

The background image is a monochromatic, sepia-toned photograph of a protest. In the foreground, a person wearing a hooded jacket is smiling and holding up a large, rectangular cardboard shield. Behind them, other protesters are visible, also holding up similar shields. Some of the shields have handwritten text in German, such as "Recht für Flüchtlinge" (Right for refugees) and "Keine Rassisterei" (No racism). In the background, a police officer in a uniform is visible, holding a baton. The overall scene suggests a demonstration related to refugee rights or civil liberties.

Bürgerrechte & Polizei

Cilip 111
Oktober 2016

Die neue Fremdenpolizei

Bundesverfassungsgericht zum BKA-Gesetz
Henkels Wahlkampfschlager Rigaer Straße
Polizeiliche Todesschüsse 2015

Inhalt

Schwerpunkt: Die neue Fremdenpolizei

- | | |
|--|---|
| <p>3 Neu-alte Fremdenpolizei – eine Einleitung
<i>Heiner Busch</i></p> <p>7 Die Polizei bei der Flüchtlingsaufnahme
<i>Christian Schröder</i></p> <p>12 Bayerische Ankunfts- und Rückführungszentren
<i>Stephan Dünnwald</i></p> <p>17 Private Sicherheitsdienste in Flüchtlingsheimen
<i>Katharina Müller und Christian Schröder</i></p> <p>25 Geflüchtete als Datenmasse
<i>Dirk Burczyk</i></p> <p>33 Vollzugsphantasien – Abschiebungen in Deutschland
<i>Maximilian Pichl</i></p> <p>41 Verdeckte Ermittlungen – neue Befugnisse der Bundespolizei
<i>Matthias Monroy</i></p> <p>47 Polizeiversagen: Kölner Silvesternacht
<i>Norbert Pütter</i></p> <p>57 Ausweisungsrecht reloaded
<i>Anja Lederer</i></p> | <p>66 Die EU im zweiten Jahr der „Asylkrise“
<i>Heiner Busch</i></p> <p><i>Außerhalb des Schwerpunkts</i></p> <p>75 Enzyklopädie des Polizeirechts: Das Bundesverfassungsgericht zum BKA-Gesetz
<i>Fredrik Roggan</i></p> <p>84 Polizeiliche Todesschüsse 2015
<i>Otto Diederichs</i></p> <p>89 Berlin-Friedrichshain Gefahrenabwehr im Wahlkampf
<i>Louisa Zech und Tom Jennissen</i></p> <p><i>Rubriken</i></p> <p>94 Inland aktuell</p> <p>98 Meldungen aus Europa</p> <p>102 Literatur</p> <p>109 Summaries</p> <p>112 MitarbeiterInnen dieser Ausgabe</p> |
|--|---|

Redaktionsmitteilung

Der Staat ist in Gefahr, warnte im Januar 2016 der Staatsrechtler Udo Di Fabio. In seinen Grundfesten könne ein Staat nicht nur durch die kriegsrische Konkurrenz mit staatlichen Nachbarn (sein Beispiel: Annexion der Krim durch Russland) oder durch Bürgerkriege (sein Beispiel: Syrien) erschüttert werden, meint der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht. „Kann ein Staat die massenhafte Einreise von Menschen in sein Territorium nicht mehr kontrollieren, ist ebenfalls seine Staatlichkeit in Gefahr, schon weil das Staatsvolk und seine für es handelnden Organe ... Gefahr laufen, ihre personelle und territoriale Schutzverantwortung zu überspannen und die Funktionsfähigkeit als sozialer Rechtsstaat zu verlieren.“ Nachzulesen ist das in einem Gutachten Di Fabios für die bayerische Landesregierung (immer noch auf bayern.de).

Die Wahnvorstellung, dass die BRD – ähnlich wie Syrien (siehe oben) – vor dem Abgrund stehe und zwar wegen einer „gravierenden Bevölkerungsveränderung“ (hervorgerufen durch Geflüchtete zum Beispiel aus Syrien, Afghanistan oder anderen Schauplätzen von Krieg und Elend), ist kein Monopol von AfD oder Pegida. Sie ist vielmehr der Treibstoff, mit dem die Regierungsparteien ihre Gesetzgebungsmaschine betanken. Während die Bundeskanzlerin von Wohlmeinenden für die Öffnung der Grenzen im Herbst letzten Jahres gelobt wurde, war die von ihr geführte Regierung längst dabei, die ärgsten Eingriffe im Asylrecht seit dem „Asylkompromiss“ von 1993 vorzubereiten. Die Zahl der Abschiebungen ist so hoch wie lange nicht mehr. Das Konglomerat von Ausländerbehörden, BAMF und Polizei – die neue Fremdenpolizei – hat viel zu tun.

Wer die übliche Chronologie in diesem Heft vermisst, wird nun auf cilip.de entschädigt. Dort gibt es sie jetzt monatlich und mit den Links zu den zugrunde liegenden Nachrichten. Die nächste – gedruckte – Ausgabe wird sich mit dem Thema Terrorismusbekämpfung befassen. (Heiner Busch)

Neu-alte Fremdenpolizei

Mit staatlicher Gewalt gegen Geflüchtete und MigrantInnen

von Heiner Busch

Das Ausländer- und Asylrecht war immer auch Sicherheitsrecht. Befeuert von abstrusen Bedrohungsszenarien hat die Regierungskoalition jedoch seit dem Herbst 2015 massive Verschärfungen durchgesetzt.

Es klingt wie die ethnisierte Version der „gefährlichen Klassen“, vor denen sich das Bürgertum im 19. Jahrhundert fürchtete. Am 19. August 2016, kurz vor den Wahlen in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin verabschiedeten die Innenminister aus den Reihen der CDU/CSU ihre Berliner Erklärung: „Gefahr terroristischer Anschläge“, „fundamentalistische Islamisten“, die „Silvesternacht in Köln“, „Wohnungseinbrüche“, „Parallelgesellschaften“, „Vollverschleierung“ – das waren nur einige der Horrorszenarien, die sie zu einem kruden Mix an Forderungen verwursteten, die vom Einsatz der Bundeswehr im Innern über den Ausbau der Videoüberwachung bis hin zum Burka-Verbot reichten.¹ Ein „Teil der nach Deutschland zugewanderten Menschen“ sei „nicht in unserer Gesellschaft angekommen“, heißt es in dem Pamphlet. „Er identifiziert sich nicht mit unserem Land, akzeptiert unsere Lebensweise nicht und lässt jeglichen Respekt für staatliche Institutionen vermissen“.

Während die CDU/CSU mit der ganzen „Härte des Rechtsstaates“ drohten, hatte die sozialdemokratische Bundesarbeitsministerin bereits im Januar 2016 die finanzielle Keule hervor geholt: „Wer hierherkommt, bei uns Schutz sucht und ein neues Leben beginnen will, muss sich an unsere Regeln und Werte halten ... Wer signalisiert, dass er sich nicht integrieren will, dem werden wir die Leistungen kürzen.“²

1 www.regierung-mv.de/serviceassistent/_php/download.php?datei_id=1577972

2 siehe den Gastbeitrag von Andrea Nahles in faz.net v. 31.1.2016

Sie sind zu viele, und sie sind gefährlich. Das ist das Motto, dem die asyl- und ausländerpolitische Debatte in Deutschland – wieder einmal – folgt. Während Neonazis wie jüngst in Bautzen pogromartige Hetzjagden veranstalten, die Angriffe und Anschläge auf Asylunterkünfte nicht abreißen, „besorgte BürgerInnen“ alles daran setzen, den Einzug von Geflüchteten in ihr Dorf oder ihren Stadtteil zu verhindern, und die AfD bei Landtagswahlen zweistellige Ergebnisse erzielt, üben sich die Koalitionsparteien darin, die „Ängste der Bevölkerung“ ernst zu nehmen.

Seit dem Herbst letzten Jahres steht die Gesetzgebungsmaschinerie nicht mehr still. Verabschiedet wurden das Asylpaket 1 und 2, das Datenaustauschverbesserungsgesetz, das Integrationsgesetz und zwei Verschärfungen des Ausweisungsrechts.³ Eine vollständige Inhaltsangabe könnte Seiten füllen, zumal es sich durchgehend um Artikelgesetze handelt. Einige Stichworte müssen daher genügen: neue „sichere Herkunftstaaten“, schnelle Abwicklung von Asylverfahren in Erstaufnahme- oder in Sonderzentren, Kürzung von Unterstützungsleistungen, um nicht „kooperierende“ oder Asylsuchende mit schlechter „Bleibeperspektive“ abschiebbar zu machen, Abschiebungen ohne Ankündigung und erleichterte Abschiebung von Kranken, eingeschränkter Familiennachzug für bloß „subsidiär“ geschützte Kriegsflüchtlinge, „Wohnsitzauflagen“ selbst für anerkannte Flüchtlinge ... Auch da, wo „Integration“ versprochen wird, geht es um Zwang – zum Beispiel um 80-Cent- (statt 1,05 Euro-)Jobs. Man darf sicher sein, dass die Große Koalition noch weitere „Kompromisse“ finden wird. Denn eine „Obergrenze“ für die Aufnahme von Flüchtlingen mag zwar verfassungswidrig sein, aber eine Obergrenze für symbolische Gesetzgebung mit habhaften, gar gewaltsamen Folgen für die davon Betroffenen ist vorerst nicht in Sicht.

Polizei und mehr

Die Umsetzung dieser Politik ist nur zum Teil Aufgabe der Polizei im engeren Sinne, vor allem der Bundespolizei. Sie kontrolliert die Grenzen und nimmt Zurückschiebungen in „sichere Drittstaaten“ vor. Sie misch-

³ zum Datenaustauschverbesserungsgesetz und zum Ausweisungsrecht siehe die Beiträge von Dirk Burczyk und Anja Lederer in diesem Heft, Asylpaket 1: Bundesgesetzblatt Teil I (BGBl. I) 2015 Nr. 40 v. 23.10.2015, Asylpaket 2: BGBl. I 2016 Nr. 12 v. 11.3.2016, Integrationsgesetz: BGBl. I 2016, Nr. 39 v. 31.7.2016; weitere Materialien unter www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/AsylG_2015.html#AsylG

te – wie auch die Landespolizeien – bei der recht chaotischen Aufnahme der Flüchtlinge mit. Und sie betreibt die Abschiebungen. Sie ist zudem zuständig für die Strafverfolgung von „Schleusern“. Schleierfahndungsparagraphen im Polizeirecht des Bundes und der Länder garantieren ferner, dass AusländerInnen (oder „ausländisch“ aussehende Menschen) in stärkerem Maße kontrolliert werden als der Rest der Bevölkerung. Polizei und Geheimdienste benutzen zudem seit langem sowohl das Ausländerzentralregister als auch die europäischen Informationssysteme im Migrationsbereich – vom Schengener über das Visa-Informationssystem bis hin zu Eurodac – als Datenreservoir.

