der EU-Osterweiterung, also ab 2004, kaum noch EU-Außengrenzen hat. Zwar müssen die Beitrittsstaaten sämtliche Hürden des Schengener Abkommens nehmen, die Bundesregierung wird jedoch die Kontrollen an den Grenzen zu Polen und Tschechien vorerst nicht aufheben.² An den neuen Außengrenzen im Osten soll langfristig die EU-Grenzpolizei die Kontrolle übernehmen und dabei auch die bundesdeutsche Abschottungsphilosophie gegenüber den Staaten der ehemaligen Sowjetunion weiter wirken lassen.

Ob den Beteuerungen, die Zuständigkeiten des BGS nicht ausweiten zu wollen, allzu viel Glauben geschenkt werden sollte, erscheint überdies fraglich. Denn Bundesinnenminister Schily stellte in seiner Rede zum Koalitionsvertrag unmissverständlich klar, dass er „bestimmte Anpassungen“ etwa in der Stellenstruktur und finanziellen Ausstattung des BGS und „hoffentlich in der künftigen Bundespolizei“ vornehmen wolle.³ Zumindest die SPD strebt damit offenkundig den weiteren Umbau des BGS zu einer originären Bundespolizei mit entsprechenden Eingriffsbefugnissen an. Mit Blick auf die Terroranschläge in den USA hatte das Bundesinnenministerium (BMI) schon in seinem „Abschlussbericht zur Neuorganisation des Bundesgrenzschutzes“ vom Mai 2002 geschrieben, dass man „selbstverständlich notwendige Veränderungen nicht ausschließen“ könne. Dort resümiert das BMI: „Der Bundesgrenzschutz hat die Auswirkungen der Terroranschläge in der neuen flexiblen Organisation sowohl in personeller Hinsicht als auch im Hinblick auf neue Anforderungen auffangen können“.⁴

2 Bundesministerium des Innern: Abschlussbericht zur Neuorganisation des Bundesgrenzschutzes, Mai 2002, S. 14

3 Otto Schily in der Bundestags-Debatte zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers, 30.10.2002

4 Bundesministerium des Innern a.a.O. (Fn. 2)

EU: Dritte Säule schrittweise vergemeinschaften

Auf europäischer Ebene will sich die Bundesregierung ferner dafür einsetzen, die Säulenstruktur der Verträge in der Innen- und Rechtspolitik „schrittweise“ zu überwinden. Zunächst will sie dem Europäischen Gerichtshof die gerichtliche Kontrolle überantworten. Das Europäische Parlament soll sukzessive mitentscheiden können. Damit würde dieser Bereich langfristig in das Gemeinschaftsrecht überführt und wenigstens eingeschränkter parlamentarischer Kontrolle und dem Mehrheitsprinzip im Rat unterliegen. Die Bundesregierung verlöre unter diesen Bedingungen ihre Bremser-Rolle, die sie vor allem in migrations- und asylpolitischen Fragen spielt, wenn es darum geht, menschenrechtliche Mindeststandards einzuhalten.

Gleichzeitig spielt sie aber den Motor für die Europäisierung der Sicherheitszusammenarbeit. Rot-Grün will Europol weiter ausbauen und mit Ermittlungsbefugnissen versehen. Die Ausweitung der parlamentarischen und justiziellen Kontrolle sowie die Abschaffung der Immunität der Europol-Bediensteten wird indessen nur „angestrebt“. Nicht im Koalitionsvertrag findet sich die Initiative der Bundesregierung zur Einführung einer europaweiten elektronischen Rasterfahndung. Die computergestützte präventive Recherche der einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage abgestimmter Täterprofile soll dazu dienen, potenzielle Terroristen und so genannte Schläfer aufzufinden, so der Parlamentarische Staatssekretär im BMI, Fritz Rudolf Körper, am 13. November im Bundestag. In Kürze wird die Bundesregierung einen schriftlichen Vorschlag vorlegen, wie mit immensem Aufwand nun auch europaweit in die Grundrechte von BürgerInnen eingegriffen werden soll, um Halden von Datenmüll zu produzieren.

Im übrigen wimmelt es im Koalitionsvertrag von Prüfaufträgen und Ankündigungen. Die strafrechtlichen Sanktionen sollen genauso „überprüft“ werden wie die Telefonüberwachung oder das Jugendstrafrecht. Auch das Datenschutzrecht – mit den Antiterrorgesetzen gerade erst verstümmelt – will Rot-Grün reformieren. Endlich sollen auch das schon für die letzte Wahlperiode angekündigte Arbeitnehmerdatenschutz- und das Informationsfreiheitsgesetz kommen.

Der nicht erfüllte Prüfauftrag aus dem Koalitionsvertrag von 1998 zur Abschiebehaft, ihrer unverhältnismäßigen Dauer und ihren unerträglichen Bedingungen findet dagegen keine Berücksichtigung mehr. Lakonisch erklärt die Koalition, das Zuwanderungsgesetz voll anwenden und

die „Ausreisepflicht von Nicht-Bleibeberechtigten konsequent“ durchsetzen zu wollen. Das spricht eher für eine weitere Verschärfung denn für eine Verbesserung zugunsten ausreisepflichtiger Flüchtlinge und MigrantInnen.

Emanzipatorischer Ansatz: Fehlanzeige

Wie dem Koalitionsvertrag insgesamt fehlt auch dem innen- und rechtspolitischen Teil ein emanzipatorischer Ansatz. Zwar will Rot-Grün die Partizipationsmöglichkeiten der BürgerInnen durch Elemente direkter Demokratie erweitern. Doch stellt die Koalition keine einzige Überlegung an, wie sie in dieser Wahlperiode dafür eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag gewinnen will, wo ihr das schon letztes Mal nicht gelungen ist. Es gibt keinen Ansatz für eine Kampagne, geschweige denn den politischen Willen, BürgerInnenbeteiligung und die Ausweitung demokratischer Rechte zu einem zentralen Bestandteil der Regierungspolitik zu machen. Den Kampf gegen Rechtsextremismus, Antisemitismus und Rassismus beschränkt die Koalition darauf zu beteuern, die alten Programme fortführen zu wollen.

Damit schafft man keine Veränderung des gesellschaftlichen Klimas. Dieses aber ist nach jüngsten Untersuchungen Bielefelder SozialforscherInnen von Ängsten, Unsicherheiten und menschenfeindlichen Einstellungen geprägt.⁵ Die Erfahrung politischer Einflusslosigkeit und Ohnmacht verstärkt solche Einstellungen weiter.

Da setzt denn auch unsere Hauptkritik an: Rot-Grün schafft keinen gesellschaftlichen Aufbruch hin zu mehr Demokratie, mehr Bürgerrechten und sozialer Gerechtigkeit. Rot-Grün zementiert die politischen Verhältnisse und unterminiert damit selbst die Legitimität der eigenen Koalition.

Petra Pau ist PDS-Bundestagsabgeordnete und Mitglied des Innenausschusses, Katina Schubert ist Journalistin.

5 Frankfurter Rundschau v. 8.11.2002: Auszug aus dem Bericht „Feindselige Mentalitäten, Zustandsbeschreibungen zur angetasteten Würde von Menschen in Deutschland“

Inland aktuell

Telekommunikationsüberwachung 2001

Im Jahr 2001 wurden 3.868 Strafverfahren mit Telekommunikationsüberwachung durchgeführt, das geht aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage des Abgeordneten van Essen (FDP) hervor.¹ Die Verfahren richteten sich gegen 9.122 Personen, überwiegend Beschuldigte, aber auch Personen, die im Verdacht stehen, den Beschuldigten zu unterstützen, z.B. ihren Anschluss zur Verfügung stellen. Die Anordnungen erfolgten im Wesentlichen wegen Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz (2.400 Fälle oder 62 %). Je 7 % entfielen auf Straftaten nach dem Ausländer- und Asylverfahrensgesetz und auf Raubtaten (267 Fälle). Der Rest verteilte sich auf die übrigen 15 Straftatengruppen, die die Statistik ausweist.

Aus diesem Zahlenwerk, das auf Angaben der Justiz beruht, ist (wie schon seit 1998) eine Steigerung der Verfahren von 10 % gegenüber dem Vorjahr abzulesen. Die Steigerungsquote für von TKÜ-Maßnahmen Betroffene weist deutlich stärkere Zuwächse auf: 2000 betrug sie 16,6 % und 2001 gar 21 %. Dabei werden gänzlich Unbeteiligte, die (von) überwachte(n) Anschlüsse(n) anrufen, nicht aufgeführt.

Die Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (RegTP), die seit 1996 eine eigene Statistik führt, teilte auf telefonische Anfrage mit, dass sie 2001 insgesamt 23.806 Anordnungen an Telekommunikationsanbieter erfasste. Von diesen Anordnungen waren 27.200 Endgeräte betroffen. 21.696 Überwachungen, so die Behörde weiter, bezogen sich auf Mobilanschlüsse – viermal mehr als überwachte Festnetzanschlüsse (5.504). Mit „Mehrfachbesitz“ von Geräten seitens der Beschuldigten erklärt die Behörde ihre deutlich höheren Zahlen gegenüber den Angaben der Regierung. Pro Beschuldigten werden somit durchschnittlich etwa drei Endgeräte abgehört.

