

# Bürgerrechte & Polizei

Cilip 89  
Nr. 1/2008

**Europas Grenzen:  
innen – außen**

Überwachungsinstrument SIS  
Die Schweiz rüstet sich für die Euro 08  
Geheimdienste aktiv: § 129a gegen G8-GegnerInnen

## **Impressum**

### **Bürgerrechte & Polizei/CILIP**

Träger des Werner-Holtfort-Preises 2005

Herausgeber: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.

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

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantw.), Martina Kant, Norbert Pütter, Jan Wörlein

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Umschlagbild: Foto · Bildquellennachweis: Sara Prestianni, [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)

Übersetzungen: Katrin McGauran, Brian McGauran

Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin

Berlin, April 2008

Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse: Persönlich haftende GesellschafterInnen:

Heiner Busch, freiberuflicher Journalist, Berlin; Albrecht Funk, Adjunct Professor,

University of Pittsburgh, Pittsburgh (PA), USA; Martina Kant, Referentin der

Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Berlin; Udo Kauß, Rechtsanwalt, Frei-

burg; Wolf-Dieter Narr, em. Professor, Berlin; Falco Werkentin, Stellvertretender Landes-

beauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes Berlin, Berlin

**Vertrieb: Verlag CILIP c/o FU Berlin · Malteserstraße. 74-100 · 12249 Berlin**

**Tel.: +49 (0)30 838-70462 · Fax: +49 (0)30 775 10 73**

**E-Mail: [vertrieb@cilip.de](mailto:vertrieb@cilip.de) · WWW: <http://www.cilip.de>**

**Zuschriften an die Redaktion bitte an: [info@cilip.de](mailto:info@cilip.de)**

**Bankverbindung:** Verlag CILIP · Bank für Sozialwirtschaft · BLZ 100 205 00

Konto-Nr. 3076800 · IBAN: DE81 1002 0500 0003 0768 00

SWIFT- / BIC-Code: BFSWDE31BER

### **Preise**

Personen: Einzelpreis: 7,50 Euro · Jahresabo (3 Hefte): 19,50 Euro

Institutionen: Einzelpreis: 11,50 Euro · Jahresabo: 34,50 Euro

Jahresabo zum Soli-Preis: 25,- Euro · Großer Soli-Preis: 50,- Euro

Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto für Jahresabo: 4,50 Euro

Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

**ISSN 0932-5409**

**Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 89 (1/2008)**

Alle Rechte bei den AutorInnen

## Inhalt

### Europas Grenzen: innen – außen

**3 Neue europäische Grenzen:  
eine Einleitung**

*Anja Lederer und  
Heiner Busch*

**9 Vernetzungsmaschine  
Frontex**

*Christoph Marischka*

**18 Megalomanie: Das Grenz-  
paket der EU-Kommission**

*Heiner Busch*

**26 Exterritoriale Lager  
in Libyen und der Ukraine**

*Christopher Nsoh*

**34 „Freiwillige“ Ausreise:  
Abschiebelager Bramsche**

*Tobias Pieper*

**41 Visitenkarte: Deutsche und  
EU-Visumpolitik**

*Mark Holzberger*

**49 Analyse- und Strategiezent-  
rum „Illegale Migration“**

*Mark Holzberger*

**52 Schleierfahndung: Grenz-  
kontrollen im Innern**

*Albrecht Maurer und  
Martina Kant*

*Außerhalb des  
Schwerpunkts*

**58 Geheimdienstlich gesteuert:  
129a-Verfahren gegen  
G8-GegnerInnen**

*Martin Beck*

**64 Die Schweiz rüstet sich für  
die Euro08**

*Reto Moosmann*

**75 Überwachungsinstrument  
Schengener  
Informationssystem**

*Ben Hayes*

*Rubriken*

**79 Inland aktuell**

**83 Meldungen aus Europa**

**87 Chronologie**

**95 Literatur & Aus dem Netz**

**109 Summaries**

**112 MitarbeiterInnen dieser  
Ausgabe**

## **Redaktionsmitteilung**

*„Cuando era feliz e indocumentado“ – das ist der Titel einer 1973 erschienenen autobiographischen Geschichte von Gabriel García Márquez. Eine aktuelle Übersetzung müsste lauten: „Als ich ein glücklicher Sans-papiers war“: 1955 reiste der junge Journalist und Schriftsteller nach Genf, um für den „Espectador“ über das Treffen der Außenminister der Weltkriegssiegermächte zu berichten. Der für zwei Wochen geplante Aufenthalt in Europa zog sich über Jahre hin. In Paris entstand schließlich eine ganze Reihe jener „Macondo“-Erzählungen, die den späteren Literatur-Nobel-Preisträger berühmt machten: Weltliteratur aus der Feder eines „Illegalen“.*

*Das soll es in der EU künftig nicht mehr geben. Die Kommission will „overstayers“ identifizieren, rauswerfen und nicht wieder einreisen lassen. In ihrem „Grenzpaket“ vom Februar 2008 propagiert sie dafür als Ergänzung des erst im Aufbau befindlichen Visa-Informationssystems eines zur Erfassung von Ein- und Ausreise.*

*Die Abwehr von „illegalen ImmigrantInnen“, der Bau von Grenzschutzanlagen und die Errichtung elektronischer Zäune, der Schutz der Grenzen durch Kontrolle und Gewalt gehören zu den zentralen Elementen der EU-Innenpolitik. Die neuen europäischen Grenzen waren darum seit Jahren ein ständig wiederkehrendes Thema in dieser Zeitschrift – eines, das uns leider auch in Zukunft beschäftigen wird.*

\*\*\*

*Seit der damalige sozialdemokratische Innenminister Otto Schily im Juni 2004 seine Forderungen nach einer massiven Zentralisierung von Kriminalpolizeien und Geheimdiensten lancierte, hat sich der Begriff „Sicherheitsarchitektur“ in der innenpolitischen Diskussion etabliert. Die nächsten beiden Ausgaben von Bürgerrechte & Polizei/CILIP werden über die neuesten Entwicklungen auf den sicherheitspolitischen Großbaustellen der BRD und der EU informieren.*

# Die neuen europäischen Grenzen

## Abschottung nach außen – Vergrenzung nach innen

von Anja Lederer und Heiner Busch

**Der Schutz der Außengrenzen spielt für die EU-Innenpolitik eine zentrale Rolle. Mit allen erdenklichen Mitteln soll der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ gegen Unerwünschte gesichert werden.**

Der Frankfurter Schriftsteller Jakob Arjouni hat unlängst eine satirische Negativutopie vorgelegt: Sein Roman „Chez Max“ spielt im Jahr 2064.<sup>1</sup> Ein Zaun schützt das mit Wohlstand und allen Fortschritten der Technik gesegnete „Eurasien“ vor der Armut, der Gewalt und den Bürgerkriegen im Süden und natürlich auch vor illegalen Einwanderern, die den Terrorismus ins gelobte Land importieren könnten. In Eurasien ist es gängige Praxis, dass Verbrechen bereits im Vorfeld erkannt werden. Für das Ausschalten potenzieller Täter und „illegaler“ ImmigrantInnen sorgt die staatliche Geheimorganisation „Ashcroft“, für die Max Schwarzwald, die Hauptfigur des Romans, der Wirt des „Chez Max“, arbeitet.

Satire hat das Recht auf Übertreibung, allerdings muten viele Elemente der Erzählung durchaus realistisch an. Nachdem die Mauern des Kalten Krieges gefallen sind, treten die Grenzen zwischen den reichen kapitalistischen Metropolen und der Peripherie umso deutlicher hervor. An einigen Stellen sind es in der Tat „Zäune“, die die Trennlinie markieren – zwischen Mexiko und den USA oder zwischen Marokko und den spanischen Außenposten auf dem afrikanischen Kontinent. Ceuta und Melilla sind bisher die einzigen Orte, an denen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten eines solchen archaisch erscheinenden, skandalträchtigen Mittels militärisch geschützter physischer Barrieren bedienen. Beim Schutz der Außengrenzen, der seit den 90er Jahren Tausende Men-

---

<sup>1</sup> Arjouni, J.: Chez Max, Zürich 2007

schenleben gekostet hat, setzt die Union mehr und mehr auf neueste Technik.

Die grundsätzliche Funktion der Grenze ist jedoch geblieben. Sie umgrenzt den Nationalstaat, in dem nur die StaatsbürgerInnen volle Rechte haben und der verschiedene Kategorien der AusländerInnen bis hin zu den vollends Rechtlosen definiert. Die Erfassung und Kategorisierung von Fremden und solchen, die dazu gemacht wurden, gehörte von Beginn an zu den zentralen Kennzeichen des Nationalstaats. Die Grenze ist der Ort, an dem die Zugangsberechtigung zum Staatsgebiet selbst und damit auch zu den Rechten und Leistungen, die der Staat gewährt, immer und ohne weitere Erklärung kontrolliert werden kann. Wer diese Linie ohne die notwendige Legitimation überschreitet, setzt sich ins „Unrecht“.

## **Europäisierung**

Die neue Grenzordnung Europas und die Europäische Union selbst scheinen dem nationalstaatlichen Muster nur noch bedingt zu entsprechen. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 galt die „Vollendung des Binnenmarkts“ auch rechtlich als das zentrale politische Ziel der damaligen EG bzw. der heutigen EU. Der „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet ist“, war seitdem im EG-Vertrag (Art. 14) verankert. Der Binnenmarkt, seine ökonomische Entgrenzung und Entfesselung sind auch ohne den gescheiterten Verfassungsvertrag die tragenden Säulen der Realverfassung EU-Europas. Das Schengen-Projekt versprach ab 1985 den „schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen“ von zunächst fünf Mitgliedstaaten. Heute gilt das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) in 23 EU-Staaten sowie in Norwegen, Island und ab November in der Schweiz.

Allerdings ging es nur in einem Artikel des SDÜ um die Binnengrenzen, und der ließ den Mitgliedstaaten bezeichnenderweise die Möglichkeit offen, das Recht, diese Grenzen an jedem Ort und zu jeder Zeit unkontrolliert überschreiten zu dürfen, in angeblichen Gefahrensituationen temporär wieder aufzuheben. Als Ausgleich für die (unvollkommene) Öffnung der Binnengrenzen forderte das Abkommen unter anderem eine rigide Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen. Diese blieben zwar in der Zuständigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates, aber sie sollten in gemeinsamer Verantwortung und aufgrund gemeinsamer Maßstäbe wahrgenommen werden, die in einer Reihe von „Handbü-

chern“ weiter ausdifferenziert wurden. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags im Jahre 1999 ging der gesamte Schengen-Acquis, also der „Besitzstand“ aus Abkommen und Beschlüssen, in EU-Recht über.

Grenzfragen, Asyl- und Visumpolitik waren nun „vergemeinschaftet“. Die Hoffnungen auf ein Ende der harten Abschottungspolitik, die das Schengener Kerneuropa außerhalb des formellen EU-Rahmens vorangetrieben hatte, erfüllten sich jedoch nicht. Ganz im Gegenteil: Im Februar 2002 verabschiedete der Rat einen Aktionsplan zur „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“.<sup>2</sup> Im Juni desselben Jahres folgte der Grenzschutzplan. „Die EU-Außengrenzen spielen bei der Definition und dem Schutz des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, den wir alle wünschen, eine Schlüsselrolle“, erklärte der Rat gleich im ersten Satz dieses Plans.<sup>3</sup> Die Grenz- und die damit verkoppelte verpolizeilichte Ausländerpolitik sind in der Tat zu identitätsstiftenden Elementen des europäischen Staatsgebildes avanciert.

Über ein Grenzschutzkorps, wie es der damalige deutsche Innenminister Otto Schily im März 2001 gefordert hatte, verfügt die EU zwar (noch) nicht. Es sind nach wie vor die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, die für die Kontrolle und Überwachung ihres Teils der Außengrenze verantwortlich sind. Allerdings beschränkt sich die Rolle der EU längst nicht mehr nur darauf, gemeinsame Standards festzusetzen und zu überprüfen, ob diese von den Mitgliedstaaten eingehalten werden („Schengen-Evaluation“). Ab 2002 begannen die EU-Grenzpolizeien mit gemeinsamen Operationen und richteten gemeinsame Zentren ein. Das Stichwort dafür – „integrierter Grenzschutz“ – hatte die Kommission im Mai 2002 in einer Mitteilung geliefert: Eine „rein nationale“ Absicherung der Außengrenzen durch den jeweils zuständigen Mitgliedstaat reiche nicht aus. Auf EU-Ebene sei ein „Arbeitsmechanismus“ zu schaffen; die „tatsächlich mit den Kontrollen an den Außengrenzen befassten Vollzugsbeamten“ müssten sich „an einen Tisch“ setzen, „um ihre operationellen Maßnahmen im Rahmen einer integrierten Strategie miteinander zu koordinieren“.<sup>4</sup>

Der „integrierte Grenzschutz an den Außengrenzen“ stand in der EU-Verfassung und steht im Lissabonner Vertrag gleichrangig neben

---

2 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 142 v. 14.6.2002, S. 23-36

3 Ratsdok. 10019/02 v. 14.6.2002

4 KOM(2002) 233 endg. v. 7.5.2002

den Maßnahmen zum kontrollfreien Überschreiten der Binnengrenzen. Der „Arbeitsmechanismus“ hat sich mittlerweile zur „Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“, kurz: Frontex, gemauert, die den technischen Ausbau der Kontrolle und Überwachung vorantreibt und die nationalen Grenzpolizeien koordiniert und damit steuert.

## **Technisierung**

Der „Schutz der Außengrenzen“ beinhaltet seit den 90er Jahren auch eine technische Aufrüstung. Was die Überwachung der „grünen“ und der „blauen“ Grenzen anbetrifft, nutzten die Mitgliedstaaten schon in den 90er Jahren Techniken, die dem militärischen Bereich entstammten. An der deutschen Ostgrenze setzte der Bundesgrenzschutz, die heutige Bundespolizei, seit 1993 Nachtsicht- und Wärmebildgeräte ein. Die ersten hatte man von der Bundeswehr geliehen. Italien und Spanien installierten an ihren Küsten Radaranlagen und beteiligten offiziell die Marine bei dem Versuch, „illegale Einwanderer“ auf See abzufangen. Dass die EU-Kommission jetzt bei ihren im Februar 2008 vorgestellten Plänen für das Grenzüberwachungssystem (Eurosur) auf (militärische) Satelliten und unbemannte Flugzeuge (Drohnen) zurückgreifen will, erscheint insofern nur konsequent.

Weiter technisiert wurde aber auch die Kontrolle an den Grenzübergängen. Datenbanken bildeten seit den 70er Jahren schon im nationalen Rahmen den Hintergrund der Grenzkontrolle. Die ersten 35 Terminals des deutschen polizeilichen Informationssystems INPOL wurden 1972 an Grenzübergängen installiert. Mit dem Schengener Informationssystem (SIS) entstand das erste supranationale polizeiliche Datensystem. Seit seiner Inbetriebnahme im Jahre 1995 handelte es sich kontinuierlich bei über 80 Prozent der darin gespeicherten Personen um „DrittausländerInnen“, die zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben waren. Daran wird auch die Einführung des SIS der zweiten Generation nichts ändern.

Mit dem SIS II und dem Visa-Informationssystem (VIS) hält bei der Grenzkontrolle auch die Biometrie Einzug. Eine Technik, die noch in den 90er Jahren allenfalls dazu geeignet schien, den Zugang zu speziell zu sichernden Orten auf einige wenige Befugte zu begrenzen, soll nun für die Zugangskontrolle zu einem Kontinent sorgen. Biometrische Merkmale – nämlich in erster Linie die Fingerabdrücke – sollen nicht nur erfasst werden, sie sollen auch die bestimmenden Kriterien für die Abfrage der beiden neuen Datenbanken sowie des Ein- und Ausreisekon-



trollsystems sein, das die Kommission in ihrem „Grenzpaket“ vom Februar dieses Jahres vorgeschlagen hat. SIS II und VIS, die auf einer gemeinsamen technischen Plattform betrieben werden, unterstreichen den engen Zusammenhang zwischen der verpolizeilichten Ausländer- und Visumpolitik der EU einerseits und der in starkem Maße auf AusländerInnen ausgerichteten Polizeikooperation andererseits. So werden die Konsulate das polizeiliche SIS II abrufen, während die Polizei sowohl bei Grenz- als auch bei Inlandskontrollen Zugang zum VIS erhält.

## **Vorverlagerung**

Konsulate und Botschaften sind immer schon Grenzvorposten gewesen. Hier werden Visumsanträge geprüft und hier findet in Zukunft das „Enrolment“ der biometrischen Daten, im Klartext: die erkennungsdienstliche Behandlung, für das VIS statt. An Konsulaten und Botschaften sind aber auch die „Dokumentenberater“ und grenzpolizeilichen VerbindungsbeamtenInnen (Immigration Liaison Officer, ILO) stationiert, die einerseits Transportgesellschaften und Behörden des jeweiligen Einsatzstaats instruieren, wie sie falsche Dokumente erkennen und die Kontrollen schon am Ort der Abreise effizienter gestalten können, und die andererseits Informationen über Migrationsbewegungen und „Schleuser“ nicht nur an ihren Heimatstaat zurückmelden, sondern in das Netz der EU (Iconet) einspeisen sollen.

Sichtbarer und dramatischer ist die Vorverlagerung der Außengrenzen dort zu erkennen, wo Nachbarstaaten als Pufferstaaten genutzt werden. In den 90er Jahren waren es Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn, die sich in die Kontrolle und Überwachung ihrer Westgrenzen einbinden ließen – für finanzielle Gegenleistungen, aber auch mit dem Ziel, die Visumsfreiheit für die eigenen StaatsbürgerInnen und auf lange Sicht die Aufnahme in die EU zu erreichen. Heute hat die Ukraine die Rolle als Pufferstaat im Osten übernommen. Die „orangene Revolution“ und der Beitritt des Landes zu den diversen internationalen Verträgen kommt der EU dabei gerade recht. Sie machen aus der Ukraine auf dem Papier einen sicheren Drittstaat, in den man problemlos Menschen zurückschieben kann. Kein Thema ist dagegen die fehlende demokratische Qualität beispielsweise Marokkos und Libyens, die auf der südlichen Seite des Mittelmeers die Außengrenzen der EU schützen helfen, Flüchtlinge aus Afrika in Lager einknasten, sie ohne jegliches Verfahren in ihr Herkunftsland oder einfach in die Wüste abschieben.

## Vergrenzung des Inlands

Kommen wir zurück ins Innere des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. An den Binnengrenzen mögen im „Normalfall“ keine Kontrollen mehr stattfinden, für den Ernstfall, der ihre Wiedereinführung erlaubt, bedarf es aber nicht viel: Demonstrationen gegen ein Gipfeltreffen oder ein bedeutenderes Fußballturnier reichen aus. Die Binnengrenzen sind zu polizeilichen Stützpunkten besonderer Art geworden. Gemeinsame Kommissariate koordinieren gemischte Streifen auf beiden Seiten und diverse Formen des grenzüberschreitenden Polizeieinsatzes.

Zugleich hat das Bestreben, unerwünschte ImmigrantInnen und Flüchtlinge abzuwehren, eine Vergrenzung des Inlands bewirkt: Sie zeigt sich an Räumen, die mitsamt der Grundrechte exterritorialisieren werden. Flüchtlinge, die auf Flughäfen Asyl beantragen, gelten als nicht eingereist und können umso leichter wieder abgeschoben werden. Nicht nur in den Pufferstaaten rund um die Außengrenzen, sondern auch im Innern der EU ist ein System von Lagern und „Ausreisezentren“ entstanden.

Die Vergrenzung zeigt sich aber auch an den verdachts- und ereignisunabhängigen polizeilichen Kontrollen, die früher nur an Grenzen möglich waren. Die BRD hat die nach innen verlagerte Grenzkontrolle als „Schleierfahndung“ förmlich verrechtlicht – und zwar nicht nur im „rückwärtigen Grenzraum“, sondern auch in definitiv grenzfernen Gegenden. Sie ermöglicht eine krampfhaftige Jagd auf „Illegale“, die man eigentlich für die Drecksarbeiten gerne nimmt und braucht. „Sans-papiers“ arbeiten im Baugewerbe, in der Gastronomie oder zu miserablen Bedingungen unter den Plastikplanen der Intensivlandwirtschaft – nicht nur in Südspanien, von wo die BürgerInnen der EU selbst im tiefsten Winter ihre Tomaten beziehen. Sie pflegen alte Leute, sie putzen und versorgen Haushalte, und ermöglichen es damit so mancher Frau aus der Mittelschicht, ihrem Beruf nachzugehen, ohne einen Konflikt über die Teilung der Hausarbeit mit dem eben so sehr beruflich engagierten Mann zu riskieren.

Es versteht sich fast von selbst, dass nicht nur ImmigrantInnen in den Genuss solcher verdachtsloser Polizeikontrollen geraten, sondern durchaus auch InländerInnen – sei es, weil sie zufälligerweise dem Merkmalsraster des „grenzüberschreitenden Kriminellen“ entsprechen, oder auch nur, weil sie als Ausgegrenzte, „Randständige“ ohnehin im Visier der Polizei sind.

Jakob Arjounis Jahr 2064 hat schon begonnen, nur ist es nicht so komisch wie im Roman.

# Frontex – eine Vernetzungsmaschine

## Koordinieren, analysieren, unterstützen, forschen

von Christoph Marischka

**Frontex vernetzt zahlreiche zivile und militärische Behörden auf europäischer und nationaler Ebene. Die EU-Grenzschutz-Agentur soll ein „unpolitisches“ und effektives Regieren an der allgegenwärtigen Außengrenze ermöglichen.**

Frontex ist das französische Akronym (frontières extérieures) für die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, die Oktober 2005 in Warschau ihre Arbeit aufnahm. In ihrem Jahresbericht 2006 rühmt sie sich, vor der westafrikanischen Küste nahezu 5.000 „illegale Immigranten“ davon abgehalten zu haben, die gefährliche Reise über den Atlantik auf die Kanaren anzutreten, „die ihnen das Leben hätte kosten können“.<sup>1</sup> Nachdem Ende Mai 2007 die Bilder von 27 Menschen durch die Medien gegangen waren, die im Mittelmeer schiffbrüchig wurden, sich an ein Thunfischfangnetz klammern und dort tagelang ausharren mussten, weil sie niemand aufnehmen wollte, veranstaltete der Innen- und Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments eine öffentliche Anhörung über „die Tragödie der MigrantInnen auf See“.<sup>2</sup> Frontex-Exekutivdirektor Ilkka Laitinen hätte dort erläutern sollen, wie solche Tragödien zu verhindern und Rettungen gemäß dem internationalen Seerecht und den Menschenrechten durchzuführen seien. Er erschien nicht.

Noch kurz zuvor hatte sein Sprecher gegenüber einer maltesischen Zeitung behauptet, die MigrantInnen würden am Rande der libyschen Gewässer aufgeklärt, dass eine Weiterfahrt illegal sei und welche Konsequenzen sie hätte. Man stoppe die Boote aber nicht, sondern händige

---

1 [www.frontex.europa.eu/annual\\_report](http://www.frontex.europa.eu/annual_report)

2 [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/organes/libe/libe\\_20070703\\_0900\\_hearing.htm](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20070703_0900_hearing.htm)

den Insassen Rettungswesten aus. Die maltesische Armee begleite die Weiterfahrt durch die Seerettungszone des Inselstaats in italienische Gewässer.<sup>3</sup> Wie gesagt, Laitinen erschien nicht zur Anhörung. Hätte er die Parlamentarier daran erinnern sollen, dass die Verordnung zur Einrichtung von Frontex zwar den Schutz der Außengrenze als Aufgabe der Agentur definiert, nicht aber den von Menschenleben?<sup>4</sup>

KritikerInnen nehmen Frontex oft als eine Art Grenzpolizei der EU wahr, deren Aufgabe darin bestehe, insbesondere auf See die Festung Europa gegen anstürmende illegalisierte MigrantInnen, die auf der Flucht vor Armut, Krieg und Umweltkatastrophen sind, abzuschotten und zu verteidigen. Bei der Erzeugung dieses Bildes wirken sowohl die Agentur selbst, als auch Medien und Kritiker unfreiwillig zusammen: Die Agentur mit ihrer Selbstmystifizierung und ihrer restriktiven Informationspolitik und die Medien mit ihrer auf eben diese Migrationsform konzentrierten Wahrnehmung.

2007 wurde die Agentur durch eine weitere EU-Verordnung berechtigt, so genannte Soforteinsatzteams für den Grenzschutz (Rapid Border Intervention Teams, RABITs) aufzubauen.<sup>5</sup> Diese dürfen bei ihren Einsätzen nun auch auf die jeweiligen nationalen Datenbanken des Einsatzlandes zugreifen und nach dessen Recht Gewalt ausüben – bis hin zum Gebrauch von Schusswaffen. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die Erfahrungen mit den RABITs und ihre ersten Einsätze als Grundlage für ein zu schaffendes Europäisches Grenzschutzcorps dienen. Ein solches stehendes Heer von EU-GrenzwächterInnen soll dann jedoch eher außerhalb von Frontex entstehen. Für die RABITs hingegen gilt noch, dass deren Einsatzkräfte von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden müssen und nur auf Anfrage des jeweiligen Staates auf dessen Gebiet tätig werden dürfen. Gewalt dürfen sie – sofern keine unmittelbare Gefahr droht – nur in Anwesenheit von nationalen Grenzschützern ausüben. Eine erste Übung der RABITs, für die die Mitgliedsstaaten mittlerweile 572 Einsatzkräfte zugesagt haben, fand im November 2007 in Porto statt und basierte auf folgendem Szenario:

„Viele Bewohner des fiktiven Inselstaats ‚Zentralamerikanische Republik (CAR)‘ kommen am Flughafen von Porto an, mit sehr gut gefälschten Dokumenten, die sie von einem Fälscherring in ihrem Heimatland erhalten.

---

3 Times of Malta v. 25.6.2007

4 Verordnung 2007/2004, in: Amtsblatt der EU (ABl. EU) L 349 v. 25.11.2004

5 Verordnung 863/2007, in: ABl. EU L 199 v. 31.7.2007

Seit Anfang Oktober wurde eine neue Fluglinie zwischen CAR und Porto eingerichtet, die zweimal täglich frequentiert wird. Der Anbieter benutzt Flugzeuge des Typs Boeing 747, was auf etwa 450 Passagiere pro Flug hinweist. Es ist bekannt, dass die schlechte ökonomische Situation in CAR die Menschen bewegt, das Land zu verlassen. Wegen der strengen Visa-Bestimmungen der EU benutzen sie die gefälschten Ausweise krimineller Netzwerke. Porto ist der einzige Flughafen im Schengenraum, der von der CAR aus angefliegen wird ... Am 15. Oktober kündigte die Fluglinie an, aufgrund der großen Nachfrage zwei weitere Flüge täglich anzubieten ... Die portugiesischen Behörden verfügen nicht über ausreichend ausgebildetes Personal und haben deshalb [Frontex] um Unterstützung gebeten.“<sup>6</sup>

Trotz ihrer (eingeschränkten) Befugnisse zur Gewaltanwendung, scheinen die RABITs also keine martialischen Gendarmerie-Einheiten zu sein, sondern eher uniformierte Expertenteams für Befragungen und die Erkennung gefälschter Dokumente. Die derzeit gut hundert Mitarbeiter von Frontex selbst sind hingegen im Normalfall nicht uniformiert und auch nicht zur Ausübung exekutiver Befugnisse befugt.

## **Das Dickicht des integrierten Grenzmanagements**

Die Aufgaben der Agentur sind in der Frontex-Einrichtungsverordnung eindeutig festgelegt:

- a) Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen;
- b) Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten einschließlich der Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen;
- c) Durchführung von Risikoanalysen;
- d) Verfolgung der Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung;
- e) Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern;
- f) Bereitstellung der notwendigen Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen.

Frontex soll darüber hinaus einen Beitrag zur Terrorbekämpfung leisten.<sup>7</sup> Die Agentur orientiert sich am Konzept des „integrierten Grenzmanagement“, soll also die zahlreichen Akteure, die auf verschiedenen Ebenen mit einem sehr weit gefassten „Schutz der Außengrenzen“ und

---

6 Frontex Press Release v. 6.11.2007; zu den Hintergründen: Marischka, C.: Frontex simuliert den Notstand, IMI-Standpunkt 2008/012 ([www.imi-online.de](http://www.imi-online.de))

7 so Peter Gridling, Leiter des Bereichs Terrorbekämpfung bei Europol bei den „Österreichischen Sicherheitstagen“ im Oktober 2007, vgl.: Sabitzer, W.: Österreichische Sicherheitstage, in: Öffentliche Sicherheit 2008, H. 1-2, S. 6-14; s.a. den aktuellen EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung, Ratsdok. 7233/07 v. 9.3.2007

damit des „gemeinsamen Marktes“ beschäftigt oder für diesen nutzbar sind, vernetzen. Dazu gehören nicht nur die Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten, aus denen sich das Frontex-Personal rekrutiert, sondern auch andere nationale Stellen – von den Zollbehörden über die Ausländerverwaltungen bis hin zu den Konsulaten, die die Visa ausstellen.

Mit dem „Management“ von Migration sind diverse inter- und supranationale Organisationen wie das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR), die International Organization for Migration (IOM) oder das in Wien ansässige International Center for Migration Policy Development (ICMPD) beschäftigt. Sie mögen ihre Arbeit humanitär begründen, sind aber politisch und finanziell von den mächtigsten Staaten abhängig. Vor allem die beiden letzteren Organisationen erhalten einen Großteil ihrer Aufträge von EU-Mitgliedstaaten oder von der Kommission. Sie werden regelmäßig von Frontex konsultiert, nehmen an Tagungen der Agentur teil oder sind durch ihre Projekte in deren Arbeit eingebunden.<sup>8</sup>

Auf EU-Ebene kooperiert Frontex mit diversen Agenturen und Einrichtungen aus dem Polizei- und Zollsektor wie Europol, Eurojust, die (Zoll-) Betrugsbekämpfungsbehörde (OLAF) oder die Europäische Polizeiakademie (CEPOL). Sieht man von letzterer ab, so zeichnen sich die genannten Stellen ähnlich wie Frontex dadurch aus, dass sie zwar „operative“ Aufgaben haben, aber – vorerst noch – keine oder allenfalls begrenzte exekutive Befugnisse. Diese liegen weiter bei den Behörden der Mitgliedstaaten. Ihre Bedeutung und Macht erhalten die genannten EU-Ämter zum einen durch ihre weit gefassten Kompetenzen im Bereich Information und „intelligence“, zum andern dadurch, dass sie auch das exekutive Handeln der nationalen Behörden koordinieren: Europol zum Beispiel durch die Einbindung in gemeinsame Ermittlungsgruppen, Frontex durch die „gemeinsamen Operationen“, Pilotprojekte und diverse andere Dienstleistungen. Frontex kooperiert aber auch mit Institutionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU: mit dem Lagezentrum der Auslandsgeheimdienste (SITCEN) und dem Europäischen Satellitenzentrum (EUSC), aber auch mit der Europäischen Rüstungsagentur (EDA), die Rüstungsprogramme koordinieren soll, und

---

<sup>8</sup> Typisch eine Konferenz von Frontex, Europol und ICMPD Ende Januar 2008 in Genf, an der zahlreiche arabische und afrikanische Regierungen beteiligt waren, s. Frontex press release v. 1.2.2008. Die Tagung war Teil des von der Kommission finanzierten ICMPD-Projekts „Mediterranean Transit Migration“ (MTM); s. [www.icmpd.org/maghref.html](http://www.icmpd.org/maghref.html).

dem Joint Research Center (JRC), das Sicherheitsforschung betreibt und Informationen über die europäische Rüstungsindustrie sammelt.

Unterhalb der EU-Ebene gibt es informelle Gremien insbesondere im Bereich der Migrations- oder der Sicherheits- bzw. Rüstungsforschung, mit denen Frontex kooperiert oder kooperieren soll: z.B. das im Herbst 2007 auf Initiative der Kommission gegründete Europäische Forum für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF), an dem sich Rüstungsvertreter, Sicherheitsexperten aus Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Behörden und Nichtregierungsorganisationen beteiligen.

Andere Initiativen sind auf Betreiben von Frontex entstanden: Für das seit 2007 existierende Europäische Patrouillen-Netz (EPN) im Mittelmeer mit Beteiligung Frankreichs, Griechenlands, Italiens und Spaniens hatte die Agentur eine Machbarkeitsstudie (MEDSEA) vorgelegt. Frontex hat außerdem einen European Mid-Level Course, ein Ausbildungsprogramm für Grenzschützer der mittleren Führungsebene, entwickelt und hierfür Polizeiakademien in Deutschland (Lübeck), Litauen, Ungarn und Slowenien zertifiziert, die nun gemeinsame Kurse anbieten.

## **Koordination – keineswegs harmlos**

In den Jahren 2006/2007 hat Frontex insgesamt 33 „gemeinsame Aktionen“ und zehn so genannte Pilotprojekte organisiert, an denen sich jeweils mehrere Mitgliedstaaten mit Personal und Material beteiligten.<sup>9</sup> Deren Erfolg misst sich nicht nur in der Zahl der zurückgewiesenen MigrantInnen, sondern zeigt sich vor allem in der Entwicklung und Einübung gemeinsamer Standards. Solche Operationen können auch der Disziplinierung lokaler Grenzpolizeien der neuen EU-Staaten dienen.

„So wurde etwa in der Operation Poseidon die Zurückweisung von MigrantInnen zu Land, in der Luft wie zur See erprobt, und zwar im Großraum um die türkisch-griechische Grenze. Im Zuge der Osterweiterung der EU und des Schengenraums ist nun die Ukraine Anrainerstaat an drei Schengen- sowie einen weiteren Mitgliedstaat der EU (Polen, Slowakei, Ungarn sowie Rumänien). Im Pilotprojekt ‚Five Borders‘ erforschte Frontex die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen Grenzschutzeinheiten mit ihren ukrainischen Gegenparts, in vier Operationen (Ursus I-IV) wurde diese Kooperation jeweils für rund eine Woche geübt.“<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> s. die Evaluation durch die Kommission, KOM(2008) 67 endg. v. 13.2.2008

<sup>10</sup> Kasparek, B.: Frontex: Zur Militarisierung der EU-Migrationspolitik, Studien zur Militarisierung Europas 35/2008, [www.imi-online.de/download/EU-Studien-35-2008.pdf](http://www.imi-online.de/download/EU-Studien-35-2008.pdf)

Am 13. Februar 2008 legte die Kommission als Teil ihres „Grenzpakets“ eine erste Evaluation von Frontex vor, in der sie fordert, die Agentur solle zukünftig die Koordination des ICO-Net übernehmen, an welches die Agentur bislang nur angeschlossen war.<sup>11</sup> Das internetbasierte, verschlüsselte ICO-Net bietet erstens eine Kommunikationsplattform für die grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten in Drittländern, zweitens Erkenntnisse über aktive „Schleusernetzwerke“, einzelne Migrationsrouten und gefälschte oder unsichere Dokumente sowie drittens Informationen für die Behörden über geplante Abschiebeflüge.

Nachdem Abschiebungen in Linienflügen durch die einzelnen EU-Staaten immer schwieriger und angreifbar wurden (Piloten verweigerten ihre Dienste, Menschenrechtsgruppen klärten über diese Praxis einzelner Fluglinien auf), wird vermehrt auf Charter-Abschiebungen zurückgegriffen. Ganze Flugzeuge werden gemietet, um Menschen unter Androhung und Anwendung von Zwang ins Ausland zu verfrachten. Dies ist freilich sehr teuer, weshalb gesichert sein muss, dass ausreichend Menschen aus der entsprechenden Region zur Abschiebung „zur Verfügung“ stehen, damit sich der finanzielle Aufwand „lohnt“. Deshalb setzt die Kommission schon länger auf gemeinsame Abschiebungen durch mehrere Mitgliedstaaten, was aber einen gewissen Aufwand an Koordination mit sich bringt. In den vergangenen zwei Jahren hat Frontex bereits an 13 solchen Abschiebungen mit insgesamt 361 unfreiwilligen Passagieren mitgewirkt. Nach Auffassung der Kommission soll die Agentur diese Tätigkeit massiv ausweiten und hierfür gegebenenfalls auch eigene Flugzeuge anschaffen.