Die zentrale Rolle in diesem Bereich kommt jedoch dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Ausländerbehörden zu, die bis Mitte der 1980er Jahre noch schlicht Ausländerpolizei hießen und deren MitarbeiterInnen zu einem großen Teil ganz selbstverständlich auch in den Polizeigewerkschaften (und nicht etwa beim ver.di-Vorläufer ötv) organisiert waren. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von Dezember 1983 bewirkte nur eine formale Trennung von der Polizei.

Auch das rechtliche Handwerkszeug, das Ausländerrecht, war und ist spezielles Polizeirecht. Daran hat sich auch nichts Grundsätzliches geändert, seit das alte Ausländergesetz im Jahre 2005 durch das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ersetzt wurde. Sein Zweck besteht in der „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ (§ 1 AufenthG). Die Migrationspolitik sollte sich nun auf die AusländerInnen, „die uns nutzen“, konzentrieren.⁴ Aber schon der Begriff *Zuwanderung*, der erst Ende der 1980er Jahre Einzug ins Bürokratendeutsch hielt, macht deutlich, dass Deutschland eben doch noch kein *Einwanderungsland* sein sollte. Die Erwartungen eines rechtlichen Fortschritts, den die seinerzeitige rot-grüne Koalition mit der Debatte um ein „Zuwanderungsgesetz“ ge-

⁴ „Weniger, die uns ausnützen, und mehr, die uns nützen“, so der damalige bayerische Innenminister Günther Beckstein (CSU), Welt v. 11.7.2000.

weckt hatte, wurden enttäuscht – umso mehr als nach dem 11. September 2001 „Sicherheitsüberlegungen“ erneut in den Vordergrund traten.⁵

Von der Verpolizeilichung blieb auch das Asylrecht nicht verschont, auch wenn es zunächst nur das Verfahren regeln sollte, mit dem Verfolgte Zugang zum „Genuss“ ihres Grundrechts erhalten sollten. Die Drittstaaten-Regelungen und die Europäisierung der Asylpolitik führten seit Anfang der 1990er Jahre dazu, dass die Feststellung der Identität und der Reisewege von Asylsuchenden und damit auch die Erfassung und der Abgleich ihrer Daten zum zentralen Gegenstand der Verfahren wurden. Spätestens nachdem Deutschland nicht mehr über eine EU-Land-Außengrenze verfügte, sorgte diese Politik dafür, dass die Zahl der Asylanträge niedrig blieb.

Der zeitweilige Zusammenbruch des Dublin-Systems im vergangenen Jahr und der sprunghafte Anstieg der Antragszahlen mussten deshalb auch das BAMF in die Krise führen. Die langen Bearbeitungszeiten sollen nun durch New-Public-Management-Konzepte und eine massive Aufstockung des Personals wieder verkürzt werden. Neue MitarbeiterInnen erhielten Schnellschulungen von ein paar Wochen. Die Standards für AnhörerInnen und DolmetscherInnen bei den Interviews wurden massiv abgesenkt. Behördeninterne Qualitätskontrollen blieben aus. In den bundesweit neu eingerichteten Ankunftscentren wurden nun Schnellverfahren betrieben. Und ein mit dem „Integrationsgesetz“ eingeführter § 24 Abs. 1a des Asylgesetzes erlaubt nun auch, PolizistInnen für die Anhörungen im Asylverfahren anzuheuern.

Die letzten Monate haben aber auch gezeigt, dass der Weg zurück in die Beschaulichkeit des EU-Binnenstaates nur mit Zwang und Gewalt möglich ist: durch mehr Abschiebungen und durch mehr unmittelbare Zurückschiebungen an den Grenzen, durch die Schließung der Balkanroute und den schmutzigen Deal mit der Türkei und vielleicht bald auch mit weiteren „sicheren“ Drittstaaten. Auch das gehört zur neuen Fremdenpolizei.

⁵ vgl. Pelzer, M.: Zurück zum Fremdenpolizeirecht?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 21-26

Die Polizei in der Flüchtlingsaufnahme

Verwischte Aufgabenverteilung

von Christian Schröder

Als im vergangenen Sommer die Zahl der neuankommenden Geflüchteten anstieg, übernahm die Polizei zahlreiche Aufgaben der Asyl- und Sozialbehörden. Auf einmal halfen PolizistInnen dabei, Geflüchtete zu registrieren, unterzubringen und zu versorgen – an der Grenze, an Bahnhöfen oder in den Ländern und Kommunen. Die Polizei mit ihrer eigenen Logik, Arbeitsstrukturen und Organisationsweise prägt daher seitdem auch die Flüchtlingsaufnahme.

In der Sommerausgabe 2016 der „Bundespolizei kompakt“, dem Mitarbeitermagazin der Bundespolizei, konnten sich die BeamtInnen über ihre persönlichen „Beschwerden ..., familiären Probleme, Ängste und der Frage nach dem Sinn des einen oder anderen Einsatzes ... im Migrationseinsatz“ äußern. Viele BundespolizistInnen klagten über ihre starke Belastung infolge der Fluchtmigration. Die Beiträge erwecken teilweise den Eindruck, viele PolizistInnen hätten im Sommer 2015 lieber möglichst schnell die Grenze zu Österreich geschlossen, als Geflüchteten das Gepäck zum Bus zu tragen und dabei zu helfen, ihre Verteilung in das Bundesgebiet zu organisieren. Aber die starke Rolle der Polizei in der Flüchtlingsaufnahme war politisch gewollt.¹

Grenzsicherung, Registrierung von illegalen Grenzübertritten, Schutz von Flüchtlingsheimen und Abschiebungen – das sind die Aufgaben, die die Polizei normalerweise im Bereich Flucht und Migration wahrnimmt. Asylsuchende zu registrieren und zu versorgen, ist nicht ihre Aufgabe, sondern der Asyl- und Sozialbehörden. Die Polizei leitet Asylsuchende normalerweise an die Aufnahmeeinrichtungen in den

¹ vgl. Köglmeier, C.: An der Grenze. Schmerzgrenze? Bundespolizei kompakt (3/2016), S. 7–13

Bundesländern weiter, wo sie ihr Asylbegehren vorbringen und nach einer festgelegten Quote, dem Königsteiner Schlüssel, auf die Bundesländer verteilt werden. Erst später stellen sie ihren eigentlichen Asylantrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Doch im Sommer 2015 verwischte diese Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Akteuren. Die Polizeien aus Bund und Ländern übernahmen immer mehr Aufgabe der Asyl- und Sozialbehörden. Im Falle der Bundespolizei ist dies besonders deutlich: Ihre eigentliche Aufgabe ist die Grenzüberwachung und -kontrolle. Doch die Grenzkontrolle und Registrierung illegaler Grenzübertritte vermischte sich mit der Registrierung von Asylsuchenden, die Suche nach neuen Unterkünften und die Verteilung von Asylsuchenden auf die Bundesländer. Zentrale Schauplätze waren die bayerischen Grenzorten Rosenheim und Deggendorf, in denen immer mehr Geflüchtete mit Zügen über Österreich ankamen. Auf einmal waren die BeamtInnen mit der Versorgung und Registrierung der Asylsuchenden vor der Weiterreise ausgelastet. Im August 2015 richtete die Bundespolizei daher „Bearbeitungsstraßen“ ein. Dort durchlaufen die ankommenden Asylsuchenden verschiedene Stationen, an denen sie namentlich registriert, fotografiert und medizinisch werden untersucht. Sie müssen Fingerabdrücke abgeben; die Daten durchlaufen anschließend die polizeilichen Datenbanken. Bei negativem Abgleich werden die Asylsuchenden in Erstaufnahmeeinrichtung in den Bundesländern gebracht. Dies alles geschieht seitdem in Zuständigkeit der Bundespolizei. Selbst die Verteilung auf die Bundesländer koordinierte auf einmal die Bundespolizei.

Seit dem 13. September 2015 führt die Bundespolizei zudem wieder Grenzkontrollen an den deutschen Schengen-Binnengrenzen mit Schwerpunkt deutsch-österreichische Grenze durch. Seitdem steigt die Zahl der Zurückweisungen an der Grenze stark an. Im ersten Halbjahr 2016 gab es bereits 13.324 Zurückweisungen an den Grenzen. Dabei handelt es sich um „Fälle“, bei denen es gar nicht erst zum Asylantrag gekommen ist. Die Zahl der Zurückweisungen ist schon jetzt deutlich größer als die 8.913 Fälle im gesamten Jahr 2015.² Für die betroffenen Personen bedeutet dies eine massive Einschränkung ihres Rechts auf Asyl. Die Bundespolizei entscheidet damit faktisch darüber, welche Geflüchteten in Deutschland noch einen Asylantrag stellen können.

² ZEIT online v. 10.8.2016 „Hat da jemand „Asyl“ gesagt?“

Auch in den Bundesländern verschwammen die Aufgaben zwischen Polizei sowie Asyl- und Sozialbehörden. Bei einer unerlaubten Einreise haben Geflüchtete die Pflicht, bei der Aufnahmeeinrichtung, Ausländerbehörde oder Polizei ihr Asylbegehren vorzubringen. Üblicherweise gehen Asylsuchende zu einer Aufnahmestelle. Denn nur die Sozialbehörden bieten auch Unterkunft und Versorgung. Doch weil die Berliner Zentrale Aufnahmestelle für Flüchtlinge (ZAA) im Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) nur eingeschränkt geöffnet hatte und zudem völlig überlastet war, machten immer mehr Geflüchtete von der Möglichkeit Gebrauch, ihr Asylbegehren bei einer Polizeidienststelle vorzubringen.³ Gab es 2011 noch 207 Asylgesuche bei der Berliner Polizei, waren es 2015 bereits 1.214 und allein in den ersten drei Quartalen 2016 schon 1.617 Asylgesuche.⁴ Die Polizei erfasste dann die Personaldaten, machte eine Fahndungsabfrage in INPOL und leitete darüber hinaus Strafverfahren gegen Geflüchtete wegen unerlaubter Einreise (ohne Reisepass bzw. Visum) oder illegalen Aufenthalts ein, obwohl Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention eigentlich nicht wegen unerlaubter Einreise strafrechtlich verfolgt werden dürfen. Für das Strafverfahren wurden die Geflüchteten erkennungsdienstlich behandelt. Dafür wurden sie von der Polizei zur Gefangenensammelstelle am Tempelhofer Damm gefahren, wo Lichtbilder und Fingerabdrücke aufgenommen werden – und zurück zu Wache. Auch wenn diese Verfahren später fast ausnahmslos von der Staatsanwaltschaft eingestellt werden, banden sie große Kapazitäten der Polizei.