(Stephan Stolle)

Lauschangriffsstatistik 2001

Zum vierten Mal legte die Bundesregierung im August 2002 ihren Bericht über die akustische Wohnraumüberwachung für das Jahr 2001 vor.² Enthalten sind darin die erfolgten Lauschangriffe nach § 100c Abs. 1 Nr. 3 StPO sowie Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Eigensicherung im Zuständigkeitsbereich des Bundes.

Dem Bericht zufolge wurden in neun Bundesländern sowie vom Generalbundesanwalt in 17 Verfahren 18 Wohnungen überwacht (für Berlin ist allerdings bei einem Verfahren keine Anzahl der Wohnungen angegeben). Allein in Baden-Württemberg und Niedersachsen wurden jeweils vier Verfahren gezählt. Von den Abhörmaßnahmen waren insgesamt 68 Personen betroffen, darunter 31 Nichtbeschuldigte. Erfasst werden hierbei jedoch nur Eigentümer, Mieter und andere Nutzungsberechtigte der Wohnung, nicht jedoch zufällig Anwesende. Die Zahl der tatsächlich Betroffenen ist daher um einiges größer. Anlasstaten waren wie in den Jahren zuvor überwiegend Mord/Totschlag/Völkermord (55 % der Nennungen) und Betäubungsmitteldelikte (23 %); je einmal wurden Geldfälschung, Straftaten gegen die persönliche Freiheit, Raub/ räuberische Erpressung, Erpressung im besonders schweren Fall und gewerbsmäßige (Banden-)Hehlerei genannt. Die Überwachungen dauerten zwischen 0 und 175 Tagen, mehr als zwei Drittel länger als drei Wochen. Die Kosten berechnen die Landesjustizverwaltungen offensichtlich nach unterschiedlichen Kriterien: während ein 25-tägiger Lauschangriff in Baden-Württemberg 0,00 DM kostete, schlug ein 56-tägiger in Niedersachsen mit 56.000 DM zu Buche. Nur in sieben der 17 Verfahren wurden die Betroffenen im Nachhinein über die Überwachung informiert. Begründet wurde dies lapidar mit andauernden Ermittlungen oder der Gefährdung des Untersuchungszwecks. Dass der Lauschangriff nicht sonderlich effizient ist, zeigen die Angaben über die Relevanz für das jeweilige Verfahren: in 9 von 17 Fällen wurde sie verneint.

Der Bericht taugt kaum zur parlamentarischen Kontrolle der akustischen Wohnraumüberwachung. Daran werden auch die ab dem Berichtsjahr 2002 neuen Kategorien nichts ändern.

(Martina Kant)

Abschiebezentren als „Ausreiseeinrichtungen“

Im September 2002 wurde in Fürth die erste sogenannte „Ausreiseeinrichtung“ zur Zwangsunterbringung von ausreisepflichtigen AusländerInnen in Bayern installiert. Derartige Einrichtungen bestehen als Modellprojekte bereits seit 1998 in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie seit 1999 in Rheinland-Pfalz. Sie sollen ausreisepflichtige AusländerInnen, die nach § 55 Ausländergesetz aufgrund mangelnder Reisedokumente nicht abgeschoben werden dürfen, zur „freiwilligen Ausreise“ bewegen, indem sie etwa bei der Dokumentenbesorgung mithelfen und Angaben über ihre Identität machen.

Durch § 61 des im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes neu geschaffenen Aufenthaltsgesetzes sollte die bislang fehlende Rechtsgrundlage für die „Ausreiseeinrichtungen“ geschaffen werden. Das Gesetz, das nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.12.2002 nicht in Kraft treten kann, sah im Gegensatz zur Abschiebehaft für die zwangsweise Einweisung in eine „Ausreiseeinrichtung“ keine richterliche Anordnung vor. Auch war die Aufenthaltsdauer nicht begrenzt, und die Eingewiesenen sollten der „Residenzpflicht“ unterliegen. Der Vorwurf, vorsätzlich die Identität zu verschweigen oder Maßnahmen zur Passbeschaffung zu unterlaufen, sollte ausreichen, um AusländerInnen in Ausreiseeinrichtungen unterzubringen. Die neben einer Unterkunft für AsylbewerberInnen gelegene Ausreiseeinrichtung Fürth ist von einem 2,20 m hohen Zaun umgeben und wird von privaten Sicherheitsdiensten bewacht. Durch eigens dafür geschultes Personal finden einmal pro Woche Anhörungen in speziellen Räumen statt. Das Taschengeld von 41 Euro im Monat wird bei mangelnden Identitätsangaben gekürzt, Zimmerdurchsuchungen werden durchgeführt. Mit dem Botschaftspersonal der Herkunftsländer, zumeist GUS- oder afrikanische Staaten, wird kooperiert, was zusätzlich Druck auf die Betroffenen ausübt.

Berlin, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen lehnen diese Einrichtungen ab, andere Länder planen neue Ausreisezentren. Das bayrische Innenministerium hat bekannt gegeben, dass von bisher 35 per Bescheid zum Einzug verpflichteten Ausländern einer Angaben über seine Identität gemacht habe, 14 seien an einem un-

Neues von der Rasterfahndung

Die Rasterfahndungen nach dem 11.9.2001 haben bislang keine sogenannten „Schläfer“ zutage gefördert. Für drei Bundesländer sind neue Einzelheiten zum Umfang des Datenabgleichs bekannt geworden. In Berlin rasterte die Polizei insgesamt 58.032 Datensätze aus 15 verschiedenen Institutionen und Behörden. Nach dem Abgleich verblieben 3.641 „Treffer“, von denen 114 einer „eingehenden Überprüfung“ unterzogen wurden. Aufgrund unterschiedlicher Kriterien auf Landes- und auf Bundesebene wurden dem Bundeskriminalamt (BKA) 199 Personendatensätze übermittelt (s. auch S. 109).³ In Baden-Württemberg fand das Landeskriminalamt (LKA) nach dem Abgleich der Daten von rund 280 öffentlichen und privaten Stellen 400 Personen, die dem landeseigenen Profil entsprachen. Statt zu „Schläfern“ führten die Ermittlungen zu 34 mutmaßlichen Kriminellen, gegen 24 wurden Haftbefehle erlassen.⁴ In Brandenburg hat das LKA 484.000 personenbezogene Daten gerastert. 19.558 Datensätze erfüllten die Rasterkriterien. Außerdem legte das LKA einen „Abgleichdatenbestand“ mit 8.114 Datensätzen von brandenburgischen Unternehmen und polizeilichen Daten an. Mit Ausnahme von 339 Personendaten, die in die Datei des BKA eingestellt wurden, wurden die Rasterfahndungsdaten im November 2002 gelöscht.⁵

Der genaue Datenumfang beim BKA ist nicht bekannt; im Frühjahr 2002 waren von 12 Bundesländern bereits 22.900 Personendatensätze in die Verbunddatei eingestellt gewesen.⁶ Das BKA führte selbst Anfragen bei 4.000 Unternehmen und Institutionen durch; 212 kamen der Aufforderung nach Datenübermittlung nach.⁷ Nachdem die Rasterfahndung in Hessen zunächst gerichtlich untersagt und die erhobenen Daten vernichtet worden waren, leitete die Polizei auf der Grundlage des novellierten Polizeigesetzes am 12.9. erneut die Sammlung von Daten ein. Im November wurde diese Rasterfahndung vom Verwaltungsgericht Gießen untersagt; sie wurde einstweilen ausgesetzt.

(Tim E. Braun)

³ Pressemitteilung des Berliner Polizeipräsidenten v. 12.7.2002

⁴ Pressemitteilung des baden-württembergischen Innenministeriums v. 19.7.2002

Chronologie

zusammengestellt von Tim E. Braun

Juli 2002

01.07.: **Akte Achidi J. ist geschlossen:** Der Tod des 19-jährigen Kameruners nach einem Brechmitteleinsatz in Hamburg ist nach Ansicht der Staatsanwaltschaft auf ein schweres Herzleiden des mutmaßlichen Drogendealers zurückzuführen. „Strafrechtlich relevantes Verhalten der an dem Einsatz beteiligten Personen“ wird verneint.

Algerier in Stuttgart festgenommen: Ein in seiner Abwesenheit in Frankreich zu fünf Jahren Haft wegen Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung zur Vorbereitung eines Terroranschlags verurteilter GIA-Aktivist wird festgenommen. Die Generalstaatsanwaltschaft beantragt beim Stuttgarter Oberlandesgericht (OLG) vorläufige Auslieferungshaft.