Damit Abschiebungen erfolgreich durchgeführt werden können, ist das Einverständnis *und* die Zusammenarbeit der Zielstaaten notwendig. Zwar sind die EU-Mitgliedstaaten bereits seit dem Gipfel in Tampere 1999 angehalten, in alle Verträge mit Drittstaaten über Entwicklungshilfe etc. Standardklauseln einzufügen, welche diese zur Rücknahme ihrer Staatsangehörigen verpflichten. Die praktische Umsetzung scheitert jedoch oft: Beispielsweise werden die Betroffenen nicht als Staatsangehörige anerkannt, oder die Ausstellung von Papieren wird verweigert. Deshalb hat Frontex den Auftrag, auf technischer Ebene mit Drittstaaten und deren Behörden Vereinbarungen auszuhandeln. Solche Vereinbarungen strebte die Agentur im Jahre 2007 mit Russland und der Ukrai-

---

<sup>11</sup> KOM(2008) 67 endg. v. 13.2.2008



ne, den Staaten Nordafrikas und des westlichen Balkans, mit Moldawien und Georgien sowie China, Pakistan, Indien, Kanada und den USA an. Diese Abkommen sind zwar völkerrechtlich nicht bindend, auf der praktischen Ebene wahrscheinlich aber effektiver als zwischenstaatliche Abkommen, bei denen allerlei politische Befindlichkeiten beachtet werden müssen. Die Agentur betont bei diesen Verhandlungen ihren „unpolitischen“ Charakter und dass sie nicht für die EU sprechen könne, etwa was Zusagen für Entwicklungshilfegelder angeht. Dennoch gibt sie ihren Verhandlungspartnern entsprechende Tips, welche Budgets existieren etc.<sup>12</sup>

## **„Vernetzte Sicherheit“ und ihre Folgen**

Dieses „unpolitische“ effiziente Regieren ist das Leitbild der Kommission und soll durch eine weitgehend von den Parlamenten und den Mitgliedstaaten entkoppelte Vernetzung der Sicherheitsbehörden und der Sicherheitsindustrie ermöglicht werden. Dies bezieht explizit militärische Akteure mit ein und verwischt systematisch die Grenzen zwischen Krieg und Frieden, innerer und äußerer Sicherheit, Katastrophenschutz, Terrorbekämpfung und Verteidigung. Auf der Strecke bleiben die Grund- und Menschenrechte, da sie auf europäischer Ebene kaum einklagbar sind und die Vernetzung von Sicherheitsbehörden deren Handlungsspielräume tendenziell erweitert – hierfür abschließend einige Beispiele:

Das bereits genannte Europäische Patrouillen-Netz vernetzt nicht nur zivile und militärische Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten, sondern zwingt diese, nationale Koordinationszentren einzurichten, in welchen die Informationen der beteiligten Stellen kontinuierlich zusammenlaufen. Eine ähnliche Zentralisierung gibt es bei gemeinsamen Einsätzen – etwa zwischen den Kanaren und Westafrika: Für die Mission HERA I wurde bei der Guardia Civil ein Koordinationszentrum (Centro de Coordinacion Regional de Canarias, CCRC) mit zwanzig Mitarbeitern aus den verschiedenen Behörden, die mit dem „Kampf gegen die illegale Migration“ zu tun haben, eingerichtet. Seine Aufgabe ist es,

„Informationen zu zentralisieren und zu verteilen ... Unter den vielen Einrichtungen, die es zu koordinieren gilt, sind Polizeikräfte im auswärtigen Dienst, Marineflugzeuge der Armee und von Frontex, nationale Polizeieinheiten, der Zoll und eine große Bandbreite an Einrichtungen für die Auf-

---

<sup>12</sup> Frontex-led EU Illegal Immigration Technical Mission to Libya, [www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/LibyaMissionMayJune07ReportFrontex.pdf](http://www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/LibyaMissionMayJune07ReportFrontex.pdf)

nahme von Immigranten, maritime Rettungsdienste und das Rote Kreuz sowie andere Organisationen, die humanitäre Hilfe leisten.“<sup>13</sup>

An HERA waren nicht nur Militärs der EU-Staaten beteiligt; in die Patrouillen vor den Küsten Senegals und Mauretaniens wurden auch deren Armeen einbezogen. Außerdem konnte Frontex auf die Hilfe des EU-Satellitenzentrums (EUSC) nahe Madrid zurückgreifen, das die westafrikanische Küste überwachte, „um potentielle Infrastruktur für den Bau von Schiffen sowie alle anderen Begebenheiten, die mit illegaler Migration in Verbindung stehen, aufzuklären“.<sup>14</sup> Mit einem weiteren Programm zur Vernetzung der Satellitenaufklärung, dem von der Kommission und der Europäischen Weltraumagentur ins Leben gerufenen Global Monitoring for Environment and Security (GMES), soll Frontex beim LIMES-Projekt zusammenarbeiten. Neben der Überwachung der internationalen Schifffahrtswege sowie von Grenzen und „kritischer Infrastruktur“ an Land verspricht LIMES geographische Daten für humanitäre Hilfe.<sup>15</sup>

Ein Großteil der EU-Staaten hält den Schutz kritischer Infrastrukturen gegen Terroranschläge oder gar die Terrorismusbekämpfung schlechthin für eine militärische Aufgabe. Gemäß dem regelmäßig aktualisierten Aktionsplan des Rates zur Terrorismusbekämpfung soll Frontex gemeinsam mit Europol und SITCEN Risikoanalysen erstellen und die Möglichkeiten verbessern, „die Bewegung von Terrorverdächtigen über unsere internen und externen Grenzen zu verhindern“.<sup>16</sup>

Zuletzt dient Frontex als Katalysator für eine Umstellung der Rüstungsindustrie auf die neuen Aufgaben der Sicherheitskräfte und Soldaten, die nicht mehr in der Verteidigung gegen eine feindliche (Panzer-) Armee bestehen, sondern in der kontinuierlichen, interoperablen und flexiblen Überwachung und Kontrolle der Bevölkerung und dem Schutz „kritischer Infrastrukturen“ vor dieser.<sup>17</sup> So hat Frontex Studien zur biometrischen Erfassung von Menschen, zum Einsatz unbemannter Flugzeuge und U-Boote an den Grenzen und in Häfen sowie zur Vernetzung der zur Verfügung stehenden Überwachungstechnologie an den südlichen Außengrenzen erstellt. Die erstgenannten entstanden in Kooperation

---

13 Arteaga, F.: *Maritime Illegal Migration Towards the EU: The Command and Control Centre in the Canary Islands*, Madrid 2007, [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

14 EUSC Annual Report 2006

15 Beschreibung des LIMES-Projekts auf [www.gmes.info](http://www.gmes.info)

16 Aktionsplan i.d.F. v. 2006, Ratsdok. 5771/1/06 v. 13.2.2006

17 Marischka, C.: *Rüsten für den globalen Bürgerkrieg*, IMI-Studie 2007/08

mit dem JRC, welches zugleich ein Projekt Mapping of the European Defence Industry (MEDI) betreibt, bei dem die europäischen Rüstungsfirmen und ihre jeweiligen Fähigkeiten erfasst werden. Die letzte Studie ist zwar öffentlich nicht zugänglich, liegt aber offensichtlich den Rüstungsunternehmen Thales und Finmeccanica vor, die sich mit einem Projekt für dessen Umsetzung beim 7. Forschungsrahmenprogramm (FRP7) der EU bewarben. Mit dessen Schwerpunkt „Sicherheitsforschung“, der 1,3 Mrd. Euro über einen Zeitraum von sieben Jahren umfasst, hat die EU klammheimlich schon jetzt einen Rüstungsetat aufgestellt. Die Kommission hat in ihrem „Grenzpaket“ alle diese Vorschläge begrüßt: die biometrische Erfassung aller, die in die EU einreisen, und deren automatisierte und zentrale Speicherung, den Einsatz von Drohnen und den Aufbau eines „European Border Surveillance System“ (EUROSUR) durch die Vernetzung und Ergänzung der vorhandenen Aufklärungstechnologien. Sie bekräftigte bei dieser Gelegenheit die Nutzung des FRP7 hierfür:

„Das 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (Themenbereiche Sicherheit und Weltraum) sollte herangezogen werden, um die Leistungsfähigkeit und den Einsatz von Überwachungsinstrumenten zu verbessern, damit das erfasste Gebiet ausgeweitet werden kann, mehr verdächtige Aktivitäten aufgedeckt, potenziell verdächtige Zielobjekte leichter identifiziert werden können und der Zugriff auf Daten hochauflösender Beobachtungssatelliten erleichtert wird.“<sup>18</sup>

All die beschriebenen Prozesse nimmt das europäische Parlament allenfalls zur Kenntnis. Die nationalen Regierungen sind über sie nicht einmal offiziell informiert. „Interne Ablaufprozesse der Agentur“ lägen nicht in ihrer Zuständigkeit, erklärt die deutsche Bundesregierung. Frontex habe „eine eigene Informations- und Datenhoheit“.<sup>19</sup>

Welche Rolle der Schutz der Menschenrechte bei dieser Vernetzung der Sicherheitsbehörden spielt, wurde ebenfalls in der Evaluation der Kommission deutlich. Über zwei Jahre nach den ersten operativen Einsätzen der Agentur rät die Kommission: „Die Ausbildung für Grenzschutzbeamte sollte den einschlägigen Bestimmungen der europäischen und der internationalen Asylvorschriften, dem Seerecht und den Grundrechten Rechnung tragen, die auch Teil der Ausbildung sein sollten.“<sup>20</sup> Dann kann ja nichts mehr schief gehen.

---

18 KOM(2008) 68 endg. v. 13.2.2008

19 BT-Drs. 16/1752 v. 6.6.2006

20 KOM(2008) 67 endg. v. 13.2.2008

# Megalomanie in Brüssel

## Das Grenzpaket der EU-Kommission

von Heiner Busch

**Rund 350 Seiten umfassen die im Februar 2008 präsentierten „Mitteilungen“ und Arbeitsdokumente der Kommission: Sie will mehr Macht für die Grenzschutzagentur Frontex, Satellitenüberwachung für die grünen und blauen Außengrenzen und noch mehr Biometrie bei der Kontrolle an Grenzübergängen.**

Über 53.000 Personen seien bei von Frontex organisierten gemeinsamen Aktionen an den Grenzen aufgegriffen oder an der „illegalen“ Einreise in die EU gehindert worden. Und das seien nur die „messbaren Ergebnisse“, die die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“ in den ersten beiden Jahren ihres Bestehens vorzuweisen habe. So steht es in dem Presse-„Memo“, das die EU-Kommission am 13. Februar 2008 zusammen mit der Evaluation der Agentur vorgelegt hat.<sup>1</sup> Dass die Kommission das EU-Einheit stiftende Dogma von der Notwendigkeit der „Bekämpfung der illegalen Migration“ in Frage stellen würde, hat niemand erwartet.

Das positive Ergebnis der Evaluation war daher genauso voraussehbar, wie deren Schlussfolgerung, nämlich die Agentur weiter auszubauen und ihr noch mehr Macht zu verleihen: Sie soll kurzfristig nicht mehr nur für gemeinsame Aktionen verfügbare Ausrüstungen der nationalen Grenzpolizeien in einem Register (CRATE) erfassen, sondern eigenes Material erhalten – auch für gemeinsame Abschiebungen („Rückführungen“). Sie soll eigene „Fachaußenstellen“ in den Grenzregionen aufbauen. Sie war bisher schon am ICO-Net beteiligt und soll nun dieses Kommunikationsnetz der „Asyl- und Einwanderungsbehörden“ der Mit-

---

<sup>1</sup> s. die „Mitteilung“: KOM(2008) 67 endg., die „Folgenabschätzung“: SEC(2008) 148, deren Zusammenfassung: SEK(2008) 149 sowie statistisches Material: SEC(2008) 150

gliedstaaten und ihrer außerhalb der EU stationierten grenzpolizeilichen VerbindungsbeamtenInnen verwalten. Unter das Dach der in Warschau angesiedelten Agentur zieht auch das „Zentrum für Information, Reflexion und Austausch zu Außengrenzen und Einwanderung“ (CIREFI), ein 1992 eingerichtetes Gremium der Grenzpolizeien und Ausländerbehörden, dessen eigenständige Existenz nicht mehr notwendig ist, seitdem Frontex die „Risikoanalysen“ selbst erstellt. Langfristig soll die Agentur auch die Schengen-Evaluation übernehmen, im Rahmen derer neue und alte Mitgliedstaaten geprüft werden, ob sie den umfangreichen Schengen-Acquis auch wirklich konsequent anwenden.

## **Ein System der Grenzüberwachung**

Der größte Machtzuwachs für Frontex dürfte jedoch aus dem Aufbau eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) resultieren, das die Kommission in drei „Phasen“ und insgesamt acht „Schritten“ bis 2013 realisieren will.<sup>2</sup> Ob und wie die hintereinander geschaltet sind, geht aus den Unterlagen nicht hervor. Die erste Phase jedenfalls – die „Vernetzung und Straffung bestehender Überwachungssysteme auf nationaler Ebene“ – hat praktisch schon begonnen.

Die Grundlagen dafür hat Frontex mit zwei „Durchführbarkeitsstudien“ in den Jahren 2006 und 2007 gelegt: Im Juni 2006 „prüfte“ – besser gesagt: forderte – die Agentur in der MEDSEA-Studie den Aufbau eines gemeinsamen Seepatrouillen-Netzes im Mittelmeer und im Südatlantik (rund um die Kanarischen Inseln). Im Januar 2007 warb sie mit der BORTEC-Studie für ein gemeinsames Überwachungssystem im selben Raum. Einen Monat zuvor hatten die Staats- und Regierungschefs der EU für beides den politischen Startschuss gegeben. Der Aufbau des „Europäischen Patrouillen-Netzes“ (EPN) begann im Mai 2007 als permanente „gemeinsame Aktion“ unter der Koordination von Frontex. Noch in diesem Jahr sollen die beteiligten acht Staaten von Portugal im Westen bis Griechenland und Zypern im Osten nationale Koordinationszentren aufgebaut haben, die in Zukunft jeweils nationale (See-) Grenzüberwachungssysteme betreiben und damit alle relevanten Informationen zusammenfassen sollen – zumindest die über die „sensiblen“

---

2 vgl. die Mitteilung: KOM(2008) 68 endg., die Folgenabschätzung: SEC(2008) 151 sowie deren deutsche Zusammenfassung: SEK(2008) 152, alle v. 13.2.2008

Grenzbereiche. Welche das sind, will Frontex in einer „Risikobewertung“ bis Ende des Jahres ermitteln.

Eurosur soll sich aber nicht nur auf die EU-Südschiene beschränken. Auch die Staaten an der Schwarzmeer-Küste und an den Landaußengrenzen im Osten sollen solche Zentren aufbauen – von Bulgarien und Rumänien, die zwar noch keine Schengen-Staaten sind, aber selbstverständlich gerne mitmachen, bis hinauf nach Finnland und Norwegen. Zur Finanzierung können sie den EU-Außengrenzenfonds in Anspruch nehmen.

In der „Folgenabschätzung“ für Eurosur, die nichts weiter darstellt als eine ausführlichere Beschreibung des Projekts, erklärt die Kommission, dass es selbstverständlich jedem Mitgliedstaat überlassen bleibe, welcher Behörde er sein Koordinationszentrum unterstelle. Allerdings könnten hier die verschiedensten zivilen und militärischen Behörden vertreten sein. „Näher geprüft“ werden müsse die „Nutzung militärischer Informationen und Intelligence sowie militärischer Mittel für die maritime Grenzüberwachung“, denn die für die Überwachung der Seegrenzen zuständigen Behörden könnten mit ihren Mitteln in der Regel nur die unmittelbaren Küstenabschnitte kontrollieren. „Die Einbeziehung der Marine ist von besonderer Bedeutung für Operationen auf hoher See.“ (S. 26) Das Wort „Gewaltenteilung“ taucht weder in der Mitteilung noch in der Folgenabschätzung auf. Tatsächlich haben die in das EPN einbezogenen Staaten der EU-Südschiene beim Aufbau ihrer nationalen Koordinationszentren und Überwachungssysteme durchgängig die Marine und zum Teil auch die Luftwaffe beteiligt.

Mit diesem „streamlining“ der nationalen Strukturen will es die Kommission aber nicht bewenden lassen: Die Koordinationszentren sollen untereinander und mit Frontex über ein zu errichtendes „gesichertes computergestütztes Netzwerk ... rund um die Uhr in Echtzeit“ Informationen austauschen. Mit den nötigen Daten für Risikoanalysen und für die Koordination gemeinsamer Operationen soll Frontex zu einem EU-Lagezentrum für alle Vorfälle an den Außengrenzen werden – zu einem Koordinationszentrum der Koordinationszentren.

Als dritten Schritt dieser ersten Phase sieht die Planung der Kommission auch die Einbeziehung mindestens der benachbarten Nicht-EU-Staaten vor. Der „globale Ansatz“ in der Migrationspolitik, von dem die EU-Gremien neuerdings reden, müsse langfristig dazu führen, dass die Nachbarstaaten zu „gleichberechtigten Partnern“ würden – und zwar „beim Entdecken und Abfangen von MigrantInnen, die illegal die EU-

Außengrenze zu überqueren planen“ (Folgenabschätzung, S. 27). Diese merkwürdige Partnerschaft könnte „alle relevanten Aspekte abdecken, i.e. die Verhinderung von Abfahrten, gemeinsame Streifen, Rettung, Aufnahme, Identifizierung, Registrierung und Rückführung.“ Dafür brauche es nicht nur mehr finanzielle und logistische Unterstützung für Infrastruktur und Ausrüstung, sondern auch Ausbildungshilfe.

Die Nachbarländer in die Rolle von Pufferstaaten zu drängen, gelang der damals noch kleineren EU bzw. der Schengen-Gruppe schon in den 90er Jahren in Osteuropa. Einige der damaligen Drittstaaten, die für die EU das Geschäft der Absicherung ihrer eigenen Grenzen nach Westen übernahmen, sind inzwischen zu Mitgliedern der Union avanciert. Diese Chance werden weder die neuen Pufferstaaten im Osten noch die südlichen Anrainer des Mittelmeeres haben.

Die Kommission weiß: Die verstärkte Grenzüberwachung in den nordafrikanischen Staaten wird dazu führen, dass die Boote mit den „illegalen Einwanderern“ von noch entfernteren Punkten in See stechen und deshalb noch mehr Menschen bei der Überfahrt ihr Leben lassen. Ihre Schlussfolgerung lautet, dann „sofern notwendig“ auch weiter südlich gelegene Staaten bei der Überwachung ihrer Grenzen zu unterstützen.

## **Angriff aus der Luft**

Radaranlagen säumen schon seit Jahren die Küsten einiger Staaten der EU, ihre Reichweite sei aber begrenzt, klagt die Kommission. Auf hoher See bestünden „blinde Flecken“. Dies will die Kommission in der zweiten Phase ihres Projekts durch eine Überwachung aus der Luft ausgleichen. Ihr besonderes Interesse gilt Erdbeobachtungssatelliten und unbemannten Flugzeugen, so genannten Drohnen.

Satelliten erfassen große Teile der Erde und könnten daher auch Bilder von offener See und von Drittstaaten liefern. Das tun sie aber nur beim Überflug des betreffenden Gebiets. Wegen der bis zu zwei Tage langen Zwischenzeiten sei der Einsatz von Satelliten nur dann sinnvoll, wenn nicht sofortiges Handeln gefordert sei. Satellitenbilder seien daher vor allem bei vorher bestimmten, insbesondere bei weiter entfernten Gebieten nützlich. Drohnen brauchen Treibstoff und können nicht permanent fliegen. Sie seien anders als Satelliten geeignet, „Objekte“ zu verfolgen und ständig Bilder zu liefern. Überflogene Drittstaaten könnten jedoch diese Flugzeuge als „feindliche Objekte“ wahrnehmen (und

sie abschießen). Bisher sind Drohnen auch im zivilen Luftraum nicht erlaubt, weil sie nicht mit Anti-Kollisionssystemen ausgestattet sind.

Forschung – finanziert aus dem 7. Forschungsrahmenprogramm der EU – soll die beiden neuen Informationsquellen weiter entwickeln, z.B. für leichte aber effiziente Sensoren sorgen, mit denen Drohnen auch kleinere Boote entdecken könnten. Dass die Kommission keine Hemmungen hat, bei diesen neuen Mitteln der Grenzüberwachung auf die Leistungen militärischer Stellen zurückzugreifen, versteht sich fast von selbst.<sup>3</sup>

Frontex soll auch in diesem Bereich die Funktion eines Lage- und Koordinationszentrums einnehmen, die Verbindung mit den zivilen und militärischen Satellitenbetreibern herstellen, den Drohneneinsatz koordinieren und damit kostengünstiger machen. Am Ende von Phase 2 soll dann ein „gemeinsames Informationsbild des Grenzvorbereiches“ stehen, das vor allem die Risikoanalyse von Frontex verbessern soll, aber auch „operativen“ Nutzen erbringen könnte.

Phase 3 soll schließlich ein „integriertes Netz der Melde- und Überwachungssysteme zum Zweck der Grenzkontrolle und der inneren Sicherheit“ im maritimen Bereich erbringen, das zunächst den Südatlantik, das Mittelmeer und das Schwarze Meer umfassen und dann ausgedehnt würde auf sämtliche „Seegebiete im Einzugsbereich der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten und in angrenzenden Hochseegebieten“. In dieses Netz einbinden will die Kommission die bestehenden und neu zu schaffenden nationalen „Überwachungssysteme“, die „gemeinsamen Überwachungsinstrumente“ wie Radarsatelliten und Drohnen, die europäischen und internationalen Schiffsmeldesysteme im Fischereibereich oder zur Seenotrettung und schließlich nachrichtendienstliche Quellen. Noch in diesem Jahr will die Kommission dazu ein Pilotprojekt durchführen.

## **Ein- und Ausreisekontrolle**

Mit der großen Kelle angerührt sind die Pläne der Kommission aber nicht nur hinsichtlich der Überwachung, sondern auch bei der Kontrolle einzelner Personen an den Außengrenzübergängen. Diese ist seit März 2006 im Schengener Grenzkodex geregelt.<sup>4</sup> Für EU-BürgerInnen (und andere Personen, die in der EU Freizügigkeit genießen) sieht dieser

---

<sup>3</sup> s. den Beitrag von Christoph Marischka in diesem Heft, S. 9-17

<sup>4</sup> Amtsblatt der Europäischen Union L 105 v. 13.4.2006



Kodex eine Mindestkontrolle vor: eine Überprüfung der Papiere und stichprobenweise eine Abfrage im Schengener Informationssystem (SIS). Drittstaatsangehörige müssen dagegen eine „eingehende Kontrolle“ über sich ergehen lassen, die immer – bei der Ein- und bei der Ausreise – eine Überprüfung im SIS umfasst, dessen zweite Generation derzeit im Aufbau ist.

Für Visumpflichtige kommt demnächst das Visa-Informationssystem (VIS) dazu. SIS II und VIS sollen ab 2009 betriebsbereit sein. Das VIS wird jedoch erst 2012 in voller Blüte erstrahlen: Erst dann werden die Konsulate über die Technik zum „Enrolment“ biometrischer Daten – d.h. zur Speicherung von Fingerabdrücken und eines maschinell lesbaren Portraits – verfügen und sämtliche Grenzübergänge mit entsprechenden Lesegeräten ausgestattet sein, inklusive mobilen Apparaten, die eine Kontrolle zum Beispiel in fahrenden Zügen erlauben sollen.

Das VIS soll „visa shopping“ verhindern, Visumsanträge unter anderem Namen sollen unmöglich werden. Zu diesem Zweck werden darin sämtliche visa-bezogenen Informationen (aus früheren Reisen oder aus abgelehnten Gesuchen) zusammengezogen, und zwar dadurch, dass die Person anhand ihrer Fingerabdrücke eindeutig identifiziert ist. Mit diesen biometrischen Daten verändert sich auch die Kontrolle an der Grenze: Die Abfrage der Daten im VIS (und im SIS II) erfolgt dann nicht mehr anhand der Personalien, sondern mit den Fingerabdrücken und der Nummer der im Pass eingeklebten Visumsetikette. Voraussetzung dafür ist ein „Biometric Matching System“, das nicht nur dem VIS, sondern auch dem SIS II und eventuell weiteren Systemen vorgeschaltet wird.

Das VIS steht noch nicht. Über seine Rechtsgrundlagen haben das Europäische Parlament (EP) und der Rat zwar Einvernehmen erzielt, formell verabschiedet wird man sie aber erst „im Laufe des ersten Halbjahres“ 2008. Dennoch kommt die Kommission jetzt schon mit Neuerungen: Die wichtigste ist ein „Ein- und Ausreisekontrollsystem“ – ein Vorschlag, der ursprünglich vom deutschen Innenminister, damals Otto Schily (SPD), stammte, den man aber 2004, als es um die Entscheidung über den Aufbau des VIS ging, als zu aufwändig fallen ließ. In einer Mitteilung an Rat und EP über „Effizienz und Interoperabilität der EU-Datenbanken im Bereich Inneres und Justiz“ kam die Kommission im November 2005 erstmals auf diesen Vorschlag zurück.<sup>5</sup> Im Grenzpa-

---

<sup>5</sup> KOM(2005) 597 endg. v. 24.11.2005

ket behauptet sie nun, dass der Aufwand für ein Aus- und Einreisekontrollsystem nach der Einrichtung der biometrischen Komponente des VIS nicht mehr der Rede wert sei.

Wichtigste Begründung für das neue System ist erneut die Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die Kommission geht davon aus, dass der überwiegende Teil der sich in der EU aufhaltenden Sans-papiers so genannte Overstayer seien, also Personen, die einmal legal ein-, aber nicht mehr ausgereist sind. Die könnten mit dem neuen System identifiziert und sanktioniert werden – mindestens mit dem Verbot der Wiedereinreise nach der Ausweisung und Abschiebung. Wenn das System das Datum der Einreise festhalte und auch legale Aufenthaltsverlängerungen nachgetragen würden, könne es den Behörden der Mitgliedstaaten automatisch einen Hinweis geben, falls die Ausreise nicht fristgerecht erfolge. Sollten Rat und EP bis hierhin noch nicht überzeugt sein, hat die Kommission noch ein weiteres Argument auf Lager, das bisher noch immer gezogen hat: Das Registrieren der Reisebewegungen sei auch ein Beitrag zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität.

Für das neue System gibt es mehrere Optionen: Die erste bezieht sich ausschließlich auf visumspflichtige Drittstaatsangehörige. Deren biometrische Daten hat man bereits durch den Visumsantrag. Konsequenterweise würden die Ein- und Ausreisedaten dieser Personengruppe auch gleich in einer zusätzlichen Komponente des VIS gespeichert.

Was aber ist mit den nicht-visumspflichtigen DrittausländerInnen? Das sind derzeit noch LateinamerikanerInnen (mit Ausnahme der Staatsangehörigen Kolumbiens, Perus, Boliviens und Surinams). Hinzu kommen BürgerInnen aus einigen Kleinststaaten wie dem Vatikan, aber auch aus Australien und Neuseeland, Kanada, Japan und den USA. Die Kommission sieht keine Schwierigkeiten, auch ihre Reisebewegungen zu erfassen. Das könnte ohne biometrische Daten gehen: In dem Falle würden bei der SIS-Abfrage, die bei einer Grenzkontrolle ohnehin erfolgt, im gleichen Atemzug einfach die Daten der optisch-maschinenlesbaren Zone des Passes registriert.

Die biometrische Variante hält die Kommission aber für zuverlässiger. Die USA und Japan haben solche Systeme eingeführt und zwingen die EuropäerInnen für eine visumsfreie Einreise, einen biometrischen Pass vorzulegen oder gleich zehn Fingerabdrücke bei der Einreise für das Ein- und Ausreisekontrollsystem (US VISIT) zu hinterlassen. Die EU könnte es ihnen gleich tun: Die Erfassung der Fingerabdrücke wäre entweder auf einem Konsulat oder bei der Einreise möglich. Wenn eine

Person einen biometrischen Pass vorlegt, könnten die Daten auch einfach daraus entnommen werden, wofür der jeweilige Staat aber den Schlüssel für deren Auslesen und Speichern herausrücken müsste. Für die Daten nicht-visumpflichtiger DrittausländerInnen hätte die EU eine eigene Datenbank einzurichten, die aber auf der selben technischen Plattform wie das VIS betrieben werden könnte.

Sicher ist, dass das Kontrollprozedere sich in jedem Fall verlängern würde – auch bei denjenigen DrittausländerInnen, die die EU gerne begrüßen möchte. Für die hat die Kommission deshalb als Zückerchen ein „Registered Travellers Programme“ (RTP) parat. Das sähe nur noch eine automatische Grenzkontrolle und eine ebenso automatische Registrierung der Ein- und Ausreise vor. Die GrenzpolizistInnen stünden nur noch daneben, würden aber keine dummen Fragen mehr stellen.

Um den Geschäftsherren-Eingang zur EU benutzen zu dürfen, müssten die InteressentInnen ihre biometrischen Daten erfassen lassen, falls sie noch nicht im VIS gespeichert sind. Und natürlich will die Kommission von Zeit zu Zeit erneut überprüft wissen, ob die „bona-fide-Reisenden“ auch wirklich die Schengener Einreisebedingungen noch erfüllen – sowohl finanziell als auch was ihre Unbedenklichkeit für die Innere Sicherheit betrifft.

Das Verfahren der automatisierten Kontrolle ließe sich nach Meinung der Kommission auch auf EU-BürgerInnen ausdehnen, aber nur auf jene, die die Sicherheitskriterien erfüllen. Deren Ein- oder Ausreise soll allerdings – vorerst – nicht erfasst werden. Spätestens dann, wenn die schnelle Kontrolle am Automaten auch von schnellen und gedankenlosen EU-EuropäerInnen in größerem Ausmaße genutzt wird, werden sich die nicht-registrierten Reisenden darauf vorbereiten müssen, dass man sie als Sicherheitsrisiko behandelt.

Weder die Wasserleichen im Mittelmeer oder an den Stränden der Kanarischen Ferieninseln noch die finanziellen Kosten für die (unmögliche) Abschottung der Grenzen haben die Verantwortlichen der EU davon abgehalten, megalomane Projekte zu ersinnen. Mit dem Grenzpaket der Kommission wird erneut klar, dass der „Schutz“ der Außengrenzen gegen „illegale Einwanderer“ auch in den nächsten Jahren ein Kerngeschäft der EU bleiben wird – eine feste Säule für den Aufbau der gemeinsamen Institutionen der Sicherheit des europäischen Staatsgebildes.

# Exterritoriale Lager

## Libyen und die Ukraine als Pufferstaaten der EU

von Christopher Nsoh

**Was vor einigen Jahren noch als unerträgliches Planspiel führender europäischer Politiker erschien, ist längst unerträgliche Wirklichkeit: Das Lagersystem vor den Toren Europas ist Teil der EU-Innenpolitik.**

Am 5. Februar 2003 berichtete die Londoner Zeitung „The Guardian“ erstmals von Plänen der britischen Regierung, wie die Zahl der Asylsuchenden im Vereinigten Königreich und in der EU insgesamt um die Hälfte zu senken sei. Das auf den Namen „Neue Vision für Flüchtlinge“ getaufte Projekt sah vor, Asylsuchende, deren Anträge bereits abgelehnt waren, in extra-territoriale Lager außerhalb der Union – so genannte Transit Processing Centres (TPCs) und Regional Protection Areas (RPAs) – abzuschicken. Neue Asylsuchende sollten in eben diesen Lagern die Prüfung ihrer Anträge abwarten und nur bei einem positiven Verfahrensausgang in die EU einreisen dürfen. Ähnliche Pläne hegten auch andere EU-Staaten. So hatte sich bereits im Jahre 2002 der damalige dänische Einwanderungsminister Bertel Haarder dafür ausgesprochen, den Flüchtlingsschutz in die Herkunftsregionen zu verlegen.<sup>1</sup>

Die geforderten Lager existieren heute in Ländern wie der Ukraine und Libyen. Die Ukraine, ein Land mit niedrigen Einkommen und Lebensstandards, kämpft nach wie vor mit einem nicht abgeschlossenen Demokratisierungsprozess. Sie hat zwar die Genfer Flüchtlingskonvention und das zugehörige Protokoll von 1967 unterzeichnet, verfügt aber weder über ein effizientes Asylverfahren noch über praktische Erfahrung in Asylangelegenheiten. Völlig unklar bleibt, auf welcher Basis sich die EU eine Kooperation oder gar vertragliche Abmachungen mit Libyen

---

<sup>1</sup> Näheres siehe [www.noborder.org/nolager/more/display.php?id=13](http://www.noborder.org/nolager/more/display.php?id=13)

vorstellt, denn das Land gehört eben nicht zu den Unterzeichnerstaaten der Konvention. Ungeachtet der mangelhaften rechtlichen und faktischen Bedingungen, nehmen beide Länder die Rolle von Pufferstaaten für die EU wahr: Sie stoppen Flüchtlinge und MigrantInnen, die einen Weg in die EU suchen, und nehmen ihr die Last der Abschiebungen ab. Die ursprüngliche Idee Tony Blairs und anderer EU-Politiker, dass Flüchtlinge in diesen extra-territorialen Lagern ein Asylverfahren durchlaufen und nach dessen erfolgreichem Abschluss tatsächlich Aufnahme in einem EU-Staat fänden, ist eines natürlichen Todes gestorben.

In der Ukraine werden heute zwar Asylverfahren durchgeführt, aber nicht mit dem Ziel, die anerkannten Flüchtlinge in die EU zu transferieren. Trotz der Tatsache, dass das Land keinen effektiven Schutz gewähren kann, bleibt ihnen der Zugang zur EU verwehrt. Von 2003 bis 2007 verzeichneten die ukrainischen Behörden rund 9.000 Asylsuchende, darunter 1.580 aus Indien, 1.300 aus Pakistan, 1.152 aus Afghanistan und 804 aus Bangladesh. Der Rest verteilt sich auf verschiedenste Herkunftsländer in Asien, der GUS und Afrika. Die durchschnittliche Anerkennungsquote lag in diesen fünf Jahren bei drei Prozent. Das sind aber nur die Personen, die in der Ukraine ein Asylgesuch stellten. Die Zahl der Flüchtlinge und MigrantInnen, die weiter nach Westen in die EU wollten, dürfte erheblich höher sein. In den Jahren 2003-2006 verzeichnete das ukrainische Innenministerium rund 60.000 „illegale Einwanderer“, die im Land aufgegriffen wurden. Der Grenzschutz registrierte etwa gleich viele Personen, von denen die meisten aber an der Grenze zurückgewiesen wurden.<sup>2</sup>

Zwei Millionen Flüchtlinge und „illegale Einwanderer“ sollen sich nach offiziellen Schätzungen in Libyen aufhalten. Die Mehrzahl kommt dabei aus afrikanischen Staaten (Kamerun, Tschad, Eritrea, Äthiopien, Ghana, Nigeria, Sudan etc.). Für die Regierung gelten sie mit Ausnahme der PalästinenserInnen als „Wirtschaftsflüchtlinge“. Beim UNHCR-Büro in Tripolis waren im Jahre 2005 rund 12.000 in den Städten lebende Flüchtlinge registriert – in der Mehrheit aus Palästina (74 Prozent) und Somalia (25 Prozent). Nach Schätzungen des UNHCR waren 40 Prozent der Flüchtlingspopulation weiblich.<sup>3</sup>

---

2 vgl. <http://soderkoping.org.ua/page12484.html> und ...page12489.html

3 Deutsche Welle v. 27.2.2008 ([www.dw-world.de](http://www.dw-world.de)); UNHCR Audit Service: Audit of UNHCR Operations in Libya, 28.6.2006, p. 1

## Geschlossene Lager

Wenn hier von Lagern die Rede ist, dann geht es immer um geschlossene Einrichtungen, in denen Flüchtlinge und MigrantInnen als Gefangene festgehalten werden.<sup>4</sup> Eine Kommunikation mit der Außenwelt – mit der Familie, mit Freunden oder Anwälten – ist in beiden Ländern kaum oder gar nicht möglich. Im ukrainischen Lager Pavschino gibt es für über 200 Gefangene eine einzige Telefonzelle. In den libyschen Lagern existieren solche gar nicht. Viele Gefangene sind hier seit mehr als zwei Jahren inhaftiert, ohne dass irgend jemand draußen von ihrem Aufenthaltsort wüsste. ÜbersetzerInnen stehen ihnen nicht zur Verfügung. In beiden Ländern hält man es nicht für notwendig, dass sich Gefangene verständlich machen können. In ukrainischen Lagern besorgen immerhin der UNHCR und NGOs zuweilen ÜbersetzerInnen. Deren Zahl ist aber erstens zu gering, und zweitens ist diese Dienstleistung nur in bestimmten Regionen des Landes zu haben. Selbst vor Gericht werden keine DolmetscherInnen zur Verfügung gestellt. Russisch sprechende Gefangene sind gewöhnlich im Vorteil, nicht weil sie besser behandelt würden, sondern weil sie das Ukrainische eher verstehen. In Libyen sind die Bedingungen noch schlechter, weil weder der UNHCR noch irgendwelche NGOs den Gefangenen ÜbersetzerInnen an die Seite stellen können.