Daher richtete der Berliner Senat auf Vorschlag der Polizei ab Mitte September eine zentral koordinierte Registrierungsstelle in der Kruppstraße 15 ein, einem Gebäude, das bis in das Jahr 2000 hinein als Abschiebeknast genutzt worden und bis heute so aussieht. Das Außenschild „Abschiebungsgewahrsam“ war erst nach einigen Betriebstagen notdürftig mit Klebeband überklebt worden. Obwohl es sich offiziell um eine LAGeSo-Außendienststelle handelt, in der die Polizei die Sozialbehörde bei der Registrierung unterstützt, hat in Wirklichkeit die Polizei hier den Hut auf, leitet den Standort und koordiniert die Abläufe. Dabei kann sie auf geübte Abläufe und vorhandene Ausstattung zur „polizeili-

³ Tagesspiegel, 13.9.2016, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/fluechtlinge-in-berlin-asylant-rag-bei-der-polizei/12311210.html>; GdP Berlin: Die Folgen von politischem Missmanagement bei der Aufnahme von Flüchtlingen gehen zu Lasten der Polizei, September 2016

⁴ Abgeordnetenhaus Berlin (AGH) Drs. 17/17040

chen Bearbeitung“ größerer Menschenmengen zurückgreifen. Denn in den letzten Jahren nutzte sie das Gebäude für polizeiliche Großlagen wie dem 1. Mai als Gefangenensammelstelle für mutmaßliche StraftäterInnen und deren erkennungsdienstliche Behandlungen. Darüber hinaus veranstaltete sie dort mehrmals jährlich sogenannte Botschaftsvorführungen, bei denen die mutmaßliche Herkunft ausreisepflichtiger VietnamesInnen per Befragung „festgestellt“ und die für eine Abschiebung benötigten Reisedokumente ausgestellt wurden.⁵

Doch nicht nur bei der Registrierung half die Polizei, sondern auch bei der Bereitstellung von Unterkünften und der Versorgung. Offiziell leistet die Polizei Berlin lediglich Amtshilfe auf Anforderung für die eigentlich zuständigen Behörden oder unterstützt andere Behörden beim „Flüchtlingsmanagement“.

Im August 2015 richtete der Berliner Senat den Landesweiten Koordinierungsstab Flüchtlingsmanagement (LKF) ein, der das völlig überforderte LAGeSo dabei unterstützen sollte, die neuankommenden Geflüchteten zu registrieren, unterzubringen und zu versorgen.⁶ Der Senat ernannte Dieter Glietsch zum Staatssekretär für Flüchtlingsfragen und betraute ihn mit der Leitung des LKF. Als ehemaliger Polizeipräsident Berlins, der seit 2011 im Ruhestand weilte, galt er als jemand, der anpacken und schnell entscheiden konnte – im Gegensatz zu Sozialsenator Mario Czaja (CDU), der sich in der Bewältigung der Fluchtigration als entscheidungsunfähige Fehlbesetzung herausstellte.⁷ Der 68-jährige Glietsch versammelte viele MitarbeiterInnen der Polizei um sich. 66 VollzugsbeamtInnen und 20 VerwaltungsmitarbeiterInnen der Polizei meldeten sich freiwillig zur Unterstützung des LKF. Im März 2016 waren noch 52 VollzugsbeamtInnen und 16 BeamtInnen aus der Polizeiverwaltung zum LKF abgeordnet.⁸ Die MitarbeiterInnen der Berliner Verwaltung sind nicht darin geübt, in Stabsstrukturen zu arbeiten und „Großlagen“ zu bewältigen, die Polizei hingegen schon.

Als der Berliner Senat im September 2015 beschloss, die Hangars des ehemaligen des ehemaligen Tempelhofs als Flüchtlingsunterkunft zu

⁵ AGH-Drs. 17/16412

⁶ AGH-Drs. 17/17452; Senat von Berlin: Pressemitteilung v. 11.8.2015, AGH-Drs. 17/17453

⁷ Berliner Zeitung v. 26.5.2011, www.berliner-zeitung.de/morgen-wird-polizeipraesident-dieter-glietsch-in-den-ruhestand-verabschiedet--nicht-alle-sind-traurig-der-mann-mit-den-zwei-gesichtern-14762460

⁸ vgl. Berliner Zeitung v. 19.3.2016 „Fahnder werden zur Flüchtlingshilfe abgestellt“

nutzen, betraute er mit Klaus Keese einen weiteren ehemaligen Polizeiführer im Ruhestand damit. Keese war zuletzt Leiter der Berliner Polizeidirektion 1 (Reinickendorf und Pankow).⁹ Er besetzte sein Projektbüro mit acht MitarbeiterInnen aus dem Polizeiapparat – aus dem Vollzug und der Verwaltung.

Diese zahlreichen PolizistInnen übertrugen die Arbeitsstrukturen und Organisationsformen aus dem Polizeialltag auf das Flüchtlingsmanagement. Für die Ertüchtigung und den Ausbau des ehemaligen Flughafens organisierten sie sich als „Besondere Aufbauorganisation (BAO) Tempelhof“. Eine BAO ist eine zeitlich begrenzte Organisationsform für umfangreiche und komplexe Aufgaben, insbesondere Maßnahmen aus besonderen Anlässen, die im Rahmen der Allgemeinen Aufbauorganisation (AAO) nicht bewältigt werden können. Definiert ist die BAO in der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100. Die Berliner Verwaltung richtet normalerweise Projektgruppen ein.

Die polizeiliche Logik veränderte auch die Art und Weise der Unterbringung der Geflüchteten. Der polizeiliche Hang zu „Großlösungen“ dominierte die Arbeit im LKF. Prekäre Massennotunterkünfte in Flugzeughangars, ehemaligen Fabrikhallen, Kaufhäusern und Turnhallen galten nun als ideale Lösung, um schnell zusätzliche Plätze bereit zu stellen. Die Standards der Unterkünfte spielten in den Folgemonaten keine Rolle mehr.

Die Einbindung der Polizei in die „Bewältigung“ der Fluchtmigration nimmt kein Ende. Das alltägliche Klagelied von Polizei und Gewerkschaften über die starke Belastung führt für die Bundes- und Länderpolizeien zu einem ordentlichen Mittelzuwachs und einer Ausweitung der Befugnisse. Die Bundespolizei hat allein im Rahmen des „Asylpakets 1“ 67,6 Millionen Euro zusätzlich für die „Bearbeitungsstraßen“ (und Grenzkontrollen) zur Verfügung gestellt bekommen (28,9 Millionen für Abordnungen, 11,9 Mio. für Geräte, Fahrzeuge und Verpflegung, 26,8 Millionen Führungs- und Einsatzmittel).

Der im Rahmen des Integrationsgesetzes neu eingeführten Paragraphen § 24 Absatz 1a des Asylgesetzes erlaubt nun auch, Bundes- oder LandespolizistInnen für die Anhörungen im Asylverfahren anzuheuern – womit die Polizei dann auch mitten im Asylverfahren angekommen ist.

⁹ BZ v. 4.9.2015, www.bz-berlin.de/berlin/tempelhof-schoeneberg/flughafen-tempelhof-klaus-keese-leitet-unterkunft-fuer-fluechtlinge

Die Herstellung von Abschiebbarkeit

Die bayerischen Ankunfts- und Rückführungszentren

von Stephan Dünnwald

Für die Ankunfts- und Rückführungszentren (ARE) in Manching und Bamberg wurde mit Verfahrensbeschleunigung geworben. Nach Schweizer Vorbild sollte die Präsenz aller zuständigen Behörden vor Ort für ein nahtloses Ineinandergreifen der verschiedenen Instanzen sorgen. Es gibt Beschleunigung, aber vor allem stehen diese Zentren für einen Ausreisedruck, der durch Isolation, Schädlichkeit und fehlende Unterstützung herbeigeführt wird.

Anfangs waren die ARE für die Flüchtlinge aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten Südosteuropas gedacht. Schon im Winter 2014/2015 waren erhöhte Zuwanderungszahlen vor allem aus Serbien, Kosovo, Mazedonien und Albanien zu verzeichnen. Seit Frühjahr 2015 wurden Asylsuchende aus diesen Staaten im politischen Diskurs regelmäßig als unberechtigte „Armutsflüchtlinge“ disqualifiziert, die den „echten“ Flüchtlingen den Platz streitig machten. Im Sommer 2015 diskutierte man zunächst über die von der CSU propagierten grenznahen „Transitzentren“, in denen Flüchtlinge beschleunigten Verfahren unterzogen werden sollten. Schließlich wurden aber im September zwei ehemalige Kasernen in Manching bei Ingolstadt und in Bamberg als Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen eröffnet. Hier sollten zentrale Ausländerbehörden, AnhörerInnen und EntscheiderInnen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und das Verwaltungsgericht direkt im Lager die Verfahren zügig abwickeln. Im Regelfall sollten nach der Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ mit verkürzter Einspruchsfrist ein schnelles Urteil des Verwaltungsgerichts und die Durchsetzung der Ausreise bzw. Abschiebung stehen.

Während die Gerichte nur durch eine Annahmestelle für Klagen in den Lagern vertreten sind, ist hingegen das Personal der Zentralen Ausländerbehörde in hoher Zahl präsent. In der Max-Immelmann-Kaserne

in Manching sitzen 120 Behördenangestellte zeitweilig etwa 1.000 InsassInnen gegenüber: ein einmaliger Behördenschlüssel. Und dennoch: die Zahl der Abschiebungen aus diesen Sonderlagern ist überschaubar (440 aus Manching vom September 2015 bis Juli 2016). Bayern führt zwar spätestens seit November ein bis zwei Abschiebeflüge wöchentlich in die Balkanstaaten durch. Die meisten Abgeschobenen kamen jedoch nicht aus den Sonderlagern, sondern wurden von ihren Unterbringungsorten in Bayern abgeholt. Das Innenministerium verweist deshalb regelmäßig darauf, dass die Zahl der „freiwilligen“ Ausreisen aus den Sonderlagern weit höher sei als die der Abschiebungen. Die Dauer der Verfahren variiert: Zahlreiche InsassInnen sind inzwischen über sechs Monate in den Lagern. Deren Kapazitäten werden beständig ausgebaut. Manching mit drei Dependancen in Ingolstadt soll bald eine Kapazität von 2.800 Plätzen haben bei einer aktuellen Belegungszahl von 740 Personen (Stand: 4.8.2016). In Bamberg sollen bis zu 4.500 Plätze vorgehalten werden, die Zahl der InsassInnen lag im August 2016 bei etwa 270.

Zudem ändert sich die Bestimmung der Sonderlager. In Bamberg soll es künftig zwei Bereiche geben: einen für Flüchtlinge mit niedriger „Bleibeperspektive“ und einen für Menschen aus Ländern mit hohen Anerkennungsraten. Eine der Manchinger Dependancen wurde stillschweigend in eine normale staatliche Unterkunft umgewidmet: Das Schild am Eingang wurde ausgewechselt, nicht aber die Modalitäten der Unterbringung. Nach Manching werden zudem vermehrt Asylsuchende aus der Ukraine eingewiesen, die nicht als „sicherer Herkunftsstaat“ eingestuft ist.