03.07.: **Polizist erschossen – Urteil rechtskräftig:** Der Bundesgerichtshof (BGH) verwirft die Revision eines heute 27-Jährigen, der vom Wiesbadener Landgericht wegen Totschlags, versuchten Totschlags und gefährlicher Körperverletzung zu einer Haftstrafe von 12 Jahren verurteilt worden war. Der Mann hatte Ende Juni 2000 bei einer Kontrolle einem Polizisten die Dienstwaffe entrissen, einen Beamten getötet sowie dessen Kollegen schwer verletzt. (Az.: 2 StR 175/02)

Razzia gegen „militante Islamisten“ in Hamburg: Wegen des Verdachtes „auf der Grundlage eines aggressiven militanten islamischen Fundamentalismus Anschläge zu begehen“ vernehmen Beamte des Landes- und des Bundeskriminalamtes (BKA) sechs Männer aus Afghanistan, Ägypten und Marokko und durchsuchen deren Wohnungen sowie eine Buchhandlung.

04.07.: **Berliner „RZ-Prozess“:** Weil sie es nicht ertragen kann, „dass jemand anders für etwas beschuldigt wird, das ich getan habe“, gesteht die von der Verteidigung präsentierte „Überraschungszeugin“ Barbara W. 16 Jahre nach der Tat, dem damaligen Leiter der Berliner Ausländerbehörde, Harald Hollenberg, in die Beine geschossen zu haben.

05.07.: **Stasi-Unterlagengesetz geändert:** In Zukunft sind Informationen zur zeitgeschichtlichen Rolle, Funktion oder Amtsausübung Prominenter wieder zugänglich.

09.07.: **Tod eines Libanesen:** Weil er sich seiner Verhaftung wegen Handtaschendiebstahls entziehen will, wird in Berlin ein 31-Jähriger von drei Polizisten gezwungen, sich auf den Bauch zu legen. Kurz nachdem ihm Handschellen angelegt werden, stirbt er. Gegen die drei Polizisten wird wegen fahrlässiger Tötung ermittelt. Wie sich bei der Obduktion herausstellt, starb Abbas A. höchstwahrscheinlich an Kokainvergiftung in Verbindung mit einer Herzerkrankung. Fremdverschulden könne mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, so ein Justizsprecher.

Tödlicher Unfall nach BGS-Kontrolle: Mit einem als gestohlen gemeldeten Fahrzeug versuchen zwei 17 und 27 Jahre alte Polen, sich einer Bundesgrenzschutz-Kontrolle zu entziehen und rasen in einen als Straßensperre quergestellten Einsatzbus. Dabei stirbt der Jüngere der beiden mutmaßlichen Fahrzeugdiebe, der Ältere sowie ein BGS-Beamter werden schwer verletzt.

11.07.: **Länder halten Informationen zu V-Leuten zurück:** Die Innenminister von Bund und Ländern einigen sich darauf, im NPD-Verbotsverfahren dem Bundesverfassungsgericht keine weiteren als die sechs bisher genannten V-Personen des Verfassungsschutzes preiszugeben.

15.07.: **Flüchtiger stirbt nach Polizeischuss:** Nach dem Durchbrechen einer Polizeikontrolle in Hamburg flüchtet sich ein betrunkenen Mann in ein Parkhaus. Bei dem Versuch, den Mann von einer Brüstung zu ziehen, löst sich ein Schuss aus der Waffe des Polizisten. Der Flüchtende wird getroffen und stürzt vom Parkdeck. Er erliegt wenig später seinen Sturzverletzungen.

Zuwanderungsgesetz in Karlsruhe: Die unionsgeführten Landesregierungen Bayerns, Baden-Württembergs, Hessens, des Saarlands, Sachsens und Thüringens reichen eine Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Rechtmäßigkeit des Zustandekommens des Gesetzes ein. Am 18.12. erklärt der zweite Senat das Gesetz für nichtig. (Az.: 2 BvF 1/02)

16.07.: **„Mehmet“ darf nach Deutschland zurückkehren:** Das Bundesverwaltungsgericht gibt der Klage Muhlis A., der 1998 allein in die Türkei abgeschoben wurde, statt. Die Münchner Behörden hätten den

Schutz von Minderjährigen nicht ausreichend gewürdigt, so die Begründung.

Richterordnung auch für Abschiebehaft notwendig: Das Bundesverfassungsgericht gibt der Klage eines gambischen Staatsbürgers statt, der in polizeilichen Abschiebegewahrsam genommen wurde, ohne dass ein Richter darüber entschieden hatte. (Az.: 2 BvR 2292/00)

Razzia gegen Rechtsextreme: Im Zuge der Ermittlungen gegen 29 mutmaßliche Mitglieder des neonazistischen Netzwerkes „Hammerskins“, werden in sieben Bundesländern mehr als 40 Wohnungen durchsucht und zahlreiche Beweismittel sichergestellt.

17.07.: **„Lagebild Organisierte Kriminalität 2001“ veröffentlicht:** Aus dem von Bundesinnenminister Otto Schily vorgelegten Bericht geht hervor, dass die Sicherheitsbehörden im vergangenen Jahr in 787 (2000: 854) Fällen gegen 15.237 (2000: 9.421) Tatverdächtige ermittelt haben. Die Schadenshöhe belief sich den Angaben zufolge auf 2,3 Milliarden DM (2000: 7,28 Milliarden DM, davon ein Großverfahren über 4,6 Milliarden DM). Bei 242 Ermittlungsverfahren wurden Vermögenswerte von 200 Millionen DM sichergestellt (2000: 538 Millionen DM).

Bundesverfassungsgericht untersagt pauschale Beschlagnahme: Das Gericht gibt einer Klage zweier Anwälte statt, die sich gegen die Pauschal-Beschlagnahme von Datenträgern und Computern in ihrer Kanzlei zur Wehr gesetzt haben. Die Staatsanwaltschaft Hamburg hatte zuvor Ermittlungen gegen ein drittes Kanzlei-Mitglied eingeleitet. (Az.: 2 BvR 1027/02)

21.07.: **V-Mann-Affäre Berlin/Brandenburg:** Nach einer Razzia gegen Rechtsextreme enttarnt die Berliner Polizei den für den Brandenburger Verfassungsschutz tätigen Toni S. Dieser, so wird am 11.8. bekannt, sowie der vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) in Sachsen eingesetzte V-Mann Mirko H., sollen sich mit der Herstellung bzw. dem Vertrieb der rechtsextremistischen CD „Noten des Hasses“ strafbar gemacht haben, letzterer offenbar mit Wissen des BfV. Toni S. wird vom Berliner Landgericht am 11.11. wegen Volksverhetzung, Gewaltdarstellung und Verbreitung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen zu zwei Jahren Haft auf vier Jahre Bewährung verurteilt. Das Landgericht Dresden verurteilt am 21.11. Mirko H. zu vier Jahren Haft wegen Volksverhetzung, Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen und Gewaltverherrlichung.

22.07.: **Anklage wegen Spionage zurückgenommen:** Weil der weiteren Verfolgung der beiden angeklagten Syrer überwiegende öffentliche Interessen in Bezug auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus entgegenstünden (der syrischen Führung werden beste Informationen über Al-Qaida nachgesagt), stellt Generalbundesanwalt Kay Nehm das Verfahren vor dem Oberlandesgericht Koblenz ein.

23.07.: **Brandenburgs Justizminister tritt zurück:** Wegen umstrittener Immobiliengeschäfte in den 90er Jahren verzichtet Kurt Schelter (CDU) auf sein Amt. Seine Nachfolgerin wird Barbara Richstein (CDU).

25.07.: **Rechtsextreme Brandstifter verurteilt:** Acht Monate nach dem Anschlag auf eine Asylunterkunft im schwäbischen Aystetten verurteilt die Jugendkammer am Landgericht Augsburg drei rechtsgerichtete Jugendliche im Alter von 15, 17 und 19 Jahren zu Haftstrafen von je sechs Jahren wegen versuchten Mordes und Brandstiftung bzw. zu drei Jahren wegen Beihilfe.

26.07.: **Aus für exekutives Ehrenamt:** Mit dem Inkrafttreten des Haushaltsentlastungsgesetzes wird auch der Freiwillige Polizeidienst (FPD) in Berlin aufgelöst. Zukünftig sollen hoheitliche Aufgaben nur noch von PolizeibeamtInnen ausgeführt werden.

28.07.: **Polizeilicher Todesschuss:** Ein Polizist erschießt im thüringischen Nordhausen einen Automatenknacker, der sich der vorläufigen Festnahme widersetzt. Die Staatsanwaltschaft Mühlhausen geht von Notwehr aus.

Polizeibeamter bei Schießerei getötet: Bei einem Polizei-Einsatz in Bad Godesberg entreißt ein offenbar psychisch kranker Mann einem Polizisten die Dienstwaffe und schießt. Ein 40-jähriger Polizeikommissar wird tödlich, sein gleichaltriger Kollege lebensgefährlich verletzt.

29.07.: **Zunahme antisemitischer Straftaten:** Wie aus der Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage der PDS hervorgeht, sind von April bis Juni 319 Straftaten (127 im 1. Quartal) registriert worden, darunter 60 Propaganda- und drei Gewaltdelikte. Gegen 148 Verdächtige wurde ermittelt.