In der Ukraine sind die Lager für Asylsuchende meist außerhalb der Städte irgendwo in den Wäldern gelegen, abgeschnitten von jedem öffentlichen Verkehr und nur erreichbar per Taxi. Es handelt sich um Lager, die früher und zum Teil auch heute noch vom Militär betrieben werden. Das Lager Pavschino ist von einem hohen Zaun umgeben. Wachposten gibt es sowohl am Haupteingang als auch rund um das Lager. In Chop and Lutz befinden sich die Zellen auf einem Gelände, das nach wie vor dem Militär untersteht. Soldaten sind überall. In allen Lagern herrscht eine heillose Überbelegung, die Gefangenen können sich in den Zellen kaum bewegen. Privatsphäre gibt es für sie nicht, in jedem Moment können Wärter hereinkommen und die Räume inspizieren. Gefangene, die das Essen verweigern oder Fragen stellen, riskieren Schläge oder andere Bestrafungen. Treffen mit Menschenrechtsgruppen oder ForscherInnen finden immer in erniedrigenden Situationen statt:

---

<sup>4</sup> Die folgenden Angaben über die Situation in den Lagern in Libyen und der Ukraine beruhen auf Interviews und Recherchen vor Ort.

Um die Gefangenen einzuschüchtern und von negativen oder abfälligen Äußerungen abzuhalten, werden BesucherInnen gewöhnlich von einem Offizier, meistens von dem Oberst, der das jeweilige Lager leitet, begleitet.

Die Bedingungen in den libyschen Lagern sind noch schlechter. Polizei und Grenzschützer gehen mit äußerster Brutalität gegen Flüchtlinge und andere MigrantInnen vor, die sie beim Versuch, in das Land zu kommen oder es in Richtung EU zu durchqueren, festnehmen. Schläge und Misshandlungen bestimmen auch das Leben in den überfüllten Lagern. Schmutzige Zellen und das heiße Klima der Sahara verschärfen die Situation. Die Lager in Kufra gehören zu den schlimmsten. Die Bedingungen sind unerträglich. Etwa 100 Gefangene sind hier jeweils in einem Raum untergebracht. Für sie gibt es nur eine Toilette, die ständig besetzt ist und deren Gestank den Raum durchdringt.

## **Kein Recht auf Gesundheit**

„Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen ...“, heißt es in Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Die schlechte medizinische Versorgung und die Bedingungen, unter denen die gefangenen Flüchtlinge und MigrantInnen in den Lagern Libyens und der Ukraine leben müssen, verletzen dieses Recht. Die Krankheiten, unter denen viele von ihnen leiden, haben die verschiedensten Ursachen: die Überfüllung und das enge Zusammenleben in den Lagern, die schlechte Ernährung, der aus den Haftbedingungen resultierende Stress, die fehlende medizinische Behandlung etc. Hinzu kommen die traumatischen Bedingungen, die sie zum Verlassen ihrer Heimat zwangen, die Leiden auf der Flucht und die neuen Schwierigkeiten in den Ländern, die eigentlich nicht das Ziel ihrer Reise waren.

Die ukrainische Regierung hat zwar ein Programm zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, das Flüchtlingen freien Zugang zu Tuberkulose-Medikamenten und wenn nötig kostenlose Behandlung im Krankenhaus ermöglichen würde. In Interviews erklärten aber viele Asylsuchende, dass dieses Gesetz nicht umgesetzt wird. Auch der UNHCR hält fest, dass der Staat nicht in der Lage ist, für die Gesundheit der Flüchtlinge ausreichend zu sorgen: „Die zusätzliche medizinische Behandlung, die häufig notwendig ist, um diese Krankheiten tatsächlich bekämpfen

zu können, ist für die meisten Asylsuchenden und Flüchtlinge zu teuer.“<sup>5</sup>

Auch in libyschen Lagern ist die Überbelegung ein entscheidender Grund, weswegen sich Gefangene untereinander zum Beispiel mit gefährlichen Grippeviren oder Tuberkulose anstecken. Die Polizeibeamten sollen zwar kranke von gesunden Häftlingen trennen, tun es aber nicht. Bei der Verhaftung erfolgt keine medizinische Untersuchung, so dass niemand zur Kenntnis nimmt, ob ein Gefangener krank ist und unter welcher Krankheit er leidet. Was das bedeutet, machte der nigerianische Flüchtling C.D. in einem Interview im März 2006 in Tripolis deutlich:

„Bevor ich in dieses Land kam, war ich recht gesund. Als wir in Sebah festgenommen wurden, war auch ein Mann dabei, der Tuberkulose hatte. Das merkten wir an seinen Atembeschwerden und seinem Husten. Das war kein normaler Husten, und die meisten von uns erkannten die typischen TB-Symptome. Wir informierten die Polizisten, aber die hörten uns nicht zu. Sie brachten den kranken Gefangenen erst aus der Zelle, als er anfing, Blut zu husten. Da war es allerdings schon zu spät. Einige von uns hatten sich bereits infiziert. Dass auch ich TB hatte, merkte ich aber erst, als ich ein paar Monate nach meiner Freilassung zum Arzt ging. Jetzt geht es mir etwas besser. Aber ich musste schwere Schmerzen aushalten und eine Menge Geld ausgeben. Niemand hat mir beim Bezahlen der Medikamente geholfen.“

Sowohl in Libyen als auch in der Ukraine ist sexualisierte Gewalt weit verbreitet. Den spezifischen Problemen von Frauen wird in den Lagern keine Aufmerksamkeit geschenkt. Frauen und Männer werden im schlechten Sinne gleich behandelt: Sie sind in denselben Lagern inhaftiert und sie werden auch von Männern durchsucht. Sie werden von den Soldaten nicht nur geschlagen, sondern sind für sie auch sexuelles „Freiwild“. Spezielle Bedürfnisse von Frauen werden schlicht ignoriert. Dass man ihnen während der Menstruation keine Binden zur Verfügung stellt, ist nichts anderes als eine Strategie der Erniedrigung. Eine Beratung oder medizinische Untersuchung für Schwangere gibt es nicht.

In beiden Ländern wird auch die Konvention über die Rechte der Kinder ständig verletzt. Sonnenlicht, frische Luft oder Spielplätze gibt es für sie genau so wenig wie Schulunterricht. Bei der Festnahme an der Grenze oder beim Transport von einem Gefängnis zu einem anderen

---

5 UNHCR Ukraine: Identifying Gaps in Protection Capacity-Ukraine (Draft), May 2006, p. 20



werden auch sie mit Handschellen gefesselt. Sie sind zusammen mit ihren Eltern und anderen Erwachsenen in überfüllten Zellen inhaftiert.

## **Lager als Instrumente der Abschiebung**

Libyen und die Ukraine nehmen ihre Rolle als Pufferstaaten aber nicht nur dadurch wahr, dass sie Flüchtlingen und ImmigrantInnen den Weg in die EU verbauen und sie unter unwürdigen Bedingungen in Lagern festhalten. Diese fungieren auch als Ausgangspunkt für Abschiebungen in die mutmaßlichen Herkunftsstaaten.

Im Falle Libyens geschieht dies häufig in groß angelegten willkürlichen Operationen. So teilte Innenminister Nasser El-Mabruk Ende 2004 ohne weiteren Kommentar mit, dass „in den letzten Wochen“ 40.000 Personen außer Landes geschafft worden seien.<sup>6</sup> Vielfach bedeutet dies, dass die Polizei MigrantInnen, die sie zuvor bei Großrazzien eingesammelt und über Monate in Lagern festgehalten hat, auf Lastwagen lädt und sie mitten in der Wüste an der Grenze zu Ägypten, Sudan, Tschad oder Niger absetzt. Zwischen 1998 und 2003 waren davon 14.500 Personen betroffen. Wie viele von ihnen überlebt haben, ist nicht bekannt.<sup>7</sup>

Inzwischen finden diese Kollektivabschiebungen vor allem auf dem Luftwege statt. Die Zahl der Betroffenen ist dadurch kontinuierlich angestiegen – von 43.000 im Jahre 2003 auf fast 54.000 im Jahre 2006. Ende 2007 waren etwa 60.000 Flüchtlinge und MigrantInnen inhaftiert. Anfang 2008 kündigte die libysche Regierung an, alle Lager schließen und die Insassen samt und sonders abschieben zu wollen.<sup>8</sup> An ein tatsächliches Ende des Lagersystems ist jedoch nicht zu denken, bildet dieses doch die Voraussetzung der Rolle Libyens als Pufferstaat der EU.

Gemäß den Angaben eines von der EU-Kommission und der International Organisation for Migration (IOM) finanzierten Forschungsberichts ist die Zahl der zwangsweisen Abschiebungen in der Ukraine zwar erheblich niedriger: 12.271 „irreguläre MigrantInnen“ wurden im Jahre 2004 ausgewiesen, 2.211 von ihnen wurden abgeschoben. 2005 und

---

6 Flüchtlingerrat Niedersachsen; Komitee für Grundrechte und Demokratie; Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (Hg.): *AusgeLagert, Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen*, Berlin und Göttingen 2005, S. 83

7 *Fortress Europe* (Gabriele del Grande): *Escape from Tripoli. Report on the conditions of migrants in transit in Libya*, Rome October 2007 ([www.fortresseurope.blogspot.com](http://www.fortresseurope.blogspot.com))

8 ebd.; Deutsche Welle v. 27.2.2008

2006 bewegten sich die Zahlen ungefähr auf dem gleichen Niveau (2005: 12.375 Ausweisungen, 1.808 Abschiebungen; 2006: 11.128 Ausweisungen, 1.953 Abschiebungen).<sup>9</sup> Da aber in der Ukraine Menschenrechtsorganisationen ebenfalls nur schwer Zugang zu den Lagern erhalten, finden auch hier Abschiebungen oft auf brutale Art und ohne Information von Angehörigen, Freunden oder AnwältInnen außerhalb der Lager statt.

Zwar sind grundsätzlich alle „irregulären“ MigrantInnen von Abschiebungen bedroht, allerdings haben die Behörden beider Länder bestimmte Nationalitäten besonders im Visier: In der Ukraine sind TschechenInnen besonders gefährdet, weil es eine Botschaft dieser „autonomen Republik“ gibt und die für Abschiebungen erforderlichen Dokumente leicht zu beschaffen sind. In Libyen orientiert sich die Praxis der Abschiebungen stark an Nationalitäten. Leute aus Eritrea, Ghana und Nigeria sind besonders gefährdet, weil es gegen sie eine besondere Fremdenfeindlichkeit gibt. Mit Eritrea hat Libyen überdies ein besonderes Abkommen geschlossen.

## **Eine europäische Politik**

Im Mai 2005 verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Italien wegen kollektiven Abschiebung von Flüchtlingen nach Libyen. Diese Praxis, die der EU-Staat heute unter dem Deckmantel von Rettungsaktionen auf See weiter betreibt, beruhte auf einem Geheimabkommen der Regierung Berlusconi mit dem Regime in Tripolis. Italien half 2004 und 2005 beim Bau von mindestens drei Lagern in Libyen und lieferte Ausrüstungen für die libysche Polizei und den Grenzschutz. 2004 weilte eine erste technische Mission der EU in dem nordafrikanischen Land, im Frühsommer 2007 folgte die nächste, nun unter der Ägide der EU-Grenzschutzagentur Frontex. Diese verhandelt mit Libyen auch über dessen Teilnahme an gemeinsamen Seepatrouillen. Libyen hat auch hier bereits seine Wunschliste für die weitere Ausrüstung seiner Sicherheitskräfte eingereicht.<sup>10</sup> Die EU hat darüber hinaus Interesse an einem Rahmenabkommen mit dem Ölstaat. Menschenrechte von MigrantInnen und Asylsuchenden interessieren dabei nicht.

Auch die Ukraine soll in das Grenzüberwachungssystem, das die EU aufbauen will, einbezogen werden. Das Land möchte nicht von der EU

---

<sup>9</sup> Pribytkova, I.; Gromovs, J.: Migration Trends 2004-2006, Kiew May 2007, p.13

<sup>10</sup> siehe insgesamt: Fortress Europe a.a.O. (Fn. 7)

abgeschnitten werden und hat deshalb jüngst ein Abkommen über Visumserleichterungen für seine BürgerInnen geschlossen, das gepaart ist mit einem Rückübernahmevertrag, der vor allem die MigrantInnen trifft. Die unvollständig demokratisierte Ukraine gilt für die EU offiziell als „sicherer Drittstaat“, in den man problemlos Flüchtlinge abschieben kann. Asylsuchende, die dort einen Antrag stellen, können, auch wenn sie anerkannt werden, nicht in die EU weiter. Im Falle einer Ablehnung übernimmt die Ukraine die Abschiebung ins Herkunftsland. Der Aufstieg Libyens zum „sicheren“ Staat ist nur eine Frage der Zeit.

Die Geschichte der Internierungslager in den europäischen Staaten reicht von der Kolonialzeit bis in die heutigen Tage. Mit dem Lagersystem in den Pufferstaaten betreibt die EU den auch geographischen Ausschluss von Flüchtlingen und MigrantInnen aus den Gesellschaften ihrer Mitgliedstaaten. Menschen, deren Leben bedroht ist, können hier keine Sicherheit finden. Die EU-Staaten betrachten sie als Gefahr, die es von Europa fernzuhalten gilt und die man deshalb armen oder repressiven Regimen überantworten kann. Sie gelten der EU als potenzielle Terroristen, die die Konflikte ihrer Herkunftsstaaten in die EU importieren, als illegitime Nutznießer der hiesigen Sozialsysteme oder als Arbeitsplatzräuber, die man besser aus Europa fernhält. Nicht nur die Sensationspresse bedient diese Klischees, sondern auch die EU-Regierungen. Mit ihrer Politik des Ausschlusses und des institutionalisierten Rassismus verletzt die EU die elementaren Menschenrechte der MigrantInnen und Asylsuchenden.

## **6. Juni 2008: Aktionstag gegen Frontex in Warschau**

Migrationsbezogene Gruppen und Netzwerke haben im Februar dieses Jahres eine transnationale Aktionskette gestartet, die sich gegen das EU-Grenz- und Abschieberegime richtet sowie die Ausbeutung migrantischer Arbeit thematisiert. Stationen waren bisher u.a. Sevilla mit einer Demonstration gegen Prekarisierung und für Legalisierung, aber auch Bamako (Mali) mit einer beeindruckenden Konferenz von aus Europa abgeschobenen bzw. an seinen Außengrenzen gescheiterten MigrantInnen.

Am 6. Juni wird die Kette nicht zufällig in Warschau fortgesetzt: mit einer Protestaktion direkt vor dem Hauptquartier von Frontex! Denn es ist diese „europäische Grenzschutzagentur“, die bei der Verschärfung des Grenzregimes sowie der Vorverlagerung in Richtung Süden und Osten eine immer größere Rolle spielt und die damit für das Massensterben an den Außengrenzen eine unmittelbare Verantwortung trägt.

Weitere Informationen unter [www.noborder.org](http://www.noborder.org)

Kontakt über [frassainfo@kein.org](mailto:frassainfo@kein.org)

# Grenzräume im Innern

## Bramsche und das Konzept der „freiwilligen“ Ausreise

von Tobias Pieper

**Im Gegensatz zur Abschottung der EU-Außengrenzen und den Lagern in den Pufferstaaten findet der Einschluss unerwünschter MigrantInnen im Innern der EU kaum Beachtung. Auch hier werden jedoch Orte des Ausnahmezustands installiert, um diejenigen unter Druck zu setzen, die eigentlich gar nicht hier sein sollten.**

Das bundesdeutsche Lagersystem, das seit Anfang der 80er Jahre den bürokratischen Umgang mit geduldeten MigrantInnen und Flüchtlingen bestimmt, wird derzeit neu konfiguriert. Seit der Installation so genannter Ausreisezentren (§ 61 Aufenthaltsgesetz – AufenthG) wird das gesamte Lagersystem der Effektivität der äußeren Grenzziehungen angepasst. Immer weniger MigrantInnen finden den irregulären Weg in die BRD, die vorhandenen Lagerkapazitäten werden ab- und umgebaut. Am größten deutschen Abschiebelager in Bramsche (Niedersachsen) wird das Funktionieren des Konzepts der „freiwilligen“ Ausreise deutlich.<sup>1</sup>

Niedersachsen war das erste Bundesland, das dieses Konzept anwandte. Mit je 50 Plätzen in den Zentralen Aufnahmestellen (ZAST) Oldenburg und Braunschweig installierte das Land im April 1998 das als „Projekt X“ bekannt gewordene „Modellprojekt für die Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer mit ungeklärter Staatsangehörigkeit“. Im November 2000 wurde das ehemalige Grenzdurchgangslager Bramsche mit zunächst 180 Plätzen als Zweigstelle der ZAST Oldenburg als drittes Lager in Betrieb genommen und bis 2003 auf die heutige Kapazität von 550 Plätzen ausgebaut.

---

<sup>1</sup> Die Daten wurden 2004 bei einem Forschungsbesuch in Bramsche erhoben. S. insgesamt zum Lagersystem der BRD: Pieper, T.: Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik, Münster 2008 (Westf. Dampfboot).

2005 wurde die Lageradministration reorganisiert. Es entstand ein direkt dem Innenministerium unterstellter Verwaltungskomplex, die „Zentralen Aufnahme- und Ausländerbehörden“ (ZAAB). Neben Bramsche als Außenstelle von Oldenburg gehören zwei multifunktionelle Lager mit je 550 Plätzen in Blankenburg/Oldenburg und Braunschweig zu diesem Komplex. Die beiden letzteren integrieren je eine Aufnahmeeinrichtung (§ 44 Asylverfahrensgesetz – AsylVfG), eine Gemeinschaftsunterkunft (§ 53 AsylVfG) und eine Ausreiseeinrichtung (§ 61 AufenthG) mit jeweils 50 Plätzen in einem Gebäudekomplex. Das Lager in Bramsche ist zwar offiziell eine Gemeinschaftsunterkunft, seine Aufgabe ist jedoch die eines Ausreisezentrums, nämlich „Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen“ zu koordinieren.<sup>2</sup> Hier werden in erster Linie MigrantInnen eingewiesen, die einen neuen Asylantrag stellen und deren Chancen auf Anerkennung die Behörden als relativ gering einschätzen.

## **Modellprojekt Bramsche**

Seit seiner Installation war das Lager in Bramsche Modellprojekt zur Entwicklung neuer Strategien im Umgang mit ungewollten Flüchtlingen. Das Konzept der forcierten „freiwilligen“ Ausreise wurde hier entwickelt. Bramsche unterscheidet sich in der Umsetzung dieses Konzeptes von anderen Ausreiseeinrichtungen durch die sehr hohe Betreuungsdichte und das Zusammenziehen aller beteiligten Institutionen – Ausländerbehörde, Polizei, Rückkehrberatung, Sozialamt, Krankenstation, Schule, Kantine, Kiosk – innerhalb des Lagerkomplexes. Die einzelnen Stellen sind der Lagerleitung gegenüber weisungsgebunden und werden zur Durchsetzung der „freiwilligen“ Ausreisen koordiniert. Die dort eingewiesenen BewohnerInnen sollen das Lagergelände nicht mehr verlassen, der repressive Sozialraum Bramsche umfasst alles zum Leben und Ausreisen notwendige. Für die BewohnerInnen ist die Einweisung in das Lager Bramsche Endpunkt der eigenen Migrationsgeschichte in die BRD. Ihnen bleiben nach Aussage der Lagerleitung in der Regel nur die „freiwillige“ Rückkehr, die Abschiebung oder das Untertauchen in die Illegalität“. Denn auch Bramsche ist ein „halboffenes“ Lager. Die Eingewiesenen können das Lager verlassen, sich der Residenzpflicht

---

2 Aufgabendefinition durch den Runderlass Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörden (ZAAB) des Landes Niedersachsen, zuletzt geändert am 14.12.2004

entziehen und in die Illegalität flüchten. Aus Behördensicht wird das Verschwinden als Erfolg verbucht, die „undokumentierte Ausreise“ ist integraler Bestandteil des Konzepts.

Kernstück des Konzepts ist ein ausgeklügeltes Belohnungs- und Bestrafungssystem, das das grundsätzlich perspektivlose Lagerleben zusätzlich strukturiert und die BewohnerInnen zur Einsicht in die Ausweglosigkeit und zur Kooperation nötigen soll. Die Bündelung und Koordinierung aller relevanten Informationen und eine engmaschige Kontrolle und Beobachtung, die den gesamten Lageralltag bestimmt, ermöglicht es der Verwaltung, flexible und auf die einzelne Person abgestimmte Repressionskorsetts zu handhaben. Über die fremdbestimmten Lebensweisen unter Lagerbedingungen werden die Bestrafungs- und Belohnungsmomente in den Alltag transformiert.

## **Das Belohnungs- und Bestrafungssystem**

Ab der Einweisung erhält jede/r BewohnerIn alle zwei Wochen 20,40 Euro in bar als „Taschengeld“. Einmal im Monat wird ein Kleidergutschein im Wert von 15,43 Euro ausgegeben. Er ist drei Monate gültig und kann nur in den Bramscher Geschäften eingelöst werden. Nach kurzer Eingewöhnungszeit können die BewohnerInnen auf dem Gelände für 1,05 Euro die Stunde und maximal 80 Stunden im Monat arbeiten.

Nach einigen Monaten der „Gewöhnung“ an die Gesamtsituation müssen sie bei der Ausländerbehörde ein Dokument unterschreiben, mit dem die Einwilligung in die baldige „freiwillige“ Ausreise festgelegt wird. Zentral dabei ist die Zusicherung, alles nur Mögliche zu unternehmen, um Passpapiere zu beschaffen, die eigene Identität zu klären und mit der zuständigen Botschaft zu kooperieren. Mit der Unterschrift unter diese „Freiwilligkeitserklärung“ beginnen die Rückkehrberatung und das Anbieten der finanziellen Möglichkeiten bei der Ausreise. Wenn nötig und auf Basis der „Freiwilligkeit“, organisiert die Rückkehrberatung in Zusammenarbeit mit den BewohnerInnen auch ungewöhnliche Reiserouten, vor allem dann, wenn der direkte Luftweg wegen kriegerischer Auseinandersetzungen oder persönlicher Probleme nicht möglich ist.

Wer kooperiert, bekommt von den BeraterInnen eine auf die individuelle Situation abgestimmte Rückkehrberatung und eine Planung der Reiseroute. Als Anreiz werden jeder ausreisenden Person bis zu 1.000 Euro in bar angeboten, ausgezahlt auf dem Flughafengate. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, mit einem kleinen individuellen „Geschenk“ in Höhe von

200-300 Euro weitere Anreize zu schaffen. Die meisten Ausreisenden wünschen sich nach Aussagen des Rückkehrberaters Medikamente, die in der neuen/alten Heimat nicht oder schwer erhältlich sind, oder technische oder handwerkliche Geräte (Videokamera, Handy, Werkzeugkasten).

Nach Einwilligung in die „freiwillige“ Ausreise kann eines der Weiterqualifizierungsangebote in den Ausbildungswerkstätten besucht werden (Malern, Reparatur von Sanitäreinrichtungen, Dachdeckern). Sowohl diese Angebote als auch der Erwerb der dafür notwendigen rudimentären Deutschkenntnisse wird mit 1,50 Euro die Stunde „vergütet“. Die Möglichkeit, auf dem Lagergelände „gemeinnützige zusätzliche Arbeit“ zu leisten, wird aufgestockt auf nun 120 Stunden im Monat. Der „Lohn“ steigt von 1,05 auf 1,50 Euro. Von der Rückkehrberatung wird den Menschen nahe gelegt, dieses Geld als zusätzliches Startkapital für das Heimatland anzusparen. Bei Interesse an einem größeren Sparguthaben kann die Ausreise auch um einige Monate hinausgeschoben werden.

Denjenigen, die nicht kooperieren, wird dagegen mit sofortiger Wirkung das alle zwei Wochen ausgezahlte Taschengeld und die Möglichkeit, für 1,05 Euro/Stunde zu arbeiten, gestrichen. Außer dem Kantineessen und dem Kleidergutschein wird nur noch Beratung zur „freiwilligen“ Ausreise angeboten. Die nächste Stufe sind vermehrte Termine bei der Rückkehrberatung und der Ausländerbehörde. Die Perspektivlosigkeit soll durch die Androhung der Abschiebung verdeutlicht werden.

Darauf aufbauend erfolgt bei weiterer Nichtkooperation eine Anzeige bei der örtlichen Polizei wegen der Verweigerung der Kooperation zur „freiwilligen“ Ausreise (§ 95 AufenthG). Die örtliche Polizei übernimmt dabei in Kooperation mit der Ausländerbehörde und der Lagerleitung/Rückkehrberatung die Befragung der Betroffenen zu dem Straftatbestand. Ganze Familien werden in häufigen und immer gleich ablaufenden Terminen ins Polizeirevier nach Bramsche zur Befragung vorgeladen. Den Transport übernehmen MitarbeiterInnen der Rückkehrberatung, das Lager stellt auch die notwendigen DolmetscherInnen. Die Vernehmungen finden in Anwesenheit der LagermitarbeiterInnen durch uniformierte BeamtInnen statt. Eine Rechtsbelehrung, dass sie als Beschuldigte die Aussage verweigern dürfen, gibt es für die Betroffenen nicht. Die Vernehmungen bei der Polizei sollen sie dazu nötigen, die erneut vorgelegten Dokumente der Ausländerbehörde zur Einwilligung in die baldige „freiwillige“ Ausreise zu unterschreiben.

Wenn die Verhöre erfolglos bleiben und die nötigen „Beweise“ für die Nichtkooperation gesammelt sind, werden die polizeilichen Ermitt-

lungsdaten an die zuständige Staatsanwaltschaft weitergeleitet, die Strafbefehle in Höhe von 250-600 Euro verhängt. Bei Nichtbezahlen erfolgt der Strafbefehl zum Gefängnisaufenthalt, verbunden mit der dann angebotenen Möglichkeit, die Strafe nun für fünf Euro pro Stunde im Rahmen sozialer Arbeit in der Stadt Bramsche abzuarbeiten. Die meisten Betroffenen arbeiten laut Ausländerbehörde „schwarz“ und bezahlen die Strafe.

Ein weiteres „kleines“ Instrument ist eine zusätzliche Beschränkung der Residenzpflicht. Als letztes Mittel steht die Verhängung von Abschiebehaft in Form einer (illegalen) Beugehaft zur Erzwingung der „freiwilligen“ Ausreise zur Verfügung. Wie das funktioniert, zeigt folgendes Beispiel: Weil die gesamte Familie den Passbeschaffungsantrag bei einer Botschaft nicht unterschreiben wollte, wurde ein 17-jähriger Jugendlicher aus einer vierköpfigen Familie auf unbestimmte Zeit in Abschiebehaft in Hannover genommen. Da er ohne dieses Papier nicht abschiebbar ist, dient die Haft eindeutig nicht der Vorbereitung einer Abschiebung, sondern ist eine Erzwingungshaft und damit illegal. Die Inhaftierung des Jugendlichen soll die Familie drängen, „freiwillig“ das Land zu verlassen. Der psychisch kranken Mutter wird zudem die Erstattung der Fahrtkosten zum Abschiebegefängnis verweigert. Da sie ohne Geld nicht nach Hannover fahren kann, hat sie ihren Sohn seit mehreren Monaten nicht mehr gesehen.

Bei Einwilligung in die „freiwillige“ Ausreise werden die Verschärfungen umgehend eingestellt und die Betroffenen können wieder in den Genuss der finanziellen Anreize gelangen.

## **Runde Tische**

Zentraler Baustein der Strategien zur Forcierung der „freiwilligen“ Ausreise ist die örtliche und administrative Vernetzung und Kopplung der einzelnen Behörden. Wichtigster Ort der Koordination ist der einmal monatlich stattfindende „Runde Tisch“, an dem Leitung, Rückkehrberatung, Ausländerbehörde und Sozialamt die Belohnungs- und Bestrafungsinstrumente abstimmen. Hier, aber auch bei Einzelkoordinierungen können spezifische Repressionsstrategien entwickelt, individuell reguliert und deren möglichst effektive Umsetzung diskutiert werden. Zusätzlich findet fallspezifisch über das elektronische Datennetzwerk eine Informationssammlung und Koordination durch alle involvierten Stellen statt.

Endpunkt für diejenigen, die nicht kooperieren, ist die gewaltsame Abschiebung, die vor den Augen der potentiell nächsten KandidatInnen



vom Lagergelände aus inszeniert wird. Allen BewohnerInnen soll damit klar gemacht werden, dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis ihnen das Gleiche widerfährt. Hierbei sind die Abschiebungen aus Sicht der Betroffenen nicht planbar, es bleibt immer unklar, ab welchem Punkt der Kooperationsverweigerung sie durch die Behörden in Gang gesetzt werden. Bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von unter einem Jahr führt die ständige Rotation der BewohnerInnen denjenigen, die sich verweigern, die Effektivität der behördlichen Strategien direkt vor Augen.

### **„Freiwillige“ Ausreisen: Ein statistischer Überblick**

Im Laufe des Jahres 2004 waren in der Ausreiseeinrichtung 483 Menschen untergebracht, davon 140 Minderjährige, von denen 57 schulpflichtig waren. Im selben Jahr sind 95 Personen „freiwillig“ ausgereist. Das Durchschnittsalter der „freiwillig“ Rückkehrenden betrug 26,8 Jahre, es waren 74 Erwachsene (16 Frauen und 58 Männer) und 21 Minderjährige im Familienverband. Der durchschnittliche Lageraufenthalt der „freiwillig“ Rückkehrenden lag bei 146, der längste betrug 494 und der kürzeste zwei Tage. Im Jahr 2004 sind im Behördendeutsch 166 Menschen „undokumentiert ausgereist“, also in die Welt des Irregulären abgetaucht. Ob sie sich weiter „illegal“, ohne Papiere, in der BRD aufhalten oder ihr Glück in einem anderen Land versuchen, bleibt ungeklärt. Sechs der „undokumentiert Ausgereisten“ wurden bei Polizeikontrollen aufgegriffen und danach abgeschoben, 25 kehrten nach Bramsche zurück.

Durchschnittlich 65 Prozent aller BewohnerInnen eines Jahres haben damit das Lager Bramsche verlassen und gingen als „ausgereist“ in die Statistik des Landes Niedersachsen ein. An diesen Zahlen macht sich die „Erfolgsbilanz“ der Ausreiseeinrichtung fest, auch wenn nur 20 Prozent im Sinne des Konzeptes der „freiwilligen“ Ausreise das Lager verlassen. Knapp ein Drittel der BewohnerInnen sind „Dauergäste“ des Lagers. Sie sind diejenigen, die aus den verschiedenen Gründen nicht abschiebbar sind oder die wegen der zu erwartenden Gewalt in den Herkunftsländern die Lagersituation den 1.000 Euro Startguthaben vorziehen.

### **Das Dispositiv Forcierung der „freiwilligen“ Ausreise**

In der Neukonzeption der bundesdeutschen Einwanderungspolitik, die 2005 im Zuwanderungsgesetz ihren rechtlichen Rahmen fand, hat die Ausreiseeinrichtung eine zentrale Stellung. Bramsche ist nicht nur ein Experimentierfeld für neue Konzepte des bürokratischen Umgangs mit

ungewollten MigrantInnen, sondern erlangt durch die investierten finanziellen und personellen Mittel auch eine Vorzeigefunktion dieser neuen Politik. Durch den Lagerkomplex ZAAB mit seinen insgesamt 1.650 Plätzen entsteht in Niedersachsen ein Regulations- und Puffersystem, innerhalb dessen die betroffenen MigrantInnen die einzelnen Lagertypen nur noch als Akten innerhalb eines Komplexes durchlaufen: vom zentralen Erstaufnahmelager ins Übergangslager im gleichen Gebäude und von dort direkt in das auf die „freiwillige“ Ausreise spezialisierte Bramsche. Eine Verteilung neu ankommender Asylsuchender auf die Kommunen soll vermieden werden.

Als rechtsstaatlich organisierte Demokratie und eingebunden in internationale Abkommen sind der bundesdeutschen Exekutive bei Abschiebungen häufig die Hände gebunden, und auch die sozialen Proteste gegen die gewaltförmige Abschiebepaxis treiben die realen Kosten in die Höhe. Mit den Strategien der „freiwilligen“ Ausreise reagieren die Behörden auf die Schwierigkeiten mit den bisher „Geduldeten“, also mit jenen Personengruppen, denen sie keinen dauerhaften Aufenthalt gewähren wollen, die sie aber gleichzeitig nicht abschieben können – sei es, weil die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihrem „non-refoulement“-Gebot im Wege stehen (keine Abschiebung in Staaten, in denen Verfolgung oder Gefahr für Leib und Leben droht), sei es, weil die angeblichen oder wirklichen Herkunftsländer eine Rückübernahme verweigern. Die neuen Ausreiselager bauen auf den bereits seit Jahrzehnten bürokratisch erprobten Einschluss der nicht gewollten und nicht verwertbaren MigrantInnen in Lager auf. Die perfektionierte gesellschaftliche Exklusion im Lagereinschluss erscheint vordergründig gewaltfrei und humanitär vertretbar.

Neben Niedersachsen erproben zurzeit Bayern, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und seit Anfang 2006 Schleswig-Holstein die Installation neuer Ausreisereinrichtungen. Eine ähnliche Umorganisation vorhandener Lagerkreisläufe findet auch im Saarland und in einer Kooperation zwischen Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern statt.

Das Abschiebelager Bramsche und das sich von hier aus entwickelnde Dispositiv einer neuen „Flüchtlingspolitik“ erhält durch seine Effektivität, die finanzielle Effizienz und seine humanitären Legitimationsdiskurse Leitfunktion für die nachziehenden Bundesländer. Es werden innerhalb der BRD neue Grensräume installiert. Das Lager als Ort des Einschlusses definiert Grenzen, die ein Außen im Innern konstituieren.

# Unsere Visitenkarte

## Die deutsche und europäische Visapolitik

von Mark Holzberger

**Im Zuge des so genannten Visa-Untersuchungsausschusses wurde zwar die Praxis der Visumvergabe, nicht jedoch das deutsche Visumsrecht verschärft. Kein Wunder, denn die Musik spielt auch hier vor allem in Brüssel.**

Im Jahr 2007 haben die deutschen Auslandsvertretungen 1,95 Mio. Visumanträge bewilligt und 210.000 abgelehnt. Nur ein Bruchteil dieser Bewilligungen (136.000) – nämlich die für längerfristige Aufenthalte z.B. zum Familiennachzug oder zur Arbeitsaufnahme – richtete sich nach deutschem Recht. Dagegen erteilten die deutschen Konsulate über 1,8 Mio. so genannte Schengen-Visa mit einer Gültigkeit von drei Monaten, z.B. für Tourismus oder für Familienbesuche.<sup>1</sup> Ausschlaggebend hierfür ist das EU-Recht, genauer: das der EG, denn dieser Politikbereich ist durch Art. 62 Nr. 2 b EG-Vertrag „vergemeinschaftet“.

Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Schengen-Visums sind in Art. 5 Abs. 1 des Schengener Grenzkodex geregelt.<sup>2</sup> Danach muss man für ein Schengenvisum gültige Reisedokumente vorlegen, den Zweck des Aufenthalts und seine Umstände belegen sowie ausreichende Mittel zum Lebensunterhalt während des Aufenthalts im Schengenraum und für die Rückreise nachweisen. Die AntragstellerInnen dürfen nicht im Schengener Informationssystem zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die internationalen Beziehungen darstellen.