Zonen der Ausgrenzung und der Rechtlosigkeit

Für die Wirkungsweise der „Balkanlager“ erweist sich der Hinweis auf die Verfahrensbeschleunigung als nicht zentral, ja sogar als tendenziell irreführend. Tatsächlich sind Manching und Bamberg eher Orte der Desintegration, Isolation und der Schutzlosigkeit der InsassInnen.

Die bayerische Regierung hatte die Sonderlager mit der Notwendigkeit begründet, Flüchtlingen aus „sicheren“ Herkunftsstaaten vor Augen zu führen, dass ihr Antrag in Deutschland aussichtslos sei. Als migrationspolitische Maßnahme kamen die Einrichtungen jedoch reichlich spät. Schon im Frühjahr 2015 hatten Bundes- und Landesregierung Anstrengungen unternommen, um die Fluchtzuwanderung aus dem Balkan zu stoppen. Mit weitgehendem Erfolg: Die Asylantragszahlen fielen rapide,

lediglich aus Albanien verzeichnete das Bundesamt im Sommer und Herbst noch nennenswerte Zugangszahlen. Ein großer Teil der ZuwanderInnen aus den Balkanstaaten erkannte die Aussichtslosigkeit eines Asylverfahrens und kehrte zurück. Entsprechend betraf die direkte Einweisung von Asylsuchenden aus Südosteuropa nur einen Teil der InsassInnen. Zunehmend wurden Personen und Familien eingewiesen, die schon längere Zeit als Asylsuchende im Land waren. Kinder wurden aus der Schule gerissen, ältere Jugendliche aus Praktika und sogar aus Ausbildungen. Die Einweisungsbescheide wurden kurzfristig zugestellt, oft hatten die Familien nur einen oder zwei Tage, um ihre Sachen zu packen. Für den Fall der Weigerung wurde die zwangsweise Umsiedlung durch die Polizei angedroht. Da die Zuständigkeit der Behörde wechselte, bekamen Personen, die nicht zum vorgegebenen Datum umgezogen waren, keine weiteren Leistungen. Weil den in die Sonderlager Eingewiesenen eine Residenzpflicht auf das Stadtgebiet Manching/Ingolstadt bzw. Bamberg auferlegt wird, kann bei Verlassen dieser Räume mit Strafen und mit der Aussetzung des Asylverfahrens gedroht werden.

Weder in Manching/Ingolstadt noch in Bamberg gibt es AnwältInnen mit Kenntnis im Asyl- und Ausländerrecht. In Bamberg gibt es auch keine Beratungsstelle, die der Caritas in Manching verfügt nur über eine Vollzeitstelle. MitarbeiterInnen des Bayerischen Flüchtlingsrats, die eine mobile Beratung vor den Ingolstädter Dependancen des Lagers Manching anbieten, dürfen die Unterkünfte nicht betreten. Die Identifikation von schwierigen oder aussichtsreichen Fällen ist damit eine Sache des Zufalls. Die meisten InsassInnen finden keine AnwältInnen, um gegen den Ablehnungsbescheid zu klagen. Nicht einmal eine unabhängige Rückkehrberatung ist für die InsassInnen erreichbar. Diese Aufgabe übernimmt die zentrale Ausländerbehörde im Lager. In wenigen Fällen konnte eine Einweisung gerichtlich verhindert werden, insbesondere bei kranken Personen oder Familienmitgliedern. Die Mehrzahl, auch kranke oder schwerbehinderte Flüchtlinge musste, jedoch in die Sonderlager umziehen. Dennoch erreichten die Lager keine hohe Auslastung.

In den Lagern dominiert die Schäbigkeit. Essen gibt es nur in der Kantine, von dort darf nichts auf die Zimmer mitgenommen werden. Viele InsassInnen beschreiben das Essen als dürrig und immer gleich. Auch von außen dürfen keine Lebensmittel in die Lager mitgebracht werden. Die zahlreich vertretene Security kontrolliert am Ausgang, in der Kantine und auch unangekündigt in den Zimmern. In der ARE Bam-

berg bekommen InsassInnen nur eine Malerfolie aus Wollresten als Bettdecke, die Laken sind aus Zellstoff.

„offensichtlich unbegründet“

Die Sonderlager sind oft nicht der Ort eines schnellen Verfahrens. Nach Auskunft der Caritas Pfaffenhofen kam es in Manching tatsächlich vor allem in den Fällen zu großen Verzögerungen, in denen die Asylsuchenden vor der Verlegung schon anderen Unterkünften zugewiesen worden waren. Häufig waren es Lücken in der Bürokratie, wie verschwundene Unterlagen oder Pässe, die ein schnelles Verfahren unmöglich machten. Auch hatten die von anderen Orten Eingewiesenen zum Teil AnwältInnen, so dass das Verfahren nicht so zügig durchgezogen werden konnte. Bei der Caritas Pfaffenhofen verfestigte sich der Eindruck, dass das BAMF insbesondere die komplizierteren Fälle vor sich herschiebt. So blieben InsassInnen über Monate in den Einrichtungen, ohne dass das Bundesamt eine Anhörung durchführte.

Schlimm ist eine solche Praxis, wenn Kranke davon betroffen sind. In zumindest zwei Fällen werden Familien mit kranken Kindern im Lager Manching festgehalten, obwohl die Kinder so krank sind, dass eine Abschiebung nicht zur Debatte stand. Eine dieser Familien wurde im Juli in eine Unterkunft nach Rosenheim verlegt, nachdem sie ein halbes Jahr in Manching auf einen Bescheid gewartet hatte. Einer weiteren Familie, ebenfalls mit einem schwerkranken Sohn, teilte man nach monatelangem Warten mit, sie könne jetzt ausziehen, wenn sie denn eine Wohnung fände. Da das nicht gelingen wird, bleibt die Familie im Lager gefangen. Abschiebeschutz wie für diese Familien gibt es allenfalls in einer Hand voll Fälle. Im Falle von Frau M., in dem das städtische Gesundheitsamt Ingolstadt ein Abschiebehindernis und akute Suizidgefahr festgestellt hatte, wurde kurzerhand ein Arzt dem Abschiebeflug beigeordnet. Gegenüber der Süddeutschen Zeitung fabulierte die zuständige Regierung von Oberbayern von „Sicherstellung einer Anschlussbetreuung im Kosovo“, eine klare Falschaussage und Irreführung.¹

Eine Anerkennung als Flüchtling gab es bisher weder in Manching noch in Bamberg. Die Bescheide sind dürftig. Stereotyp werden Bedenken beiseite gewischt, auch Fälle von Blutrache, Verfolgung wegen sexu-

¹ Süddeutsche Zeitung v. 9.8.2016

eller Orientierung oder familiärer Gewalt haben in Manching und Bamberg keine Chance. Eklatant ist der Fall Topilla. Er ist der Bruder des einzigen Zeugen eines Massakers serbischer Milizen im Kosovokrieg. Der Zeuge selbst hat längst Asyl in Schweden, ein weiterer Bruder ist in Belgien seit langem als Flüchtling anerkannt. Topilla war mit seiner Familie in Mitrovica geblieben und arbeitete dort für die UN und die KFOR als Übersetzer. Lange ging alles gut. Als aber 2014 EULEX, die EU-Rechtsunterstützungsmission im Kosovo, begann, Beweise wegen des Massakers zu sammeln und eine Anklage gegen den damaligen Anführer und jetzigen serbischen General vorzubereiten, wurde Topilla eines Abends auf dem Parkplatz eines Supermarktes in Mitrovica festgehalten. Zwei serbisch sprechende Männer hielten ihm Waffen an den Körper, und drohten ihm, er und seine Familie seien tot, wenn sein Bruder eine Zeugenaussage mache. Topilla floh mit seiner Familie nach Deutschland. Die Eltern wollten nicht mit. Sie sind alt, krank und waren sogar während des Kosovokriegs nicht geflüchtet. Das BAMF beschied nun: Wenn die Eltern im Land bleiben könnten, dann sei es mit der Bedrohung für Topilla und seine Familie auch nicht weit her. Es folgte die Ablehnung als „o.u.“, „offensichtlich unbegründet“, ohne auch nur am Rande auf die Plausibilität einzugehen, die die Einschüchterung und Beseitigung von ZeugInnen von Kriegsverbrechen auf dem Balkan hat.

Es gibt zu denken, dass keine einzige positive Entscheidung gefällt wurde in den Sonderlagern. Schon im Frühjahr 2015, vor der Einrichtung der ARE, wurde seitens der Politik Flüchtlingen aus den Balkanstaaten jeglicher Asylgrund abgesprochen. Die Etikettierung auch der letzten Westbalkanstaaten als „sichere“ Herkunftsstaaten unterstrich dies. Dass sich nun eine entsprechende Entscheidungspraxis des Bundesamtes in den Sonderlagern etabliert hat, ist deshalb nicht verwunderlich. Teils dürfte sie den Direktiven entsprechen, denen die EntscheiderInnen unterliegen, teils scheint es eine Self-fulfilling prophecy: Wenn es keine Fluchtgründe gibt in den Balkanstaaten, dann müssen auch die Entscheidungen entsprechend ausfallen. So türmt sich eine von Schutzbedürftigen nicht zu überwindende Wand des Vorurteils auf. Aus den bayerischen Sonderlagern scheint es nur einen Weg hinaus zu geben – den zurück ins Herkunftsland. Die Lager erscheinen nicht als Orte eines beschleunigten Behördenverfahrens, sondern als Experimentierfelder, wie weit Flüchtlingen der Zugang zu Rechten verwehrt werden kann und welche Methoden geeignet sind, um sie möglichst ohne Verfahren zur Aufgabe und zur Rückkehr zu bringen.

Boom des privaten Sicherheitsgewerbes

Kaum Kontrolle über Wachleute in Flüchtlingsheimen

von Katharina Müller und Christian Schröder

Angesichts des rasanten Anstiegs der Flüchtlingszahlen in den vergangenen Jahren ging es vielen Ländern und Kommunen nur noch darum, ein schnelles Dach über dem Kopf bereitzustellen. Heimbetreiber, SozialarbeiterInnen und Sicherheitskräfte wurden dafür händeringend gesucht. Die Anforderungen an Firmen und Personal waren dabei wie die Unterbringungsstandards im freien Fall.

Die Flüchtlingszuwanderung bescherte dem privaten Sicherheitsgewerbe einen rasanten Boom. Es gab zahlreiche Firmenneugründungen. Die Zahl der MitarbeiterInnen schnellte in den letzten fünf Jahren von 171.000 auf 247.000 Ende 2015 hoch. Die Bundesagentur für Arbeit führt aktuell 12.000 unbesetzte Stellen für den Wirtschaftszweig.¹ Laut Statistischem Bundesamt erzielte das private Sicherheitsgewerbe in Deutschland 2015 einen Umsatz von 6,3 Milliarden Euro.