August 2002

05.08.: **Prozess-Beginn gegen Neonazis:** Sieben Mitglieder der verbotenen rechtsextremistischen Gruppe „Skinheads Sächsische Schweiz“ müssen sich vor dem Dresdner Landgericht wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung, schweren Landfriedensbruchs und schwerer Körperverletzung verantworten. Am 8.11. weist das Verwaltungsgericht Dresden eine Klage von drei der Angeklagten über die Nennung von V-Leuten des sächsischen Verfassungsschutzes ab.

Vereinsverbot gegen Al-Aqsa: Innenminister Otto Schily verbietet den in Aachen ansässigen Spenden-Sammelverein mit der Begründung, dieser überweise gesammeltes Geld an Hamas-Organisationen zur Unterstützung der Familien palästinensischer Selbstmordattentäter. Die rechtliche Grundlage für das Verbot bietet die Novellierung des Vereinsgesetzes als Folge des ersten „Sicherheitspaketes“. Am 30.9. wird bekannt, dass Al-Aqsa e.V. vor dem Bundesverwaltungsgericht gegen seine Auflösung klagt. Der Verein sei kein Ausländerverein, der unter die besonderen Regelungen falle, so die Begründung.

08.08.: **Weniger Drogentote im ersten Halbjahr:** Nach Angaben der Drogenbeauftragten der Bundesregierung ist die Zahl der Rauschgiftopfer im Vergleich zum Vorjahr um 30 Prozent von 821 auf 586 Tote zurückgegangen.

09.08.: **Illegal Abgehörtes kann verwendet werden:** Nach einem Urteil des OLG Koblenz kann der Inhalt eines von Privatleuten rechtswidrig abgehörten Telefongesprächs als gerichtliches Beweismittel verwertbar sein. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig. (Az.: 8 U 1967/99)

19.08.: **Auch das Tragen von unbekanntem NS-Zeichen ist strafbar:** Der BGH hebt damit eine Entscheidung des Berliner Landgerichts auf, das für den Straftatbestand einen gewissen Bekanntheitsgrad für den „Mann auf der Straße“ als Voraussetzung ansah. (Az.: 3 StR 495/01)

20.08.: **Geiselnahme in der Botschaft Iraks:** Fünf bewaffnete Mitglieder der Gruppierung „Demokratische Irakische Opposition Deutschlands“ besetzen die irakische Vertretung in Berlin und nehmen die Botschaftsangehörigen als Geiseln. Gegen Abend stürmt die Polizei das Gebäude und beendet die Geiselnahme unblutig.

23.08.: **Rechtsextreme Jugendliche nach Brandanschlag verurteilt:** Das Dessauer Landgericht ordnet wegen versuchten Mordes in acht Fällen Haftstrafen zwischen 33 Monaten und sechs Jahren für fünf Jugendliche zwischen 17 und 22 Jahren an. Die jungen Männer hatten in

Jeßnitz Molotowcocktails in den Asia-Shop eines bewohnten Hauses geschleudert.

28.08.: Sicherungsverwahrung für Gewaltverbrecher: Das Gesetz zur Ausweitung der Sicherungsverwahrung für gefährliche Straftäter tritt in Kraft. Die neuen Bestimmungen lassen den Freiheitsentzug für Gewalttäter nach der Verbüßung der Haftstrafe auch dann zu, wenn ihre Gefährlichkeit erst während der Haft festgestellt wird.

September 2002

03.09.: Prügelnder Polizist verurteilt: Das Amtsgericht Tiergarten verhängt eine Geldstrafe von 4.950 Euro gegen einen 38-jährigen Polizisten wegen Körperverletzung im Amt. Der Beamte hatte am Rande der 1. Mai-Demonstrationen in Berlin grundlos auf einen bereits festgenommenen und am Boden liegenden Demonstranten eingeschlagen.

05.09.: Anschlag auf KZ-Gedenkstätte: Einen Tag vor Beginn des jüdischen Neujahrsfestes verüben Unbekannte einen Brandanschlag auf die Gedenkstätte des Todesmarsches der KZ-Häftlinge im Belower Wald bei Wittstock. Ein Gebäudeteil brennt dabei nahezu aus.

06.09.: Mutmaßliches Terroristenpaar in Haft: Aufgrund von FBI-Hinweisen und der Aussage einer Zeugin nimmt die Polizei bei Heidelberg eine Frau und deren Lebensgefährten fest, die im Verdacht stehen, am 11.9. in Heidelberg einen Anschlag auf US-Einrichtungen geplant zu haben. Am 17.9. erklärt die Staatsanwaltschaft die Terror-Vorwürfe für unbegründet, der Stand der Ermittlungen lasse keine Rückschlüsse auf derartige Pläne zu.

10./11.09.: Razzien im Schatten des 11.9.: In Schleswig-Holstein und Hamburg durchsuchen 250 Beamte des BKA, des BGS sowie der Landeskriminalämter die Wohn- und Geschäftsräume einer deutsch-syrischen Unternehmerfamilie, die der Unterstützung eines „internationalen, fundamental-islamistischen Terror-Netzwerks“ verdächtig ist. Da konkrete Hinweise fehlen, werden keine Haftbefehle erlassen.

16.09.: Rückübernahmeabkommen mit Jugoslawien unterzeichnet: Demnach können ab 1. November ausreisepflichtige Jugoslawen in ihre Heimat zurückgeschickt werden. Bundesinnenminister Otto Schily verspricht sich von den Regelungen die Beschleunigung der

Rückführungsverfahren sowie eine Arbeitserleichterung für die Ausländerbehörden.

AStA von Verfassungsschutz bespitzelt: Es wird bekannt, dass das niedersächsische Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) von Mai 1999 bis April 2001 eine Studentin als V-Person in das Pressereferat der Studentenvertretung an der Universität Hannover eingeschleust hatte.

Polizisten des Betruges verdächtig: Weil sie über Jahre hinweg fingierte Arztrechnungen beim Landesverwaltungsamt eingereicht und so einen Schaden von rund 610.000 Euro verursacht haben sollen, ermittelt die Berliner Staatsanwaltschaft gegen acht Polizisten wegen Untreue, Bestechung sowie Bestechlichkeit.

18.09.: 100 Männer im Visier des Verfassungsschutzes: Das Hamburger LfV beobachtet nach eigenen Angaben 100 Islamisten wegen möglicher Verbindungen zu militanten Gruppen.

19.09.: Vereinsverbote: Begleitet von bundesweit angelegten Durchsuchungen und Beschlagnahmen verbietet Bundesinnenminister Schily in fünf Bundesländern 16 Vereine, die im Verdacht stehen, Teilorganisationen des islamistischen „Kalifatsstaat“ zu sein. Am 28.11. bestätigt das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil das vom Bundesinnenministerium im Dezember 2001 ausgesprochene Vereinsverbot. Auf der Grundlage der verschärften Sicherheitsgesetze nach dem 11.9. war das Verbot der Organisation unter der Führung des inhaftierten Metin Kaplan mit Verstößen gegen die verfassungsmäßige Ordnung und einer Gefährdung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik begründet worden. (Az.: 6 A 1.02)

24.09.: Hertha Däubler-Gmelin tritt zurück: Nach harscher Kritik aus dem In- und Ausland wegen ihres Bush-Hitler-Vergleichs verzichtet die bisherige Justizministerin auf ihr Amt. Am 22.10. wird die bisherige Staatssekretärin im Bundesinnenministerium, Brigitte Zypries, zu ihrer Nachfolgerin ernannt.

Milde Strafen für „Germanen“: Das Berliner Jugendschöffengericht Moabit verurteilt vier Berliner Rechtsextremisten aus dem Umfeld der neonazistischen „Kameradschaft Germania“, die 1999 eine Gruppe Fußball spielender Punks überfielen, zu je 1.500 Euro Geldstrafe bzw. 60 Stunden gemeinnütziger Arbeit. Lediglich ein einschlägig vorbestrafter 22-Jähriger erhält eine Freiheitsstrafe von 26 Monaten.

27.09.: **Korruptionsregister gescheitert:** Der Bundesrat versagt dem im Juli vom Bundestag verabschiedeten Gesetz zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen seine Zustimmung. Dadurch hätten Firmen wegen Betrug, Korruption, Schwarzarbeit und wettbewerbswidrigen Verhaltens von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden können.

Oktober 2002

01.10.: **Elfjähriger ermordet:** In der Nähe von Frankfurt findet die Polizei die Leiche des entführten Bankierssohn Jakob von Metzler. Am 14.10. gesteht ein 27-jähriger Jura-Student, den Jungen trotz des Erhalts der geforderten 1 Million Euro Lösegeld erstickt zu haben.

05.10.: **Schadensersatz für ungerechtfertigte Festnahme:** Das Landgericht Potsdam spricht zwei Mitgliedern der „Kampagne gegen Wehrpflicht, Zwangsdienste und Militär“ Schadensersatz in Höhe von jeweils 125 Euro zu. Sie waren im Sommer 2000 ungerechtfertigt festgenommen worden, als sie am Eingang der Internationalen Luft- und Raumfahrtmesse ein Transparent mit der Aufschrift „Sommer, Sonne, Blutbad“ anbrachten.