Die deutschen Konsulate können die im Visumverfahren erhobenen Daten der AntragstellerIn (und gegebenenfalls eines Einladers) über das

---

1 Zahlen s. [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Visabestimmungen.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Visabestimmungen.html)

2 Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EU) L 105 v. 13.4.2006

Auswärtige Amt (AA) an den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt (BKA) und das Zollkriminalamt übermitteln. Diese prüfen dann, ob Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vorliegen. Etwaige Erkenntnisse werden über das AA wieder an das zuständige Konsulat zurückgemeldet (§ 73 Abs. 1 AufenthG) und führen zwingend zur Ablehnung des Visums. Nach Art. 17 Abs. 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) werden BürgerInnen einer Reihe von Staaten ausnahmslos diesem polizeilich-nachrichtendienstlichen Konsultationsverfahren unterworfen. Die Liste dieser Staaten ist als „Verschlussache“ klassifiziert und damit geheim.<sup>3</sup>

## **Rot-Grüne Visapolitik**

Schengen-Visa werden ganz überwiegend aufgrund des lapidaren Hinweises einer fraglichen Rückkehrbereitschaft abgelehnt. Da dies für die Betroffenen schwerwiegende Folgen hat und in der Regel für sie nicht nachvollziehbar ist, sah der Visumserlass des damaligen grünen Staatsministers im AA, Ludger Volmer, vom 3. März 2000 vor, dass bei der Vergabe von Besuchvisa humanitäre Erwägungen (z.B. ein Besuch bei der Kernfamilie) besonders zu berücksichtigen seien. Der Schutz von Ehe und Familie aus Art. 6 GG sollte sich ausdrücklich auch auf binationale Ehen erstrecken.<sup>4</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung hatte als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 und den „Visa-Missbrauch“ in Kiew (dem Anlass des Untersuchungsausschusses) jedoch auch restriktive Korrekturen an der deutschen Visavergabepaxis vorgenommen: Mit dem Zuwanderungsgesetz war eine „Sicherheitsbefragung“ im Rahmen des Visumantragsverfahrens eingeführt worden (§ 54 Nr. 3 AufenthG). AntragstellerInnen müssen seither Fragen beantworten, die der „Klärung von Bedenken gegen die Einreise oder den weiteren Aufenthalt“ dienen. Wer hierbei „frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten ver-

---

3 Anlage 5b der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) der EU bzw. Verwaltungsvorschrift zu § 73 Abs. 4 AufenthG

4 Quelle im Folgenden, soweit nicht anders vermerkt: AA, Bundesministerium des Innern (BMI): Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des Visavergabeverfahrens. Bericht an den Bundestag v. 29.9.2006, [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Download/Bericht\\_Bundestag.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Download/Bericht_Bundestag.pdf)

heimlicht oder in wesentlichen Punkten falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen macht, die der Unterstützung des Terrorismus verdächtig sind“, soll ausgewiesen werden bzw. er/sie erhält erst gar kein Visum. „Zur Vereinfachung“ wird hierbei ein zwischen dem AA und dem Bundesinnenministerium (BMI) abgestimmter Fragenkatalog benutzt. Die Konsulate können die Antworten hierauf an die heimischen Sicherheitsbehörden übermitteln.

Auf Grundlage von § 69 Abs. 2 (heute Abs. 5) der Aufenthaltsverordnung (AufenthV) ist es den Auslandsvertretungen seit 2004 möglich, in ihren lokal geführten Visadateien so genannte Vieleinlader zu identifizieren und ihre Daten zu speichern (gemeint sind damit Personen bzw. Unternehmen, die „Verpflichtungserklärungen“ nach § 68 Abs. 1 AufenthG in „missbräuchlicher“ Weise abgegeben haben). Nach der Neufassung der Verordnung vom Februar 2008 können diese Daten nunmehr einzelfallbezogen unter den Konsulaten ausgetauscht werden.<sup>5</sup>

## **Maßnahmen des Auswärtigen Amtes**

Seit dem Jahr 2000 waren die Visastellen im Personalplan des AA von Haushaltskürzungen verschont, zwei Jahre später wurden die entsprechenden Mittel sogar erhöht. Rund 1.500 Beschäftigte waren daher im Jahr 2006 in den Auslandsvertretungen mit Rechts- und Konsularangelegenheiten befasst – rund 800 davon mit Visaangelegenheiten.

Im November 2004 hob die Bundesregierung den o.g. Visumserlass Ludger Volmers auf und ersetzte ihn durch einen neuen aus der Feder seines Nachfolgers Jürgen Chrobog. Die neuen Bestimmungen enthielten nunmehr u.a. eine verschärfte Bonitätsprüfung der EinladerInnen. Zudem wurden Visumanträge zur Familienzusammenführung bzw. für Verwandtenbesuche erschwert. Und schließlich sollte jetzt wieder – wie vor Rot-Grün - praktisch jeder Zweifel an der Rückkehrbereitschaft die Ablehnung eines Besuchervisums rechtfertigen. Im November 2006 wurden schließlich sämtliche damals gültigen Runderlasse des AA zum Visumverfahren in einem neuen Visumhandbuch zusammengefasst.

Ein Ende 2004 eingerichtetes so genanntes Frühwarnsystem verpflichtet die ca. 55 Auslandsvertretungen, die sich in einem „für die ordnungsgemäße Visumerteilung besonders sensitiven Umfeld befin-

---

<sup>5</sup> vgl. Bundesgesetzblatt Teil I (BGBl. I) 2004, S. 2945 und BGBl. I 2008, S. 252

den“, zur regelmäßigen Problemanzeige an das AA. Die Definitionskriterien für ein solches Umfeld sind u.a.: „Sicherheitslage im Gastland (Terrorismusbekämpfung); stark verbreitete kriminelle/mafiose Strukturen bzw. Verbreitung von Korruption im Gastland, deutlich erhöhte Gefahr der Visumerschleichung; hoher Migrationsdruck aufgrund fehlender wirtschaftlicher Perspektiven, großes Visa-Antragsvolumen; günstige verkehrstechnische Anbindung nach Deutschland; zahlenmäßig große, in Deutschland lebende Bevölkerungsgruppe von Staatsangehörigen des Gastlandes; unzureichende Zusammenarbeit der Schengen-Partner vor Ort.“

Im August 2005 richteten AA und BMI die „Task Force Visa“ ein. Sie tagt monatlich und beschäftigt sich beispielsweise mit der Fortentwicklung visumsrechtlicher Erlasse, der „Verbesserung“ des Konsultationsverfahrens, der Sicherheitsbefragung oder des Verfahrens zur Überprüfung von „Vieleinladern“. Zu den „Verbesserungen“ gehört es unter anderem, dass die Auslandsvertretungen ihre Überprüfungsbiten seit Dezember 2005 direkt an das BKA und die Bundespolizei (BPOL) richten. Diese stimmen ihre Prüfung untereinander (unter Einbeziehung der Länderpolizeien) ab. Das AA wird über das Einschalten von BKA und BPOL nur noch informiert. Überprüfungsergebnisse werden vom BKA jedoch an das AA (zur Weiterleitung an die jeweilige Auslandsvertretung) übermittelt. BKA und BPOL unterrichten ihrerseits das BMI un- aufgefordert, sobald grundsätzliche Erkenntnisse über neue Phänomene vorliegen, die über den überprüften Einzelfall hinausgehen.

## **Maßnahmen der Bundespolizei**

Die Bundespolizei hatte 2006 insgesamt 14 DokumentenberaterInnen an deutschen Auslandsvertretungen eingesetzt. Diese schulen und beraten u.a. die dortigen Visastellen. Allein im Jahr 2005 sollen mit deren Hilfe über 8.500 Personen an der unerlaubten Einreise nach Deutschland gehindert worden sein. Darunter seien über 5.000 Personen, die ge- oder verfälschte Dokumente vorlegten. Zusätzlich dazu hatte die BPOL im Jahr 2006 insgesamt 19 grenzpolizeiliche VerbindungsbeamtenInnen an deutschen Botschaften stationiert<sup>6</sup> und dies nicht nur in Drittstaaten (in der Ukraine, Russland, Georgien sowie Serbien und Montenegro), son-

---

<sup>6</sup> vgl. Holzberger, M.: Vorverlagerte Migrationskontrolle. Polizeiliche Verbindungsbeamte im Ausland, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 75 (2/2003), S. 57-65

dern auch innerhalb der EU (in Italien, Spanien, Frankreich, Polen, Tschechien, Österreich, Ungarn, Bulgarien, Griechenland, Rumänien, Slowakei, Slowenien sowie zusätzlich bei Europol).

Die Große Koalition will das Arbeitsgebiet dieser beiden Gruppen „erweitern“ und ihren Einsatz als künftige BeraterInnen für Sicherheitsfragen im Visumverfahren „besser verzahnen“. Sie sollen demnach direkt in die Visastellen der Auslandsvertretungen „integriert“ werden und dort als Ansprechpartner nicht nur für die dort tätigen MitarbeiterInnen, sondern auch für die Leitung der Auslandsvertretungen fungieren. Zudem sollen sie die „Prüfung von Visumanträgen“ unmittelbar „unterstützen“, etwa indem sie Erkenntnisse der „Sicherheitsbehörden“ zusammenziehen oder „Profile problematischer Personengruppen“ erstellen.

## Europäische Visumpolitik

Im Haager Programm vom Dezember 2004, dem „Fünffjahresplan“ ihrer Innen- und Rechtspolitik, hatte sich die EU dazu bekannt, die Visumpolitik zu einem Bestandteil einer europäischen Migrationspolitik weiterzuentwickeln.<sup>7</sup> Auf den Aufbau des Visa-Informationssystems (VIS) hatte sich der Rat bereits im Juni 2004 geeinigt. Kurzfristig wollte man zudem gemeinsame Antragsbearbeitungsstellen, mittelfristig gemeinsame Visastellen und langfristig sogar einen Europäischen Auswärtigen Dienst einrichten. Die EU-Kommission präsentierte im Mai 2006 einen Verordnungsvorschlag für solche gemeinsamen Antragsbearbeitungsstellen.<sup>8</sup> AA und BMI begrüßten diese Idee grundsätzlich, hielten es aber – ähnlich wie der Bundesrat – für „unentbehrlich“, Fragen der Sicherheit und des Datenschutzes in der Verantwortung jedes einzelnen Mitgliedstaates zu belassen.

Durch ihre Visumpolitik will die EU jedoch nicht nur die illegale Einwanderung und Sicherheitsrisiken „effektiver bekämpfen“, sondern auch „legales Reisen erleichtern“. Tatsächlich hat sie im letzten Jahr mit Russland ein Abkommen über die erleichterte Erteilung von Schengenvisa beschlossen<sup>9</sup> – allerdings im Gegenzug mit einem Rückübernahmeabkommen! Das Visumabkommen sieht Erleichterungen beim Nachweis

---

7 Ratsdok. 16054/04 v. 13.12.2004

8 KOM(2006) 269 endg. v. 31.5.2006

9 ABL. EU L 129 v. 17.5.2007 und L 173 v. 3.7.2007

des Reisezwecks bzw. beim Umfang der erforderlichen Dokumente vor. Die Gebühren werden von 60 auf 35 Euro reduziert (was bei den dortigen Einkommensverhältnissen aber immer noch sehr hoch ist). Bei RentnerInnen und für Studienreisen entfällt die Gebühr immerhin. Inhaltsgleiche Visumabkommen treten derzeit mit Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Serbien und der Ukraine in Kraft.

Im Juli 2006 legte die EU-Kommission einen Verordnungsvorschlag über einen „Visakodex“ vor, der den derzeit über verschiedene Rechtsquellen verstreuten visumsrechtlichen Gemeinschafts-Acquis zusammenfassen, konsolidieren sowie in Teilbereichen inhaltlich ergänzen soll: Gemäß dem Vorschlag soll z.B. die Liste der konsultationspflichtigen Staaten nicht länger geheim sein. Zudem sollen Ablehnungen von Visumanträgen künftig begründet werden – beides Punkte, die zumindest der Bundesrat ablehnt.<sup>10</sup>

## **Das Visa-Informationssystem**

Hauptsächlicher Zweck des VIS soll es sein, das so genannte Visum-Shopping und den „Visummissbrauch“ zu verhindern sowie Kontrollen an den EU-Außengrenzen und im Inland der Mitgliedstaaten zu erleichtern. Dafür sah bereits der Verordnungsvorschlag der Kommission von Ende 2004 zwei Datenkategorien vor:<sup>11</sup> Zum einen geht es um alphanumerische Angaben über die VisumantragstellerIn und gegebenenfalls die EinladerIn (Name, Geburtsdaten etc.), über den aktuellen Visumantrag (wann gestellt, erteilt, verlängert, zurückgenommen bzw. verweigert – einschließlich der Ablehnungsgründe) sowie über frühere Visumanträge und Aufenthalte in der EU. Zum andern sollen biometrische Daten – nämlich Fotos und Fingerabdrücke – erhoben werden, die es u.a. ermöglichen, einer Person Informationen über frühere Anträge zuzuordnen, auch wenn sie diese unter einem anderen Namen gestellt hat.

Ferner will die Verordnung den Austausch dieser Daten zwischen den Visabehörden sowie den Zugang der Einwanderungs- und Asylbehörden und der für Kontrollen an den Grenzen und im Inland zuständigen Polizeien der Mitgliedstaaten regeln.

---

10 KOM(2006) 403 endg. v. 19.7.2006; BR-Drs. 536/06 v. 22.9.2006

11 KOM(2004) 835 endg. v. 28.12.2004



Die EU-Kommission hat in einer Machbarkeitsstudie geschätzt, dass das VIS bei jährlich rund 20 Mio. Anträgen für Schengen-Visa und einer fünfjährigen Aufbewahrungszeit schließlich Datensätze von ca. 100 Mio. Personen enthalten würde – ein Informationspool, für den sich auch die „für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ und Europol interessieren. Deren Zugang „zum Zwecke der Verhütung, Aufklärung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten“ soll ein separater Ratsbeschluss regeln, für den die Kommission im November 2005 einen Vorschlag präsentierte.<sup>12</sup>

Im Sommer 2007 erzielten Rat und Europäisches Parlament (EP) einen Kompromiss.<sup>13</sup> Die fertigen Texte der Verordnung und des Beschlusses sind aber noch nicht verabschiedet, weil das EP – offensichtlich erfolgreich – ein Junktim zwischen den Rechtsgrundlagen des VIS und den noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen über die so genannte Rückführungsrichtlinie und den Rahmenbeschluss zum Datenschutz bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit hergestellt hat.<sup>14</sup>

Die langen Verhandlungen, so lässt sich heute festhalten, haben an dem grundsätzlichen Konzept des VIS nichts geändert. Das gilt insbesondere für die biometrischen Daten. Für Kontrollen an der Grenze, aber auch im Inland können nach Art. 18-20 der Verordnung statt der Personalien die Fingerabdrücke als Abfragekriterium des VIS genutzt werden. Mit dem Akzeptieren dieser Regelungen ließ das Parlament zugleich zu, dass biometrische Verfahren in nicht allzu ferner Zukunft auch in den Alltag der polizeilichen Tätigkeit – nicht nur an der Grenze – eindringen werden.

Die Bundesregierung, die sich seit Herbst 2001 für den Aufbau des VIS eingesetzt hat, ist allerdings mit einigen ihrer Anliegen gescheitert. Zum einen ist das VIS keine so genannte Warndatei geworden: Das VIS ist keine Datenbank zur Recherche über lediglich verdächtige VisumantragstellerInnen oder EinladerInnen. VIS-Daten werden – zweitens – auch nicht zehn, sondern nur fünf Jahre lang gespeichert (Art. 23 VIS-Verordnung). Nach Art. 3 Abs. 1 des VIS-Beschlusses können die Mitgliedstaaten selbst bestimmen, welchen Staatsschutzbehörden und Ge-

---

12 KOM(2005) 600 endg. v. 24.11.2005

13 VIS-Verordnung: Ratsdok. PE-CONS 3630/07 v. 26.9.2007 und VIS-Beschluss: Ratsdok. 11077/1/07 v. 11.10.2007

14 Entwurf des Rahmenbeschlusses: KOM(2005) 475 endg. v. 4.10.2005 und der Richtlinie KOM(2005) 391 endg. v. 1.9.2005

heimdiensten sie den Zugang zum VIS gewähren wollen. Dieser soll aber nicht, wie von Deutschland gefordert, online möglich sein, sondern über nationale Zentralstellen (Art. 3 Abs. 2 VIS-Verordnung).

VIS-Daten dürfen (z.B. zum Zwecke einer Abschiebung) auch an Drittstaaten übermittelt werden. Art. 31 VIS-Verordnung umfasst keine Länderliste, sondern regelt nur, dass Daten wie Name, Geburtsdaten, Wohnort nur dann an solche Länder übermittelt werden dürfen, wenn erstens in dem betreffenden Land ein angemessenes Datenschutzniveau herrscht oder ein Rückübernahmeabkommen besteht, zweitens der Mitgliedstaat, der die Daten in das VIS eingegeben hat, der Übermittlung zustimmt und drittens der Empfängerstaat die Zweckbindung der übermittelten VIS-Daten akzeptiert.

## **Jetzt geht's los!**

Deutschland bereitet sich seit Jahren intensiv auf die Errichtung des VIS und die Aufnahme biometrischer Merkmale im Visumverfahren vor. Eine zentrale Rolle kommt hierbei dem Bundesverwaltungsamt (BVA) zu. Dessen Visareferat fungiert bereits seit längerem als nationale Kommunikationsschnittstelle zwischen den Visastellen der Auslandsvertretungen und den inländischen Behörden. Die Daten sämtlicher VisumantragstellerInnen werden dabei im BVA automatisch überprüft. Das BVA wurde vom BMI auch als zentrale Behörde berufen, um für sämtliche deutschen Dienststellen die Dateninfrastruktur für das VIS aufzubauen. Hierzu installierte man beim BVA bereits ab 2004 die Nachfolgesoftware von „Visa plus“. Die Visodatei des Amtes wurde zudem von einer antragsbezogenen auf die antragstellerbezogene Speicherung umstrukturiert.

Für die Einführung biometrischer Daten ins Visumverfahren sah der Bundeshaushalt 2007 allein im Einzeletat des Auswärtigen Amtes 35 neue Stellen und 11 Mio. Euro Investitionsmittel vor. Deutschland – so meldete das Handelsblatt am 10. März 2008 – prescht nun mit sieben anderen Mitgliedstaaten vor und will ab Sommer 2008 Schengenvisa nur noch nach Speicherung biometrischer Merkmale ausgeben. An den deutschen Botschaften in Damaskus und Ulan Bator sowie an den Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Schönefeld würden bereits biometrische Merkmale erfasst bzw. geprüft. Ab 2009 will man den AntragstellerInnen dann die Abdrücke aller zehn Finger sowie eine Gesichtsaufnahme abverlangen.

# Ein Wackelpudding

## Das Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration

von Mark Holzberger

Im Mai 2006 wurde das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) eingerichtet. Die dortige Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten wird – auch gegen parlamentarische Anfragen – gut abgeschirmt.<sup>1</sup>

GASIM will es den beteiligten Behörden ermöglichen, ihre Informationen zum „Phänomenbereich“ der unerlaubten Zuwanderung „zusammenzuführen und zu verdichten“, sich in „operativen und strategischen Fragen zu unterstützen“ und ihr Vorgehen bei der grenzüberschreitenden Bekämpfung irregulärer Migration zu koordinieren.

In dem Zentrum arbeiteten Ende letzten Jahres 40 Personen (sechs mehr als noch 2006). Davon kommen 14 aus der Bundespolizei (BPOL; 2006: 13), 13 aus dem Bundeskriminalamt (BKA; unverändert), sechs vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF; 2006: 4), zwei von der „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ (FKS) der Zollverwaltung (2006: 1) und eine Person vom Bundesnachrichtendienst (BND). Neuerdings ist auch das Bundesinnenministerium (BMI) direkt mit zwei BeamtInnen vertreten. Der oder die VertreterIn des Bundesamtes für Verfassungsschutz arbeitet inzwischen – ebenso wie die beiden Abgesandten des Auswärtigen Amtes (AA) – nur noch anlassbezogen beim GASIM mit. Die Bundesländer sind beim GASIM personell überhaupt nicht präsent, sondern werden lediglich „anlassbezogen über die jeweils zuständigen Zentralstellen“ des Bundes informiert. Das GASIM ist in sieben Foren aufgeteilt:

- Forum 1: „Tägliche Lagebesprechung“ (Leitung: BPOL).

---

<sup>1</sup> Vgl. die Antworten auf die Kleinen Anfragen der Linksfraktion (BT-Drs. 16/2420 v. 18.8.2006, 16/2432 v. 23.8.2006 und 16/7255 v. 22.11.2007). Die Angaben dieses Artikels beruhen auf der Kleinen Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/8482 v. 11.3.2008).

- Forum 2: „Lagebild Migrationsströme“ (Leitung: BPOL und BAMF); Aufgaben: Untersuchung aktueller Phänomene irregulärer Migration – mit Deutschlandbezug; Handlungsempfehlungen und Frühwarnfunktion. Auf der Basis des Lagebildes wurden z.B. vom 13. bis 15. März 2007 von der Bundespolizei, den Länderpolizeien sowie der FKS „die in dieser Form bislang größte und am breitesten abgestimmte“ Kontroll- und Fahndungsmaßnahmen zur „Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität“ durchgeführt. 90 Haftbefehle seien dabei vollstreckt und rund 2.000 Straftaten und Ordnungswidrigkeiten festgestellt worden (darunter 166 illegale Aufenthalte und 136 illegale Einreisen).<sup>2</sup>
- Forum 3 „Werkvertragsverfahren“ (Leitung: BPOL und FKS); Aufgaben: Koordinierung von Ermittlungsverfahren und Erstellung eines Lagebildes über die Missbrauchsanfälligkeit des Verfahrens zur Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen ausländischer Unternehmen auf der Grundlage von Werkverträgen.
- Forum 4: „Nachrichtendienstlich taktische und strategische Lage“ (Leitung: BND).
- Forum 5: „Strategische Konzepte im Phänomenbereich illegale Migration“ (Leitung: BKA).
- Forum 6: „Migration – Aufenthalt – Kooperation – Infopool“ (Leitung: BAMF); Aufgabe: Aufbau eines Infopools mit Zugang für Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden zur Analyse migrations- und aufenthaltsspezifischer Informationen.
- Forum 7: „Operative Maßnahmen im Zusammenhang mit illegaler Migration“ (Leitung: BPOL); Aufgaben: Umsetzung von Informationen in Erkenntnismitteilungen und Fahndungshinweise, Initiierung von Einsätzen bzw. operativer (Sofort-)Maßnahmen, Initiierung und Unterstützung von Ermittlungsverfahren sowie Durchführung von Prüfverfahren für das BAMF (Aufenthalt), FKS (illegale Arbeitsaufnahme) und AA (Visaerteilung).

Drei Aspekte der Arbeit des Zentrums sind von besonderem Interesse, nämlich: ob und inwieweit GASIM operativ tätig ist, ob (und wenn ja wie) GASIM mit dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) des BKA kooperiert sowie datenschutzrechtliche Fragen.

---

<sup>2</sup> BMI: Pressemitteilung v. 15.3.2007

Eindeutig ist die Aussage der Bundesregierung hinsichtlich des GTAZ: Es bestünde zwar die theoretische Möglichkeit einer „anlass- und aufgabenbezogenen Kooperation“, bisher jedoch hätten „die Tätigkeitsfelder von GASIM und GTAZ keine Schnittmengen (aufgewiesen), die Anlass zu einer Zusammenarbeit gegeben hätten“.

Die datenschutzrechtlichen Antworten der Bundesregierung sind nur auf den ersten Blick klar: „Personenbezogene Daten werden durch Mitarbeiter des GASIM nicht erhoben.“ GASIM lege auch keine Analysedateien an. Unklar bleibt weiter, ob durch das Zusammenführen von Informationen aus den Datenbeständen der beim GASIM beteiligten Behörden tatsächlich eine „neue Qualität der Informationen“ generiert würde bzw. ob im GASIM zwischen den dort tätigen Behörden gegebenenfalls personenbezogene Daten „abgeglichen“, „angereichert“ bzw. „weitergesteuert“ würden. Das hatte jedenfalls der Leiter der BPOL-Vertretung im GASIM, Thomas Spang, in einem Artikel behauptet.<sup>3</sup> Die Bundesregierung gibt darauf keine Antwort. Klarheit könnte vielleicht der für 2008 angekündigte Besuch des Bundesdatenschutzbeauftragten beim GASIM bringen.

Unklar ist auch die Antwort der Bundesregierung auf die Frage, inwieweit GASIM operativ tätig sei (und welche Konsequenzen sich hieraus z.B. im Hinblick auf das Zusammenwirken von Polizei und Nachrichtendiensten ergeben würden). Sie beteuert: „GASIM führt selbst keine operativen Maßnahmen durch.“ Seine „Arbeitsergebnisse“ könnten lediglich mittelbar bei „Maßnahmen anderer Behörden Verwendung finden.“ Im Gegensatz dazu hatte Spang in der „Kriminalistik“ ganz ungezwungen den „operativen Mehrwert“ von GASIM gelobt. Nicht umsonst heißt das Forum 7 des Zentrums ja auch „Operative Maßnahmen im Zusammenhang mit illegaler Migration“. Und in diesem Forum würden nicht nur Erkenntnismitteilungen und Fahndungshinweise herausgegeben sowie Prüfverfahren für das BAMF, die FKS bzw. das Auswärtige Amt durchgeführt, sondern auch Ermittlungsverfahren, polizeiliche Einsätze bzw. operative Maßnahmen „initiiert und unterstützt“.<sup>4</sup> Nach den neusten Auskünften der Bundesregierung ist nur eines sicher: dass die Tätigkeit von GASIM und damit die Kooperation von Polizei, Geheimdiensten und anderen Behörden systematisch der öffentlichen Kontrolle entzogen ist.

---

<sup>3</sup> Spang, T.: Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration (GASIM), in: Kriminalistik 2007, H. 2, S. 95-98 (96)

<sup>4</sup> ebd., S. 97

## **„Vergrenzung“ des Inlands**

### **Von der Schleierfahndung zur neuen Bundespolizei**

von Albrecht Maurer und Martina Kant

1995 wurde sie in Bayern und Baden-Württemberg eingeführt, 1998 im Bund befristet erprobt, 2003 verlängert, 2007 zum zweiten und letzten Mal nach Art des Bundesinnenministeriums evaluiert. Diese Evaluation führte erwartungsgemäß zur Entfristung der „anlasslosen“ Schleierfahndung.

Man habe dem Bundesgrenzschutz „vor dem Hintergrund der steigenden grenzüberschreitenden Kriminalität und einer erheblich gestiegenen unerlaubten Einreise innerhalb seiner sachlichen und räumlichen Zuständigkeit ein flexibles Befugnisinstrumentarium für verdachtsunabhängige Kontrollen zur Verfügung“ stellen wollen. Ausgeglichen werden sollte auch der Wegfall der angeblichen Filterfunktion der bis zum Aufbau des Schengensystems praktizierten traditionellen Grenzkontrollen. Das ist die offizielle Begründung für den § 22 Abs. 1 Bundespolizeigesetz (BPolG), die Innenstaatssekretär Peter Altmaier letztes Jahr wiederholte, als er den Evaluationsbericht seines Ministeriums vorlegte.<sup>1</sup>

Seit 1998 darf die heutige Bundespolizei (BPol) nicht nur in den Grenzregionen bis zu 30 Kilometern ins Land hinein (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG), sondern auch in Zügen, auf Bahnhöfen und internationalen Flughäfen „lageabhängig“, ohne weiteren Anlass, Personen kontrollieren. Die gleichen „flexiblen“ Befugnisse waren bereits 1995 den Landespolizeien Bayerns und Baden-Württembergs an die Hand gegeben worden. Weitere Bundesländer folgten schnell. Das Muster der Grenzkontrolle, die ereignis- und verdachtsunabhängige Identitätsfeststellung und Durchsuchung, galt nunmehr auch für weite Teile des Inlands.

---

1 BT-Innenausschuss, A-Drs. 16(4)172 v. 2.2.2007, Anschreiben des Parl. Staatssekretärs Peter Altmaier

Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) und der Schengener Grenzkodex, der Teile des SDÜ im Oktober 2006 ablöste, untersagen zwar Grenzübertrittskontrollen an den Binnengrenzen, überlassen aber die Durchführung von Personenkontrollen im Inland der jeweiligen nationalen Gesetzgebung. In den seit Herbst 2004 geführten Verhandlungen über den Grenzkodex hat die Bundesregierung – mit der bayerischen Staatsregierung im Nacken – dafür gesorgt, dass die EU-Staaten hinter der Grenzlinie weiterhin verfahren können, wie sie wollen. Nach dem Vorschlag der Kommission von Mai 2004 wären Personenkontrollen, wie die durch den Bundesgrenzschutz und die bayerische Polizei im Raum hinter den Binnengrenzen praktizierte Schleierfahndung, unzulässig gewesen. Die Mitgliedstaaten sollten „keine Rechtsvorschriften erlassen (dürfen), die ausschließlich für Gebiete in Binnengrenznähe gelten“ und dort Stichproben- oder Sichtkontrollen zur Identitätsüberprüfung oder auch selbst weniger strenge Kontrollen vorsähen.<sup>2</sup> Mit anderen Worten: Auch in diesem Raum sollten die Polizeien nur auf jene Befugnisse zurückgreifen dürfen, die sie auch im Rest des Landes haben. Einen Grenzersatz sollte es nicht geben. Die Kommission konnte sich nicht durchsetzen: Der Grenzkodex von 2006 stellt die Zulässigkeit von Kontrollen wie der Schleierfahndung nun in Artikel 21 ausdrücklich klar.<sup>3</sup>

## **Evaluierungen nach Art des Hauses**

Mit der Schleierfahndung in- und außerhalb des Grenzgebietes werden die Aufgaben des traditionellen Grenzschutzes deutlich überschritten – nicht zuletzt deshalb wurde die BGS-Befugnis zu verdachtsunabhängigen Personenkontrollen bei ihrer Einführung 1998 zunächst auf fünf Jahre befristet. Offiziell sollte ihre weitere Gültigkeit vom Nachweis der Effizienz und Notwendigkeit abhängen. In einer ersten Evaluation sollte vor der Verlängerung der Befugnis geprüft werden, ob damit tatsächlich eine „Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise“ (§ 22 Abs. 1a BPolG) erreicht würde.

---

2 KOM(2004) 391 endgültig v. 26.5.2004, s. insb. Artikel 19, S. 34 u. 60 f.

3 Verordnung (EG) Nr. 562 des EP und des Rates vom 15.3.2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, in: Amtsblatt der EU L 105 v. 13.4.2006, S. 1-32, s. insb. dort Artikel 21

Die Evaluierungsberichte, die im Jahre 2003 die erstmalige Verlängerung um weitere fünf Jahre brachten, können bestenfalls als sehr beschränkte Arbeitsberichte der Bundespolizei bezeichnet werden. Konkrete Aussagen über die praktische Bedeutung verdachtsunabhängiger Kontrollen sind auf dieser Basis kaum möglich.<sup>4</sup> Gleichwohl veranlasste auch Rot-Grün nach Übernahme der Amtsgeschäfte die Verlängerung der Befugnis bis zum Jahre 2007, in dem dann die endgültige Entscheidung fallen sollte.

Die Vorlage eines neuen Evaluierungsberichts wurde zwar ausdrücklich im Gesetz vorgeschrieben, die Vorgaben für diesen Bericht entsprachen allerdings auch damals schon nicht denen einer unabhängigen, wissenschaftlichen Evaluation. Gefordert wurde lediglich, die Lagebilder, die Anlass für Kontrollen waren, zu dokumentieren und eine Auswertung von Zweckbestimmung und Verhältnismäßigkeit sowie des grenzpolizeilichen Bezugs der Kontrollen vorzunehmen.<sup>5</sup>

Befürchtungen, dass auch die abschließende Evaluation Befugnissicherung statt deren Untersuchung bedeuten würde, waren also berechtigt. Durch die Vorlage des „Erfahrungsberichts zur Anwendung der lageabhängigen Kontrollbefugnis der Bundespolizei gem. § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz (BPolG)“<sup>6</sup> vom 22. Januar 2007 wurden sie eindrucksvoll bestätigt.

Auf dünnen neun Seiten inklusive Titelblatt, mit wenigen Zahlen und einigen beispielhaften „Erfolgen“ aus der bundespolizeilichen Praxis soll der Bericht „belegen“, dass die Eingriffsbefugnis „unverzichtbar“ ist, weil sie nicht nur im unmittelbaren Grenzgebiet, sondern auch im anliegenden Hinterland „grenzpolizeilichen Schutz“ gewährleisten könne.<sup>7</sup> Dort umfasse dieser Schutz nämlich auch „die Kontrolle grenzüberschreitender, meist schnellfahrender Züge, welche die 30-km Zone in der Regel ohne Zwischenhalt passieren“.<sup>8</sup>

Wie seine Vorgänger glänzt auch der letzte Bericht dadurch, dass er allgemeine Aussagen zur „Bewährung“ des „unverzichtbaren Instru-

---

4 Ausführlich dazu: Kant, M.: „Evaluation“ der Schleierfahndung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 46-55

5 So beschreibt S. Stokar von Neuforn (Bündnis 90/Die Grünen) 2007 die Anforderung von Rot-Grün an eine Evaluation, in: BT-PlProt. 16/94 v. 26.4.2007, S. 9649

6 BT-Innenausschuss, A-Drs. 16(4)172, im Folgenden „Bericht“

7 ebd., S. 9

8 ebd.



ments“ für die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung kombiniert mit einigen allgemeinen Zahlen, die diese Aussagen auch nicht ansatzweise belegen können.

2.527.113 lageabhängige Kontrollen seien seit 1998 nach § 22 Abs. 1a BPolG durchgeführt worden, teilt der Bericht zunächst mit. Und dann wird heruntergerechnet:

- jede neunte durchgeführte Kontrolle habe einen „Treffer“ ergeben (= 283.761);
- 5,74 Prozent aller durch die Bundespolizei gefertigten Strafanzeigen (= 139.310 von 2.425.688) und
- 10,5 Prozent aller Ordnungswidrigkeiten (97.735 von 934.539) „sind auf die Befugnisnorm des § 22 Abs. 1a BPolG zurückzuführen“.<sup>9</sup>

Mit dieser Darstellung unterschreitet der Bericht eigentlich schon die Standards eines seriösen Arbeitsberichts. Die Befugnisnorm wird zwar noch genannt, die genannten Treffer bzw. Strafanzeigen stehen aber nicht zwangsläufig im nahegelegten Zusammenhang zum Zweck der Befugnis, nämlich Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise und des unerlaubten Aufenthalts. Eine Aufschlüsselung der Straf- und Ordnungswidrigkeitenanzeigen liefert der Bericht nicht. Sieht man sich die weiteren Zahlen an, wird deutlich, dass die Bundespolizei mit der Schleierfahndung einen um das Vielfache größeren „Beifang“ macht, also ganz andere Verstöße feststellt, als im Zweck der Norm festgelegt ist: Seit 1999 hat sie dem Bericht zufolge 8.989 unerlaubte Einreisen und 17.963 Fälle unerlaubten Aufenthalts mithilfe der Schleierfahndung in Zügen, Bahnhöfen und Flughäfen nach der hier evaluierten Befugnis festgestellt. Bezogen auf alle 283.761 „Treffer“ bleiben 256.809 sonstige Verstöße, also ein „Beifang“ von rund 90 Prozent. Der Bundesgesetzgeber hat hier eine Befugnis geschaffen, mit der die Bundespolizei in neun von zehn Treffer-Fällen über den Zweck der Maßnahme hinauschießt.

Um die Bedeutung der Kontrollen nach § 22 Abs. 1a BPolG einzuschätzen, genügt zum einen ein Blick auf die Gesamtzahl der im Bericht angegebenen seit 1999 von der Bundespolizei registrierten unerlaubten Einreisen (175.791) und Fälle unerlaubten Aufenthalts (177.476). Daran wird ersichtlich, dass BGS bzw. Bundespolizei 95 Prozent der festgestellten unerlaubten Einreisen und 90 Prozent des unerlaubten Aufent-

---

<sup>9</sup> ebd., S. 5

halts durch andere Maßnahmen als die Schleierfahndung nach § 22 Abs. 1a BPolG entdeckte.<sup>10</sup> Gemessen an der Gesamtzahl der lageabhängigen Kontrollen ergibt dies zum anderen eine „Erfolgsquote“ von gerade einmal 0,36 bzw. 0,71 Prozent; insgesamt erreichte die Bundespolizei seit 1999 damit lediglich eine „Treffer“-Quote von rund 1 Prozent im Sinne des Normzwecks.