Sicherheitsfirmen werden in der Flüchtlingshilfe vielfältig eingesetzt und nehmen zahlreiche Aufgaben wahr: Sie organisieren Warteschlangen vor Registrierungsstellen und Asyl- und Sozialbehörden. Sie bewachen Flüchtlingsheime und kontrollieren dort etwa den Zutritt, beaufsichtigen die Essenausgabe oder sind als Brandwachen aktiv, weil die hastig eingerichteten Notunterkünfte nicht den technischen Anforderungen an den Brandschutz genügen.

Der rasante Boom und das schnelle Geld eröffnen Geschäftemachern Tür und Tor: Überforderung, mangelnde Qualifikation, kaum Kontrollen durch Behörden, Dumpinglöhne und undurchsichtige Weitervergabe von Aufträgen an Subunternehmen sind bundesweit die Probleme mit den privaten Sicherheitsdiensten in der Flüchtlingshilfe.

¹ Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW): Pressemitteilung v. 19.7.2016

Geringe Anforderungen

Die gesetzlichen Voraussetzungen an Sicherheitsunternehmen und ihr Personal sind in Deutschland denkbar gering. Für die Anmeldung eines Bewachungsunternehmens ist eine Erlaubnis gemäß § 34a Abs. 1 der Gewerbeverordnung erforderlich. Voraussetzung für die Erteilung der Bewachungserlaubnis ist lediglich die Teilnahme an einer Schulung von 80 Stunden (à 45 Minuten) oder der Nachweis einer Sachkundeprüfung im Bewachungsgewerbe notwendig. Für die Aufnahme einer Tätigkeit in dem Bereich reichen bereits 40 Unterrichtsstunden aus. In diesen Kurzschulungen sollen die TeilnehmerInnen sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen als auch das Verhalten in Gefahrensituationen und Techniken der Deeskalation erlernen. Am Ende erhalten die zukünftigen Wachleute eine Teilnahmebescheinigung, eine Prüfung müssen sie nicht ablegen. Damit gehört Deutschland zu den Schlusslichtern in Europa, was die Zugangsvoraussetzungen von privaten Sicherheitsfirmen angeht. Doch selbst diese geringen Anforderungen werden vielfach nicht erfüllt; zahlreiche gefälschte Sachkunde- und Unterrichtsnachweise der IHK sind im Umlauf.² Für den Einsatz im hochsensiblen und konfliktträchtigen Bereich der Flüchtlingsaufnahme mit vielen traumatisierten Menschen, der eine hohe interkulturelle Kompetenz und Erfahrung erfordert, sind die MitarbeiterInnen zumeist nicht ausgebildet. Zudem vergeben Länder und Kommunen die Sicherheitsdienstleistungsaufträge oftmals an die preisgünstigsten Anbieter ohne auf Qualität zu setzen. Vielerorts sind die Sicherheitsunternehmen nicht durch die Länder oder Kommunen selbst beauftragt, sondern übertragen es den BetreiberInnen der Flüchtlingsunterkünfte, Sicherheitsunternehmen zu beauftragen und deren Aufgabenerfüllung zu überwachen. Enge Preisvorgaben gibt es auch hier. Bewachungskosten gelten als ansehnlicher Kostenfaktor bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Da Geflüchtete lange Zeit in Massenunterkünften wohnen müssen, werden aufgrund äußerer Bedrohungen durch rechte GewalttäterInnen und hausinterner Konflikte („Lagerkoller“) fast überall private Sicherheitsfirmen eingesetzt.

² welt.de v. 9.6.2016, www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/article156079689/Wachmann-fuer-9-99-Euro.html

Diskriminierung, Gewalt und Machtmissbrauch

Den Berliner Flüchtlingsrat erreichen regelmäßig Berichte von UnterstützerInnen, Geflüchteten und MitarbeiterInnen von Beratungsstellen über die Probleme beim Einsatz von Sicherheitspersonal in den Heimen. Dabei stehen die Arbeitsweise zweifelhafter Sicherheitsfirmen und das Fehlverhalten ihrer Angestellten in der Kritik: Diskriminierung, Gewalt und Machtmissbrauch durch Sicherheitspersonal sind danach in den Heimen keine Seltenheit. Die Wachschutzleute sind häufig aggressiv, beleidigend und üben im Konfliktfall nicht selten Gewalt gegen Geflüchtete aus. Es gibt vereinzelt Berichte von körperlicher Misshandlung und sexueller Nötigung an BewohnerInnen durch Sicherheitspersonal. Die Sicherheitsleute diskriminieren im Heimalltag – etwa bei der Ausgabe von Essen oder Wäschemarken – ethnische, religiöse Minderheiten. Zimmer der BewohnerInnen werden ohne deren Erlaubnis betreten und persönliche Gegenstände aus den Zimmern entfernt. Aufgrund der Rund-um-die-Uhr-Anwesenheit der Sicherheitskräfte geben sie sich als die „wahren Chefs“ in den Heimen aus. Sie stellen eigene Regeln auf und drohen eigenmächtig Sanktionen an. Oftmals übernehmen Wachleute auch Aufgaben der Sozialbetreuung, wie etwa Gemeinschaftsräume aufschließen oder Sprachmittlung leisten. So kommt es immer wieder zu einer problematischen Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Sicherheitsdiensten und Sozialarbeit. Vielerorts sind Sicherheitsfirmen sogar selbst mit dem Heimbetrieb beauftragt.

Bei Konflikten mit dem Sicherheitspersonal stellt sich für die BewohnerInnen stets die Frage der Beweisbarkeit. Besonders schwierig ist es, die beteiligten Wachleute zu identifizieren. Das Personal ist meist nicht durch Namensschilder gekennzeichnet und im Konfliktfall nicht identifizierbar. Auch haben die BewohnerInnen oftmals große Angst, sich überhaupt bei UnterstützerInnen oder Beratungsstellen zu melden, da vom Wachpersonal Druck ausgeübt wird, keine Beschwerden nach außen zu tragen. Auch Angst vor negativen Auswirkungen auf ihr Asylverfahren, mangelnde Kenntnis des Beschwerdewegs und fehlendes Vertrauen in das Rechtssystem führen dazu, dass Geflüchtete Fehlverhalten und gewalttätige Vorfälle vielfach gar nicht erst melden, zur Anzeige bringen oder gar als ZeugInnen aussagen.

Hinzu kommen auch negative Erfahrungen mit der Polizei. So befragen die PolizistInnen zum Geschehen mangels DolmetscherInnen oft zunächst nur die Wachleute vor Ort. Die Polizei übernimmt so deren

Version des Konflikts und gibt diese „ersten Erkenntnisse“ an die Presse weiter. Vorurteile und flüchtlingsfeindliche Stimmungen in der Bevölkerung werden durch diese einseitige Darstellung bestärkt.³

Die Spitze des Eisbergs

Es ist davon auszugehen, dass lediglich ein kleiner Teil der Vorfälle öffentlich wird und sie lediglich die Spitze des Eisbergs darstellen. So wurde im Herbst 2014 bekannt, dass in einer von der privaten Betreiberfirma *European Homecare* betriebenen Erstaufnahmeeinrichtung im siegerländischen Burbach mehrere Mitarbeiter des privaten Sicherheitsdienstes *SKI*, ein Subunternehmen des Heimbetreibers, einen 20-Jährigen Bewohner misshandelt haben.⁴ An der Berliner Erstaufnahmestelle für Asylsuchende, dem Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) schlugen im Oktober 2015 Mitarbeiter des beauftragten Sub-Sicherheitsunternehmens *spysec* auf Asylsuchende ein.⁵ Im Frühjahr 2016 erlitt in Berlin der Leiter einer Berliner Notunterkunft durch Mitarbeiter eines Subunternehmens der *ASK Sicherheitsdienste GmbH* einen Schädelbruch, als dieser versuchte einen zuvor durch Sicherheitsmitarbeiter gezielt provozierten Streit zu schlichten.⁶ In der Ankunftsstelle für Asylsuchende im Münchner Euroindustriepark sollen Mitarbeiter einer Sicherheitsfirma über Monate hinweg Geflüchtete erpresst haben.⁷ In Baden-Württemberg geht der Handgranatenwurf auf eine Flüchtlingsunterkunft in Villingen-Schwenningen auf den eskalierten Konkurrenzkampf zwischen zwei Sicherheitsfirmen zurück.⁸ In Bochum demonstrierten Anfang September 2016 zahlreiche Wachleute vor dem Rathaus. Sie sollen teilweise seit knapp einem Jahr ohne Arbeitsverträge in verschiedenen Flüchtlingsunterkünften für einen Subunternehmen gearbeitet und monatelang keinen Lohn erhalten haben. Auch die Sozialabga-

³ vgl. etwa SozDia: Presseerklärung v. 1.3.2016

⁴ DER SPIEGEL 41/2014, 32-35

⁵ BZ v. 25.10.2015, <http://www.bz-berlin.de/berlin/mitte/lageso-so-endet-es-wenn-privat-she-riffs-fluechtlinge-beschuetzen>

⁶ SozDia a.a.O.

⁷ br.de v. 21.4.2016, www.br.de/nachrichten/oberbayern/inhalt/sicherheitsmitarbeiter-er-pressung-fluechtlinge-muenchen-100.html

⁸ ZEIT online, 7.10.2016, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-10/villingen-schwenningen-asylunterkunft-handgranate-urteil-haft>

ben seien nicht gezahlt worden.⁹ In Berlin sollen Verantwortliche der Sicherheitsfirma *DeDiG* über zwei Jahre einen Referatsleiter des LAGeSo geschmiert haben, damit er dem Unternehmen half, an gut bezahlte Bewachungsaufträge von Flüchtlingsheimen der AWO zu kommen. Dabei bestand das Geschäftsmodell der *DeDiG* darin, weder Steuern noch Sozialversicherungsbeiträge abzuführen und sich dadurch Marktvorteile zu verschaffen.¹⁰

Vorbestrafte und Rechtsradikale als Wachschutz

In diversen Ländern und vielen Kommunen wurde und wird die rechtlich geforderte Überprüfung der „Zuverlässigkeit“ der eingesetzten Sicherheitskräfte nicht hinreichend kontrolliert. So müssen in Berlin zwar die Sicherheitsfirmen von BewerberInnen vor dem erstmaligen Einsatz ein erweitertes polizeiliches Führungszeugnis anfordern und ihren AuftraggeberInnen, den Heimbetreibern, vorlegen. Das Land Berlin wollte einmal jährlich die erforderlichen Nachweise bei einer Vor-Ort-Kontrolle überprüfen.¹¹ Doch dazu fehlt dem zuständigen LAGeSo schlicht das Personal. Die behördliche Kontrolle wird zudem erschwert, wenn beauftragte Sicherheitsfirmen den Auftrag ganz oder teilweise an NachauftragnehmerInnen auslagern oder HeimbetreiberInnen den Wachschutz an ein hauseigenes Subunternehmen vergeben.