06.10.: **Fünf Festnahmen aus Angst vor Anschlägen:** Offenbar als Reaktion auf einen Focus-Bericht über bevorstehende Anschläge durchsucht die Polizei im Auftrag der Bundesanwaltschaft in Brandenburg, Hessen und Baden-Württemberg elf Wohnungen und nimmt fünf der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung Verdächtige fest. Vier der Männer werden wenig später wieder entlassen, die Ermittlungen gegen sie laufen weiter.

09.10.: **„Hetzjagd-Urteil“ revidiert:** Knapp zwei Jahre nach dem Urteil des Cottbusser Landgerichtes gegen eine Gruppe Rechtsextremer, die im Februar 1999 in Guben einen algerischen Asylsuchenden zu Tode gehetzt haben und wegen fahrlässiger Tötung bzw. gefährlicher Körperverletzung zu bis zu drei Jahren Haft verurteilt wurden, spricht der BGH acht der Täter wegen versuchter Körperverletzung mit Todesfolge für schuldig. Das Strafmaß hingegen bleibt unverändert. (Az.: 5 StR 42/02)

10.10.: **Mehr Rechte für Brandenburger Verfassungsschutz zur Terrorbekämpfung:** Der brandenburgische Landtag verabschiedet eine Änderung des Verfassungsschutzgesetzes, durch die das Amt mit

zusätzlichen Rechten bei der Informationsgewinnung bei privaten Unternehmen, Banken und Fluggesellschaften ausgestattet wird.

Marokkaner wegen Terror-Verdachts verhaftet: Nach einer belastenden Zeugenaussage, die den Verdacht zumindest der Unterstützung der Hamburger Terrorzelle erhärtet, erlässt die Bundesanwaltschaft einen Haftbefehl gegen den 29-jährigen Abdelghani M.

11.10.: **Verwirrte Polizistin nach Mord festgenommen:** Nach dem gewaltsamen Tod einer 48-jährigen Frau in einer Kirche bei Bonn wird eine schon seit Monaten dienstunfähige Polizistin unter dem Verdacht festgenommen, die Frau erwürgt zu haben.

18.10.: **Geiselnahme in Schule:** Ein mit einer Pistole bewaffneter 16-Jähriger nimmt in einer Schule im baden-württembergischen Waiblingen vier Schüler für mehrere Stunden als Geiseln. Nach Verhandlungen mit der Polizei gibt der Geiselnehmer auf und lässt die Schüler frei.

22.10.: **Mutmaßlicher „Statthalter“ der Todespiloten vor Gericht:** Vor dem 3. Strafsenat des Hanseatischen Oberlandesgerichtes beginnt das erste deutsche Verfahren gegen Drahtzieher des 11.9. Der bereits seit November inhaftierte Marokkaner Mounir El Motassadeq ist als mutmaßliches Mitglied des Hamburger „Terror-Netzwerkes“ unter anderem wegen Beihilfe zum Mord in mindestens 3.116 Fällen angeklagt.

25.10.: **Thüringens Innenminister tritt zurück:** Als Konsequenz aus der Affäre um eine verschwundene CD mit vertraulichem Material des Thüringischen LfV legt Christian Köckert (CDU) sein Amt nieder. Sein Nachfolger wird der bisherige Finanzminister Andreas Trautvetter (CDU).

Big-Brother-Awards 2002: Zum dritten Mal wird der von Datenschutz- und Bürgerrechtsorganisationen ausgeschriebene „Negativ-Preis“ vergeben. In der Kategorie „Kommunikation“ geht er an den Bundesrat, der durch seinen Beschluss vom Mai 2002 die umfassende Speicherung von Nutzungs- und Verbindungsdaten erlauben wollte, die bei der Telekommunikation anfallen. In der Kategorie „Verwaltung/Behörden“ erhält das BKA die Auszeichnung für die Einrichtung dreier „Präventiv-Datenbanken“ zur Erfassung links- und rechtsgerichteter Gewalttäter sowie politisch motivierter Ausländerkriminalität. In der Rubrik „Politik“ geht der Preis an den hessischen Innenminister Volker Bouffier wegen der hessischen Polizeirechtsnovelle zur Rasterfahndung. Den „Regional“-

Award erhält sein NRW-Kollege Fritz Behrens wegen der Ermöglichung von Videoüberwachung öffentlicher Plätze.

30.10.: Keine Tabus beim Großen Lauschangriff: Durch Presseberichte wird erst jetzt bekannt, dass mit der im September vorgenommenen Novellierung des saarländischen Verfassungsschutzgesetzes die Möglichkeit geschaffen wurde, wie in Bayern, Hessen und Thüringen auch Presse und Ärzte abzuhören. Am 27.11. verabschiedet die Hamburger Bürgerschaft ebenfalls Änderungen des Verfassungsschutzgesetzes zur Terrorbekämpfung. Künftig dürfen die Wohnungen Terrorverdächtiger sowie bei „dringender Gefahr“ deren Kontaktleute vom LfV abgehört werden; Ärzte, Journalisten, Anwälte, Geistliche und Abgeordnete dürfen nur dann belauscht werden, wenn sie selbst verdächtig sind.

31.10.: Panne bei Telefonüberwachung: Offenbar bedingt durch einen Computerfehler finden sich auf den Rechnungen von 47 Kunden des Mobilfunkanbieters O₂ Hinweise zu Abhöraktionen von Polizei und Geheimdiensten. Den Belauschten wurden die Beträge für parallel zu ihren Gesprächen stattfindende „abgehende Mailbox-Verbindungen“ in Rechnung gestellt. Aus Presseberichten vom 1./2.11. geht hervor, dass es sich bei den sieben vom BKA und 40 von LKA und Verfassungsschutz Abgehörten vorwiegend um Verdächtige aus dem Bereich der „Organisierten Kriminalität“ und anderer Straftaten, nicht aber aus dem des internationalen Terrorismus handelte.

November 2002

01.11.: Protest gegen Castor bleibt straffrei: Das Amtsgericht Dannenberg stellt das Verfahren gegen die 17-jährige Schülerin Marie Steinmann ein, die sich im März 2001 vor einem Castor-Transport nach Gorleben im Gleisbett angekettet hatte. Die Jugendliche muss jedoch 50 Stunden gemeinnützige Arbeit leisten, um straffrei zu bleiben.

02.11.: Festnahme trotz Kirchenasyl: In Schleswig-Holstein nimmt die Polizei eine Kurdin fest, die zusammen mit ihrer Familie seit mehreren Monaten in einer evangelischen Kirche Schutz vor ihrer drohenden Abschiebung gesucht hatte.

11.11.: Verbot hält Castor-Gegner nicht von Demo ab: Rund 5.000 DemonstrantInnen setzen ihren Protest gegen den bisher größten Atom-

müll-Transport entlang der Strecke nach Gorleben trotz eines kurz zuvor vom OLG Lüneburg bestätigten Demonstrationsverbotes fort.

13.11.: Sicherungsverwahrung für Sexualstraftäter erleichtert: Nach einer Entscheidung des BGH zu einem Urteil des Landgerichts Mainz kann ein Täter schon nach dem ersten Rückfall in Sicherungsverwahrung genommen werden, wenn er wegen früherer Taten zu mindestens drei Jahren Haft verurteilt worden war. (Az.: 2 StR 261/02)

16.11.: Kollegen-Prügel: Bei einer Soli-Demonstration in Hamburg gegen die Räumung des Bauwagenplatzes „Bambule“ schlugen Thüringer Polizisten zwei schleswig-holsteinische „Aufklärer“ in Zivil krankenhaushausreif.

17.11.: Todesflucht vor Polizei: Ein 39-jähriger Mosambikaner springt aus Angst vor seiner Festnahme wegen nicht bezahlter Bußgeldbescheide aus der 7. Etage eines Berliner Wohnhauses.

Mord aus nichtigem Anlass: In einer Jauchegrube im brandenburgischen Potzlow finden Jugendliche die Leiche eines seit Juli vermissten 17-Jährigen. Am 20.11. legen drei Rechtsextreme im Alter von 17 bis 23 Jahren ein Geständnis ab, Marinus S. am 12.7. allein wegen seines äußeren Erscheinungsbildes zu Tode gequält zu haben.

18.11.: Palästinenser wegen Billigung von Anschlägen verurteilt: Das Amtsgericht Berlin-Tiergarten verurteilt einen palästinensischen Asylsuchenden zu fünf Monaten Haft auf Bewährung und 300 Stunden gemeinnütziger Arbeit. Er hatte auf einer Pro-Palästina-Demonstration in Berlin im April seine drei Kinder mit Sprengstoff-Attrappen ausgestattet. Das Gericht sah darin eine Billigung von Selbstmordattentaten gegen Israelis. Am 29.11. wird bekannt, dass Mohamed El-R. Berufung gegen das Urteil einlegt.