Trotz des bescheidenen Ergebnisses heißt es auch im letzten Evaluationsbericht gebetsmühlenartig, die Befugnisnorm sei „ein wertvolles Instrument zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise sowie der Schleusungskriminalität“, sie habe sich „uneingeschränkt bewährt“ und sie stelle „nachweislich ein unverzichtbares Mittel zur Bekämpfung der illegalen Migration dar“.<sup>11</sup> Die Parlamentarier der Großen Koalition plapperten diese Worthülsen im Entfristungsverfahren im April letzten Jahres denn auch unhinterfragt nach.<sup>12</sup>

Weshalb, fragt man sich, werden Erfolge beschworen, wo keine sind? Warum wird so verbissen an der Befugnis zur Schleierfahndung festgehalten? Auch dazu gibt der Erfahrungsbericht einige, nicht ganz unerwartete Hinweise in allgemeiner Form. Ihr Fortbestand führt – das zeigen die „Beifänge“ – immer weiter weg von den ursprünglichen Zwecken und Zielen der Befugnisnorm. In den Fokus rücken weitergehende Auswirkungen. Sichtbar wird eine neue Bundespolizei, die in regionaler und „anlassabhängiger“ Kooperation mit den Länderpolizeien „ausländerpolizeiliche“ und anti-terroristische Sicherheitsaufgaben wahrnimmt und vermutlich Modell stehen darf für die migrations- und sicherheitspolitischen Polizeiaufgaben im Schengen-Europa.

## **Das ganze Land als Zone anlassunabhängiger Kontrollen**

Sämtliche Bundesländer – ausgenommen Berlin, das die Schleierfahndung 2004 wieder abgeschafft hat – haben in ihren Landespolizeigesetzen eine dem § 22 Abs. 1a bzw. § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG entsprechende Befugnis. Dadurch würden, so der Erfahrungsbericht, „gemeinsame Einsätze (Streifen, Kontrollstellen, Fahndungsstage etc.) mit den Lan-

---

<sup>10</sup> also z.B. durch herkömmliche Grenzkontrollen, Kontrollen im grenznahen Gebiet oder sonstige Identitätsfeststellungen nach BPolG

<sup>11</sup> Bericht a.a.O. (Fn. 6), S. 8

<sup>12</sup> BT-Plenarprotokoll 16/94 v. 26.4.2007, siehe die zu Protokoll genommenen Reden unter Anlage 8

despolizeien gängige Praxis“.<sup>13</sup> Der Ausbau dieser Zusammenarbeit sei ein „weiterer bemerkenswerter“ Erfolg dieser Norm.

Betont wird der Erfolg der „einsatzkonzeptionell abgestimmten Zusammenarbeit“<sup>14</sup> von Bund und Ländern, in denen der Sinn der gesetzlichen Abstimmung von BPolG und ländergesetzlichen Regelungen liege. Die „bei Gelegenheit der Kontrollen zusätzlich aufgedeckten Fälle aus allen Bereichen der Kriminalität“<sup>15</sup> geben die Richtung für zukünftige Zwecke anlassloser Personenkontrollen vor.

Die verdachtsunabhängigen Kontrollen, zu deren Durchführung die Bundespolizei bundesweit und jetzt unbefristet berechtigt ist, sind Teil der allgemeinen Eingriffsbefugnisse der Bundespolizei geworden, und sie sind wesentliche Grundlage der polizeilichen Kooperation von Bund und Ländern.

Bereits 2007 wurde eine Reform der Bundespolizei ohne gesetzliche Grundlage bis hin zum Bezug des neuen Bundespolizeipräsidiums in Potsdam vorbereitet und erst 2008 auf die notwendige Grundlage gestellt.<sup>16</sup> Zuvor wurde im „alten“ Bundespolizeigesetz schnell noch herumgeflickt. Dadurch erhielt die Bundespolizei zur „Verbesserung der Einreisekontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung“<sup>17</sup> die Befugnis, vorab bei den Beförderungsunternehmen Passagierdaten bei Flügen aus Drittstaaten in die EU-Mitgliedstaaten anzufordern. Außerdem darf die Bundespolizei die Speicherfrist von Videoaufzeichnungen auf Bahnhöfen auf bis zu 30 Tage ausdehnen. Trickreich wurde zur reibungslosen Durchsetzung dieser Frist im genannten Gesetzentwurf der Bundesdatenschutzbeauftragte von der Bundesregierung umgangen.<sup>18</sup>

Alle diese Entwicklungen sind Mosaiksteine der wachsenden Bedeutung der Bundespolizei in der sogenannten neuen Sicherheitsarchitektur, sei es als Verfügungstruppe des Bundes zur Migrations- und Einreisekontrolle, als Spezialtruppe für BKA-gesteuerte besondere Fälle im In- und Ausland (GSG 9) und zur „Crowd-Control“ im Inland.<sup>19</sup>

---

13 Bericht a.a.O. (Fn. 6), S. 4 f.

14 ebd., S. 5

15 ebd.

16 BT-Drs. 16/6291 v. 4.9.2007; Bundesgesetzblatt Teil I (BGBl. I), Nr. 6 v. 29.2.2008, S. 215

17 BT-Drs. 16/6292 v. 4.9.2007; BGBl. I, Nr. 70 v. 31.12.2007, S. 3214

18 Schaar, P.: Schreiben an die Vizepräsidentin des Bundestages Petra Pau vom 18.12.2007

19 ausführlich dazu in der nächsten Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

# Das Dickicht der Dienste

## Der Einfluss des Verfassungsschutzes in § 129a-Verfahren

von Martin Beck

**Zu vermuten ist sie immer. Offensichtlich wurde sie oft. Sie nachzuzeichnen gelang selten: die Steuerung so genannter Terrorismusverfahren durch den Verfassungsschutz. Ein eklatantes Beispiel dafür bietet nun das Ermittlungsverfahren 2 BJs 10/06-2 gegen 17 AktivistInnen der Anti-G8-Bewegung, das die Bundesanwaltschaft (BA) im April 2006 einleitete.**

So spektakulär dieses Ermittlungsverfahren in die Öffentlichkeit drang, so spektakulär sein vorläufiger Ausgang: Am 9. Mai 2007 waren mehrere hundert BeamtInnen des Bundeskriminalamtes (BKA), verschiedener Landeskriminalämter und der Bereitschaftspolizei aufgeboden, um in Berlin, Bremen und Hamburg, in Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein 40 Wohnungen, Büros und Projekte der linken Szene zu durchsuchen.<sup>1</sup> Sie waren auf der Suche nach vermeintlich konspirativen Strukturen einer ominösen „militanten Kampagne zur Verhinderung des G8-Gipfels“, die unter verschiedenen Gruppennamen vor allem im Raum Hamburg und Berlin zwölf Brandanschläge auf Autos und Gebäude durchgeführt haben soll. Festnahmen gab es keine.

Die Razzien fanden knapp einen Monat vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der G8-Staaten in Heiligendamm statt. Sie standen im Zusammenhang mit zwei Ermittlungsverfahren gegen insgesamt 20 Personen wegen „Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung“ nach § 129a Strafgesetzbuch (StGB). Bei drei Personen handelte es sich um Ermittlungen gegen die „militante gruppe“ (mg), auf deren Konto seit 2001 mehrere Brandanschläge gehen. 17 AktivistInnen waren ins Visier der ErmittlerInnen geraten wegen der Gründung einer „terroristi-

---

<sup>1</sup> Bundesanwaltschaft: Pressemitteilung 10/2007 v. 9.5.2007

schen Vereinigung“ namens „Militante Kampagne zum Weltwirtschaftsgipfel – G8-2007 in Heiligendamm“. Umfangreiches Material, darunter Mailinglisten, Mailpostfächer und Computer, wurde am 9. Mai 2007 beschlagnahmt. Besonders interessierte die ErmittlerInnen das alternative Internetprojekt so36.net, über das ein Großteil der internetgestützten Kommunikation der Anti-G8-Mobilisierung abgewickelt wurde.

Im Dezember 2007 erklärte der 3. Strafsenat des Bundesgerichtshofs (BGH) auf Beschwerde eines Beschuldigten, die Durchsuchungen und die Beschlagnahme im Zusammenhang mit den Ermittlungen gegen die 17 AktivistInnen für rechtswidrig.<sup>2</sup> Der BGH erkannte keine „besondere Bedeutung des Falles“ und verneinte die Zuständigkeit der BA – selbst dann, wenn die Beschuldigten als „kriminelle Vereinigung“ eingestuft würden. Der Staatsschutzsenat des BGH meldete allerdings „nachhaltige Zweifel“ an, ob es die von Verfassungsschutz, BKA und BA imaginierte Vereinigung überhaupt gäbe. Inzwischen hat die BA das Verfahren an die Staatsanwaltschaft Hamburg abgegeben.

## Am Anfang war das Wort

Angeregt, bestimmt und am Laufen gehalten wurden die Ermittlungen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV). Wie BfV und BKA zusammenarbeiten, darüber geben die rund 10.000 Seiten Akten Auskunft, die den Beschuldigten zwei Monate nach den Durchsuchungen vom 9. Mai 2007 zugestellt wurden.<sup>3</sup> Sie enthalten rund 270 Berichte, Vermerke, Gutachten usw.; rund 40 Prozent hat das BfV beigesteuert.

Bereits am Rande der Sicherheitskonferenz SECON in Warnemünde im November 2006 hatte der BKA-Chef Jörg Ziercke vor einer „terroristischen“ Gefahr im Inneren gewarnt: „Es gibt eine breite, auch militante Kampagne gegen den Gipfel. Wir müssen uns auf die entsprechende Planung von Straftaten einstellen.“ Die Szene stehe jedoch unter Beobachtung, besonders gefährliche EinzeltäterInnen seien bekannt.<sup>4</sup>

Zu diesem Zeitpunkt ermittelte seine Behörde schon seit neun Monaten in diese Richtung – auf Anregung des BfV: Im Visier waren vier

---

2 StB 12/07, 13/07 und 47/07 v. 20.12.2007

3 Eine 65-seitige Auswertung der Akten unter der Überschrift „Was nicht passt, wird passend gemacht! Auswertung der Akten ‚militante Kampagne gegen G8‘“ liegt seit November 2007 im Internet vor: [http://autox.nadir.org/buch/auswertung\\_11\\_07.pdf](http://autox.nadir.org/buch/auswertung_11_07.pdf)

4 Ostsee-Zeitung v. 23.11.2006

Berliner und ein Hamburger, die seit den 80er Jahren in der autonomen Szene aktiv sind. Die Kölner VerfassungsschützerInnen meinten Ende 2004/Anfang 2005 aufgrund einer jahrelangen Telefonüberwachung vier Berliner identifiziert zu haben, die eine „militante Kampagne“ zum G8-Gipfel planen würden. Dabei handelte es sich um die tatsächlichen bzw. vermeintlichen Autoren des Buches „Autonome in Bewegung“.<sup>5</sup>

Die geheimdienstliche Einschätzung fußte auf der Telefonüberwachung von zumindest zwei Wohnungen späterer Hauptbeschuldigter. Die Telekommunikationüberwachung (TKÜ) erfolgte mindestens seit dem Jahr 2000 auf Grundlage der Anordnung 0253, die offenbar von der für die Überprüfung zuständigen G10-Kommission in den folgenden Jahren wenigstens zehn Mal für jeweils sechs Monate verlängert wurde. Aus welchem Grund die Überwachung stattfand, ist nicht bekannt.<sup>6</sup>

## Unter Dauerüberwachung

Im Juli 2005 leitete das BfV gegen die vier Berliner Buchautoren wegen des bevorstehenden G8-Gipfels eine neue G10-Maßnahme ein (Anordnung 3003). Hintergrund waren abgehörte Telefonate, die einen allgemeinen Bezug auf den Gipfel hatten. Zusätzlich zur TKÜ wurden nun die Hauseingänge zweier Beschuldigter videoüberwacht. In der Folge wurde bei jedem Brandanschlag überprüft, ob die Beschuldigten zu Hause waren und wo und wann sie in der Zeit telefoniert hatten. Die Daten stellte das BfV später dem BKA zur Verfügung. Die ganze Palette geheimdienstlicher Tätigkeit wie V-Leute-Einsatz, verdeckte Ermittlung, Rasterfahndung, Datenabgleich mit anderen Behörden kam nun zum Einsatz.

Einer der Beschuldigten fasste die dahinterstehende Logik so zusammen: „Gemäß der einfachen Gleichung: Wenn die Betroffenen am Telefon sagen ‚Wir wollen was zum G8 machen‘, meinen sie damit laut Verfassungsschutz, ‚was militantes machen‘, was gleichbedeutend ist mit ‚wir wollen Anschläge machen‘.“<sup>7</sup> Anschaulich wird dieses Interpretationsmuster an der Bewertung, die das BfV von einem Telefonat des

---

5 A.G. Grauwaacke: Aus den ersten 23 Jahren. Autonome in Bewegung, Berlin (3. Auflage) 2007 (Verlag Assoziation A)

6 siehe „Was nicht passt ...“, Aktenauswertung a.a.O. (Fn. 3), S. 13

7 „Als Möglichkeit anzusehen ... Wie der VS die Ermittlungen in einem §129a-Verfahren steuert“, in: ak – analyse & kritik, Nr. 523 v. 14.12.2007

späteren Hamburger Beschuldigten S. vornahm: „Angesichts des engen ‚politischen‘ Vertrauensverhältnisses von S. zu B. und M., aber auch zu L., dürfte S. klar gewesen sein, dass es dabei nicht um die Vorbereitung einer friedlichen Großdemonstration ging, sondern um Planungen für eine – militant ‚flankierte‘ – längerfristige Kampagne.“

Zwei Wochen, nachdem die neue G10-Maßnahme eingeleitet worden war, kam es im Hamburger Umland zu einem Brandanschlag auf das Auto des Vorstandsvorsitzenden der Norddeutschen Affinerie, Werner Marnette. In der Anschlagserklärung wurde die Aktion als „Vorschlag für eine breite, auch militante Kampagne zum G8-Gipfel 2007“ bezeichnet. Das Amt sah sich nun in seiner Einschätzung bestätigt und wertete diesen Anschlag als Auftakt der von den vier verdächtigten Berlinern geplanten „militanten Kampagne“ gegen das G8-Treffen in Heiligendamm – unter Einbeziehung des Hamburgers S., gegen den ab Januar 2006 ermittelt wurde. Ende August kam auch das BKA zu dem Ergebnis, dass der Hamburger S. mutmaßlicher Autor des Bekennerschreibens zu diesem Anschlag sei.

Im Oktober 2005 ereignete sich ein Brandanschlag auf das Gästehaus der Bundesregierung in Berlin-Tegel. Durch Textvergleich mit älteren Bekennerschreiben glaubte das BKA, den Berliner B. als Verfasser identifizieren zu können. Die Analyse des BfV kam zwar zu einem anderen Ergebnis und verortete die Verfasser im militanten Antikriegsspektrum, was aber im weiteren Verlauf der Ermittlungen keine Rolle spielte; wie bei einigen anderen „Erkenntnissen“ wurden Widersprüche im Zuge der Ermittlungen einfach nicht weiter verfolgt.

## **Ermittlungen in großem Ausmaß**

Laut Aktenlage liefen die Ermittlungen des BKA bis ins Frühjahr 2006 parallel zu den Maßnahmen des BfV. Erst Anfang März 2006 übermittelten die VerfassungsschutzlerInnen ihre wesentlichen Erkenntnisse an das BKA. Nach einem Treffen mit der BA überreichte der Verfassungsschutz Ende März ein 20-seitiges Schreiben mit „Erkenntnissen des BfV zu den mutmaßlichen Initiatoren der militanten Kampagne“, das als geheim eingestuft wurde und somit nicht gerichtsverwertbar ist. Im Wesentlichen basierte das Papier auf abgehörten Telefongesprächen und dem E-Mailverkehr der Verdächtigen seit dem Jahr 2000.

Laut BfV habe die TKÜ ergeben, dass sich die vier Berliner positiv auf die militanten Ereignisse in Prag, Göteborg und Genua bezögen und

darin „Anknüpfungspunkte für (militante) Aktivitäten“ sähen. Der Beschuldigte S. sei telefonisch in ihre Absichten „eingebunden“. Auch sei „zielstrebig am Aufbau von Vernetzungsstrukturen zum Thema G8 in Heiligendamm“ gearbeitet worden, u.a. auf dem BUKO im Mai 2005. Im April 2006 leitete die BA daraufhin ein Ermittlungsverfahren gegen die fünf vom BfV benannten Personen ein und beauftragte das BKA mit den weiteren Ermittlungen.

Da das BKA damit jedoch nicht weiterkam, forderte es im Sommer 2006 vom BfV, weitere Daten aus seinen TKÜ-Maßnahmen über die Beschuldigten und deren persönliches Umfeld zu liefern. Darunter waren die Mobilfunkdaten von bundesweiten Treffen von G8-GegnerInnen im Oktober 2005 und Januar 2006. Doch nicht nur damit konnte das BfV dienen: Das Treffen im Januar 2006 hatte es per Videokamera überwacht und alle TeilnehmerInnen beim Betreten des Berliner Mehringhofs gefilmt. Ins Visier des Staatsschutzes gerieten so während der gesamten Ermittlungen – ob am Rande oder stärker involviert – mehrere hundert Personen. Insgesamt tauchen in den Akten, die die Beschuldigten nach den Razzien vom 9. Mai 2007 erhielten, rund tausend Namen auf.

Ein Abgleich der Videoaufnahmen der überwachten Wohnungen und die Überprüfung des Mobilfunkverkehrs der Beschuldigten ergab immer dasselbe Ergebnis: Eine direkte Tatbeteiligung der Beschuldigten war nicht festzustellen. Im Februar 2007 übermittelte das BfV dem BKA seine Erkenntnisse zum Aufenthaltsort der Beschuldigten zum Zeitpunkt der jeweiligen Anschläge vom Juli 2005 bis Ende 2006. Weder diese bis dahin als „geheim“ eingestuft Erkenntnisse noch die sechs vergleichenden linguistischen Analysen von Bekennerschreiben, die das BKA bis Februar 2007 in Auftrag gab, brachten neuen Erkenntnisse. Alle Gutachten hatten das Ergebnis „non liquet“ (keine Klarheit); eine Auto-identität war weder festzustellen noch auszuschließen.

Kurz vor Weihnachten 2006 weitete das BKA nun den Kreis um sechs aus dem Umfeld der bislang fünf Beschuldigten aus, sechs weitere kommen im Lauf des Frühjahrs 2007 dazu. Das BKA geht nun davon aus, dass die ursprünglichen fünf die Anschläge nur initiierten, planten und die Bekennerschreiben formulierten, zur Tatausführung aber andere Personen „eingebunden“ hatten.

Auch gegen die neuen Beschuldigten wurde nun das gesamte Arsenal strafprozessualer Überwachungsmaßnahmen, das dem BKA bei einem § 129a-Verfahren an die Hand gegeben ist, in Anschlag gebracht:



von der Überwachung der Festnetz- und Mobiltelefonanschlüsse, der E-Mail-Kommunikation und des Onlineverhaltens über Observationen bis hin zum Einsatz von GPS-Ortungssendern.<sup>8</sup> Hauseingänge wurden videoüberwacht, Gespräche in Autos abgehört, Wanzen in Wohnungen gelegt. Es wurden Geruchsproben genommen (Ergebnis: negativ) und in Briefzentren systematisch Postsendungen kontrolliert. Hinweise auf eine Tatbeteiligung der Beschuldigten wurden nicht gefunden.

## Zielgerichtete Steuerung

„Linksterroristische Strukturen, die mit der früheren RAF oder den Revolutionären Zellen vergleichbar wären, sind in Deutschland nicht vorhanden.“ Diese Aussage aus dem März 2007 stammt von BfV-Präsidenten Heinz Fromm.<sup>9</sup> Zwei Monate später und zwei Jahre nachdem seine Behörde umfangreiche Ermittlungen gegen die linke Anti-G8-Bewegung angestoßen hatte, sollte offensichtlich im Hinblick auf den bevorstehenden G8-Gipfel mit der Großrazzia genau der gegenteilige Eindruck erweckt werden.

Festzuhalten bleibt: Das BfV hatte sich zielgerichtet, noch bevor der erste Anschlag zu verzeichnen war, auf einen Täterkreis festgelegt. Mit geheimdienstlichen Mitteln gewonnene banale Erkenntnisse wurden brachial in die gewünschte Richtung interpretiert. BKA und Bundesanwaltschaft ließen sich füttern. Sie griffen willfährig auf die „Erkenntnisse“ des Verfassungsschutzes zurück und hielten trotz gegenteiliger Ermittlungsergebnisse an der von ihm gelegten Fährte fest. Dass selbst der Ermittlungsrichter am BGH auf dieser Grundlage immer wieder weitreichende Ermittlungsmaßnahmen absegnete, zeigt, dass es mit einer Eindämmung des geheimdienstlichen Einflusses auf Ermittlungsverfahren nicht getan wäre. Aber davon kann momentan angesichts der Pläne von Innenminister Wolfgang Schäuble (CDU), das BKA bei schweren Straftaten wie einen Geheimdienst operieren zu lassen, ohnehin nicht die Rede sein.

---

<sup>8</sup> So entdeckte einer der Beschuldigten am 12.5.2007 – drei Tage nach der Razzia – an seinem Auto ein GPS-Peilgerät unbekannter Herkunft.

<sup>9</sup> „Ordnung in hohem Maße bedroht“, in: Hessisch/Niedersächsische Allgemeine v. 31.3.2007

# Mobilmachung ohne Augenmaß

## Die Schweiz rüstet sich für die Euro08

von Reto Moosmann

**Im Juni dieses Jahres finden in der Schweiz und Österreich die Fußball-Europameisterschaften statt. Allein in der Schweiz werden zur Euro08 zwischen vierzig- und fünfzigtausend Bedienstete aus Polizei, privaten Sicherheitsunternehmungen, Staatsschutz, Grenz-wache und Armee zum Einsatz kommen.**

„Fragwürdiger Einsatz ausländischer Polizisten an der Euro“ – so betitelte die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) am 17. Dezember 2007 ein Interview mit den zwei renommierten Schweizer Verfassungsrechtlern Rainer Schweizer und Markus Mohler. Erst die Ankündigung, dass ein halbes Jahr später zwischen 500 und 1.000 französische und deutsche PolizistInnen in der Schweiz zum Einsatz kämen, hatte die professorale Intelligenzia aufgeschreckt und dazu motiviert, die Sicherheitsvorkehrungen für den weltweit drittgrößten Sportanlass unter verfassungsrechtlichen Aspekten zu kritisieren. Etwas spöttisch, aber durchaus korrekt, kommentierte ein Leser tags darauf die Kritik: Die Bedenken der „Herren Professoren“ seien sicherlich berechtigt, kämen aber „leider etwas spät“.

Tatsächlich haben die Vorbereitungen für die Euro08 in der Schweiz bereits 2002 begonnen, als sich die Schweiz und Österreich gemeinsam für die Ausrichtung der Europameisterschaften vom 7. bis 29. Juni 2008 bewarben. Die „für die Sicherheit zuständigen Behörden der Schweiz“ haben damals der UEFA nicht näher umschriebene „Sicherheitsgarantien“ abgegeben.<sup>1</sup> Sie versicherten, „alle notwendigen Maßnahmen für die Sicherheit aller Beteiligten (akkreditierte Personen und Zuschauer)“ zu

---

<sup>1</sup> Sicherheitsgarantie des Bundes (Bundesamt für Polizei) v. 28.3.2002, abgedruckt in: Nationales Sicherheitskonzept Schweiz für die UEFA EURO 2008 v. 30.3.2007, S. 60 ([www.switzerland.com/files/?id=836](http://www.switzerland.com/files/?id=836))

ergreifen. Damit war der Grundstein gelegt für einen Gesetzgebungs- und Planungsprozess, der einer Generalvollmacht für Sicherheitsfanatiker gleichkam und der in einem uneidgenössisch schnellen Tempo vorangetrieben wurde. Öffentliche Kritik an der Verhältnis-, Verfassungs- und Rechtmäßigkeit der vielfältigen Maßnahmen war tabu, obwohl mit einem Blick über die nördliche Grenze bereits sehr früh hätte klar sein können, was auf die Schweiz zukommt.

Vorangetrieben wurde die Planung der Sicherheitsvorkehrungen im Rahmen des „Teilprojekts Sicherheit Öffentliche Hand UEFA EURO 2008“, welches vom Sport- und Militärminister, Bundesrat Samuel Schmid, geleitet wird und in dessen Gremien nebst dem Bund auch die Kantone, die Austragungsorte und der Schweizerische Fußballverband (SFV) vertreten sind.

Die operative Leitung des „Teilprojekts Sicherheit“ erarbeitete seit 2002 das „Nationale Sicherheitskonzept Schweiz für die UEFA EURO 2008“, in weiten Teilen eine Kopie des deutschen Sicherheitskonzepts für die FIFA WM 2006: Bereits vor und während der Weltmeisterschaft waren Schweizer „Beobachter“ in Deutschland, um sich „vor Ort ein Bild über die Sicherheitsvorbereitungen und -maßnahmen“ zu machen.<sup>2</sup> Erklärtes Ziel war und ist es, die Europameisterschaft mindestens so „gut“ wie die Weltmeisterschaft in Deutschland zu organisieren, auch im Bereich Sicherheit. Ein Blick auf die deutschen Statistiken zeigt, was der Schweiz drohen könnte: 9.000 Personen wurden während der WM festgenommen, viele davon präventiv.

Die Schweizer Behörden haben begriffen, dass zu viel – die Sicherheitsmaßnahmen betreffende – Öffentlichkeit schlecht fürs Image ist. Obwohl im nationalen Sicherheitskonzept von „größtmöglicher Transparenz“ die Rede ist, weiß die Öffentlichkeit nur vage, welche Auswirkungen die Maßnahmen auf das Alltagsleben haben werden. Stattdessen unterstreicht Bundesrat Schmid als höchster politischer Verantwortlicher bei jeder Gelegenheit, dass die Euro08 ein „völkerverbindendes Fest“ sein soll. Die ausländischen Besucherinnen und Besucher und die einheimische Bevölkerung „sollen sich rundum wohl fühlen und unbeschwert ein Fußballfest feiern können.“<sup>3</sup>

---

2 Nationales Sicherheitskonzept a.a.O. (Fn. 1), S. 16

3 ebd., S. 5

## Staatsschützerische Gefahrenabwehr

Ob die Euro08 zu einem Fest wird, dass die „Völker“ verbindet, darf bezweifelt werden. Klar ist aber, dass der Schweizer Staatsschutz während der Euro mit Staatsschützern aus ganz Europa „verbunden“ sein wird: Der „Dienst für Analyse und Prävention“ (DAP), die zum Bundesamt für Polizei gehörende Zentralstelle des Staatsschutzes – also der Inlandsgeheimdienst der Schweiz –, betreibt während der Euro08 ein „Police Information and Coordination Center“ (PICC). Dieses Zentrum wird für die laufende Lagebeurteilung im unmittelbaren Vorfeld und während des Turniers zuständig sein und in einem 24-Stunden-Betrieb polizeiliche und nachrichtendienstliche „Informationen“ sammeln, auswerten und verarbeiten. Selbstverständlich steht das PICC in ständigem Kontakt und Austausch mit dem nationalen Lagezentrum des Mitveranstalters Österreich. Auch mit den Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Italien und Liechtenstein ist eine intensive Zusammenarbeit geplant. Die bereits seit einiger Zeit gültigen und (beim G8-Gipfel in Evian 2003) erprobten bilateralen Polizeikooperationsabkommen bilden die Grundlage für den Austausch von auch personenbezogenen Informationen, um „konkrete Bedrohungen zu erkennen (Prävention) oder um gegen strafbare Handlungen (Repression) zu kämpfen.“<sup>4</sup> Darüber hinaus wird die Schweiz noch im Frühjahr mit elf weiteren Ländern, deren Mannschaften an der Euro08 teilnehmen, und mit zwei „Transitstaaten“ so genannte Absichtserklärungen unterzeichnen, die die verstärkte Zusammenarbeit während der Euro08 formalisieren.<sup>5</sup> Neben dem Datenaustausch wird mit diesen Vereinbarungen auch die Entsendung von Beamten aus den jeweiligen Ländern geregelt.

Kooperationsvereinbarungen hat die Schweiz ferner mit Europol und Interpol abgeschlossen. „Konkret wird Europol die Schweiz etwa mit Gefahrenanalysen und operationellen Informationen unterstützen, und zwar vorwiegend zu jenen Kriminalitätsbereichen, die im Umfeld der EURO 2008 besonders zu beachten sind: Terrorismus, Menschenhandel, Fälschungen (z.B. Billett-Fälschungen), Falschgeld oder organisierter Diebstahl.“ Europol wird zudem einen Verbindungsbeamten zur EURO08 entsenden.<sup>6</sup>

---

4 ebd., S. 54

5 Bundesamt für Polizei: Medienmitteilung v. 20.2.2008

6 Bundesamt für Polizei: Medienmitteilung v. 30.1.2008

Die Datenflut aus dem Ausland wird nicht nur zu dubiosen Lagebildern des DAP und seines PICC führen, sondern sich auch in das neu geschaffene Informationssystem Hoogan ergießen, jene Datenbank, in welcher der DAP seit dem 1. Januar 2007 Personen registriert, gegen die Rayonverbote (Aufenthaltsverbote), Meldeauflagen oder Ausreisebeschränkungen verhängt oder die präventiv (bis zu 24 Stunden) in Gewahrsam genommen werden sollen. Rechtsgrundlage sowohl für Hoogan als auch für die genannten präventivpolizeilichen Zwangsmaßnahmen ist eine Anfang 2006 verabschiedete Erweiterung des Bundesgesetzes über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, vor allem Art. 24a ff.), das die Öffentlichkeit als „Hooligangengesetz“ diskutierte. Für den Bereich des Sports hat die Schweiz damit im Wesentlichen dieselben Methoden eingeführt, die auch in deutschen Polizeigesetzen enthalten sind. Für die ebenfalls geplanten Polizeibesuche zu Hause oder auf der Arbeit – im deutschen Polizeivokabular: „Gefährderansprachen“ – halten die Behörden eine gesetzliche Grundlage nicht für erforderlich.<sup>7</sup>

Mit den neuen Regelungen, so hieß es bei deren Verabschiedung, seien griffige Mittel gegen gewaltbereite Fans an der Euro08 und der 2009 ebenfalls in der Schweiz stattfindenden Eishockey-WM geschaffen worden. Durch eine Befristung bis Ende 2009 schien der Parlamentsmehrheit auch die fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für polizeiliche Zwangsmaßnahmen und damit die Verfassungswidrigkeit der Gesetzesänderung hinnehmbar. Keine drei Wochen nach ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 2007 kündigte der Bundesrat (die Landesregierung) jedoch an, die Bestimmungen auf Dauer beibehalten zu wollen.<sup>8</sup> Eine entsprechende Verfassungsänderung soll das möglich machen.

Zugriff auf die Datenbank haben die kantonalen Polizeien, die bei der Zürcher Stadtpolizei angesiedelte Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus, das Bundesamt für Polizei sowie das Grenzwachtkorps, von dem während der Euro08 überdurchschnittlich viele Datenbankabfragen ausgehen dürften. Vereinen oder Stadionbetreibern werden die Daten auf Anfrage hin für das jeweilige Spiel zur Verfügung gestellt, „damit sie die Zuschauerinnen und Zuschauer kontrollieren und gewalttätige Personen nötigenfalls vom Stadion fernhalten können.“<sup>9</sup> Die Behörden beteuern,

---

7 Die Wochenzeitung WOZ v. 20.3.2008

8 Bundesamt für Justiz: Medienmitteilung v. 17.1.2007

9 Bundesamt für Polizei: Medienmitteilung v. 11.1.2008

ihre privaten Partner würden die Daten sofort nach der Veranstaltung wieder löschen.

Anfang 2008 waren rund 270 Personen in Hoogan verzeichnet, die wegen „Gewalttätigkeiten“ entweder mit einem Rayonverbot oder einem Stadionverbot belegt wurden.<sup>10</sup> Selbst Minderjährige können in der Datei gespeichert werden oder in den zweifelhaften Genuss eines Rayonverbots kommen. Eine strafrechtliche Verurteilung ist nicht erforderlich. Praktisch genügt die Aussage von PolizistInnen oder die Einschätzung der privaten Stadion-Sicherheitsdienste, dass die betreffenden Fans an Auseinandersetzungen beteiligt waren oder „Pyros“ im Stadion entfacht haben, um sie als „gewalttätig“ abzustempeln. Zwar sieht das Gesetz ein Recht auf Einsicht in die eigenen Daten resp. auf Berichtigung oder Löschung von falschen Daten vor. Viele Fußballfans wissen jedoch nicht, was ihre Rechte sind. Zudem wirken juristische Auseinandersetzungen abschreckend – nur wenige werden für ihr Recht kämpfen und noch weniger werden aus der Datei gelöscht werden.

Die Zahl der in Hoogan erfassten Personen dürfte im Zuge der Euro weiter anwachsen: einerseits durch die Meldungen von Seiten ausländischer Staatschutz- und Polizeiorgane vor der Europameisterschaft, andererseits wegen der besonderen „Wachsamkeit“ von Polizei und Sicherheitsdiensten während der drei Wochen selbst.

## **Polizei im Dauereinsatz**

Während der Fußball-Euro wird nicht nur der Staatsschutz rund um die Uhr beschäftigt sein, sondern auch die rund 16.000 (normalen) Polizistinnen und Polizisten. Der Sicherheitseinsatz anlässlich der Euro08 wird die kantonal und kommunal organisierten schweizerischen Polizeikorps bis an ihre Grenzen belasten. Im Vergleich zu Deutschland verfügt die Schweiz nämlich über bedeutend weniger Polizeikräfte. Deshalb wurde auch schon – wenn auch nicht ohne Hintergedanken – die Befürchtung geäußert, dass der Bevölkerung während der Euro08 „gewisse Kürzungen der polizeilichen Grundversorgung zugemutet“ werden müssen.<sup>11</sup> Die sich abzeichnende Überlastung der Schweizer Polizeikorps führte einerseits bereits in einem frühen Stadium dazu, dass die Behörden nach

---

<sup>10</sup> ebd.

<sup>11</sup> Thomann, E.: Blick in die Sicherheitswerkstatt, in: Allgemeine Schweizerische Militärschrift (ASMZ) 2007, Nr. 2, S. 12

möglicher Unterstützung für die Schweizer Polizeibeamten Ausschau hielten. Neben der Armee kommen bei der Euro08 auch Tausende Personen von privaten Sicherheitsdiensten und bis zu 750 deutsche und einige Hundert französische PolizistInnen zum Einsatz.<sup>12</sup> Andererseits ist zu befürchten, dass gestresste und überarbeitete PolizistInnen unverhältnismäßig hart agieren und damit in der so genannten „3-D-Philosophie“ – Dialog, Deeskalation, Durchgreifen – die Betonung auf dem letzten D liegt.