So musste der Mitarbeiter des privaten Sicherheitsdienstes *ABRA* – tätig in einer von dem umstrittenen privaten Betreiber Professionelle Wohn- und Betreuungsgesellschaft mbH (PeWoBe) betriebenen Einrichtung – vor Einstellung sein erweitertes polizeiliches Führungszeugnis offenbar nicht vorlegen. Anders ist es nicht zu erklären, dass ein verurteilter Sexualstraftäter Wachmann in einer Sammelunterkunft werden konnte.¹² Im November 2015 hat das Land Schleswig-Holstein der Sicherheitsfirma *secura protect Nord GmbH* fristlos gekündigt, weil bekanntgeworden war, dass das private Unternehmen straffällig gewordene Mitarbeiter in Erstaufnahmen für Asylsuchende eingesetzt hatte. Das Landeskriminalamt hatte zuvor 300 Beschäftigte des Unternehmens über-

⁹ WDR.de v. 9.9.2016, <http://www1.wdr.de/nachrichten/ruhrgebiet/bochum-wachleute-nicht-bezahlt-100.html>

¹⁰ DER SPIEGEL 42/2016, S. 42f

¹¹ AGH-Drs. 17/16261

¹² ND v. 3.7.2015, www.neues-deutschland.de/artikel/976548.paedophiler-bewachte-fluechtlingskinder-in-berlin.html

prüft und 65 Personen die Beschäftigung in Flüchtlingsunterkünften untersagt.¹³ Seit Oktober 2014 haben Polizei und Verfassungsschutz NRW rund 5.500 Wachleute in Flüchtlingsheimen überprüft und 160 von ihnen ausgesiebt, die aufgrund von Gewalttaten oder Missbrauchsdelikten als nicht geeignet für die Arbeit erschienen. Weitere 660 MitarbeiterInnen wurden vorläufig gesperrt.¹⁴

Immer wieder werden auch Fälle bekannt, in denen Rassisten und Rechtsradikale als Wachschutzleute in Flüchtlingsheimen eingesetzt werden. In Brandenburg soll nach Schätzungen des Landesverfassungsschutzes jeder zehnte Neonazi im Security-Bereich tätig sein.¹⁵ Aus dem Berliner LAGeSo tauchte Ende November 2015 ein Video auf, in dem ein Mitarbeiter der *Gegenbauer Sicherheitsdienste GmbH* mit rechtsextremen Parolen gegen Geflüchtete hetzt.¹⁶ In Heidelberg hat ein Mitglied der rechtsextremen Kameradschaft „Sturm 18“ ein Flüchtlingsheim bewacht. Im sächsischen Heidenau nahm ein Wachschützer an einer NPD-Demonstration gegen Geflüchtete teil.¹⁷ In Köln hat der Chef einer Sicherheitsfirma, die eine Flüchtlingsunterkunft bewacht, auf Facebook fremdenfeindliche Posts geteilt.¹⁸

Zögerliche Reaktionen

Nach dem Bekanntwerden der gewalttätigen Vorfälle in Burbach wurden die Anforderungen an Sicherheitsdienste verschärft. Das Land Nordrhein-Westfalen hat nach den Misshandlungen an Geflüchteten noch 2014 einen „Acht-Punkte-Plan“ vorgelegt, in dem Anforderungen an die Auswahl und den Einsatz von Sicherheitsfirmen in Flüchtlingsunterkünften festgelegt wurden. So dürfen Sicherheitsfirmen keine Subunternehmen mehr beauftragen, alle MitarbeiterInnen müssen sich von Polizei und Verfassungsschutz überprüfen lassen. Sie müssen eine Zuverläss-

¹³ Schleswig-Holsteinischer LT Drs. 18/3489, S. 3; welt.de v. 5.11.2015, www.welt.de/regionales/hamburg/article148489571/Sicherheitsdienst-hatte-vorbestrafte-Mitarbeiter-in-Erstaufnahmen.html

¹⁴ Landtag NRW Vorlage 16/4068 A9 v. 27.6.2016

¹⁵ Frontal21, Sendung v. 20.10.2015, www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/2584052/Rechte-Wachleute-in-Fluechtlingsheimen

¹⁶ BZ v. 23.11.2015, www.bz-berlin.de/berlin/mitte/security-mann-vom-lageso-hetzt-gegen-fluechtlinge

¹⁷ vgl. Frontal21 a.a.O.

¹⁸ Süddeutsche Zeitung v. 18.6. 2015, www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingsunterkunft-in-koeln-rassis-tischer-facebook-post-kostet-wachdienst-auftrag-1.2526714

sigkeitsbescheinigung des örtlichen Ordnungsamtes und eine Sachkundeprüfung nach § 34a Gewerbeordnung nachweisen. Sie müssen zudem eine Eigenerklärung abgeben, „dass keine für die Tätigkeit ... relevanten Vorstrafen vorliegen“. Zudem müssen die Unternehmen Mitglied im Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW), in dem nach eigenen Angaben rund 85 Prozent aller Sicherheitsfirmen organisiert sind, oder einem vergleichbaren Arbeitgeberverband sein.¹⁹ Die Landesregierung entwickelte und implementierte ein standardisiertes Verfahren zur Überprüfung der Sicherheitsfirmen mit einer mobilen Kontrollgruppe, Checklisten etc.. Allerdings hat sie angesichts der starken Flüchtlingszuwanderung ihre Vorgaben im September 2015 wieder aufgeweicht.²⁰

Der BDSW präsentierte im Oktober 2014 ein „12-Punkte-Programm“, in dem er sich für Standards, Fortbildungen und Zertifikate für Sicherheitsunternehmen beim Einsatz in Flüchtlingsunterkünften aussprach und vorschlug Wachleute analog zum Sicherheitsüberprüfungsgesetz durch Polizei und Verfassungsschutz regelmäßig zu überprüfen.²¹

Der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ legte im November 2015 ein Eckpunktepapier zur Überarbeitung des Bewachungsrechts vor. Er forderte, den einheitlichen Vollzug des Bewachungsrechts in den Bundesländern, eine bessere Information der Gewerbebehörden durch Staatsanwaltschaften und Gerichte über Erkenntnisse in Strafsachen, die die Zuverlässigkeit von Wachleuten in Frage stellen. Deren Zuverlässigkeit sollte künftig alle drei Jahre überprüft werden – durch Vorlage eines erweiterten Führungszeugnis und der Abfrage bei der Polizeibehörde im Regelfall und bei den Verfassungsschutzbehörden im Einzelfall. Die Erteilung der Bewachererlaubnis sollte von „geordneten Vermögensverhältnissen“ abhängig gemacht werden. Ein bundesweites Bewacherregister soll den Missbrauch mit Zertifikaten eindämmen.²²

Der von der Bundesregierung im Frühsommer 2016 vorgelegte Gesetzentwurf blieb jedoch hinter dem Eckpunktepapier zurück. Wachpersonal in Flüchtlingsunterkünften soll künftig eine Sachkundeprüfung ablegen statt eine Unterrichtung zu besuchen und regelmäßig auf seine Zuverlässigkeit durch eine Abfrage bei den Polizeien überprüft werden.

¹⁹ Bezirksregierung Arnsberg: Pressemitteilung v. 1.10. 2014

²⁰ Landtag NRW a.a.O.

²¹ BDSW: Pressemitteilung v. 6.10.2014

²² BMWi: Eckpunktepapier des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ zur Überarbeitung des Bewachungsrechts v. 30.11.2015

Zusätzlich kann eine Abfrage bei der Verfassungsschutzbehörde erfolgen. Ein bundesweites Bewacherregister ist nicht mehr vorgesehen.²³

Nach zahlreichen Vorfällen hat auch der Berliner Senat reagiert: Er will die Sicherheitsdienstleistungen in den Berliner Flüchtlingsunterkünften bei Neuvergaben zukünftig direkt beauftragen und hat Qualitätsstandards festgelegt.²⁴ Allerdings bleibt abzuwarten, ob dieses Vorgehen bei der äußerst dünnen Personaldecke im Land Berlin im Bereich der Kontrolle von Flüchtlingsunterkünften funktioniert, wenn die überforderte Behörde gleichzeitig Auftraggeberin ist und bei Konflikten in den Heimen schnell selbst tätig werden muss.

Ohne Kontrolle keine Verbesserungen

Die geringe Entlohnung, die niedrigen Anforderungen an die Arbeit und Qualität der Sicherheitsfirmen und deren MitarbeiterInnen sowie die geringe Kontrolldichte begünstigen Vorfälle wie in Burbach und andernorts. Eine Sammelunterkunft ist eben kein gewöhnliches Bewachungsobjekt und so können Wachleute in einer 40-stündigen Unterbringung nicht für eine solche verantwortungsvolle Aufgabe geschult werden oder sogar sozialarbeiterische Aufgaben übernehmen.

Die Erfassung der Qualifikationsnachweise vor Tätigkeitsbeginn und verbindliche Verhaltensanweisungen für das Sicherheitspersonal müssen ebenso umgesetzt werden, wie verpflichtende Schulungen zu Konfliktmanagement, Deeskalation, interkultureller Kompetenz und Krisenintervention für das Sicherheitspersonal. Die Identität der Wachleute muss nachvollziehbar sein. Geflüchtete müssen wissen, an wen sie sich im Fall von Problemen wenden können. Dafür müssen verbindliche Vorgaben zum Beschwerdeweg entwickelt werden. Dazu gehören FlüchtlingsfürsprecherInnen, unabhängige Beschwerdestellen und die Gewährleistung der Anonymität der Geflüchteten bei Beschwerden. Nur wer seitens der Betreiber und des Sicherheitspersonals keine Nachteile befürchten muss, wird sich frei äußern. Solange die zuständigen Behörden die eigenen Vorgaben und Standards nicht ausreichend kontrollieren und Verstöße sanktionieren, solange bei der Auftragsvergabe nach Dumpingpreisen entschieden wird, werden Vorfälle wie in Burbach und andernorts nicht abreißen.

²³ BT-Drs. 18/8558 v. 25.5.2016

²⁴ Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin: Pressemitteilung v. 28.6.2016

Geflüchtete als Datenmasse

Riesiger Datenpool für viele Behörden

von Dirk Burczyk

Es existiere kein geregeltes Verfahren der Registrierung mehr, die Behörden wüssten nicht mehr, wer sich in Deutschland aufhalte, die Innere Sicherheit sei gefährdet. So lauteten die Klagen von OrdnungspolitikerInnen angesichts der ab Mitte 2015 stark gestiegenen Zahl von Asylsuchenden. Das „Datenaustauschverbesserungsgesetz“ sollte deshalb die Verwaltung der Geflüchteten optimieren und zugleich den datenmäßigen Zugriff von Polizei und Geheimdiensten sichern.