24.11.: Rechte verüben Brandanschlag: Die Polizei verhaftet im niedersächsischen Wolfenbüttel fünf Rechtsextreme, die in der Nacht zuvor, am 10. Jahrestag des Brandanschlags von Mölln, versucht hatten, mit Molotow-Cocktails eine Moschee in Brand zu setzen.

Tim E. Braun studiert Politische Wissenschaft an der FU Berlin.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Die Länder Mittel- und Osteuropas sind für die durchschnittlichen WesteuropäerInnen weitgehend unbekannte Weltregionen. Fast 50 Jahre durch den Eisernen Vorhang in das damalige „Reich des Bösen“ gezwungen, bringt die Mehrheit im Westen den neuen EU-Mitgliedern eher Skepsis als Neugier entgegen. Dabei vertiefte der Kalte Krieg alte westliche Vorurteile, denen zufolge aus dem „unterentwickelten“ Osten nichts als Gefahren für die freie Welt drohten. Die Leidensgeschichte der Völker Mittel- und Osteuropas, die lange vor den von Hitler und Stalin befohlenen Eroberungen und Deportationen einsetzte und die aus den Machtkämpfen zwischen den europäischen Großmächten Preußen, Russland und Österreich resultierten, gerät in dieser dominierenden westlichen Perspektive außer Sichtweite. Die Reserve gegenüber Ländern, die zum Teil unsere unmittelbaren Nachbarn sind, schlägt sich auch in der dürftigen Literatur zu den Polizeien und Sicherheitsapparaten dieser Länder nieder. Dass es in deutscher Sprache etwa keinen Sammelband zu diesem Thema gibt – ganz zu schweigen von einer Monographie – ist umso bedauerlicher, weil jene Länder in den polizeistrategischen Diskussionen seit Beginn der 90er Jahre eine prominente Stelle als Ausgangsbasis wie als Durchzugsraum verschiedenster „krimineller“ Gefahren einnahmen. Wer sich über die Entwicklungen von Sicherheitsapparaten in den post-sozialistischen Beitrittsländern informieren will, ist deshalb auf viele verstreute Quellen angewiesen, die häufig aus staatsoffiziellen oder polizeilichen Kreisen stammen.

Bürgerrechte & Polizei/CILIP 55 (2/1996): *Polizeientwicklung und Bürgerrechte in Mittel- und Osteuropa (Schwerpunkt)*

Bereits 1996 hatte CILIP eine kleine Bilanz osteuropäischer Polizeientwicklung versucht. Die Beiträge über Ungarn, Polen und Tschechien sowie zur deutschen Polizeihilfe waren jedoch allein auf den Aspekt der Transformation und der unmittelbaren „Vergangenheitsbewältigung“ der

Apparate ausgerichtet. Deren „Westeuropäisierung“ spielte damals noch keine Rolle.

http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html

Diese offizielle Website der Europäischen Union über den Erweiterungsprozess ist eine Fundgrube für alle, die sich (auch) über die Rechts- und Polizeientwicklung in den Beitrittsländern (und den drei übrigen Bewerbern Rumänien, Bulgarien und Türkei) informieren wollen. Insbesondere die seit 1998 für jedes Land jährlich erstellten „Regelmäßigen Berichte über den Weg ... zum Beitritt“ enthalten Informationen über die Veränderungen in der inneren Sicherheitsarchitektur der Länder – wenngleich diese in den umfangreichen Berichten jeweils nur einen kleinen Raum einnehmen. Die Berichte geben auch Auskunft über die materielle Unterstützung, die die EU den Kandidaten etwa über das PHARE-Programm zukommen lässt. Dabei wird offenkundig, dass die Grenzsicherung der künftigen EU-Ostgrenzen einen besonders hohen Stellenwert genießt.

Weitemeier, Ingmar: *Grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung nach Öffnung der Ostgrenzen und im Vorfeld der EU-Osterweiterung*, in: *Deutsches Polizeiblatt 20. Jg., 2002, H. 2, S. 15-19*

Der Beitrag des Direktors des mecklenburg-vorpommerschen Landeskriminalamtes steht beispielhaft für die Art und Weise, in der die Osterweiterung in der deutschen Polizeiöffentlichkeit thematisiert wird. Sein Tenor lautet: Erst dann, wenn die Beitrittsländer das polizeiliche Niveau des Westens erreicht haben, werden keine Gefahren aus dem Osten drohen. Bis das erreicht ist, müsse der Weg „pragmatischer Kooperation“ beschritten werden. Eine effiziente Migrationskontrolle steht im Zentrum dessen, was die Staaten gewährleisten müssten. Dazu gehören: „Ausgleichsmaßnahmen“ für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen „auf Schengen-Niveau“, „EU-Standards in der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik“ sowie „verstärkte Fahndungs-, Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen im rückwärtigen Raum“.

Schaaf, Björn: *Vom militärischen zum Polizeicharakter*, in: *Polizei-heute 31. Jg., 2002, H. 3, S. 100-104*

Was die Angleichung an EU-Standards bedeutet, wird exemplarisch an diesem Beitrag über die Veränderungen des polnischen Grenzschutzes deutlich. Bereits seit 1990 werden die polnischen Land- und Seegrenzen vom polizeilichen „Grenzschutz“, der dem Innenministerium unterstellt

ist, gesichert. Allerdings ist dessen militärisches Erbe auch heute noch sichtbar: Die Warschauer Zentrale wird von einem „Kommandanten“ im Range eines „Oberst“ geleitet, und bis ins Jahr 2006 werden Wehrpflichtige im Grenzschutz eingesetzt werden. Zu den Aufgaben der „Grenzschutz“-Einheiten gehört auch die Verfolgung von „illegalem Aufenthalt und allen damit zusammenhängenden Begleiterscheinungen“ in ganz Polen. Aufschlussreich sind auch die kurzen Ausführungen über die bilaterale Zusammenarbeit mit dem Bundesgrenzschutz: Seit 1998/99 besteht der gegenseitige Austausch von Verbindungsbeamten, durch die Kommunikationsschwierigkeiten unbürokratisch behoben werden sollen; ebenfalls seit 1998 bestehen drei „Kommunikationsstellen“, in denen deutsche und polnische Grenzschutzbeamte zusammenarbeiten und so mittelbaren Zugang zu den Fahndungsdateien des anderen Staates erhalten; gemeinsame Streifen sowie gemeinsame Aus- und Fortbildungen hätten sich ebenfalls „bewährt“. Dass die Zahl der in Deutschland festgestellten illegalen Einreisen aus Polen in den letzten Jahren erheblich zurückging, wird auf die „Erfolge der Arbeit des polnischen Grenzschutzes“ zurückgeführt.

Mainzinger, Christian: *Aufbau der Grenzpolizei in Bosnien und Herzegowina, in: Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes 28. Jg., 2001, H. 3, S. 11f.*

Bischoff, Jürgen: *BGS unterstützt Bulgariens Grenzpolizei, in: Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes 28. Jg., 2001, H. 2, S. 8f.*

Meist kurze Berichte über die erfolgreiche „Entwicklungshilfe“, die die deutschen Polizeien im (europäischen) Ausland leisten, sind ein fester Bestandteil der polizeilichen Fachzeitschriften. Die deutschen Aktivitäten reichen von der Ausstattungshilfe in der Form, dass alte Dienstwagen der Landespolizeien an die von „Partnerländern“ abgegeben werden, über gegenseitige Besuche zum Zwecke des Erfahrungsaustauschs bis zu gemeinsamen Fortbildungsveranstaltungen. Die beiden aufgeführten Beiträge zeigen, dass die Bemühungen Deutschlands, die Grenzen in Europa auf westliches Niveau aufzurüsten, keineswegs auf unsere Nachbarstaaten oder die Beitrittsländer beschränkt ist. Die wenigen Informationen, die diese und vergleichbare Beiträge enthalten, machen besonders deutlich, wie sehr eine Zusammenstellung der deutschen Polizeihilfe im europäischen wie außereuropäischen Ausland fehlt.

Dzavachvili, Zurab: *Mit einer modernen Polizeiorganisation auf dem Weg zur EU, in: Polizei–heute 31. Jg., 2002, H. 3, S. 193-198*

Nur selten wird die deutsche (Polizei-)Öffentlichkeit über die Wandlungen der nationalen Polizeien in den MOE-Staaten informiert. In diesem Beitrag über Litauen, verfasst von einem Kommissarinspektor aus Vilnius, geschieht dies in einer sehr knappen Form. Sie enthält einige Informationen über den Aufbau der Landespolizei, über die Bildung von Spezialdienststellen und einer mit der GSG 9 vergleichbaren Spezialeinheit „Aras“. Aber insgesamt schafft der unkritische Überblick eher Verwirrung als Klarheit.

ZAG – antirassistische Zeitschrift Nr. 35 (H. 3/2000): *Schengenland*

In den Berichten des Schwerpunktes dieses Heftes wird ein Überblick über die Asylrechtsentwicklung in einigen EU-Staaten und bei den deutschen Nachbarn Polen und Tschechien gegeben. Was in den polizeilichen Quellen als „Erfolge“ verbucht wird, erscheint hier aus der Perspektive der Flüchtlinge: Einreisebeschränkungen, Razzien, Abschiebungen, Einschränkungen im Asylverfahren, Einreiseverbote – eben das ganze Repertoire westeuropäischer Abschottungspolitik.

Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM): *Polen. Vor den Toren der Festung Europa (FFM Heft 1), Berlin, Göttingen 1995*

Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM): *Rumänien. Vor den Toren der Festung Europa (FFM Heft 2), Berlin, Göttingen 1996*

Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM): *Ukraine. Vor den Toren der Festung Europa – Die Vorverlagerung der Abschottungspolitik (FFM Heft 5), Berlin, Göttingen 1997*

Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, H. 82 (9/2001): *Vom Hätschelkind zum Klassenletzten. Bundesdeutsches Grenzregime und Flüchtlingspolitik in der Tschechischen Republik*

Diese Publikationen der Berliner FFM dokumentieren und analysieren die Folgen der Westeuropäisierung der jeweiligen nationalen Asyl- und Migrationspolitik. Die Veröffentlichungen verdeutlichen, dass die von der EU aufgezwungenen oder erkaufte Grenzregime nationale Gestaltungsspielräume abschaffen und die Lebensbedingungen von MigrantInnen erheblich verschlechtern. Die Texte sowie weitere Berichte und Analysen sind auf der Homepage der FFM im Volltext verfügbar: <http://www.ffm-berlin.de/>

Neuerscheinungen

Lindner, Marita: *Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Gewalt. Meinungen und Einstellungen von Auszubildenden der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen – Ergebnisse einer empirischen Studie, Hamburg (Verlag Dr. Kovač) 2001, 232 S., EUR 82,-*

Die leider erst im letzten Jahr veröffentlichte Dissertation präsentiert die Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von 1995. Veranlasst durch die damals tagesaktuellen Diskussionen um Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus in der Polizei befragte die Autorin alle 1.431 nordrhein-westfälischen PolizeischülerInnen des zweiten Ausbildungsjahres mittels eines ausführlichen standardisierten Fragebogens. Da sie 1.425 ausgefüllte und auswertbare Fragebögen erhielt, handelt es sich um eine Gesamterhebung für den genannten Jahrgang in NRW. Ziel der Erhebung war, „die quantitativen Dimensionen der Einstellungen von Auszubildenden bei der Polizei zu den Phänomenen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Gewalt in ihren wechselseitigen Verbindungen“ zu ermitteln, „um ein empirisch gesichertes Bild zu gewinnen über den Grad fremdenfeindlicher und rechtsextremer Denkmuster“ (S. 8).

Lindner analysiert die Antworten in drei Schritten: Zunächst werden in Form einer Faktorenanalyse die Ergebnisse in den drei Dimensionen Ausländer-Fremdbild, Bekämpfung von und Identifikation mit Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Polizei dargestellt. So halten etwa – um einige Beispiele zu nennen – nur 8,3 % die Aussage „Viele Ausländer und Asylbewerber mißbrauchen die Leistungen des Sozialamtes“ für unzutreffend; über 60 % meinen, Wähler der „Republikaner“ hätten „bei der Polizei nichts zu suchen“; und knapp 40 % glauben, dass es „viele Polizisten (gibt), die gegen Ausländer eingestellt sind“. Während im dritten Teil die Antworten nach Alter, Geschlecht, Familienstand etc. ausgewertet werden, bildet die Autorin im mittleren Teil fünf Persönlichkeitstypen, die sie als der „Durchsetzungsfähige“, der „Unsichere“, der „liberal Gefestigte“, der „Rechtsextreme“ und der „unsichere Rechtsextreme“ bezeichnet. Zu den zuletzt genannten Personengruppen gehören fast 30 % der Befragten (S. 66f.).

Die Autorin ist sich bewusst, dass ihre Untersuchung nur begrenzte Aussagen zulässt. Die Arbeit leidet daran, dass sie keine Aussagen über das Verhalten zulässt, also darüber, ob die gemessenen Einstellungen praktisch relevant werden (S. 184). Zudem stellt Lindner auch in Rechnung, dass die „soziale Erwünschbarkeit“ die Antworten beeinflusst ha-

ben könnte (S. 63). In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert gewesen, wenn die LeserInnen etwas mehr über die Erhebung erfahren hätten. Die Rücklaufquote von fast 100 % deutet darauf hin, dass die Ausbildungseinrichtungen die Befragung unterstützten. Sie wird deshalb von den Befragten als eine quasi-dienstliche Tätigkeit betrachtet worden sein. Da in der Vorbemerkung des Fragebogens auf das Bild der Polizei in der Öffentlichkeit hingewiesen wurde, dürften nur wenige (strategisch-dumme) „Überzeugungstäter“ etwa der Aussage beigepflichtet haben, dass die „deutsche Rasse ... den anderen meist überlegen“ sei (Frage 70). Die zugesicherte Anonymität der Antworten relativiert diese Verfälschung der Ergebnisse wenig. Die Studie kann deshalb nur einen keinen Ausschnitt rechtsextremistischen oder fremdenfeindlichen Gedankengutes innerhalb des Polizeinachwuchses erfassen.

Eppler, Erhard: *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?, Frankfurt am Main (Suhrkamp Verlag) 2002, 154 S., EUR 9,-*

Tönnies, Sibylle: *Cosmopolis now. Auf dem Weg zum Weltstaat, Hamburg (Europäische Verlagsanstalt) 2002, 150 S., EUR 14,-*

In den Anschlägen vom 11.9.2001 sehen viele Zeitgenossen den Beginn einer neuen Ära internationaler Sicherheitspolitik. Der SPD-Politiker Eppler stellt den islamistisch motivierten Terror in seiner aktuellen Streitschrift in den Kontext der weltweiten Privatisierung und Kommerzialisierung von Gewalt. In zwölf Kapiteln und einem Al-Qaida gewidmeten Exkurs entwirft er ein breites Spektrum privatisierter Gewalt und kommerzialisierter Sicherheit, das von der FARC in Kolumbien über die Warlords in Afrika, bis zu Rebellen in Asien und den Gated communities in den USA reicht. Überall, so die These, ist das staatliche Gewaltmonopol bedroht – und damit auch die Sicherheit für alle BürgerInnen.

Eppler folgt den Diagnosen von Martin van Creveld und Mary Kaldor, denen zufolge die neuen Kriege nicht mehr zwischen Staaten, sondern zwischen Staaten und privaten Akteuren/Armeen stattfinden. Freund und Feind seien heute nicht mehr klar zu scheiden; der Unterschied zwischen Zivilisten und Kombattanten sei bedeutungslos geworden; und private (Bereicherungs)Interessen seien unauflöslich mit der Privatisierung der Gewalt verbunden. Eppler ist sich bewusst, dass der globalisierte Markt diese Entwicklung befördert (S. 82), deshalb ist es konsequent, wenn er für Krisenprävention plädiert, zu der auch der Ausgleich zwischen Arm und Reich gehöre (S. 116). Den neuen Gefahren könnte nur durch eine aktive „Welt-Innenpolitik“ begegnet werden. Er

plädiert vehement für die Umgestaltung der Armeen in Interventionsarmeen; das sei die zeitgemäße Variante des Pazifismus (S. 115).

Als Grundproblem diagnostiziert Eppler den Verfall des staatlichen Gewaltmonopols. Deshalb müsste das erste Ziel der Politik sein, die Staaten (wieder) handlungsfähig zu machen. Schließlich seien sie das „Kleid“ des modernen Bürgers und dessen „schützende, wärmende Funktion“ müsse gesichert werden (S. 131). Das Militär umzugestalten und die Polizeien zu stärken, sind eine logische Folge dieses Konzepts. Am Ende hat er vergessen, was er am Anfang schrieb: Dass die größten Verbrechen in der Menschheitsgeschichte von und im Namen von Staaten verübt wurden.

Vollständiger Staatsfixierung ist Tönnies in ihrer neuesten Streitschrift anheim gefallen. Ihre These: Die Zeit für einen Weltstaat mit Weltgewaltmonopol ist gekommen. Und es gibt nur eine Macht, die diesen Weltstaat bilden kann: die USA. Aus Gründen, die Tönnies nicht einzusehen mag, ziert sich „god's own country“ zwar noch, die neue Rolle anzunehmen, auch sei noch die eine oder andere Reform nötig, aber zur Weltregierung durch die USA gebe es keine Alternative. Und das sei gut so. Schließlich seien die USA ein liberales Land, in dem es Staaten mit und ohne Todesstrafe gebe! Leider ist Tönnies' Buch keine Satire; aber als eine solche taugt die unglaubliche Mischung aus Naivität, Unbelehrbarkeit und Unverfrorenheit.