Ein national koordinierter Polizeieinsatz von dieser Größenordnung ist für die Schweiz ein Novum: Bisher konnten zwar die kantonalen Polizeikorps bei Großanlässen über die vier bestehenden regionalen Kooperationsverträge, die so genannten Polizeikonkordate (West-, Ost-, Nordwest- und Zentralschweiz) Unterstützung aus anderen Kantonen anfordern. Allerdings war diese den jeweiligen Konkordatsmitgliedern vorbehalten. Da insbesondere die Austragungsorte Bern, Zürich, Basel und Genf befürchteten, dass der Bedarf an Sicherheitskräften auch über die bestehenden regionalen Konkordate nicht sichergestellt werden könnte, setzten 2005 erste Gespräche über ein weiterreichendes interkantonales Zusammenarbeitsprojekt ein. 2006 einigten sich die Kantone auf verbindliche Richtlinien für interkantonale Polizeieinsätze (IKAPOL), die auch über die Euro08 hinaus Gültigkeit haben werden. Die engere Zusammenarbeit der schweizerischen Polizeikorps mag zwar auf den ersten Blick selbstverständlich scheinen. Für das föderalistische Polizeiwesen der Schweiz ist es dies aber überhaupt nicht. Was normalerweise Jahre dauert, wurde am Beispiel der interkantonalen Polizeiarbeit in wenigen Monaten durchgepaukt. Problematisch sind IKAPOL-Einsätze in mehrerlei Hinsicht, insbesondere aber bei Demonstrationen: Sie ermöglichen es den kantonalen Polizeikorps, noch größere Polizeiaufgebote aufzufahren, als dies bisher schon dank der regionalen Konkordate der Fall war, deren Möglichkeiten in den letzten Jahren systematisch genutzt wurden. Normalerweise behalten die Behörden zwar für sich, wie viele BeamtInnen bei einer Demo im Einsatz standen. Regelmäßige Demo-TeilnehmerInnen nehmen aber schon rein optisch wahr, dass es erheblich mehr als früher sind. Nicht zuletzt die gewachsene Polizeipräsenz hat in den vergangenen Jahren immer wieder zur Eskalation bei Demonstrationen und zu unverhältnismäßigen Einsätzen geführt. Die neuen IKAPOL-Richtlinien setzen diese Tendenz fort, auch über die Euro08 hinaus.

---

<sup>12</sup> Der Bund v. 8.3.2008; Tagesanzeiger v. 31.2.2008

Einsätze mit Hundertschaften aus verschiedenen Polizeikorps müssen geübt sein. Das nationale Sicherheitskonzept für die Euro08 hält denn auch fest: „Das Einsatztraining vor Ort soll ab 2007 beginnen. Insbesondere der Beizug von Fremdmitteln bzw. auswärtigen Kräften im Rahmen des IKAPOL-Einsatzes ist frühzeitig zu planen und zu trainieren.“<sup>13</sup> Man begnügte sich jedoch nicht mit Spielereien, bei denen als „Hooligans“ verkleidete PolizistInnen auftraten, sondern probte am lebenden Objekt.

Bei einer Reihe von Demonstrationen in jüngster Zeit führte die Polizei vor, was auch in den Euro-Wochen passieren könnte: Am 2. Dezember 2007 wurden in Luzern 245 der rund 800 TeilnehmerInnen einer unwilligten, aber friedlichen Demo während mehrerer Stunden festgehalten. Einzelne kamen erst am Morgen des folgenden Tages wieder frei. Als Haftort diente ein Zivilschutz-Bunker, der über keine ausreichenden sanitären Anlagen verfügte. Unterstützt wurde die Luzerner Stadtpolizei von Polizeikräften aus der ganzen Zentralschweiz.<sup>14</sup> Ähnliche Verhältnisse in Bern am 19. Januar 2008 anlässlich einer friedlichen Demonstration gegen das Weltwirtschaftsforum (WEF) in Davos: Mehr als 200 Personen, darunter viele Minderjährige, wurden präventiv und ohne Bekanntgabe eines Grundes abgegriffen und teilweise während Stunden in „Freiluft-Käfige“ gesperrt. Bei den Festnahmen kam es zu teilweise brutalen Übergriffen. Etliche Personen mussten sich zwecks Leibesvisitation und ohne ersichtlichen Grund ausziehen. Einem Bluter wurde während längerer Zeit die ärztliche Betreuung verwehrt. Unter den Festgenommenen waren auch zwei Journalisten. Der Einsatz unter der Leitung der Kantonspolizei Bern wurde von Polizeikorps aus dem Nordwestschweizer Konkordat unterstützt.<sup>15</sup> Und nochmals dasselbe Bild in Basel, eine Woche später: Um eine globalisierungskritische Demonstration zu verhindern, hatte die Kantonspolizei auch hier vorsorglich um Unterstützung durch das Konkordat ersucht. 66 Personen wurden festgenommen, darunter 25 definitiv Unbeteiligte, zehn Minderjährige und diesmal drei Journalisten. Wie eine von der Basler Regierung in Auftrag gegebene Untersuchung ergab, mussten die bis zu sechs Stunden Festgehaltenen auch hier eine „Kontrolle der Körperoberfläche“ über sich ergehen lassen. Immerhin gab der Basler Polizeikommandant „Fehlleistungen“ zu.<sup>16</sup>

---

13 Nationales Sicherheitskonzept a.a.O. (Fn. 1), S. 57

14 Die Wochenzeitung WOZ v. 13.12.2007

15 Der Bund v. 22.1.2008, 30.1.2008 und 31.1.2008

16 Schweizerische Depeschagentur v. 6.3.2008



Bleibt zu hoffen, dass die Polizeikörper aus den missglückten Trainingseinsätzen ihre Lehren für die Einsätze an der Euro08 ziehen. Skepsis ist aber erlaubt: In Bern wird für die Euro-Tage eine Art Sondergefängnis für „Hooligans“, ein so genannter „Festhalte- und Warteraum“ hergerichtet.<sup>17</sup> Die „Warte“-Zeit kann dort bis zu 24-Stunden dauern. Eine besondere Anstrengung leistete im Übrigen auch die „Konferenz der Strafverfolgungsbehörden“, welche Richtlinien für ein „effektives und rasches Vorgehen“ der Strafjustiz erarbeitet hat: „Hooligans“ sollen für „begangene Sachbeschädigungen, Tötlichkeiten, Körperverletzungen, Landfriedensbruch, Vermögensdelikte wie Ticketbetrug und die verbotene Anwendung von pyrotechnischen Gegenständen“ in einem Eilverfahren, das nur „wenige Tage“ dauern soll, abgeurteilt werden können.<sup>18</sup> „Sofort nach der Festnahme“ haben die Angeschuldigten „in bar oder mit Kreditkarte“ einen Kostenvorschuss zur Sicherstellung der „zu erwartenden Geldstrafe und der Verfahrenskosten“ in der Höhe von 1.000 Franken zu leisten. Ausländische Täter will man „anschließend an den erstinstanzlichen Entscheid“ „sofort und ohne vorherige Entlassung fremdenpolizeilich“ abschieben, selbstverständlich nach vorgängiger Erfassung in der Datenbank Hoogan.

## **Größter Einsatz der Armee?**

Der mutmaßlich größte Einsatz seit dem Zweiten Weltkrieg steht auch der Schweizer Armee bevor. Im März 2007 stimmte das Parlament einer Vorlage des Bundesrates zu, wonach während der Euro bis zu 15.000 Soldaten eingesetzt werden dürfen. Das übertrifft alles Bisherige: Auch in der Schweiz lässt sich in den letzten Jahren eine schleichende Militarisierung der inneren Sicherheit feststellen – eine Entwicklung, welche sich nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 zunehmend verschärfte, aber ebenso zunehmend auch auf Widerstand von Seiten der kantonalen Polizeidirektoren stieß: Schon während der jährlich stattfindenden Davoser Weltwirtschaftsforen wurden jeweils bis zu 6.500 Soldaten eingesetzt. Beim Weltwirtschaftsgipfel G8 im grenznahen französischen Evian im Juni 2003 waren es 5.600.

---

<sup>17</sup> Der Bund v. 8.3.2008

<sup>18</sup> Hug, Th.: Ein neuer Schulterchluss – Sicherheit an der Euro08: Massnahmen im Bereich der Justiz, in: ASMZ 2007, Nr. 9, S. 38. Thomas Hug, Erster Staatsanwalt des Kantons Basel-Stadt, leitete die Arbeitsgruppe der Konferenz der Strafjustizbehörden.

Was die Soldaten während der Euro08 tun sollen, ist bislang unklar. Das nationale Sicherheitskonzept zieht militärische Leistungen in den Bereichen Objektschutz, Verstärkung der Grenzwaiche und Logistik in Betracht. Zudem wird die Armee Personal und gepanzerte Sonderfahrzeuge für den Transport von VIPs zur Verfügung stellen. Zwar bleibt der Personenschutz im Zuständigkeitsbereich der Polizei, die Armee wird aber unterstützend zur Seite stehen. Und selbstverständlich wird sich die Armee auf mögliche Terroranschläge vorbereiten: Sie wird sich auf einen möglichen B- und C-Angriff auf die Schweiz vorbereiten und den schweizerischen Luftraum in Zusammenarbeit mit den Luftstreitkräften der Anrainerstaaten überwachen. Anders als in Deutschland gilt in der Schweiz auch der Abschuss von Zivilflugzeugen als zulässig.

Ob die Armee mit diesen Aufgaben tatsächlich 15.000 Mann beschäftigen kann, wird sich zeigen. Gemäß Bundesverfassung darf sie im Innern nur auf Ersuchen der zivilen Behörden, sprich der Kantone, zum Einsatz kommen. Gerüchten zufolge stieß das Angebot der Armee, auch im Ordnungsdienst – also mit exekutiven Befugnissen – tätig zu werden, bei den Kantonen und Austragungsorten aber gar nicht auf Gegenliebe. Denn nur wenige Angehörige der nach wie vor überwiegend nach dem Milizprinzip organisierten Militärischen Sicherheit verfügen über eine Ausbildung, die mit derjenigen von PolizistInnen zu vergleichen ist. Nicht auszumalen, was geschehen könnte, wenn bewaffnete Soldaten, die im zivilen Leben Brote backen oder Geld für eine Bank verwalten, überschwänglich feiernden Fans gegenüberstünden. Das ging selbst den kantonalen PolizeidirektorInnen zu weit: Im nationalen Sicherheitskonzept für die Euro08 wird mehrfach betont, dass der „direkte Kontakt zwischen uniformierten Angehörigen der Armee und Besucherinnen und Besuchern der EURO 2008“ zu vermeiden sei.

Unverzichtbar erscheint den zivilen Behörden hingegen der Einsatz militärischer Aufklärungsdrohnen, also mit Kameras ausgerüstete, unbemannte Flugobjekte. Derzeit werden in Zürich und Bern Tests durchgeführt, um zu prüfen, „ob die Drohnen ein taugliches Mittel sind, um Menschenansammlungen, Krawalle oder Staus aus der Luft zu beobachten“.<sup>19</sup> Die in Echtzeit übermittelten Bilder würden weder aufgezeichnet noch könnten darauf etwa Nummernschilder von Autos oder Gesichter erkannt werden, beteuern die Behörden. Nur: Im Januar 2004 haben die Bilder

---

<sup>19</sup> Berner Zeitung v. 13.2.2008

einer Aufklärungsdrohne zur Verhaftung von zwei Personen geführt, welche an einem Waldrand einen Joint geraucht haben.<sup>20</sup> Wenn die Kamera eines solchen Flugzeugs zwei Kiffer ausmachen kann, dann verlieren die Erklärungen, ihr Einsatz sei datenschützerisch unbedenklich vollends an Glaubwürdigkeit. Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte hat den Bundesrat deshalb mehrmals auf die Verfassungswidrigkeit dieses Vorgehens aufmerksam gemacht.<sup>21</sup>

Der Widerstand gegen ein Großaufgebot militärischer Sicherheitskräfte während der Euro dürfte zwar dafür gesorgt haben, dass bedeutend weniger Soldaten zum Einsatz kommen als geplant. Wie viele es tatsächlich sein werden, verraten die Verantwortlichen nicht. Eines hat Samuel Schmid in seiner Doppelfunktion als Sport- und Militärminister aber durchgesetzt: Das nationale Sicherheitskonzept zur Euro08 steht unter dem Motto „Sicherheit durch Kooperation“, das seit den 90er Jahren auch die Schweizer Armee- und Sicherheitspolitik zielt.

## **Privatisierte Sicherheit**

Für die Sicherheit in den Stadien und den sie umgebenden Zonen sollen nach dem nationalen Konzept die Ausrichter der Euro – der SFV und die Euro 2008 SA mit ihren Diensten – sorgen.<sup>22</sup> Private Sicherheitsfirmen werden jedoch auch in den Public Viewing Areas eine herausragende Rolle spielen: Wo diese Übertragung der Spiele auf Großleinwände privat organisiert wird, sind die Veranstalter verpflichtet, das „Hausrecht“ mit eigenen Sicherheitskräften „zwingend“ durchzusetzen, „Zutrittsbestimmungen festzulegen“ und den Zutritt zu kontrollieren. In den zahlreichen öffentlichen Public Viewing-Zonen sollen „qualifizierte private Sicherheitsdienste und -organisationen“ zur „Entlastung der Polizei- und Rettungskräfte“ beitragen.<sup>23</sup> Während der Euro08 werden damit öffentliche Plätze und Straßen vorübergehend (teil-)privatisiert – und mit ihnen auch gleich die Verantwortung für die Sicherheit.

---

20 Frage (04.5102) von Nationalrat Hans Widmer (SP/LU) „Aufklärungsdrohnen“ anlässlich der Fragestunde vom 7.6.2004

21 vgl. Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter: 14. Tätigkeitsbericht (2006/2007), Bern 2007 ([www.edoeb.admin.ch/dokumentation](http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation), s. dort Tätigkeitsberichte)

22 Nationales Sicherheitskonzept a.a.O. (Fn. 1), S. 14

23 ebd., S. 39

Die schweizerische Marktführerin im privaten Sicherheitsgewerbe, die Securitas AG, hat eigens im Hinblick auf die Euro08 zusammen mit der Nummer 2 der Branche, der Protectas AG, das Konsortium PriSec E-2008 gegründet. Es bietet seine Dienste vor allem in den Bereichen „Sicherheits-Assistenzdienst“ (Parkgebühren-Inkasso, Ticketkontrollen) und „Qualifizierte Veranstaltungsdienste“ (Verkehrsrtenkung, Personen- und Effektenkontrolle, Zutrittskontrollen, Aufsichtsdienste) an. Wie viele Personen tätig werden, ist nicht bekannt. Daneben kommen aber auch einige Hundert MitarbeiterInnen aus den Bereichen „Bewachungs- und Sicherheitsdienste“ (Personenschutz, Hundeführerdienste, Objektschutz, Deeskalationsordnungsdienst) und „Ordnungsdienst Intervention“ zum Einsatz. Letzterer Ordnungsdienst, eine mit Helm und Schutzweste ausgerüstete Truppe, soll gemäß Auskunft von Reto Casutt, Generalsekretär der Securitas AG, bei allfälligen Ausschreitungen in den Stadien nach Rücksprache mit der Polizei agieren.<sup>24</sup> Nach der einschlägigen Literatur darf das aber nur dann geschehen, wenn die Polizei nicht vor Ort und deshalb nicht zu einem Einsatz fähig ist. Ansonsten können private Sicherheitsdienste im halböffentlichen resp. privaten Raum bloß im Rahmen der Selbsthilferechte (Notwehr, Nothilfe) aktiv werden.<sup>25</sup>

## **Das Sicherheitsdispositiv hat bereits gewonnen**

Ob sich auch in der Schweiz Szenen wie in Deutschland zutragen werden, wird sich zeigen. So oder so wird das neoliberale Sicherheitsdispositiv gewinnen: Bleiben größere Zwischenfälle aus, wird man das als Verdienst des vereinigten Großaufgebots von Polizei, Staatsschutz, Armee und privaten Sicherheitsunternehmungen werten. Ähnlich bemessene Sicherheitsvorkehrungen werden auch bei anderem Anlass wiederum zur Diskussion stehen. Sie werden zum „Alltag“ – man gewöhnt sich ja daran. Kommt es aber zu wüsten Szenen in und um die Stadien oder in den Public Viewing-Zonen, werden gerade diese Vorkommnisse die Sicherheitsfanatiker darin bestärken, dass es eben noch größere Aufgebote und noch mehr und perfidere grundrechtsverletzende Sicherheitsvorkehrungen braucht.

---

<sup>24</sup> Telefongespräch v. 12.3.2008

<sup>25</sup> Verband Schweizerischer Polizeibeamter VSPB, Medienmitteilung v. 22.6.2006 zum Rechtsgutachten von Kälin, W.; Lienhard, A.; Wytttenbach, J.: Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Unternehmen in der Schweiz, Bern 2006

## 33.541 Personen unter Überwachung

### Polizeiliche Beobachtung mit Hilfe des SIS

von Ben Hayes

In ihrem Bericht vom Dezember 2007 zeigt die Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI), die für das Schengener Informationssystem (SIS) zuständige Datenschutzgruppe, erstmals genauer, wie die beteiligten Staaten mit dem Instrument der „verdeckten Registrierung“ und „gezielten Kontrolle“ umgehen.<sup>1</sup>

Mit Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) existiert auf EU-Ebene ein Überwachungsinstrumentarium, das im Wesentlichen der „polizeilichen Beobachtung“ nach § 163e der deutschen Strafprozessordnung oder den jeweiligen Regelungen der Landespolizeigesetze entspricht. Der Artikel erlaubt es den Schengen-Staaten, Personen und Fahrzeuge im SIS zur „verdeckten Registrierung“ oder „gezielten Kontrolle“ (Durchsuchung) auszuschreiben. Wenn sie an der Grenze oder im Inland eines anderen Schengen-Staates angetroffen werden, dann erhält die ausschreibende Behörde über die nationalen Kontaktstellen, die so genannten SIRENE-Büros, eine Rückmeldung. Übermittelt werden sollen Ort, Zeit oder Anlass der Überprüfung, Reiseweg und -ziel, die Daten des mitgeführten Fahrzeugs, Begleitpersonen bzw. Insassen des Fahrzeugs und weitere „Umstände des Antreffens“. „Bei der Erhebung dieser Daten ist darauf zu achten, dass der verdeckte Charakter der Maßnahme nicht gefährdet wird“, heißt es in Absatz 4 des Artikels.

Die Voraussetzungen für eine solche geheime Informationssammlung erscheinen auf den ersten Blick relativ eng. Nach Absatz 2 ist sie zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nur zulässig, wenn es um „außergewöhnlich schwere Straftaten“ geht. Aus „konkreten Anhaltspunkten“ oder einer „Gesamtbeurteilung“ der kriminellen Vorgeschichte der

---

<sup>1</sup> Joint Supervisory Authority: Article 99 Inspection. Report 07-02, Brussels 18.12.2007; [www.statewatch.org/news/2008/feb/JSA-art-99.pdf](http://www.statewatch.org/news/2008/feb/JSA-art-99.pdf)

betreffenden Person muss hervorgehen, dass sie solche Straftaten „in erheblichem Umfang“ plant oder begehen wird. Wenn es das jeweilige nationale Recht erlaubt, können nach Absatz 3 auch die Inlandsgeheimdienste solche Ausschreibungen vornehmen, sofern es „tatsächliche Anhaltspunkte“ für „erhebliche Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit des Staates“ gibt. Allerdings definiert das Schengener Übereinkommen weder, was „außerordentlich schwere Straftaten“ noch was „erhebliche Gefahren für die Staatssicherheit“ sein sollen.

## **Deutliche nationale Unterschiede**

Zum 1. Oktober 2006 waren insgesamt 33.541 Personen nach Art. 99 im SIS ausgeschrieben, mehr als doppelt so viel wie drei Jahre zuvor (1.9.2003: 16.378).<sup>2</sup> Inzwischen ist die Zahl wieder leicht zurückgegangen (1.1.2008: 31.577) – möglicherweise aufgrund der Kritik der DatenschützerInnen.<sup>3</sup> Der GKI-Bericht zeigt aber nicht nur den massiven Anstieg, sondern vor allem, dass die Schengen-Staaten dieses Instrumentarium in sehr unterschiedlichem Maße nutzen. Frankreich und Italien kamen zusammen auf rund 83 Prozent aller Art. 99-Ausschreibungen, während andere Staaten nur einige wenige oder gar keine zu verantworten hatten. Ähnliches hatte die GKI im Jahre 2005 bei den SIS-Daten zur Einreiseverweigerung nach Art. 96 festgestellt, wo Deutschland und Italien mit zusammen 77 Prozent die Spitze bildeten.<sup>4</sup>

Die hohen Anteile Italiens und Frankreichs an den Art. 99-Ausschreibungen versucht der neue GKI-Bericht u.a. damit zu erklären, dass in diesen Ländern eine Vielzahl von Behörden solche Daten ins SIS eingeben können. In Italien sind das die Polizei, die Carabinieri, die Finanzpolizei (Guardia di Finanza), der Zoll und die Strafvollzugsbehörden. In Frankreich können das Polizeibehörden – nämlich Polizei, Gendarmerie und Grenzpolizei, aber auch die der Polizei angeschlossenen Geheimdienste (Renseignements Généraux – RG, Direction de la surveillance du territoire – DST) –, die Justizbehörden, die Büros der Präfekten und eine spezielle Abteilung im Innenministerium. Wenn die MitarbeiterInnen der genannten Stellen Daten im nationalen Fahndungssystem eingeben, müssen sie nur eine „Schengen-Box“ anticken

---

2 Hayes, B.: From the Schengen Information System to SIS II and VIS. Statewatch Analysis, London Febr. 2004, [www.statewatch.org/news/2005/may/analysis-sisII.pdf](http://www.statewatch.org/news/2005/may/analysis-sisII.pdf)

3 Ratsdok. 5441/08 v. 30.1.2008

4 [www.statewatch.org/news/2005/apr/08SISart96.htm](http://www.statewatch.org/news/2005/apr/08SISart96.htm)

und die Ausschreibung geht automatisch auch ins SIS – „ohne jegliches menschliches Zutun“. Im Gegensatz dazu können in Luxemburg und den Niederlanden nur die StaatsanwältInnen und in Griechenland nur das Ministerium für öffentliche Ordnung Art. 99-Daten eingeben.

Deutliche Diskrepanzen zeigen sich auch, wenn man die Zahlen auf die zwei Alternativen des Art. 99 herunterbricht. Von den 23.591 Ausschreibungen zur verdeckten Registrierung kamen 48 Prozent aus Italien und 40 Prozent aus Frankreich. Bei den gezielten Kontrollen (9.950) liegt erneut Frankreich an der Spitze, gefolgt von Spanien und den Niederlanden. Zehn Staaten nutzten diese Möglichkeit gar nicht, einige gaben an, dafür keine rechtlichen Grundlagen zu haben.

**Tabelle: Ausschreibungen im SIS nach Art. 99, 1. Oktober 2006**

Land	Verdeckte Registrierung	Gezielte Kontrolle	Total Art.99
Frankreich	9.615	6.493	16.108
Italien	11.604	100	11.704
Spanien	15	2.142	2.157
Niederlande	3	1.135	1.138
BRD	790	0	790
Österreich	714	0	714
Schweden	394	0	394
Dänemark	196	0	196
Belgien	96	80	176
Finnland	58	0	58
Norwegen	58	0	58
Luxemburg	33	0	33
Portugal	14	0	14
Griechenland	1	0	1
Island	0	0	0
Total	23.591	9.950	33.541

### **Schwierigkeiten der Kontrolle**

Deutlich wird in dem Bericht, dass die Staaten „außergewöhnlich schwere Straftaten“ sehr unterschiedlich definieren und auch mit den sonstigen Voraussetzungen sehr freihändig umgehen. Eine Schengen-weit einheitliche Definition sei notwendig. In ihrer Antwort auf den GKI-Fragebogen geben Italien und die Niederlande an, ihre Behörden nähmen „meistens“ eine „Gesamtbeurteilung“ der Betroffenen vor, anstatt sich auf „konkrete Anhaltspunkte“ für eine bestehende Gefahr zu bezie-

hen. Die Schengen-Staaten führen keine Statistiken darüber, wie sie die Alternativen des Art. 99 Abs. 2 nutzen. In einigen Staaten, etwa in der BRD, würden auch bloße Kontaktpersonen ausgeschrieben, was zwar nach nationalem Recht, aber nicht nach dem SDÜ erlaubt ist.

Der Bericht zeigt aber auch die Mängel und Schwierigkeiten der Kontrollen seitens der nationalen Datenschutzinstanzen. Denen gelang es zwar im Zuge der für den Bericht erforderlichen Kontrollen einige offensichtliche Fehler aufzudecken. Die GKI weist jedoch selbst darauf hin, dass solche Prüfungen regelmäßig alle sechs Monate notwendig seien. Zudem gelte es, durch formale und schriftliche Prozeduren bei der Ausschreibung die grundlegenden Forderungen, dass Daten richtig, aktuell und rechtmäßig zu sein haben, sicherzustellen. Die italienischen Datenschutzbeauftragten wiesen jedoch darauf hin, dass dies eine tiefgreifende Überprüfung einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Akten bei Polizei- und Justizbehörden im ganzen Land erfordern würde.

Schwierigkeiten mit der Kontrolle ergeben sich zusätzlich durch die Ausschreibungsbefugnisse der Geheimdienste aufgrund von Art. 99 Abs. 3, die es nach wie vor nur in einigen Staaten – seit Anfang 2007 auch in der BRD – gibt. Die Zahl dieser SIS-Einträge ist zwar sehr niedrig, allerdings geht die GKI davon aus, dass Polizeibehörden zusätzlich Ausschreibungen im Auftrag der Dienste vornehmen und diese dann auf Abs. 2 stützten. Der Zugang zu geheimdienstlichen Unterlagen gestaltet sich für die Datenschutzbeauftragten schwierig. So ist der französischen Datenschutzkommission seit einer Gesetzesänderung im vergangenen Jahr der Zugang zu Akten der Spionageabwehr (DST) generell verwehrt.

Fraglich ist nicht nur, ob die GKI mit ihren Forderungen beim Rat und bei den Regierungen der Mitgliedstaaten Gehör findet, sondern auch, ob Detailänderungen, wie der Versuch, unbestimmte Rechtsbegriffe näher zu definieren, die willkürliche Praxis der Behörden korrigieren können. Sicher ist jedoch, dass das Instrumentarium der Überwachung sich mehr denn je als unsinnig erweist: Bei rund 30.000 ausgeschriebenen Personen im Jahre 2005 erzielten die Polizei- und Grenzschutzbehörden der Schengen-Staaten insgesamt 2.236 Treffer.<sup>5</sup> Bei mehr als 90 Prozent der Betroffenen hat der SIS-Eintrag bis zum Ende des Jahres nur eine Erkenntnis gebracht: dass sie ein Jahr älter geworden sind.

---

<sup>5</sup> Zahlen s. Busch, H.: Der Traum von der restlosen Erfassung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), S. 29-43 (31, 33)



## Inland aktuell

### Bayerisches Versammlungsrecht

Der scheidende Verfassungsrichter Wolfgang Hoffmann-Riem ist „ein bisschen stolz“, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) das Grundrecht der Demonstrationsfreiheit gerettet habe. Denn wenn dieses „wegen der Neonazis zerfleddert worden wäre, dann wäre es für alle zerfleddert worden“.<sup>1</sup> Genau das scheint derzeit zu passieren. Die Föderalismusreform hat die Gesetzgebungskompetenz für das Demonstrationsrecht in die Hände der Länder gelegt. Sachsen arbeitet an einem Versammlungsgesetz, das den „Schutz der Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft“ regelt. Bayern geht einen Schritt weiter. In einer Rolle rückwärts soll der Brokdorf-Beschluss des BVerfG von 1985 überwunden und ungebührliches Demonstrieren verboten werden.<sup>2</sup>

Um der „Würde der Opfer“ der „nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft“ willen können Versammlungen an bestimmten Tagen und Orten beschränkt oder verboten werden (Art. 15). Die Möglichkeiten der Einschränkung werden ausgedehnt auf potentielle Meinungsäußerungen, die die Würde der Opfer beeinträchtigen (Art. 15 Abs. 2). Aber auch gegen „Linksextremistische Versammlungen“, deren Teilnehmer das Grundrecht „missbrauchen“, so die einleitende Problembeschreibung, soll die Polizei leichter vorgehen können. In Art. 7 wird das „Uniformierungsverbot“ um ein allgemeines „Militanzverbot“ erweitert und richtet sich gegen die Ausdrucksformen von „Autonomen“ und „schwarzem Block“. Ein Verstoß gegen das Verbot der Militanz kann nun als unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit geahndet werden.

Die öffentliche Ordnung wird als Schutzgut eingeführt, wie auch die „Rechte Dritter“ nicht „unzumutbar beeinträchtigt“ werden dürfen (Art. 15 Abs. 1). Auf die Gleichrangigkeit der Rechte kommt es nicht an. Dem zwingend polizeilich anzumeldenden Leiter wird die Verantwortlichkeit

---

1 Frankfurter Rundschau v. 22.3.2008

2 Sachsen: LT-Drs. 4/11380 v. 27.2.2008; Bayern: LT-Drs. 15/10181 v. 11.3.2008

für das gesamte Geschehen aufgebürdet; ihm drohen Strafen. Die Polizei darf Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen (Art. 9). Ausufernd werden in Art. 20 und 21 Straf- und Bußgeldvorschriften für jeden möglichen Verstoß gegen eine der unbestimmt definierten Vorschriften erlassen.

(Elke Steven)

### **Ausländische „Gefährder“ im Visier des Staatsschutzes**

Seit drei Jahren gibt es nun schon die Arbeitsgruppe „Statusrechtliche Begleitmaßnahmen“ (AG Status). Hier arbeiten Abgesandte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundeskriminalamts (sowie anlassbezogen auch VertreterInnen der Bundespolizei, der Bundesanwaltschaft und der Länder) zusammen, um möglichst frühzeitig zu erkennen, ob bei nicht-deutschen Personen mit so genanntem extremistischem/terroristischem Hintergrund aufenthaltsrechtliche Maßnahmen angezeigt sind.

Der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zufolge waren Ende 2007 in der AG Status 95 Verfahren anhängig (24 neue Fälle im letzten Jahr).<sup>3</sup> Bis Ende 2007 hatten 24 Flüchtlinge auf Betreiben der AG Status ihre Anerkennung verloren (ein neuer Fall in 2007) – in der Hälfte der Fälle inzwischen rechtskräftig. Abgeschoben wurde bisher aber nur ein Tunesier. In 48 Fällen hatte die AG Status Ausweisungsverfügungen empfohlen (11 Mal in 2007) – von denen sind 30 rechtskräftig. Und von den bundesweit insgesamt 24 Überwachungsanordnungen nach § 54a AufenthG hatte die AG Status 13 initiiert (5 Mal in 2007).

Auf Länderebene werden immer mehr analoge Arbeitsgruppen gegründet, mit denen das BAMF dann kooperiert. Waren es in 2006 noch vier Länder-AGs<sup>4</sup>, so sind es ein Jahr später bereits sechs mehr gewesen.<sup>5</sup>

(Mark Holzberger)

---

<sup>3</sup> BT-Drs. 16/8119 v. 15.2.2008

<sup>4</sup> Beschleunigte Identifizierung und Rückführung von Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus/Extremismus (Bayern); Antiterrorismuskordinierung (HH); Sicherheitskonferenz (NRW); AG Rückführung ausländischer Gefährder (Rheinland-Pfalz)

<sup>5</sup> AG Aufenthaltsbeendigung als gefährlich einzustufender Ausländer (Baden-Württemberg); AG Extremistische Ausländer (Berlin); Ständige Arbeitsgruppe Aufenthalt und Einbürgerung (Brandenburg); Facharbeitskreis Terrorismusbekämpfung (Mecklenburg-Vorpommern); AG Einzelfälle (Niedersachsen); Aufenthaltsrechtliche Behandlung extremistischer/terroristischer Ausländer (Schleswig-Holstein)

## Online-Durchsuchungen: Erste Entwürfe aus Bayern

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Urteil vom 27. Februar 2008 die Regelung über so genannte Online-Durchsuchungen im nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzgesetz als nichtig verworfen.<sup>6</sup> Zugleich hat es den Gesetzgebern in Bund und Ländern unter engen Voraussetzungen die Schaffung entsprechender Befugnisse jedoch ausdrücklich gestattet.

Als erstes Bundesland hat Bayern auf diese Möglichkeit mit einem Gesetzentwurf reagiert:<sup>7</sup> Die Online-Durchsuchung soll Einzug in das Bayerische Verfassungsschutzgesetz (BayVSG) halten, dort als „Verdeckte Online-Datenerhebung“ bezeichnet (Art. 6e BayVSG-E). In Übereinstimmung mit den Vorgaben des BVerfG wird für den heimlichen Zugriff auf informationstechnische Systeme das Vorliegen von tatsächlichen Anhaltspunkten einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut verlangt. Auch müht sich der Entwurf, den Kernbereich privater Lebensgestaltung, also die „digitale Intimsphäre“, zu schonen, soweit dies „informationstechnisch und ermittlungstechnisch“ möglich ist. Als notwendige Begleitmaßnahme soll dem Landesamt für Verfassungsschutz darüber hinaus gestattet werden, heimlich Sachen zu durchsuchen sowie die Wohnung des Betroffenen zu betreten und zu durchsuchen (Art. 6g BayVSG-E). Erstmals seit 1989 würde damit eine deutsche Sicherheitsbehörde die Erlaubnis zur heimlichen Hausdurchsuchung erhalten. Hiermit ist untrennbar die Betroffenheit des Wohnungsgrundrechts (Art. 13 GG) verbunden, das entsprechende Maßnahmen allerdings nicht gestattet. Es verwundert daher kaum, dass im Zuge der – bundesweit geführten – Diskussion über die Einführung von Online-Durchsuchungen eine (abermächtige) Verfassungsänderung gefordert wird.<sup>8</sup>

Unabhängig davon wurde in Bayern die Frage aufgeworfen, ob die Abwehr von konkreten Gefahren dem Verfassungsschutz zu übertragen sei, der seiner Zuständigkeit nach ja vor allem Beobachtungsaufgaben wahrnehmen soll.<sup>9</sup> Immerhin befindet sich – insoweit folgerichtig – in Bayern auch eine polizeirechtliche Befugnis in Planung.

(Fredrik Roggan)

---

6 Neue Juristische Wochenschrift 2008, H. 12, S. 822–837

7 LT-Drs. 15/10313 v. 1.4.2008

8 s. Berliner Zeitung v. 4.4.2008

9 LT-Protokoll 15/118 v.3.4.2008, S. 33-38

## Steuerfahndung im Internet

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion gibt die Bundesregierung (spärliche) Hinweise auf die systematische Ausforschung des Internets durch die Finanzverwaltungen und den Zoll.<sup>10</sup> Auf der Suche nach in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen, die steuerlich nicht registriert sind, wird die Suchmaschine XPIDER eingesetzt, die in der Lage ist, „automatisiert Internetseiten zu identifizieren, die anhand vorgegebener eindeutiger Merkmale auf eine unternehmerische Tätigkeit schließen lassen“. Nach Angaben der Regierung kann das System „Angebote und Verkäufe aus Online-Verkaufs- und Versteigerungsplattformen anbieterbezogen“ zusammenfügen. Eine Suche nach den Kunden im Internethandel erfolge jedoch „keinesfalls“.

Zwischen Februar 2006 und Januar 2008 überprüfte XPIDER „durchschnittlich 100.000 Seiten täglich auf steuerlich relevante unternehmerische Aktivitäten“; d.h. in den zwei Jahren wurden rund 70 Mio. Internetseiten durchsucht. Da für die Besteuerungsverfahren die Landesfinanzbehörden zuständig sind und diese keine diesbezüglichen Meldungen an die Bundesregierung gegeben hätten, verfüge die Bundesregierung über „keinerlei Informationen“ darüber, wie viele XPIDER-Treffer zu verzeichnen gewesen seien und ob von Dritten (etwa den Auktionshäusern) Auskünfte über die verdächtigen Seiten eingeholt worden seien. Ergebnis: Die staatliche Überwachung des Internets schreitet voran; Umfang und Wirkungen sind weiterhin ungewiss.

## Telefonüberwachung in Berlin

Berlins Justizsenatorin gab im März Auskunft über den Umfang der Telefonüberwachung (nach der Strafprozessordnung) in der Hauptstadt:<sup>11</sup> Demnach wurden 2007 in 178 Ermittlungsverfahren Telefone abgehört; in weiteren 12 Verfahren waren die Überwachungsanordnungen gerichtlich abgelehnt worden. Während sich die Zahl der abgehörten Anschlüsse und der Betroffenen gegenüber dem Vorjahr verdoppelte, nahmen die überwachten Gespräche um ca. 15.000 auf insgesamt 937.509 zu.

(beide: Norbert Pütter)

---

<sup>10</sup> BT-Drs. 16/7978 v. 6.2.2008

<sup>11</sup> Pressemitteilung der Berliner Senatsverwaltung für Justiz v. 4.3.2008

## Meldungen aus Europa

### „Atlas“-Beschluss

Im November 2006 hatte Österreich die Initiative für einen Beschluss „über die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Spezialeinheiten der Mitgliedstaaten in Krisensituationen“ ergriffen, ein Jahr danach einigte sich der Rat auf dessen „allgemeine Ausrichtung“, Mitte Februar 2008 präsentierte seine Polizeiarbeitsgruppe einen „endgültigen Entwurf“.<sup>1</sup> Mit dem demnächst zu erwartenden Ratsbeschluss wird die seit 2002 existierende Kooperation der Spezial- bzw. Anti-Terroreinheiten der Mitgliedstaaten rechtlich abgesegnet.