Zur effizienteren Verwaltung von Geflüchteten führte das Anfang Februar 2016 in Kraft getretene Gesetz¹ zwei neue Instrumente ein: einen „Kerndatensystem“ und den „Ankunftsnachweis“, der mit einem aufgedruckten QR-Code den personenbezogenen Zugriff auf das Kerndatensystem ermöglicht. Damit ist eine neue Qualität in der „Verdatung“ von MigrantInnen erreicht, die vor wenigen Jahren noch undenkbar schien. Die amtlich bestellten DatenschützerInnen hielten sich angesichts der Flüchtlingslage mit Kritik zurück, obwohl die Verletzung datenschutzrechtlicher Prinzipien wie der Datensparsamkeit offensichtlich ist. Von der aktuellen Adresse bis zur Bildungskarriere wird alles zentral gespeichert und ist für zahlreiche Behörden abrufbar.

Das Kerndatensystem enthält deutlich mehr Daten als bisher im Ausländerzentralregister (AZR) erfasst wurden (siehe Kasten 1). Zugleich können nun Behörden direkt auf diese Daten zugreifen, die sie bislang nur auf Anfrage erhielten. Um wenigstens formal den Datenschutzanforderungen zu genügen, haben die jeweiligen Behörden nur

1 Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil I 2016, Nr. 5 v. 4.2.2016, S. 130ff.

Zugriff auf diejenigen Daten, die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlich sind, und die jeweils gesondert gespeichert werden (siehe Kasten 2).

Kasten 1

Bislang im AZR gespeicherte Daten:

- speichernde Stelle
- Speicheranlässe
- Angaben zur Person
- Angaben zum Ausweispapier
- Angaben zum letztem Wohnort im Herkunftsland sowie
- freiwillige Angaben zur Religionszugehörigkeit und
- Staatsangehörigkeiten von EhegattInnen und LebenspartnerInnen

Zusätzlich im „Kerndatenbestand“ neu gespeichert:

- Fingerabdruckdaten
- Größe und Augenfarbe
- Seriennummer des Ankunftsnachweises
- begleitende Kinder und Elternteile mit vollständigen Namen
- Staat, aus dem die Einreise in die Bundesrepublik erfolgte
- Anschrift im Bundesgebiet
- Bundesland, auf welches die Verteilung erfolgt ist
- freiwillige Angaben zu Telefonnummern und E-Mail-Adressen
- zuständige Behörden im Aufnahmeverfahren/zuständiges Jugendamt
- Durchführung der Gesundheitsuntersuchung mit Ort und Datum
- durchgeführte Impfungen mit Ort und Datum.

Grund für die Schaffung des neuen Kerndatenbestands waren wesentliche Effizienzverluste durch untereinander nicht kompatible Datenverarbeitungsprogramme der beteiligten Behörden. So mussten etwa häufig von der Bundespolizei bereits registrierte Asylsuchende beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) noch einmal registriert werden. Ziel war deshalb die „medienbruchfreie“ behördenübergreifende Kommunikation. Diese sollte sich einfacher und schneller über ein neues zentrales Datensystem als über eine konsolidierte IT-Infrastruktur der Behörden herstellen lassen. Ob allerdings etwa die datenschutzrechtlich erforderliche Aktualisierung der Daten (bei einem Umzug etc.) bei einer solchen Vielzahl von Behörden und Daten funktionieren wird, muss bezweifelt werden. Nicht übersehen werden darf, dass diese Nutzung einer gemeinsamen IT-Infrastruktur diverser Behörden Aufgabenverlagerungen befördert, die in der Aufgabenzuschreibung

eigentlich nicht vorgesehen sind. So ist es weiterhin die Bundespolizei, die im grenznahen Raum in Bayern in eigens eingerichteten „Bearbeitungsstraßen“ die Registrierung der Asylsuchenden vornimmt.² Dabei wäre es angesichts der stark gesunkenen Zahl der Neueinreisen durchaus möglich, diese Aufgabe wieder von den eigentlich zuständigen Ausländerbehörden oder dem BAMF durchführen zu lassen. Stattdessen sind im Bundeshaushalt für das kommende Jahr fast 80 Millionen Euro für den Ausbau der „Bearbeitungsstraßen“ in Grenznähe vorgesehen.

Kasten 2

Wer kann auf welche der erweiterten Daten zugreifen? Einige Beispiele

1. **Gesundheitsämter:** erfolgte Impfungen und durchgeführte Untersuchungen im Rahmen der Seuchenprävention
2. **ErbringerInnen von Sozialhilfe bzw. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz:** Gesundheitsdaten, Daten zum Stand des Asylverfahrens, zu Sprachkenntnissen, zu Bildungsabschlüssen, zum Besuch eines Integrationskurses
3. **Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter** haben weitgehend die gleichen Zugriffsrechte wie 2., bei ihnen fallen lediglich die Gesundheitsdaten weg
4. **Jugendämter** können im Rahmen ihrer Zuständigkeit Daten zu Minderjährigen abrufen, lediglich der Zugriff auf Daten zum Bildungsstand bleibt ihnen verwehrt

Neues Aufenthaltspapier für Asylsuchende

Damit die Behörden die Identität und die zugehörigen Datensätze der Asylsuchenden sicher feststellen bzw. finden können, erhalten diese einen fälschungssicheren „Ankunftsnahtweis“ mit Lichtbild, Angaben zur Person und dem QR-Code für den Zugriff auf das AZR. Zusätzlich werden wie zuvor die Fingerabdrücke über die Asyl-Fingerabdruckdatei des Bundeskriminalamtes (BKA) zentral erfasst.

Im August konnte BAMF-Chef Frank-Jürgen Weise in einer Kabinettsitzung Vollzug melden. Alle beteiligten Behörden verfügen nun über die notwendige IT-Infrastruktur, um die neuen Ankunftsnahtweise ausstellen bzw. über sie auf die erforderlichen Daten zugreifen zu können.

² siehe den Beitrag von Christian Schröder in diesem Heft

nen. 7.200 sogenannte „Fast-ID“-Geräte wurden verteilt, um Fingerabdrücke erfassen oder prüfen zu können. Insgesamt wurden 110.000 Asylsuchenden neue Ankunftsnachweise ausgestellt, 126.000 Personen wurden im neuen Kerndatensystem erfasst. Wie weit die Nacherfassung der Asylsuchenden, die zunächst ohne Registrierung auf die Länder und Kommunen verteilt wurden, abgeschlossen ist, ist nicht bekannt. Auch nicht, ob Mehrfachregistrierungen bereinigt sind und so überhaupt erst valide Daten zur Zahl der Asylsuchenden in 2015 vorliegen.

Unklarer Status für „Ankunftsnachweis“-InhaberInnen

Nach EU-Recht sind Asylantragstellende nach drei, spätestens sieben Tagen zu registrieren, in Deutschland erhalten sie dann die „Aufenthaltsgestattung“. Spätestens seit Mitte 2015 vergingen aber für die meisten Geflüchteten mehrere Monate bis zur formalen Antragstellung beim BAMF, und an diesem Zustand hat sich auch nichts geändert – es sei denn, die Asylsuchenden kommen in eines der neu geschaffenen „Ankunftszentren“ (s.u.). Der Aufenthalt gilt zwar auch ohne formalen Asylantrag als gestattet – aber die Betroffenen sind eben nicht im Besitz der Aufenthaltsgestattung. Der „Ankunftsnachweis“, der bis zu einem Jahr gilt, dokumentiert lediglich die Registrierung und den „gestatteten Aufenthalt“ – ist aber keine Aufenthaltsgestattung.

Das ist deshalb relevant, weil dem Wortlaut nach einige Regelungen (Asylbewerberleistungsgesetz, Zugang zu Integrationskursen) an den *Besitz* einer Aufenthaltsgestattung anknüpfen, andere an den *gestatteten* Aufenthalt (vor allem Fristen für das Ende der Residenzpflicht, Arbeitsmarktzugang). Dies hat die Koalition mit einer Änderung in § 55 Asylgesetz im Juli 2016 bereinigt, indem sie dort eine entsprechende gesetzliche Klarstellung vorgenommen hat.³ Aber damit bleibt das Grundproblem bestehen, dass die meisten Asylsuchenden europarechtswidrig erst nach Wochen oder Monaten auch formal einen Asylantrag stellen können. Wäre das gelöst, bräuchte es den Ankunftsnachweis als Übergangspapier bis zur Ausstellung der Aufenthaltsgestattung eigentlich gar nicht.

³ Art. 6 Integrationsgesetz v. 31.7.2016, BGBl. I 2016, Nr. 39 v. 5.8.2016

Oberstes Ziel: Die Optimierung von Verwaltungsverfahren

In diesem Zusammenhang ist ein Blick auf die Reformprozesse der öffentlichen Verwaltung aufschlussreich, die mittlerweile auch Asyl- und Ausländerbehörden erreicht haben. Gemeint ist damit der Umbau der – gern als behäbig und unflexibel verspotteten – klassischen Verwaltung, deren wesentlicher Zweck die Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen und die Rechtswahrung der BürgerInnen war, hin zu einem Verwaltungsapparat, der sich in erster Linie an betriebswirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten orientiert.

Für den entsprechenden Umgestaltungsprozess des BAMF und damit des gesamten staatlichen Aufnahme- und Asylsystems, konnte sich Bundesinnenminister Thomas de Maizière wohl niemand Besseren aussuchen als Frank-Jürgen Weise, der das BAMF seit September 2015 und noch bis Ende dieses Jahres leitet. Seit 2004 ist er Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit (BA). In den Medien häufiger als „Manager“ denn als „Behördenleiter“ bezeichnet, realisierte er eine grundlegende Strukturreform der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit. Die BA soll nach dem Konzept des „New Public Management“ wie ein Dienstleistungs-Unternehmen arbeiten. Aus BürgerInnen wurden „KundInnen“. Die Beschäftigten der BA hatten sich daran zu gewöhnen, dass ihre Arbeitsleistung zur Effizienzsteigerung nun an vorher festgelegten Kennzahlen (Arbeitsvermittlungen, Quote verhängter Sanktionen etc.) gemessen wurde.

Und so war Weises wichtigste Vokabel bei der Vorstellung seines Konzepts, beispielsweise anlässlich einer Präsentation im Innenausschuss des Bundestages im Dezember 2015, die „Produktivität“ der Behörde. Diese fehle im BAMF, bei den MitarbeiterInnen und in den „Prozessen“. Die Unternehmensberatung McKinsey habe die „Abläufe“ mit dem Ergebnis analysiert, dass das Asylverfahren theoretisch an einem Tag erledigt werden könne. Das ist zwar offensichtlich Unsinn, weil die Glaubwürdigkeit und Kohärenz von Angaben im Asylverfahren nicht an einem Tag überprüft werden können, aber sei's drum. Dass Asylentscheidungen „nicht unter Druck getroffen werden“ sollten, ist an dieser Stelle eine groteske Aussage, wenn den MitarbeiterInnen zugleich aufgegeben wird, statt drei künftig fünf Entscheidungen pro Tag zu fällen. Für ihre Beratungsleistungen für das BAMF erhielten McKinsey,

Ernst & Young GmbH und Roland Berger GmbH, die Weise seit 2004 treu begleiten, mindestens 11,5 Millionen Euro.⁴

Nicht zuletzt waren das BAMF und seine Verwaltungsverfahren somit auch ein Versuchsfeld, wie im Hauruckverfahren die von Wirtschaft und neoliberalen pressure groups im Rahmen der offiziellen „IT-Gipfel“ der Bundesregierung geforderte Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung gelingen kann. „Medienbruchfreie Kommunikation“ und Datenaustausch sind auch hier zentrale Stichworte ebenso wie „Interoperabilität“ von Datenverarbeitungssystemen. Daten sollen nach Möglichkeit nur einmal erfasst und dann je nach Bedarf zwischen den Behörden weitergegeben werden. Bedenken zum Datenschutz werden mit Verweis auf versprochene Effizienzsteigerung, Zeit- und Kostenersparnis für BürgerInnen und Verwaltungen (sprich: Personalabbau) beiseite geschoben.