(sämtlich: Norbert Pütter)

McCahill, Mike: *The Surveillance Web. The rise of visual surveillance in an English city, Cullompton (Willan Publishing) 2002, 230 S., 51,41 EUR*

Dass die Videoüberwachung (Closed Circuit Television – CCTV) des öffentlichen Raums in Großbritannien dramatische Ausmaße angenommen hat, ist hinlänglich bekannt. Dass jedoch auch ohne Kameras auf Straßen und Plätzen weitläufige städtische Überwachungsnetze von unterschiedlichsten Akteuren gesponnen werden, ist das Thema der nun vorliegenden Doktorarbeit des britischen Kriminologen McCahill.

McCahill, der seine Forschung in Erwartung eines öffentlich finanzierten CCTV-Systems in der Innenstadt einer rezessionsgeplagten nordenglischen Großstadt begonnen hatte, wurde bald enttäuscht. Aufgrund politischer Widerstände blieb die Stadt eine der wenigen in Großbritannien ohne ein solches System. Gleichwohl zeigte sich schnell, dass die existierenden Systeme von Shopping Malls, Einzelhändlern, Hochhaus-

siedlungen und Krankenhäusern über technische Aufschaltungen sowie formelle und informelle Kommunikationskanäle miteinander verbunden sind.

Die Geschichte und Funktion dieses Überwachungsnetzwerks schildert McCahill. Dabei verbindet er detaillierte Fallstudien der Überwachungsroutine in zwei Shopping Malls, einer Sozialbausiedlung und einem Gewerbepark zu einer Gesamtschau. Hierfür schöpft er aus der Fülle des empirischen Materials, das er durch Medienanalyse, zahlreiche Interviews sowie Besuche und Beobachtungen in 20 Kontrollräumen gesammelt hat.

Drei theoretische Fäden leiten seine dichte Beschreibung. Er analysiert erstens sein Material kritisch vor dem Hintergrund der Diskussion um die Ausweitung und Steigerung panoptischer Disziplinierung im Zeichen der Informationsrevolution. Dabei macht er deutlich, dass dem Überwachungspotential der neuen Technologien durch die soziale Aneignung und Vermittlung derselben enge Grenzen gesetzt sind: Linke Hände, Unaufmerksamkeit, Überforderung und andere allzumenschliche Faktoren verhindern die Realisierung von technikoptimistischen Allmachtsphantasien.

Zweitens verortet McCahill seine Ergebnisse in der Debatte um den Aufstieg von Videoüberwachung im Kontext der Kommodifizierung urbaner Räume. So zeigt er, dass Überwachungskameras zwar auch ein wichtiges Instrument für das allgemeine Gebäudemanagement in Shopping Malls sind, gleichzeitig aber primär der Sanktionierung von Verhaltnen dienen, das als Gefahr für den Profit in den Kunstwelten des Konsums betrachtet wird: Radfahrer oder Hundebesitzer werden ebenso als Zielscheiben von Maßregelungen wie herumlungernde Gruppen von männlichen Jugendlichen, Drogenabhängige oder des Ladendiebstahls Verdächtige. Gleichwohl macht die Studie deutlich, wie unterschiedlich die Kontrollpraxis je nach Kontext ist. Der „unparteiischen“ Überwachung der anonymen Besucher einer Innenstadt-Mall stellt sie die voreingenommene Beobachtung in einer anderen Mall gegenüber, in der sich Überwacher und Überwachte nicht selten aus der Schule kennen.

Drittens thematisiert McCahill seine Ergebnisse im Kontext der Diskurse um „Risikogesellschaft“, neo-liberale Politikmodelle der Responsibilisierung und die daraus resultierenden Formen hybrider Sozialkontrolle durch Polizei und private Sicherheitsdienste. Schnell wird klar, dass das in Police-Private-Partnership betriebene „Überwachungsnetz“ keinen Rückzug des Staates bedeutet. Vielmehr bedient sich die Polizei der neu-

en Infrastruktur situationsabhängig, überlässt sie aber ansonsten den Interessen ihrer nicht-polizeilichen Betreiber. Wie letzteres rechtsstaatliche Prinzipien untergräbt, zeigt McCahill an diversen Beispielen.

Angesichts der Fülle seines Materials und theoretischen Zugänge mutet „The Surveillance Web“ manchmal etwas patchwork-artig an. Dennoch macht die umfassende Darstellung an vielen Stellen Lust auf weitere Informationen, die einem vorenthalten bleiben. Die politischen Motive hinter dem Widerstand gegen das Innenstadt-System werden z.B. nur am Rande gestreift.

Abschließend sei bemerkt, dass McCahills „English City“ inzwischen auch ein öffentliches System von Überwachungskameras hat, das die Lücken des alten Überwachungsnetzes schließt. Britische Ausmaße öffentlicher Videoüberwachung sind in Deutschland längst nicht erreicht. McCahills Studie verweist aber auf die Notwendigkeit, die Umgehung rechtlicher Grenzen polizeilicher Videoüberwachung durch den möglichen Austausch von Bildern und dazugehörigen Informationen im Rahmen hiesiger „Sicherheitspartnerschaften“ zu problematisieren. (Eric Töpfer)

Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit: *Sonderbericht vom 10.12.2002 über die Durchführung besonderer Formen des Datenabgleichs (Rasterfahndung) durch den Polizeipräsidenten in Berlin nach dem 11.9.2001, 121 S.*

<http://www.datenschutz-berlin.de/informat/sonderbericht/rasterfahndung.pdf>

Der Bericht (und die ihm angefügte Dokumentation) bietet einen sehr guten Einblick in die Rasterfahndung der Berliner Polizei. In Berlin wurden insgesamt 58.032 Datensätze „gerastert“, die zunächst zu 3.641 Treffern führten. Durch einen manuellen Abgleich wurden schließlich 114 Personen identifiziert, die die Kriterien der Rasterfahndung erfüllten und gegen die „konventionell“ ermittelt wurde. Ein „Schläfer“ wurde nicht entdeckt. Der Datenschutzbeauftragte rügt eine Reihe von Verstößen gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen. So sind zwar die Rasterdaten und Dateien mittlerweile vernichtet, nicht jedoch die Ermittlungsunterla-

Summaries

Intensification, extension, constitution

by Heiner Busch

In 2004, the EU will have grown to include 10 more states. In order to join, the candidates had to integrate the Schengen acquis and close down their eastern borders. The EU did not use its chance to revise its Justice and Home Affairs policies. The new charter also will not change the EU's current policy direction. Although the European Parliament will gain more powers, they will only serve to accelerate already final decisions, such as the decisions on the remits of Europol.

EU border police

by Mark Holzberger

The creation of a common border police will take place step by step. The EU Council's common strategy on border controls foresees the creation of new working groups, common border police actions as well as new operational border control police units.

The new border regime at the Bug

by Helmut Dietrich

Control towers and helicopters, optical and electronic high technologies – with the PHARE project, the EU finances the design of Poland's external borders on the east. The future border regime is a social technological attack on the informal cross-border economy.

New borders in the Carpathian Mountains

by Elisabeth Schroedter

Within the next 17 months, the EU's external border will run through the Carpathian mountains. The Ukraine will become the outpost of fortress Europe. Hungary is developing as the model pupil of EU border control. Romania is demilitarising its border control.

One year "fight against terrorism" in the EU

by Mark Holzberger and Heiner Busch

The “fight against terrorism” has fuelled the EU's Justice and Home Affairs politics. The terrorism roadmap altogether contains 64 projects with far-reaching amendments of an institutional as well as legal nature.

Amendment of the Europol Convention

by Ben Hayes

The Europol convention was signed in 1996 and came into force at the end of 1999. The Danish EU presidency has now proposed a general overhaul of the Convention: it wants to extend the bureaux's scope, anchor its operational remit in law and weaken data protection even further. Meanwhile, the Europol working group will discuss if the convention will be replaced by a mere Council Decision, thereby denying parliamentary scrutiny.

EU-US cooperation after September 11

by Ben Hayes

After 11.9.2001, the “security cooperation” between the US and the EU has been intensified considerably. The plans and agreements significantly extend the fight against terrorism. They concern mutual legal assistance (from raids to the creation of common investigation teams), a cooperation agreement with Europol (liaison officers, data transfer...) as well as the exchange of data in relation to immigration and border control. The plans undermine the basic legal standards which prevail within the EU.

Football fans trapped

by Michael Gabriel

International football matches are not only sportive but also policing highlights. This was particularly true for the European Championship in 2000 organised by Belgium and the Netherlands. Travel bans on leaving or entering the country, preventative arrests and a constant security campaign in the media created miserable times for the fans who travelled to the grounds. Under these circumstances, the pedagogic work of projects organised by fans becomes a mere alibi.

The private security industry in Germany

by Benno Kirsch

The private security industry has seen an unprecedented growth over the last 15 years. The sector is still dominated by small and medium-sized companies, but is currently experiencing a process of concentration and internationalisation. The wages are low, many employees have insecure and short-term contracts. Private security firms guard everything that can possibly be guarded.

Coalition agreements: fight against terrorism as leitmotiv

by Petra Pau and Katina Schubert

'Business as usual' for the home office politics after the elections in September: The SPD interior minister wants more "security", the Green party is trying to stall and without much success is trying to save liberalism from him. It is a failed endeavour to search for emancipatory elements in the coalition agreement.

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002)