Ins Leben gerufen wurde die so genannte Atlas-Gruppe im Januar 2002 bei einem Treffen in Brüssel, zu dem die deutsche GSG 9, die Anti-Terror-Einheit der französischen Gendarmerie (GIGN) und deren belgisches Pendant (DSU) geladen hatten. Unter dem Dach der Task Force der Polizeichefs treffen sich halbjährlich Vertreter von 32 Einheiten aus allen 27 EU-Staaten. Neueste Berichte lassen darauf schließen, dass auch zwei Nicht-EU-Staaten an der Atlas-Gruppe beteiligt sind. Aus der BRD ist neben der GSG 9 das „Spezialeinsatzkommando“ der baden-württembergischen Polizei präsent.<sup>2</sup>

Bisher beruhte die Arbeit der Atlas-Gruppe nur auf einer informellen „Konvention“. Versuche, den Einsatz solcher Gruppen jenseits der jeweiligen nationalen Grenzen zu verrechtlichen – etwa durch einen Zusatzartikel 41a des Schengener Durchführungsübereinkommens<sup>3</sup> –, waren bisher gescheitert. Der jetzt vorliegende Beschlussentwurf profitiert von der Debatte um die „Vertiefung“ der polizeilichen Zusammenarbeit, die mit der Überführung des Prüm Vertrages in EU-Recht einher geht.<sup>4</sup> Art. 18 des Prüm-Beschlusses bezieht sich allerdings nur auf die gegenseitige

---

1 Amtsblatt der Europäischen Union C 321 v. 29.12.2006; Ratsdok. 14617/07 v. 8./9.11.2007; Ratsdok. 6475/08 v. 14.2.2008

2 BT-Innenausschuss, A-Drs. 16(4)207 v. 10.5.2007; vienna-online v. 7.4.2008

3 Ratsdok. 8434/05 v. 25.4.2005 und 13937/05 v. 3.11.2005

4 Ratsdok. 11896/07 v. 17.9.2007

Hilfeleistung bei Massenveranstaltungen, schweren Unglücksfällen und Naturkatastrophen, nicht aber auf „von Menschen verursachte Krisensituationen“. Solche sollen nach Art. 2 Abs. 2 des Atlas-Beschlussentwurfs dann gegeben sein, wenn „die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaates berechtigten Grund zu der Annahme haben, dass eine Straftat vorliegt, die eine ernsthafte physische Bedrohung für Personen, Eigentum, Infrastrukturen oder Institutionen in diesem Mitgliedstaat darstellt.“ Statt die in Frage kommenden Delikte – etwa Flugzeugentführungen oder Geiselnahmen – in einem Katalog aufzuführen, wird auf den unklaren Terrorismus-Rahmenbeschluss von 2002 verwiesen. Nach Art. 3 des Entwurfs „kann“ ein Mitgliedstaat in solchen Situationen „darum bitten ... von einer Spezialeinheit eines anderen Mitgliedstaates unterstützt zu werden“. Ob letzterer die Bitte erhört, ist seine Sache. Je nach Vereinbarung kann diese „Hilfeleistung“ bis zur „Durchführung von Operationen, erforderlichenfalls unter Einsatz von Waffen“ gehen. Der Beschluss verpflichtet zwar zu nichts, allerdings wird er mit ziemlicher Sicherheit darauf hinauslaufen, dass die EU-Staaten untereinander solche Vereinbarungen auf Vorrat ausarbeiten.

Die unmittelbare Wirkung des Beschlusses besteht jedoch darin, dass die Atlas-Gruppe in Zukunft formell ein EU-Gremium ist und ihre Treffen, ihre Übungen und ihre Infrastruktur aus dem Haushalt der Union finanziert werden. Umwege wie 2002, als man versuchte, eine Durchführbarkeitsstudie für ein Kommunikationssystem und eine Operationszentrale der Spezialeinheiten aus dem Europol-Haushalt querzufinanzieren, werden nicht mehr nötig sein.<sup>5</sup>

### **„Troublemakers“ ins SIS**

Heimlich, still und leise präsentierte die deutsche Delegation am 22. Oktober 2007 im Artikel 36-Ausschuss, dem höchsten Gremium der 3. Säule unterhalb des Rates, ein Papier über die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) für den Informationsaustausch über „gewalttätige Störer“ bei Massenveranstaltungen, insbesondere bei Großdemonstrationen anlässlich von Gipfeltreffen und bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung. Dem Protokoll zufolge überwies der Aus-

---

<sup>5</sup> Ratsdok. 14953/02 v. 2.12.2002 und 10550/03 v. 16.6.2003

schuss die Angelegenheit an die SIS-Arbeitsgruppe.<sup>6</sup> Das ursprüngliche deutsche Papier findet sich nicht im Register des Rates. Zwei weitere Dokumente der SIS-Arbeitsgruppe vom März und April 2008, letzteres erneut von der deutschen Delegation, sind für die Öffentlichkeit gesperrt.<sup>7</sup>

Ein solcher Informationsaustausch stand seit 2001 immer wieder zur Diskussion. Anlässe dafür waren zum einen die Auseinandersetzungen beim EU-Gipfel in Göteborg und beim G8-Treffen in Genua im Sommer 2001. Zum anderen bot sich beim Aufbau des SIS II die Gelegenheit, die Ausschreibungskategorien in diesem System um neue zu ergänzen. In den im Herbst 2006 verabschiedeten Rechtsgrundlagen für das SIS II hatte man darauf jedoch verzichtet – vorerst. Allerdings war klar, dass das neue System so konzipiert werden sollte, dass eine solche Ergänzung jederzeit möglich wäre. Bei einer ersten Diskussion in der SIS-Arbeitsgruppe Ende Januar 2008 war unter anderem diskutiert worden, die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung nach Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens für diesen Informationsaustausch zu nutzen. Allerdings erlaubt es Art. 99 nicht, die betreffende Person präventiv in Gewahrsam zu nehmen und damit von der Teilnahme an der Veranstaltung, der Demonstration oder dem Fußballspiel abzuhalten.

In der SIS-Arbeitsgruppe hat die BRD nun Werbung für die Variante gemacht, die hierzulande bereits seit Jahrzehnten besteht: Danach ist es möglich, den Datenbestand der „Störerdateien“ (Gewalttäter Sport; Straftäter linksextremistisch motiviert – Limo, rechtsextremistisch motiviert – Remo; Ausländerextremismus – Aumo) ganz oder teilweise temporär ins INPOL-Fahndungsregister zu transferieren. In ihrem Papier vom April dieses Jahres macht die deutsche Delegation zusätzlich klar, dass es für die Einstufung als „gewalttätiger Störer“ keiner Verurteilung bedarf, sondern es vielmehr ausreicht, dass die betroffene Person einer einschlägigen Straftat verdächtigt oder beschuldigt wurde. Eine solche (temporäre) Ausschreibung versorge die zuständigen Polizeibehörden mit Informationen und erlaube ihnen ein „effektives“ Handeln, d.h. die Anwendung des gesamten Repertoires präventiv-polizeilicher Maßnahmen. Wie die Polizei anderer Schengen-Staaten mit dieser Information umgehe, müsse sie dann aufgrund ihres nationalen Rechts entscheiden. Die SIS-Arbeitsgruppe hat nun die Kommission um eine Durchführbarkeitsstudie angefragt. Wenn

---

6 Ratsdok. 15079/07 v. 13.11.2007

7 Ratsdok. 7544/08 v. 14.3.2008 und 8204/08 v. 7.4.2008

eine solche vorliegt, ist ein politisches Vorhaben in der 3. Säule der EU erfahrungsgemäß kaum mehr zu stoppen.

### **Prümer Vorbild für den Datenaustausch BRD-USA**

Der Vertrag von Prüm, der derzeit in wesentlichen Teilen in EU-Recht überführt wird, wird nun zum Modell des Datenaustauschs zwischen der BRD und den USA. Am 11. März 2008 paraphierten Bundesjustizministerin Brigitte Zypries und Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble sowie die US-Minister für Justiz und „Heimatschutz“, Michael Mukasey und Michael Chertoff, einen Vertrag „über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität“.<sup>8</sup> Beide Staaten gewähren danach Online-Zugriff auf ihre Fingerabdruck- und DNA-Profildateien. Ergibt der Abgleich Übereinstimmungen („hits“), kann über nationale Kontaktstellen um Übermittlung der Personalien der Betroffenen sowie weiterer Informationen ersucht werden.

Zur „Verhinderung terroristischer Straftaten“ erlaubt Art. 10 des Abkommens darüber hinaus auch eine „spontane“ Weitergabe von personenbezogenen Daten über die Kontaktstellen – und zwar zum einen dann, wenn „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, dass die Betroffenen „terroristische Straftaten“ oder solche, die „mit Terrorismus oder einer terroristischen Vereinigung in Zusammenhang stehen“, begangen werden. Zum anderen ist eine Übermittlung ohne vorheriges Ersuchen möglich, wenn die Behörden vermuten, dass eine Person „eine Ausbildung zur Begehung“ solcher Straftaten durchlaufen hat. Damit nimmt der Vertrag eine Verschärfung der §§ 129a und b des Strafgesetzbuchs vorweg, die sich Innenminister Schäuble seit längerem wünscht und die auch die EU-Kommission kürzlich vorgeschlagen hat. Übermittelt werden in diesen Fällen nicht nur die Personalien, sondern auch eine „Darstellung der Tatsachen“, aus denen sich eine solche Annahme ergeben soll. Die Weitergabe kann zwar an Bedingungen geknüpft werden, diese dürfen allerdings keine „allgemeinen Einschränkungen in Bezug auf die Rechtsnormen ... für die Verarbeitung personenbezogener Daten“ enthalten. Von einem wirkungsvollen Datenschutz kann hier definitiv nicht die Rede sein.

(sämtlich: Heiner Busch)

---

<sup>8</sup> Bundesministerium der Justiz: Pressemitteilung v. 11.3.2008



## Chronologie

zusammengestellt von Jan Wörlein

### Dezember 2007 (Nachtrag)

19.12.: **'Ndrangheta-Mitglieder verhaftet:** Die Polizei verhaftet aufgrund eines Amtshilfeersuchens italienischer Ermittlungsbehörden in Oberhausen und Frechen (Nordrhein-Westfalen) zwei mutmaßliche Mitglieder der mafiösen Organisation, der die sechs Morde vor einer Duisburger Pizzeria im August 2007 zur Last gelegt werden. Gleichzeitig werden zwei weitere Männer in San Luca in Italien verhaftet.

20.12.: **Durchsuchungen nicht rechtmäßig:** Der Bundesgerichtshof (BGH) stellt die Unzulässigkeit der Hausdurchsuchungen im Vorfeld des G8-Gipfels fest. Da es sich bei den G8-Gegnern nicht um eine terroristische Vereinigung handele, sei die Bundesanwaltschaft für die Ermittlungen nicht zuständig gewesen. (Az.: StB 12/07, 13/07 und 47/07; s.a. S. 58-63 in diesem Heft)

26.12.: **Urteil gegen rechte Schläger:** Das Landgericht (LG) Neuruppin verurteilt einen 23-jährigen und einen 26-jährigen Mann wegen des Angriffs auf einen Inder zu Haftstrafen von eineinhalb Jahren bzw. drei Jahren und einem Monat.

### Januar 2008

01.01.: **Suizid in Abschiebehaft:** Ein 28-jähriger tunesischer Flüchtling erhängt sich einen Tag nach seiner Inhaftierung in seiner Zelle im Abschiebegefängnis Berlin-Köpenick.

03.01.: **Beugehaft für Ex-RAFler:** Der BGH ordnet Beugehaft gegen Brigitte Mohnhaupt, Knut Folkerts und den noch inhaftierten Christian Klar an. Durch die Haft sollen die drei gezwungen werden, Aussagen zur Ermordung des damaligen Generalbundesanwaltes Siegfried Buback im Jahr 1977 zu machen. Der Vollzug des Beschlusses wird bis zur Entscheidung über die Beschwerde der drei ausgesetzt.

14.01.: **BGH hebt Urteil auf:** Der BGH hebt ein Urteil des LG Potsdam über den Angriff von drei Angehörigen der linken Szene auf einen jungen Rechten auf. Dem Revisionsantrag eines der Verurteilten, der eine Bewährungsstrafe von sechs Monaten erhalten hatte, wird stattgegeben. Die Verurteilung der beiden anderen wurde bestätigt.

16.01.: **Hausdurchsuchungen bei Antifa:** Die Berliner Polizei durchsucht zwei Wohnungen von Mitgliedern der antifaschistischen Linken in Kreuzberg. Drei Männern wird ein Verstoß gegen das Kunsturhebergesetz vorgeworfen, weil sie auf einem Plakat Fotos von 40 Personen aus dem rechten Spektrum ohne deren Einwilligung veröffentlicht hatten. Bei beiden Durchsuchungen wurden die Türen der Wohnungen durch Rammböcke zerstört. Nachdem bekannt wurde, dass die Berliner Polizei die Namen der drei Beschuldigten an die Abgebildeten weitergegeben hatte, bedauert Polizeipräsident Dieter Glietsch am 22.1. die Weitergabe.

17.01.: **Ramelow darf nicht überwacht werden:** Das Kölner Verwaltungsgericht (VG) erklärt die Überwachung des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der „Linken“ im Bundestag, Bodo Ramelow, durch das Bundesamt für Verfassungsschutz für rechtswidrig. (Az.: 20 K 3077/06)

19.01.: **Gefängnisfolter:** In der niedersächsischen Justizvollzugsanstalt (JVA) Salinenmoor misshandeln ein 33-jähriger und ein 28-jähriger Häftling einen Mitgefangenen schwer. Nach potenziell lebensgefährlichen Schlägen und Tritten zwingt einer der beiden Häftlinge das Opfer zum Oral- und Analverkehr. Sie erwägen auch, den Mann zum Selbstmord zu zwingen. Am 19.3. erhebt die Staatsanwaltschaft Lüneburg Anklage wegen gefährlicher Körperverletzung.

23.01.: **PKK-Funktionär verurteilt:** Das Kammergericht (KG) Berlin verurteilt den 58-jährigen Kurden Muharrem A. zu einer Haftstrafe von zwei Jahren und neun Monaten wegen der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung.

24.01.: **Strategisches Abhören rechtmäßig:** Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) lehnt die Klage eines in Deutschland lebenden Jordaniens ab, der nach dem 11. September 2001 im Zuge der strategischen Fernmeldeüberwachung abgehört und anschließend zu einer achtjährigen Haftstrafe wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung verurteilt worden war. Der Bundesnachrichtendienst dürfe Telefonate

auch dann abhören, wenn keine konkrete Gefahr für Deutschland bestehe. (Az: BVerwG 6A 1.07)

**Urteil gegen Terrorverdächtigen:** Das Oberlandesgericht (OLG) Schleswig verurteilt den Deutsch-Marokkaner Redouane E. H. wegen Unterstützung von Al-Qaida zu fünf Jahren und neun Monaten Haft. Der Verurteilte soll über das Internet Selbstmordattentäter für den Irak rekrutiert und 2.000 Euro an die Terrororganisation überwiesen haben.

**26.01.: Tumulte in Frankfurt:** In Frankfurt/Main endet eine Demonstration gegen Studiengebühren mit 208 Festnahmen. Eine Gruppe von Demonstrierenden verlässt die offizielle Demonstrationsroute und liefert sich eine Verfolgungsjagd mit der Polizei. Barrikaden werden gebaut, die Polizei setzt Schlagstöcke ein. Schließlich werden die Demonstrierenden eingekesselt.

**30.01.: Akteneinsicht:** Das VG Berlin gibt der Klage eines Aktivisten des Berliner Sozialforums statt, dem das Landesamt für Verfassungsschutz Einsicht in die über ihn gesammelten Unterlagen verweigert hatte. Die Behörde könne die Auskunft nicht pauschal verweigern, sondern nur in begründeten Einzelfällen, etwa wenn V-Leute des Amtes durch die Einsicht enttarnt werden könnten.

## **Februar 2008**

**03.02.: Wohnhausbrand in Ludwigshafen:** Bei dem Brand in dem von Türken bewohnten Haus sterben neun Menschen. Vermutungen, es könne sich um einen Anschlag handeln, werden durch die Ermittlungen nicht bestätigt. Die Brandursache bleibt einstweilen unklar.

**07.02.: Karlsruhe verurteilt Durchsuchung:** Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) rügt in einer Entscheidung die Unverhältnismäßigkeit der Durchsuchung einer Arztpraxis, bei der es um einen angeblichen Abrechnungsbetrug von 75 Euro ging. Der Verdacht stützte sich alleine auf die Behauptung einer Patientin. (Az.: 2 BvR 1219/07)

**NPD-Räume durchsucht:** In Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen beschlagnahmt die Polizei Geschäftsunterlagen der Partei. Funktionäre sollen Geld aus der Parteikasse illegal abgezweigt haben.

**12.02.: Weniger Gewalt:** Nach Angaben der Berliner Opferberatungsstelle ReachOut wurden im vergangenen Jahr in der Hauptstadt 112

rechte, rassistisch oder antisemitisch motivierte oder homophobe Angriffe bekannt. 2006 waren 166 Angriffe registriert worden.

**BASO bleibt verboten:** Das Berliner Oberverwaltungsgericht (OVG) lehnt die Klage eines Mitglieds der 2005 verbotenen Neonazi-Kameradschaft „Berliner Alternative Südost“ aus formalen Gründen ab. Statt des Mannes hätte der Verein klagen müssen.

**Überwachung von Scientology:** Nach einem Urteil des OVG Münster darf das Bundesamt für Verfassungsschutz die Organisation weiterhin mit nachrichtendienstlichen Mitteln überwachen. (Az.: 5 A 130/05)

14.02.: **Hausdurchsuchungen im Steuerskandal:** Die Staatsanwaltschaft Bochum lässt die Wohnung des Post-Chefs Klaus Zumwinkel aufgrund des Verdachtes auf Steuerhinterziehung durchsuchen. Die Steuerfahndung durchsucht in der Folge weitere 25 Objekte im Bundesgebiet. Hintergrund für die Ermittlungsverfahren sind vom Bundesnachrichtendienst angekaufte geheime Informationen über Kontoinhaber in Liechtenstein. Insgesamt werden 150 Personen der Steuerhinterziehung beschuldigt.

17.02.: **Tod nach Rangelei im Polizeirevier:** Im nordrhein-westfälischen Hagen wird der 26-jährige Türke Adem Ö. bäuchlings mit Kabelbindern an Händen und Füßen gefesselt. Er fällt ins Koma und verstirbt am 5. März an einem Gehirnödem. Neben der Staatsanwaltschaft kündigen sowohl das türkische Justizministerium als auch Amnesty International eine Untersuchung an.

19.02.: **Freispruch für G8-Clown:** Das Amtsgericht Rostock spricht einen 26-Jährigen von dem Vorwurf frei, gegen das Vermummungsverbot verstoßen zu haben. Bei Vorkontrollen auf dem Rostocker Bahnhof im Juni 2007 hatte die Polizei im Rucksack des Mannes u.a. eine Clownsperücke gefunden. Die Polizei hatte ihn daraufhin sieben Stunden festgehalten.

20.02.: **Selbsttötung eines Polizisten:** Nach Dienstschluss erschießt sich in Berlin ein 36-jähriger Schutzpolizist, nachdem er die Tat gegenüber Kollegen angekündigt hatte. Versuche der Polizei, den Mann von seiner Tat abzuhalten, scheitern.

21.02.: **Abschiebung nach Tschetschenien möglich:** Der Hessische Verwaltungsgerichtshof lehnt einen generellen Abschiebestop für Tschetschenen ab. Nur eine tatsächliche oder unterstellte Verbindung zur

Truppe des Separatistenführers Aslan Madschadow verhindere eine Abschiebung im Einzelfall.

**Haft für Terrorplaner:** Das OLG Schleswig verurteilt einen 33-jährigen Jordanier zu einer Haftstrafe von zwei Jahren wegen Gründung einer ausländischen terroristischen Vereinigung. Der Mann habe 2006 über das Internet eine Gruppe gegründet, die Ausbildungslager für Terroristen im Sudan einrichten wollte.

22.02.: **Kritik an Abschiebungen:** Der UN-Sonderbeauftragte für das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz, fordert die Bundesregierung auf, die Kinderrechtskonvention der UN lückenlos umzusetzen. Die Abschiebung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge, die zur Schule gehen, verstoße klar gegen die Konvention.

27.02.: **Drogen für Tippgeber:** In Bremen werden die Diensträume und Wohnungen von sechs Beamten einer zivilen Einsatzgruppe der Schutzpolizei durchsucht. Marihuana und Haschisch werden sichergestellt. Die Polizisten sollen damit Tippgeber aus der Drogenszene belohnt haben.

**Online-Durchsuchungen begrenzt:** In seinem Urteil über das nordrhein-westfälische Verfassungsschutzgesetz schränkt das BVerfG die Möglichkeiten der staatlichen Online-Durchsuchung von Computern ein. Der Kernbereich privater Lebensgestaltung müsse vor Ausforschung geschützt werden; außerdem sei die Maßnahme nur zulässig, wenn wichtige Rechtsgüter gefährdet seien. (Az.: 1 BvR 370/07 und 1 BvR 595/07)

**Razzia gegen rechts:** In acht Bundesländern durchsucht die Polizei Wohnungen auf der Suche nach Musik mit rechtsextremem Gedankengut. 24 Computer, 50 Speichermedien und 3.500 Musik-CDs werden beschlagnahmt.

29.02.: **Waffengesetz verschärft:** Der Bundestag beschließt, das öffentliche Führen von Anscheinwaffen sowie das Tragen von Messern mit feststehender Klinge und einer Länge von mehr als 12 cm zu verbieten.

## **März 2008**

04.03.: **14.731 Telefone mehr belauscht:** Die Berliner Justizsenatorin Gisela von der Aue berichtet, dass im vergangenen Jahr 937.509 Telefonate in der Hauptstadt abgehört wurden (vgl. S. 83 in diesem Heft).

07.03.: **Polizist schießt auf Mann:** Während eines Einsatzes in Geislingen (Baden-Württemberg) trifft ein Beamter einen 36-Jährigen ins Bein und verletzt ihn schwer. Der Mann hatte vier Polizisten mit einer Schreckschusspistole bedroht und auf mehrere Warnschüssen nicht reagiert.

**Geiselnahme beendet:** Durch Schüsse auf den 17-jährigen Geiselnnehmer wird die Verkäuferin eines Darmstädter Supermarktes unverletzt von der Polizei befreit. Der Mann hatte die Angestellte mit einer Spielzeugwaffe bedroht und in seine Gewalt gebracht.

08.03.: **Toter nach Randalen:** In Leipzig wird ein unbeteiligter 28-Jähriger am Rande einer Straßenschlacht durch einen Kopfschuss getötet. Ein 37-jähriger Mitarbeiter einer Sicherheitsfirma wird durch Messerstiche schwer verletzt. Auslöser der Randalen ist ein Streit einiger Besucher einer Diskothek, der sich zu einer Straßenschlacht mit insgesamt 150 Beteiligten entwickelt.

10.03.: **V-Mann verurteilt:** Das LG Bielefeld verurteilt Sebastian S. wegen Rauschgifthandels zu drei Jahren und neun Monaten Haft. Der Mann hatte jahrelang für den Verfassungsschutz die rechte Szene bespitzelt. Die Ermittlungen gegen seinen V-Mann-Führer, der ihn vor Polizeieinsätzen gewarnt haben soll, werden am 10.4. eingestellt, da es der Staatsanwaltschaft nicht gelang, dessen Identität zu ermitteln.

11.03.: **Nachts kein Alkohol:** Die baden-württembergische Regierung legt einen Gesetzentwurf vor, der den Verkauf von Alkohol zwischen 22.00 und 5.00 Uhr in Supermärkten, Tankstellen und Kiosken verbietet.

**Transatlantische Vereinbarung:** Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) und Bundesjustizministerin Brigitte Zypries (SPD) paraphieren mit ihren amerikanischen Amtskollegen ein Abkommen, das den Informationsaustausch über terroristische „Gefährder“ verbessern und den gegenseitigen Zugriff auf polizeiliche Datenbanken ermöglichen soll. (s. S. 86 in diesem Heft)

**Karlsruhe stoppt Kfz-Kennzeichenscann:** Das BVerfG erklärt die hessische und schleswig-holsteinische Befugnis zum automatischen Abgleich von Nummernschildern für verfassungswidrig. Die Bestimmungen in den Polizeigesetzen seien zu unbestimmt und verletzen das Recht auf informelle Selbstbestimmung. (Az.: 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07)

**Polizeilicher Todesschuss:** Im nordrhein-westfälischen Ratingen erschießt ein Polizist einen 43-jährigen, der zuvor zwei Bekannte in ihrer Wohnung bedroht und festgehalten hatte. Der tödliche Schuss fällt, als der offenkundig verwirrte Mann aus der Wohnung flüchtet und die mittlerweile alarmierte Polizei mit großen Küchenmessern angreift.

12.03.: **Verfahren gegen Soldaten eingestellt:** Die Staatsanwaltschaft Tübingen stellt das Ermittlungsverfahren gegen zwei KSK-Soldaten wegen des Verdachts auf Körperverletzung im Fall Murat Kurnaz ein. Die Glaubwürdigkeit Kurnaz' habe aufgrund fehlender und widersprüchlicher Zeugenaussagen nicht abschließend geklärt werden können. Das Verfahren war bereits im Mai 2007 eingestellt und aufgrund einer Beschwerde von Kurnaz wieder aufgenommen worden.

14.03.: **Polizeilicher Todesschuss:** Im bayerischen Hassberge töten Beamte einen 30-jährigen US-Soldaten, der zunächst seine Ex-Freundin mit einem Sturmgewehr bedrohte hatte. Als er die Waffe auch auf die von der Frau alarmierte Polizei richtet, kommt es zu einem Schusswechsel mit den Beamten des Sondereinsatzkommandos. Trotz einer Notoperation stirbt der Mann an seinen Verletzungen.

17.03.: **Prozess gegen DKHP-C Mitglieder:** Vor dem OLG Stuttgart beginnt der Prozess gegen fünf mutmaßliche Mitglieder der türkischen Revolutionären Volksbefreiungspartei-Front DHKP-C. Ihnen wird Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung vorgeworfen, da sie hochrangige Funktionäre der Europaorganisation der verbotenen Vereinigung seien.

19.03.: **Verbot von Neonazi-Verein:** Das OVG Berlin-Brandenburg bestätigt das Verbot der Neonazi-Kameradschaft „ANSDAPO“. Im Sommer 2005 war der Verein mit 18 Mitgliedern durch den brandenburgischen Innenminister Jörg Schönbohm verboten worden.

**Eilentscheidung zur Vorratsdatenspeicherung:** Das BVerfG erlaubt in einer vorläufigen Entscheidung über das Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung grundsätzlich die Speicherung von Telefondaten. Bis zur Entscheidung in der Hauptsache beschränkt es deren Weitergabe an die Strafverfolgungsbehörden jedoch auf die Verfolgung schwerer Straftaten. (Az.: 1 BvR 256/08)

21.03.: **Mann stirbt in Polizeizelle:** In Bochum wird ein 42-jähriger Mann leblos in einer Zelle aufgefunden, in die er wegen Alkoholisierung am Vorabend eingeliefert worden war. Eine polizeiliche Untersuchungs-

kommission soll den Fall klären. Gegen den Mann sei zu keinem Zeitpunkt polizeiliche Gewalt ausgeübt worden.

22.03.: **Tod in Gefangenessammelstelle:** Ein 68-jähriger alkoholisierter Mann stirbt nach seiner Einlieferung in eine Berliner Gefangenessammelstelle aus bisher ungeklärten Gründen. Zuvor hatte es die Feuerwehr abgelehnt, den auf einer Parkbank Schlafenden in ein Krankenhaus einzuliefern.

26.03.: **PKK-Führer festgenommen:** Wegen des Verdachts, ein führender Funktionär der verbotenen kurdischen Arbeiterpartei PKK zu sein, verhaftet das Bundeskriminalamt (BKA) in Berlin den 34-jährigen Türken Vakuf M.

27.03.: **Verbot rechtmäßig:** Das OVG Berlin-Brandenburg bestätigt das Verbot des rechtsextremistischen Schutzbundes Deutschland, das der brandenburgischen Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) im Juli 2006 verhängt hatte.

28.03.: **1.394 Drogentote:** Das BKA teilt mit, dass 2007 98 Menschen mehr an den Folgen ihrer Sucht gestorben sind als im Vorjahr. Damit stieg die Zahl der Drogentoten zum ersten Mal seit dem Jahr 2000 wieder.

29.03.: **Brandanschlag auf Wohnhaus:** Unbekannte verüben einen Brandanschlag auf ein von AusländerInnen bewohntes Haus im baden-württembergischen Backnang. Die Täter zünden gegen 5.00 Uhr morgens mit Brandbeschleunigern einen Kinderwagen an. Fünf Menschen werden leicht verletzt. Auf einer Wand des Hauses werden rechtsextreme Schmierereien entdeckt.

30.03.: **Neun neue Schengen-Länder:** Mit Inkrafttreten des Sommerflugplans werden Reisende an den Grenzen zu Polen, Tschechien, Ungarn, den baltischen Staaten, der Slowakei, Slowenien und Malta nicht mehr regelmäßig nach ihren Papieren gefragt.

31.03.: **Deutsche Polizisten bei der Euro 2008:** Das Bundesinnenministerium gibt bekannt, dass 1.700 deutsche PolizistInnen bei der Fußball-Europameisterschaft in Österreich und in der Schweiz eingesetzt werden. (s. S. 64-74 in diesem Heft)



## Literatur

### Zum Schwerpunkt

In der öffentlichen Rede über Europas Grenzen ist kaum ein Ausdruck so missverständlich wie der vom „Wegfall der Grenzen“. Selbst die korrekte Formulierung vom „Wegfall der Binnengrenzkontrollen“ zwischen den Schengen-Mitgliedstaaten verschleiert den Umstand, dass an die Stelle vollständiger Personen- und Warenkontrollen an den nationalstaatlichen Grenzen ein komplexes Kontrollarrangement getreten ist. Die nationale Grenze bleibt in diesem System weiterhin eine Option, zu der die Regierungen dann schreiten dürfen (und schreiten), wenn sie es für angezeigt halten, Ein- und Ausreisende zu kontrollieren und gegebenenfalls die Bewegungsfreiheit für Einzelne zu beschränken. Die beiden anderen, für den Alltag bedeutsameren Elemente des europäisierten Grenzregimes sind die Verlagerungen der Grenzen nach außen und innen. Die Sicherung der Außengrenzen mit technischen Sperren, mit polizeilichen und militärischen Mitteln und unter Einsatz moderner Überwachungstechnik sind ebenso Ausdruck der Grenzverschiebung nach außen wie die Einrichtung von Lagern in verschiedenen Anrainerstaaten der Union. Die neuen Grenzen im Innern zeigen sich an den ausgeweiteten Befugnissen, jede Person ohne Vorliegen von Verdacht oder Gefahr kontrollieren zu dürfen. Was vormals nur der Grenzübertritt erlaubte, ist nun beim Betreten eines Bahnhofs, bei der Fahrt auf der Autobahn oder beim Passieren eines „gefährlichen Ortes“ zulässig.

**Eigmüller, Monika:** *Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze*, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften) 2007, 263 S., EUR 29,90

In drei Kapiteln untersucht diese soziologische Dissertation die Voraussetzungen und Folgen der europäischen Grenzsicherung an den Schengen-Außengrenzen. Im ersten Kapitel wird eine „Theorie der Grenze“ entwickelt, die sich dahingehend zusammenfassen lässt, dass „Grenze“ als eine soziale Institution betrachtet wird, die einerseits aus Handlungen sozialer Akteure entsteht, andererseits aber unabhängig von deren

Absichten Wirkungen entfaltet. Das zweite Kapitel schildert unter der Überschrift „Die Politik der Grenze“ die Ziele und Instrumente der EU-Grenzpolitik. Nachdem die Zusammenarbeit in der „dritten Säule“ der EU und die Phasen hin zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik (d.h. vor allem einer Einwanderungs-Verhinderungspolitik) beschrieben werden, stellt die Autorin die beiden zentralen Dimensionen der Grenzsicherungspolitik vor: Abschottung und Kooperation mit bzw. Druck auf Drittstaaten. Am Beispiel Spaniens untersucht die Arbeit im dritten Kapitel die „Praxis der Grenze“. In diesem umfangreichsten Kapitel des Buches werden sowohl die Praktiken der Grenzsicherung vorgestellt, wie der Umfang und die Wirkungen der illegalen Migration. Die – gemessen an den europäischen Absichten – ineffektive „spanische Migrationsverhinderungspolitik“ erklärt die Autorin durch die ambivalenten Interessen von Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie die Ignoranz der Regierung gegenüber der Lage der „Illegalen“: „Profiteure sind schließlich alle, sowohl die inländische Wirtschaft, als auch die Konsumenten spanischer Produkte weltweit – nur die Migranten gehören nicht dazu.“ (S. 216). In ihrem kurzen Fazit weist Eigmüller auf die gewandelte räumliche und soziale Dimension der neuen europäischen Grenze hin: Im Raum sei sie „zugleich eine starre lineare Grenze, wie auch beweglicher Grenzsaum“; in sozialer Hinsicht sei die Außengrenzpolitik zwar nach innen motiviert (Binnenmarkt etc.), aber sie entfaltete ihre Wirkung maßgeblich nach außen, „indem sie vor allem das Verhalten der Menschen jenseits der Grenze strukturiert“ (S. 217 f.).

**Pflüger, Tobias u.a.:** *Was ist FRONTEX? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*, Brüssel, Berlin 2008, 52 S. ([www.imi-online.de/download/FRONTEX-Broschure.pdf](http://www.imi-online.de/download/FRONTEX-Broschure.pdf))

Diese im Auftrag des Europaabgeordneten Tobias Pflüger erstellte Broschüre gibt einen Einblick in Entstehungsgeschichte, Aufgaben, Arbeitsformen und bisherige Leistungen von FRONTEX. Eine Pflichtlektüre für alle, die sich über die Warschauer Agentur genauer informieren wollen – und die keine Angst vor dem Dschungel an Institutionen, Kooperationen, Projekten und Verfahren haben, der als Netzwerk auf den Seiten 26 f. grafisch und im Glossar auf den Seiten 42-50 in erläuternden Worten dargestellt wird.

**Georgi, Fabian:** *Migrationsmanagement in Europa. Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Saarbrücken (VDM Verlag Dr. Müller) 2007, 126 S., EUR 49,-*

Diese auf eine politikwissenschaftliche Diplomarbeit zurückgehende Veröffentlichung untersucht das „International Centre for Migration Policy Development“, eine zwischenstaatliche Einrichtung, die 1993 zunächst von Österreich und der Schweiz gegründet wurde, der sich aber mittlerweile neun weitere europäische Staaten angeschlossen haben. Georgi zeichnet die Gründungsmotive, die Aufgaben und die Leistungen des ICMPD nach. Ursprünglich als ein Instrument der Politikberatung und -koordination nach dem Fall des Eisernen Vorhangs gegründet, hat das Zentrum nicht nur seine Aufmerksamkeit von der Ost- auf die Südgrenze Europas gelegt, sondern es hat sich zu einer Dienstleistungsagentur entwickelt, deren Spektrum von der Organisation von Rückführungen bis zur Entwicklung strategischer Konzepte reicht. Der Autor sieht im ICMPD eine Einrichtung, „die einen umfassenden planerischen Zugriff auf Bevölkerung und ihre Zusammensetzung ermöglichen soll. Ihr Ziel ist es, Bevölkerungsbewegungen und damit die Zusammensetzung der Bevölkerung zu kontrollieren und auf verschiedenen Weise zu ‚verbessern‘“ (S. 107). Dass die Interessen der MigrantInnen in diesem Migrationsmanagement keinen Platz haben, ist offenkundig.

**Graf, Susanne:** *Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen. Polizeirechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der Schleierfahndung, Berlin (Duncker & Humblot) 2006, 414 S., EUR 87,80*

Wenn das Bundesinnenministerium die Veröffentlichung einer Arbeit mit einem „großzügigen Druckkostenzuschuss unterstützt“, dann ahnt das Publikum, was es erwarten darf. Insofern enttäuscht diese umfangreiche rechtswissenschaftliche Untersuchung der Schleierfahndung nicht. Die Autorin stellt die einschlägigen Regelungen im deutschen Polizeirecht (Begründung, Abgrenzung zu anderen Befugnissen, zulässige Maßnahmen, Umfang und Erfolge etc.) vor und prüft ihre verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit (wobei sich der europarechtliche Bezug mittlerweile durch den Schengener Grenzkodex verändert hat). Graf's Fazit lautet: „Die derzeit gültigen Schleierfahndungsnormen sind allesamt verfassungsgemäß“ (S. 374) – kleine Nachbesserungen werden allenfalls bei einzelnen Folgemaßnahmen vorgeschlagen. Die argumentativen Kunststücke, die die Autorin vollführen muss, um zu ihrem Ergebnis zu gelangen, sind beachtenswert: Da es nachweislich keine belastbaren

Erfolge der Schleierfahndung gibt, rettet sie sich mit dem Hinweis, die Kontrollen seien „nicht völlig ungeeignet“ (S. 372). Der Aufenthalt an einem gefährlichen Ort rechtfertige „die Inanspruchnahme des Bürgers“ (S. 373) – auch wenn geheimgehalten wird, welcher Ort von der Polizei als „gefährlich“ klassifiziert wird. Und dass „es bei Kontrollen zur Verhinderung unerlaubter Einreise zu einer erhöhten Inanspruchnahme von ausländischen Staatsangehörigen komme“, sei keine Diskriminierung, sondern „durch den Normzweck gerechtfertigt“ (S. 340) – obwohl das Selektionskriterium, wie jeder Reisende weiß, nicht die Staatsangehörigkeit ist, die man bekanntlich nicht sehen kann, sondern die Hautfarbe. Besonders entlarvend ist der Hinweis der Autorin, die Schleierfahndung sei deshalb rechtsstaatlich unbedenklich, weil sie sich „problemlos“ in die „allgemeine Tendenz ... eine(r) Vorverlagerung polizeilicher Aktivität“ einfüge. (S. 369). Denn genau in dieser entgrenzenden Vorverlagerung liegt das Problem.

**Niechziol, Frank; Schmucker, Mirko:** *Polizeiliche Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität nach Wegfall der Grenzübertrittskontrollen. Rechtliche Rahmenbedingungen und taktische Umsetzungsmöglichkeiten, in: Kriminalistik 2008, H. 2, S. 105-111*

Die Autoren stellen den Schengener Grenzkodex und die Strategien der deutschen Polizeien zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität dar. Durch den Grenzkodex würden die verdachtsunabhängigen Kontrollen „durch den europäischen Gesetzgeber sogar ausdrücklich gewünscht“. Der Schleierfahndung (durch die Bundespolizei) wird eine „durch jahrelange Evaluation nachgewiesenen zwingenden Erforderlichkeit“ bescheinigt (was angesichts der Standards dieser „Evaluation“ ein Hohn ist). Als zentrale Elemente der Kriminalitätsbekämpfung werden eine „hochwertige operative und strategische Auswertung“ sowie intensivere Formen internationaler Zusammenarbeit (Datenaustausch, gemeinsame Ermittlungsgruppen, grenzüberschreitende verdeckte Maßnahmen) genannt. Für das Inland werden die Gemeinsamen Fahndungsgruppen gelobt, in der durch die Kopplung unterschiedlicher Befugnisse „hohe Synergieeffekte“ erzielt würden.

**Walter, Bernd:** *Grenzsicherheit zwischen Wegfall der Binnengrenzkontrollen und einem integrierten Schutz der Außengrenzen. Paradigma für das schnelle Verfallsdatum von kriminalpolitischen Prognosen, in: Kriminalistik 2006, H. 12, S. 730-736*

**Schober, Konrad:** *Replik auf den Artikel von Bernd Walter, in: Kriminalistik 2007, H. 4, S. 212-216*

**Walter, Bernd:** *Anmerkungen zur Replik von Konrad Schober, in: Kriminalistik 2007, H. 8/9, S. 557-559*

Eine interessante Debatte über die Grenzsicherheit: Auf der einen Seite Bernd Walter, pensionierter Präsident des Grenzschutzpräsidiums Ost, auf der anderen Seite der bayerische Kriminaldirektor Konrad Schober. Gemeinsam ist beiden Polizeiführern, dass sie kein Wort über die Folgen der Abschottungspolitik nach außen verlieren, gemeinsam ist ihnen auch die Sorge vor der grenzüberschreitenden Kriminalität, die beliebig zwischen organisierter Kriminalität und illegaler Migration festgemacht wird. Während jedoch Walter, ein polizeilicher Hardliner alter Schule, den Verlust der alten Grenzkontrollen bedauert und ihre Abschaffung für einen von der Politik zu verantwortenden Fehler hält, der nun mühsam und mit seiner Ansicht nach nur halbherzig zur Verfügung stehenden Mitteln durch die Polizeien wieder aufgefangen werden müsste, verteidigt Schober, der als Ländervertreter an den Beratungen zum Schengener Grenzkodex teilnahm, das europäische Grenzregime. Vor allem die Schleierfahndung hat es beiden angetan: Walter weist darauf hin, dass ihre Legalisierung eine direkte Folge des Schengener Vertrages war, durch die die Grenzkontrollen funktional ersetzt werden sollten. Dem widerspricht Schober vehement, denn ein solcher Ersatz hätte deren Rechtswidrigkeit nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen und jetzt auch nach dem Grenzkodex zur Folge. Walter kann in seiner Replik jedoch nachweisen, dass um die Formulierungen im Grenzkodex so lange gefeilscht wurde, bis dessen Art. 21 die deutsche Kontrollpraxis absegnete: „Schöner kann man einen Freibrief für die deutsche Schleierfahndung eigentlich nicht formulieren.“

**Flüchtlingsrat Niedersachsen; Komitee für Grundrechte und Demokratie; Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (Hg.):** *AusgeLAGERT. Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen, Hamburg 2005 (<http://www.nds-fluerat.org/rundbr/ru%20110/RU%20110%20ohne%20Deckblatt.pdf>)*

Die Aufrüstung an der Südgrenze der Europäischen Union und die Strategie der außerhalb Europas liegenden Flüchtlingslager sind Gegenstand dieser Gemeinschaftspublikation. Fast die Hälfte der 190 Seiten nimmt die Analyse Helmut Dietrichs über „das Mittelmeer als Raum der Abschreckung“ ein. Dargestellt wird die Bedeutung des Mittelmeers als

migrationsstrategischer Raum, in dem unterschiedliche Gefahren aus unterschiedlichen Himmelsrichtungen abgewehrt werden sollen. Infolge der Abschottungspolitik sei die Meerenge von Gibraltar mit schätzungsweise 12.000 bis 14.000 Ertrunkenen zum größten Massengrab Nachkriegseuropas geworden. Der Beitrag endet mit einem Überblick über die Abschiebelager in Italien und Spanien sowie den Lagern und Grenzregimen in den nordafrikanischen Staaten. In den weiteren Beiträgen des Bandes werden die Logik des Lagersystems (einschließlich der deutschen Sammelunterkünfte und Ausreisezentren), die Chronologie der EU-Lagerpläne sowie die unterschiedlichen Konzepte, Flüchtlinge aus Europa fernzuhalten, vorgestellt. Im dritten Teil von „AusgeLAGERT“ werden Gegenaktionen gegen das Lagersystem dokumentiert. Sie reichen von Protesten in Griechenland, Italien und Deutschland bis zu Appellen gegen die Lager in Marokko bzw. gegen die Lager an den Grenzen Europas insgesamt.

**Antirassistische Initiative e.V.:** *Bundesdeutsche Flüchtlingspolitik und ihre tödlichen Folgen 1993 bis 2007 (15. aktualisierte Auflage) (2 Hefte), Berlin 2008, EUR 16,-*

Mittlerweile in der 15. Aktualisierung legt die ARI Berlin ihre einzigartige Sammlung über die negativen Folgen der deutschen Abschottungspolitik vor. In chronologischer Folge werden seit 1993 Ereignisse aufgelistet, in denen Flüchtlinge durch das Grenzregime unmittelbar oder mittelbar – etwa durch Anschläge auf Flüchtlinge oder als Folge ihrer Abschiebung – zu Schaden kamen. Insgesamt kamen demnach in den letzten 15 Jahren 370 Flüchtlinge durch staatliche Maßnahmen ums Leben, 81 starben in Folge rassistischer Übergriffe.

**Pieper, Tobias:** *Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik, Münster (Verlag Westfälisches Dampfboot) 2008, ca. 400 S., EUR 29,90*

In der Untersuchung, die in diesen Tagen erscheint, wird die Wirklichkeit in den Sammelunterkünften und „Ausreisezentren“ aus Sicht der BewohnerInnen rekonstruiert und analysiert. Der Autor fragt nach den politischen, ideologischen und ökonomischen Funktionen der Unterbringung in Lagern.

## Aus dem Netz

<http://frontex.antira.info/>

Diese Seite hält laufend aktualisierte Berichte über die Tätigkeit der europäischen Grenzschutzagentur „Frontex“ sowie über die EU-Planungen für den Außengrenzschutz bereit. Von den Rubriken der Seite, die von „Frontex in den Medien“ bis zu „Researcher’s toolkit“ reichen, sind die „Meldungen“ und die „Analysen“ von besonderem Interesse. Die Berichte sind in der Regel mit Links zu den Originalquellen versehen; ggw. z.B. die Stellungnahme des europäischen Datenschutzbeauftragten zum Grenzmanagement oder das Gutachten von amnesty international zu Frontex. Das bis Sommer 2007 zurückreichende „Archiv“ erlaubt zudem, Entwicklung und Aktivitäten der Agentur nachzuzeichnen.

<http://www.noborder.org/>

Diese nur in Englisch publizierte Seite entstand als Teil des „No border“-Netzwerks, das seit 2004 nicht mehr aktiv ist. Die Seite wird jedoch fortgeführt. Sie versteht sich als eine Plattform zur internationalen Vernetzung von Aktivitäten und über Ereignisse im Bereich Migration. Wer sich über die aktuellen Kampagnen (etwa die geplante gegen Frontex in Warschau), aber auch über die Grenzcampes der vergangenen Jahre oder die Aktionen gegen Fluggesellschaften, die Abschiebungen ausführen, informieren will, wird bei „noborder.org“ bestens bedient.

<http://fortresseurope.blogspot.com/>

Diese italienische Seite liefert Informationen in 17 Sprachen. Das Angebot variiert erheblich zwischen den einzelnen Sprachen. Während in der deutschen Ausgabe vorwiegend über Italien (inkl. der Beziehungen zu Libyen) berichtet wird, enthält die englische Seite links zu den Frontex-Aktivitäten, zur Situation von Flüchtlingen im Jemen oder Berichte über die Internierung von Flüchtlingen in der Türkei oder in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten; auf der französischen wird zusätzlich über die Lage in Algerien berichtet.

(sämtlich: Norbert Pütter)

## Sonstige Neuerscheinungen

della Porta, Donatella; Peterson, Abby; Reiter, Herbert (eds.): *The Policing of Transnational Protest, Aldershot (Ashgate) 2006, 224 S., EUR 76,-* Rund zehn Jahre nach ihrem Sammelband „Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Europe“ haben Donatella della Porta und Herbert Reiter, diesmal zusammen mit der Soziologin Abby Peterson, einen Sammelband zur polizeilichen Bearbeitung transnationalen Protests vorgelegt. In acht Kapiteln beschäftigen sich zehn AutorInnen mit den Gewaltexzessen der Polizei auf dem G8-Gipfel in Genua, den EU-Treffen in Göteborg und Kopenhagen. Von Vancouver (1997), Calgary (2000), Ontario (2000), Quebec (2001), Ottawa (2001) und Kananaskis (2002) in Kanada über Seattle (1999), Washington D.C. (2000) bis nach Philadelphia (2000) in den USA reichen die Fallstudien. Die Militarisierung der Polizei durch neue Strategien, Taktiken und Ausrüstung ist einer der zentralen Entwicklungstrends, den die AutorInnen transatlantisch – und lange vor 9/11 – ebenso konstatieren, wie ein durchgehendes Defizit bei der parlamentarisch-politischen Kontrolle der Exekutive.

Hatten della Porta und Reiter 1989, wengleich auf empirisch dünner Basis, noch die These vertreten, die „Arbeit“ der Polizei habe sich seit den 1960er Jahren „zivilisiert“, so mag diesen Befund für das ausgehende 20. Jahrhundert kein Beitrag mehr vertreten. John Noakes und Patrick Gillham zeigen anhand der USA (S. 97-115), dass neben exzessiver Gewaltanwendung durch die Polizei und einer Strategie, die auf Verhandeln setzt, heute ein dritter Typ von Polizeiarbeit zur Anwendung kommt, den sie als „strategic incapacitation“ bezeichnen (S. 111). Drei Kernelemente ließen sich identifizieren: „risk assessment“, „temporary incapacitation“ und „rearrangement of offenders“. Insbesondere die neuen Überwachungstechniken und -technologien erlaubten Geheimdiensten und Polizeibehörden, „Risiken“ einzuschätzen und Individuen und Gruppen zu identifizieren, die sich an der Vorbereitung und Durchführung von Events beteiligen (könnten). Sie werden sodann Gegenstand „strategischer Entmündigung“ und – mittels Vorfeldkriminalisierung, Zutrittsverbots, präventiver Haft oder schlichter Gewalt etc. – selektiv kaltgestellt.

Reiter und Fillieule (S. 145-173) beschreiben für die Europäische Union, wie – unter Kontrolle der Exekutive in Gestalt der Police Chiefs Task Force (PCTF) – auf EU-Ebene informelle Agreements formalisiert und die Spielräume für das Recht auf freie Meinungsäußerung weitge-



hend ohne parlamentarische Kontrolle systematisch untergraben werden. Die alte Frage „Wer bewacht die Wächter?“ stellt sich mithin nicht allein im Hinblick auf den Nationalstaat, sondern supranational. Man darf hinzufügen, dass dies zunehmend auch für das kommerzielle Sicherheitsgewerbe relevant wird.

**Republikanischer Rechtsanwältinnen- und Anwälteverein / Legal Team (Hg.):** *Feindbild Demonstrant. Polizeigewalt, Militäreinsatz, Medienmanipulation. Der G8-Gipfel aus Sicht des Anwaltlichen Notdienstes, Hamburg, Berlin (Assoziation A) 2008, 175 S., EUR 10,-*

Nur wenige Monate nach dem G8-Gipfel in Heiligendamm erschien diese Bilanz des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins e.V. (RAV) und der auf seine Initiative eingesetzten Legal Teams. Der Band ordnet G8 als Chiffre in die politische und rechtliche Gesamtsituation Deutschlands und der Welt ein. Rechtswidrige Festnahmen, polizeiliche Sondereinheiten, mediale Aufrüstung vor dem Gipfeltreffen („Feindbild Demonstrant“), menschenunwürdige Zustände in Gefangenen-Sammelstellen, Übergriffe auf und fehlender Zugang für RechtsanwältInnen werden aus juristischer und politischer Perspektive beleuchtet und als illegitim und illegal bewertet. RechtsanwältInnen, polizeiliche Vertreter, politisch Verantwortliche und Betroffene kommen zu Wort – was zu einer gewissen Redundanz führt, gleichwohl aber Einblicke bietet, die in den Medien nicht zur Sprache kamen. Mittlerweile sind zahlreiche weitere Publikationen zum Thema G8 erschienen. Die Diskussionen, wie der größte Aufmarsch polizeilicher und militärischer Macht an einem Ort in der Bundesrepublik nach 1945 einzuschätzen ist, sind bei weitem noch nicht abgeschlossen.

**Groß, Hermann; Frevel, Bernhard; Dams, Carsten (Hg.):** *Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden (Verlag für Sozialwissenschaften) 2008, 593 S., EUR 49,90*

Dies vorneweg: Das „Handbuch der Polizeien Deutschlands“ bietet einen kompakten Überblick zur Polizeiorganisation des Bundes und der Länder. Man mag hoffen, dass sein Erscheinen zum Anlass für vertiefende Auseinandersetzungen wird. Immerhin hat das kommerzielle Sicherheitsgewerbe bereits 2004 mit dem „Handbuch des Sicherheitsgewerbeberichts“ gezeigt, dass damit in einem Handbuch begonnen werden kann. Nimmt man den Band insgesamt, so überwiegt, was fehlt: Schätzungsweise 125.000 bis 250.000 KommunistInnen erhielten seit den 1950er

Jahren Berufsverbote und wurden verfolgt. Gleichzeitig war die Re-Nazifizierung des Polizei- und Justizapparates in vollem Gange. Jüngst übersetzte die Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (30.9.2007) das Kürzel BKA für das Jahr 1954 mit „Braunes Kriminalamt“. Manfred Klink, u.a. ehemaliger Leiter der Staatsschutzabteilung des BKA und Autor des Kapitels über das Bundeskriminalamt im „Handbuch“ (S. 516-554), erwähnt zwar, dass seit 1954 das BKA jährlich Herbsttagungen veranstaltet und seit 1955 eine Schriftenreihe herausgibt – dass das vom ehemaligen SS-Sturmbannführer Bernhard Niggemeyer in seiner Funktion als Leiter des Kriminaltechnischen Instituts (bis 1968) geschah, davon ebenso wenig ein Wort, wie dazu, dass zwei Drittel der BKA-Führungsebene sich aus SS-Leuten zusammensetzten, die das Amt bis weit in die 1960er Jahre unmittelbar prägen konnten. Zu den Kontrolldefiziten und kaskadenhaft auftretenden Skandalen innerhalb des Apparats der Gegenwart – kein Wort.

Zum Zoll(kriminalamt), nach allgemeiner Auffassung zwar keine Polizei, aber mit mehr Befugnissen ausgestattet als jene (Überwachung und Kontrolle von Brief-, Post- und Fernmeldeverkehr ohne Anfangsverdacht oder Richtervorbehalt), finden sich keine Hinweise. Zu den rund 35.000 Beschäftigten (allein 8.000 operativ in der Bekämpfung der „Schwarzarbeit“ aktiv), in deren Reihen sich mit der Zentralen Unterstützungsgruppe Zoll (ZUZ) gar ein „Pendant zu den Mobilien Einsatzkommandos des BKA“ befindet – kein Wort.

Ein Kapitel zur deutschen Polizei auf EU-Ebene fehlt. Wie es um den Einsatz deutscher Polizisten im Ausland bestellt ist – seit 1989 immerhin rund 5.300 Abordnungen –, auch dazu kein Wort. Zum Bedeutungsgewinn von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), die etwa das Technische Hilfswerk, Bundes- und Landespolizeien, Geheimdienste (Landes- und Bundesämter für Verfassungsschutz), Teile der Bundeswehr und des Katastrophenschutzes verknüpfen – kein Wort. Die Zusammenarbeit von Landes- und Bundespolizeien mit kommerziellen Sicherheitsdiensten – in den so genannten Police-Private Partnerships – findet, trotz Weltmeister- und Europameisterschaften sowie sonstiger Massen-Events aller Couleur, ebenso wenig Erwähnung wie die Zusammenarbeit von Polizei mit kommunalpräventiven Gremien.

Kurz: Wer gehofft hatte, das „Handbuch“ liefere eine sozialwissenschaftliche Analyse der „deutschen Polizei“, die oder der wird den Band enttäuscht zur Seite legen, daran ändern auch einzelne gelungene Bei-

träge (wie der von Herrnkind zu Schleswig-Holstein (S. 451-484) und Pütter zu Berlin (S. 93-119)) wenig.  
(sämtlich: Volker Eick)

**Hunold, Daniela:** *Migranten in der Polizei. Zwischen politischer Programmatik und Organisationswirklichkeit, Frankfurt/M. (Verlag für Polizeiwissenschaft) 2008, 130 S., EUR 16,90*

Das Prägnanteste über die Einstellungspraxis bei der deutschen Polizei sagt die Autorin eigentlich mit einer kleinen Schnurre im Vorwort. Im Rahmen ihres Forschungsprojektes hatte die Kriminologin an einer Einstellungsprüfung teilnehmen dürfen und verfehlte dabei die erforderliche Punktzahl, um als polizeidienstfähig eingestuft zu werden, knapp: Der psychologische Test bescheinigte ihr, für den Polizeialltag nicht „gruppentauglich“ zu sein. Wie vielen BewerberInnen, insbesondere MigrantInnen, mag es ähnlich ergehen? Ohnehin ist deren Zahl nicht besonders hoch; daran ändert auch die verstärkte Werbung vieler Länderpolizeien nicht viel. Mit ca. 2 Prozent liegt die Hamburger Polizei hier vorn, gefolgt von Berlin (1,5 Prozent), Bremen und Schleswig-Holstein (je 1,2 Prozent). Exakt ist deren tatsächlicher Anteil ohnehin nicht feststellbar, da spätestens mit der Verbeamtung die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen werden muss. Damit verschwinden migrantische PolizistInnen dann aus den Statistiken. Akribisch beleuchtet die Autorin die verschiedenen Gründe für die Schwierigkeiten beim Umgang von Politik und Polizei bei der Einstellung von MigrantInnen in die Polizei. Dabei kommt sie zu dem richtigen Ergebnis, dass es sich insgesamt eher um „Assimilationspolitik“ denn um „Integrationspolitik“ handelt. Für jemanden, der das Thema ohnehin bereits aufmerksam verfolgt, bietet das Werk nicht viel Neues. Dennoch ist es in seiner Ausführlichkeit und Genauigkeit ein wichtiges Buch. Problematisch ist indes, dass jene in den Innenministerien und Polizeipräsidien, die es in erster Linie angeht, es kaum lesen werden, da sie Daniela Hunolds ausgeprägt wissenschaftliche Ausdrucksweise kaum verstehen werden. Sinnvoll wäre es daher, das Buch für diese Zielgruppe noch einmal zu überarbeiten.

**Smidt, Wolbert; Poppe, Ulrike u.a.:** *Geheimhaltung und Transparenz. Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich, Berlin (LIT Verlag) 2006, 368 S., EUR 29,90*

Auffällig ist zunächst der Titel, beharren Schlapphüte doch zumeist (wie auch in ihren Beiträgen) geradezu psychotisch auf der Bezeichnung ge-

heimer Nachrichtendienst. Verglichen jedenfalls werden in diesem Buch die Geheimdienste von insgesamt zwölf recht unterschiedlichen Staaten. Das reicht von Deutschland über Britannien und Spanien, Russland und Tschechien, die USA und Kanada bis nach Israel. Wobei bei den großen westeuropäischen Diensten die französischen komplett fehlen, was sich vermutlich aus dem Zustandekommen des Buches erklärt, handelt es sich doch um die (erweiterte) Dokumentation einer gleichnamigen Tagung, die der „Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland e.V.“ gemeinsam mit der „Evangelischen Akademie zu Berlin“ im März 2004 ausgerichtet hat. Und die Franzosen waren wohl erst gar nicht angereist.

Bei der Mehrzahl der AutorInnen handelt es sich gleichwohl um ehemalige oder aktive hochrangige Geheimdienstler unterschiedlicher Couleur. Da wundert es denn auch nicht, dass die parlamentarische, die bürokratische und die öffentliche Kontrolle (etwa durch die Medien) überwiegend als funktionierend und ausreichend eingestuft wird – selbst wenn hier und da kleinere Mängel eingeräumt werden (müssen). Das reicht bis hin zur Peinlichkeit, wenn ein solches Resümee etwa von der Leiterin des Berliner Verfassungsschutzes gezogen wird. Als stellvertretende Datenschutzbeauftragte sah sie die Sache seinerzeit noch ganz anders. Um einiges interessanter ist da schon der erheblich kleinere Analyseteil, an dem sich zumeist AutorInnen ohne Schlapphut versuchen. Insbesondere der Beitrag der Literaturwissenschaftlerin Eva Horn (S. 257-277) ist hier lesenswert. Insgesamt handelt es sich jedoch eher um ein Buch für LeserInnen mit einem bereits gefestigten Grundwissen über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Arbeitsweisen von Geheimdiensten.

**Rott, Joachim:** *Bernhard Weiß. Polizeivizepräsident in Berlin – Preußischer Jude – Kämpferischer Demokrat, Teetz, Berlin (Verlag Hentrich & Hentrich) 2007, 64 S., EUR 5,90*

Als Bernhard Weiß im Sommer 1918 zum stellvertretenden Leiter der Berliner Kriminalpolizei ernannt wurde, war er nach eigener Aussage der erste Jude, der „in die bis dahin jüdenreine preußische Verwaltung“ gelangte. Er krepelte die alte kaiserliche Polizei komplett um, übernahm dabei auch die Leitung des polizeilichen Staatsschutzes und brachte es bis zum Polizeivizepräsidenten – zeitweise in Personalunion. Bernhard Weiß, „kein gläubiger, aber ein bewusster Jude“, war ein überzeugter liberaler Demokrat und mutiger Kämpfer gegen den aufkommenden NS-Faschismus. Diese Kombination machte ihn zwangsläufig zum be-

vorzugten Hassobjekt von Goebbels. Im letzten Augenblick konnte er mit seiner Familie am Abend der Reichtagswahlen vom 5. März 1933 über den Dienstbotenaufgang seiner Wohnung fliehen, während die SA bereits das Vorderhaus stürmte – und auf Umwegen schließlich nach Großbritannien emigrieren, wo er 1951 starb. Das in der Reihe „Jüdische Miniaturen“ erschienene Bändchen zeichnet in Kürze die wichtigsten Stationen in Weiß' Leben und Wirken nach. Wer jedoch mehr über den engagierten Demokraten und wichtigen Polizeireformer (einschl. seiner politischen Fehler) wissen will, muss auch andere Literatur mit hinzuziehen.

(sämtlich: Otto Diederichs)

**Heinrich, Stephan:** *Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien. Veränderungen des Politikfeldes zwischen institutionellen Faktoren, Akteursorientierungen und technologischen Entwicklungen, Berlin, Münster (LIT Verlag) 2007, 496 S., EUR 34,90*

„Was macht die Polizei mit der Technik, was macht die Technik mit der Polizei?“ fragte Detlef Nogala 1998 in seiner Arbeit zu „Social Control Technologies“, um auf die Ambivalenz der Technisierung von Polizeiarbeit hinzuweisen. Derselben Aufgabe nimmt sich auch das Buch von Stephan Heinrich an; nur liegt sein Schwerpunkt explizit auf Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Dabei ist sein Erkenntnisinteresse weniger die gesellschaftliche Tragweite der technologischen Aufrüstung, da diese erst dann „sinnvoll“ zu untersuchen sei, „wenn die internen Technisierungsprozesse und ihre Auswirkungen auf die Sicherheitsbehörden, ihr Selbstverständnis und ihre Techniknutzung erfasst sind“ (S. 27). Getreu diesem Motto wagt sich Heinrich tief in das Akronym-gesättigte Dickicht polizeilicher IKT und wirft einen sezierenden Blick auf den sich selbst technisierenden Apparat. Er macht dies im Stil einer Politikfeldanalyse, steckt nach einer ausgiebigen theoretischen Vorrede sein Feld ab, identifiziert maßgebliche Akteure und legt die Interessenkonflikte und Machtkämpfe offen, von denen die Informatisierung der Polizei begleitet war und ist.

Was sich in einer ersten historischen Rückschau, die von der Frühzeit kriminalpolizeilichen Meldewesens im späten 19. Jahrhundert bis zur Informatisierung des polizeilichen Alltags im frühen 21. Jahrhundert reicht, als linearer Prozess der vom Zentrum in die Peripherie diffundierenden Technisierung und Methodenoptimierung darstellt, entpuppt sich bei genauerem Hinsehen als inkrementaler, „ungelenkter Prozess

des schleichenden institutionellen Wandels sowie der Entstehung eines höchst komplexen sozio-technischen Systems“ (S. 369). Anhand einer detaillierten Fallstudie der Informatisierung der Polizei in Nordrhein-Westfalen nach 1990 wird gezeigt, dass trotz mitunter ambitionierter Pläne eine klare Strategie fehlt. Vielmehr wird deutlich, wie Differenzen und Kompetenzgerangel zwischen Polizeiführung und „Fußvolk“, den Sparten Kriminal- und Schutzpolizei oder zwischen zentralen Diensten, „EDV-Fachbruderschaften“ und Kreispolizeibehörden die Gestaltung, Diffusion und Anwendung der Informationstechnik in der Polizei prägen.

Auch wenn Heinrich angesichts des nur „rudimentär abgestimmten Vorgehens“ (S. 379) die Entstehung eines panoptischen Kontrollapparates daher für unwahrscheinlich hält, fürchtet er, dass die wachsende Komplexität der „sozio-technischen Konstellation“ Polizei diese in wachsendem Maße externer, sprich parlamentarischer, Steuerung und Kontrolle entziehe und so eine schleichende „Entkernung und Auflösung bürgerlicher Freiheitsrechte“ (S. 382) bedeute. Zudem weist er darauf hin, dass auch das verwaltungsinterne Steuerungspotenzial absinke und somit Dysfunktionalität, Ineffizienz und eine Schwächung der Legitimität polizeilicher Aufgabenerfüllung vorprogrammiert seien. Als weiteren Effekt der steigenden Komplexität nennt Heinrich die wachsende Abhängigkeit von externer Expertise der Technikhersteller und -dienstleister, die mit ihren immer stärker patentrechtlich geschützten „Black Box“-Lösungen die Herausforderung für Kontrollier- und Steuerbarkeit verschärfen, während sie gleichzeitig einen immer größeren Anteil an Verwaltungsressourcen binden.

Schade, dass trotz der mehrfach zitierten „Funktionskrise“ staatlicher Gewalt die Entwicklung im Innern des Apparats selten kontextualisiert wird. Nur gestreift werden z.B. die neoliberale Kolonisierung der Polizei durch Ideen des New Public Management oder Restriktionen monetaristischer Haushaltspolitik und ihre Implikationen für die Informatisierung. Gleichwohl sucht das Buch von Heinrich in seiner detaillierten Darstellung und abgewogenen Analyse seinesgleichen und hat – nicht zuletzt aufgrund seines hilfreichen Indexes – das Potenzial, ein Standard- und Nachschlagewerk für all jene zu werden, die sich für den unübersichtlichen Themenkomplex Polizei und IKT interessieren.

(Eric Töpfer)

## Summaries

### Theme: Europe's internal and external borders

#### **The new European borders**

by Anja Lederer and Heiner Busch

For the construction of the EU state, which is being sold as an “area of freedom, security and justice”, the border policy and “fight against illegal migration” plays a crucial role. Protection of the external borders still lies within the jurisdiction of the member states, but the technically highly-equipped external border systems have long since been harmonised at the European level. Parallel to this, new borders have arisen inland.

#### **Frontex – a networking machine**

by Christoph Marischka

The EU border agency Frontex has no executive powers of its own; its power derives above all from its coordination and networking function towards national, European and international authorities and organisations which are involved in protecting the external borders in the widest sense. Military bodies also form part of the system. Frontex becomes operatively effective by organizing border surveillance operations, for which the agency can now supply Rapid Border intervention teams (RABITs), and coordinating deportations, in which a number of states are involved.

#### **Megalomania: the EU Commission's border package**

by Heiner Busch

Presented in February 2008, the Commission's communications and working documents cover some 350 pages: the package seeks greater powers for the border agency Frontex, a surveillance system (also using satellites and unmanned aircraft) for the green and blue external borders, and even more biometrics at border checks.

## **Extra-territorial camps in Libya and the Ukraine**

by Christopher Nsoh

In buffer states such as Libya and the Ukraine, a system of camps has existed for years, which is designed to obstruct the passage of refugees and migrants into the EU. Cut off from the outside world, these refugees and migrants, subjected to the arbitrary violence of soldiers or the police, are held captive in hopelessly overcrowded cells.

## **Bramsche Deportation Camp**

by Tobias Pieper

The largest German deportation camp, Bramsche (Lower Saxony), is the model for the so-called departure centres: With a cleverly-devised system of reward and punishment, the asylum-seekers held here are to be persuaded to cooperate with the authorities and depart 'freely'.

## **Our visiting card: the German and EU visa policies**

by Mark Holzberger

Germany has tightened its visa-issuing practice. To "combat visa abuse", humanitarian measures to facilitate visits by relatives have been withdrawn. Police authorities have been given greater powers in visa procedures. Germany is also preparing itself for the introduction of the EU-visa information system and biometric data collection.

## **Illegal Immigration Analysis and Strategy Centre (GASIM)**

by Mark Holzberger

In this centre the Federal Police, security services and Federal Office for Migration and Refugees, among others, collate information and seek to coordinate their efforts to combat irregular migration.

## **Dragnet controls – border controls inland**

by Albrecht Maurer and Martina Kant

After an "evaluation" by the Federal Ministry of the Interior in 2007, the *Bundestag* confirmed the powers of the Federal Police (formerly: Federal Border Guard) to conduct stops and searches without any suspicions. The five years limitation, originally included in the law and renewed in 2003, was abolished. The so called dragnet control, the Federal Police as



well as most of the *Länder* police forces, established a model of control inland, which traditionally was only allowed at the borders.

## **Non-thematic contributions:**

### **Prosecution controlled by the secret service**

by Martin Beck

In few occasions has it been so clear that the internal security service (*Verfassungsschutz*) is heavily involved in criminal investigations against “terrorist organisations” according to § 129a of the German Criminal Code. On 9 May 2007, the Federal Prosecutor’s Office and Federal Criminal Police Authority attracted much public attention, by ordering raids in Berlin, Hamburg and other cities in the course of their investigation against a “militant campaign against the G8 summit”, which was to be held four weeks later in Heiligendamm. The case was formally opened at the beginning of 2006. But years before, the “*Verfassungsschutz*” had already begun its constant surveillance of those later accused.

### **Switzerland prepares for the Euro 08**

by Reto Moosmann

The European Football Championship will be held in Switzerland and Austria in June of this year. In Switzerland alone, between forty and fifty thousand members of the police forces, private security services, state security, border control and army will be in action.

### **The SIS as an instrument of surveillance**

by Ben Hayes

According to a report by the Joint Supervisory Authority of December 2007, some 33,000 persons were registered in the Schengen Information System (SIS) with an alert for “discreet surveillance” according to Article 99 of the Schengen Agreement. 83 per cent of these alerts came from France and Italy.

## **MitarbeiterInnen dieser Ausgabe**

*Heiner Busch*, Bern, Redakteur von CILIP und Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

*Otto Diederichs*, Berlin, freier Journalist

*Volker Eick*, Berlin, Politikwissenschaftler an der Freien Universität Berlin, John F. Kennedy Institut, Abteilung Politik

*Ben Hayes*, London, Mitarbeiter von Statewatch

*Mark Holzberger*, Berlin, Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von CILIP

*Martina Kant*, Berlin, Redakteurin von CILIP und Referentin der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen für den Untersuchungsausschuss BND/CIA

*Anja Lederer*, Berlin, Rechtsanwältin und Redakteurin von CILIP

*Christoph Marischka*, Tübingen, Vorstandsmitglied der Informationsstelle Militarisierung (IMI)

*Albrecht Maurer*, Berlin, innenpolitischer Referent der Bundestagsfraktion Die Linke, Mitglied der Redaktion von CILIP

*Katrin McGauran*, Amsterdam, Mitarbeiterin von Statewatch

*Christopher Nsoh*, Berlin, forscht an der FU Berlin über exterritoriale Lager der EU, Mitglied der Flüchtlingsinitiative Brandenburg

*Tobias Pieper*, Berlin, Politikwissenschaftler und Psychologe, Mitarbeiter der Opferperspektive Brandenburg, Lehrbeauftragter an der FU Berlin

*Norbert Pütter*, Berlin, Redakteur von CILIP

*Fredrik Roggan*, Berlin, Rechtsanwalt, stellvertretender Bundesvorsitzender der Humanistischen Union und Mitglied der Redaktion CILIP

*Elke Steven*, Köln, Sekretärin des Komitees für Grundrechte und Demokratie

*Eric Töpfer*, Berlin, Politikwissenschaftler, forscht am Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin zu Polizei, Technik und „neuer Überwachung“

*Jan Wörlein*, Berlin, studentischer Mitarbeiter an der FU Berlin, Redakteur von CILIP