Frühzeitige Aussonderung der Unerwünschten

Im Mittelpunkt der Überlegungen der neuen Hausspitze im BAMF (und der Beraterfirmen) steht die Effizienzsteigerung der Verfahrensabläufe unter dem Titel „integriertes Identitätsmanagement“. Ein Feldversuch fand mit dem sogenannten „Heidelberger Modell“ statt: Ab Oktober 2015 wurden Asylsuchende nicht mehr wie bislang lediglich mit einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende (BüMA) ausgestattet und dann ohne jede Registrierung auf die Kommunen verteilt. Stattdessen wurden sie zunächst verschiedenen „Bearbeitungsstraßen“ zugeordnet: Asylsuchende „mit guter Bleibeperspektive“ (Kategorie A), Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsländern“ (Kategorie B), aus „übrigen Herkunftsländern“ mit längeren Zeiten für Informationsbeschaffung im Asylverfahren (Kategorie C) und „Dublin-Fälle“ (Kategorie D). Personen aus den Kategorien B und D sollen möglichst noch aus dem Registrierungszentrum abgeschoben werden, während alle anderen auf die Kommunen verteilt werden.

Mittlerweile werden nach diesem Modell bundesweit 22 entsprechende „Ankunftszentren“ betrieben. Wie Weise dem Kabinett im August berichtete, könnten klar gelagerte Fälle nun in 48 Stunden erledigt werden. Wozu aber dann noch der aufwendig eingeführte „Ankunfts-

4 BT-Drs. 18/7987 v. 24.3.2016

nachweis“ nötig ist, wenn doch Asylsuchende in diesem System innerhalb weniger Stunden ihren Asylantrag stellen können sollen und dann eine Aufenthaltsgestattung erhalten, bleibt das Geheimnis der Bundesregierung. Allerdings gibt es auch weiterhin jene Asylsuchenden, die nach dem alten System zunächst in die Erstaufnahmestellen der Länder kommen und nach erfolgter Antragstellung (manchmal aber auch schon vorher) auf die Kommunen verteilt werden – nach monatelangen Wartezeiten.

In jedem Fall bleibt der neue Kerndatenbestand des AZR das IT-technische Rückgrat dieses „Clusterings“, einschließlich der frühzeitigen und sicheren Identifizierung entweder nach dem Aufgriff an der Grenze oder in den Ankunftscentren. Die umfassende Speicherung dort gilt für alle Asylsuchenden (und jene „Illegalen“, die keinen Asylantrag stellen).

Zwar ist es unbestreitbar, dass den Mängeln der Verfahrensbearbeitung im BAMF nur mit Personalaufstockung jedenfalls kurzfristig nicht mehr beizukommen war. Die Missstände im deutschen Asylsystem sind auch nicht erst mit dem massiven Anstieg der Zahl der Asylsuchenden im vergangenen Sommer offensichtlich geworden. Lange Wartezeiten zwischen Antragstellung und Asylanthörung, Verfahrensdauern von einem Jahr und mehr bei einzelnen Herkunftsländern, personelle Unterausstattung des BAMF, waren schon seit Jahren bekannt. Die Probleme sind auch jetzt keineswegs behoben. In der Mitteilung des BAMF über die Asylzahlen von Ende August 2016 heißt es, dass weiterhin 567.479 Asylanträge noch nicht entschieden sind.⁵ Darin sind diejenigen noch nicht mitgezählt, die bereits länger auf einen Termin beim BAMF warten müssen. Eine Andeutung dieser Zahl gibt der „EASY-gap“: Im IT-System EASY werden nicht personenbezogen die Zugänge von Asylsuchenden registriert. Dort sind für dieses Jahr 256.567 Zugänge erfasst. Als AsylantragstellerInnen wurden dagegen nur 91.331 Personen registriert.⁶

Die politische Bewertung dieser Umgestaltung des deutschen Asyl- und Aufnahmesystems ist allerdings nicht so einfach: Eine schnellere Registrierung und Unterbringung ist einerseits sowohl im Sinne der Länder und Kommunen, die ihre Mittel so gezielter einsetzen können, als auch selbstverständlich im Sinne der Betroffenen. Andererseits bedeutet es für Menschen aus vermeintlich „sicheren Herkunftssta-

⁵ BAMF-Pressemitteilung v. 9.9.2016

⁶ ebd.

ten“ oder für diejenigen, die über einen „sicheren Drittstaat“ eingereist sind, dass sie tatsächlich innerhalb von zwei bis drei Wochen mit ihrer Abschiebung rechnen müssen. Zeit, sich zu orientieren, Hilfe und Beratung zu organisieren bleibt da kaum, jede Form der „Integration“ ist politisch nicht gewollt.

Daten für Sicherheitsorgane frei Haus

Wie in der aktuellen Debatte nicht anders zu erwarten, wird der Datenberg auch den Sicherheitsorganen zugänglich gemacht. Zukünftig sollen Daten Geflüchteter zur Prüfung von Sicherheitsbedenken an die Geheimdienste des Bundes sowie das BKA und das Zollkriminalamt übermittelt werden. Diese können die übermittelten Daten speichern und nutzen, soweit es „zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben“ notwendig ist – eine unbestimmte Generalklausel, die zum Missbrauch geradezu einlädt. Der automatisierte Zugriff der Geheimdienste auf die AZR-Daten bleibt zwar in der Theorie beschränkt, kann aber mit dieser Regelung de facto umgangen werden. Wie beim „Konsultationsverfahren“ bei der Visavergabe legen das Bundesinnenministerium und das Auswärtige Amt gemeinsam eine Liste derjenigen Herkunftsländer fest, bei denen eine solche Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden muss. Allerdings existiert im BAMF ein „Automatisierter Datenabgleich“ (ADA); laufend werden also Fingerabdrücke und Personendaten von neu registrierten Flüchtlingen an BfV und BND weitergegeben.⁷ MitarbeiterInnen des BAMF sind gehalten, möglicherweise sicherheitserhebliche Erkenntnisse aus Asylanhörungen an die Dienste weiterzugeben, die dann wiederum versuchen, die Geflüchteten abzuschöpfen. Die dafür beim BND zuständige Tarnbehörde „Hauptstelle für Befragungswesen“ (HBW) ist zwar mittlerweile aufgelöst und aufgelöst, ihre Aufgaben werden aber weiterhin in der Abteilung Beschaffung des BND wahrgenommen.

Außerdem darf nun auch das BKA automatisiert auf die AZR-Daten zugreifen – nicht allein auf die der Asylsuchenden, sondern auf die aller AusländerInnen in Deutschland. Vom Beginn ihres Aufenthalts in Deutschland befinden sich Asylsuchende also fest im datenmäßigen Zugriff der Sicherheitsorgane.

⁷ Die Zeit v. 14.1.2016

Vollzugsphantasien

Rechtslage und Praxis von Abschiebungen in Deutschland

von Maximilian Pichl

Die Forderung nach härteren und schnelleren Abschiebungen ist derzeit wieder besonders laut und schlägt sich in zahlreichen Asylrechtsverschärfungen nieder. Tatsächlich kann von „Vollzugsdefiziten“ keine Rede sein. Denn ausgeblendet werden tatsächliche Gründe, die gegen Abschiebungen sprechen.

„Es werden immer noch zu viele Atteste von Ärzten ausgestellt, wo es keine echten gesundheitlichen Abschiebehindernisse gibt. Es kann nicht sein, dass 70 Prozent der Männer unter 40 Jahren vor einer Abschiebung für krank und nicht transportfähig erklärt werden.“ Mit diesen Worten im Interview mit der Rheinischen Post provozierte Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) eine öffentliche Debatte über ein angebliches „Vollzugsdefizit“ von Abschiebungen in Deutschland.¹ Freilich basierten die vom Minister genannten Zahlen auf keiner validen Basis. Nach kritischen Rückfragen musste sein eigenes Ministerium eingestehen, dass die Zahlen nicht gedeckt waren. Zurückzuführen waren die Zahlen auf einen Bericht der „Arbeitsgruppe Vollzugsdefizite“, einer Unterarbeitsgruppe der „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung“ (AG Rück), die aus leitenden BundespolizistInnen und LandesbeamtInnen besteht und seit einigen Jahren „geheime Berichte“ an Medien lanciert. In den Berichten bemängelt die Arbeitsgruppe lasches Verwaltungshandeln, fehlenden politischen Willen und insbesondere die Interventionen aus der Zivilgesellschaft, die zur Verhinderung von Abschiebungen führen würden. Bezüglich „Abschiebungshindernissen aus medizinischen Gründen“ bezieht sich die AG Rück in ihrem Bericht vom April 2015 ausschließlich auf Zahlen der Ausländerbehörden Nordrhein-

¹ Rheinische Post v. 16.6.2016

Westfalens, die in 184 Fällen Abschiebungen evaluiert haben. In denjenigen 129 Fällen, in denen eine Abschiebung konkret bevorstand, sollen 70 Prozent der Betroffenen psychische Erkrankungen als Abschiebehindernis geltend gemacht haben.² Die AG Rück kritisiert, dass Rückführungen kostspielig seien, wenn Erkrankungen erst im Zusammenhang mit der Rückführung geltend gemacht werden. Ausgeblendet wird dabei, dass psychische Belastungen oft wegen der bevorstehenden Abschiebung entstehen. Die Zahlen des Ministers bezogen sich überdies auf die Sachverhaltslage in einem konkreten Bundesland und waren daher keineswegs geeignet, um generelle Schlussfolgerungen zu ziehen.

Die Debatte um angeblich gefälschte Atteste ist exemplarisch für die Strategie derjenigen Akteure, die Abschiebungen konsequent forcieren wollen: Zu jedem sich bietenden Anlass wird die Forderung nach härteren Abschiebungen erhoben oder werden gar Verschärfungen des bestehenden Rechts verlangt. Dabei wird bewusst außer Acht gelassen, dass es in vielen Fällen fundierte Erwägungen – zum Teil aufgrund menschenrechtlicher Verpflichtungen – gibt, warum Abschiebungen nicht durchgeführt werden. Bei einem genauen Blick zeigt sich jedoch, dass der Ruf nach konsequenten Abschiebungen vor allem Propaganda ist.³

Die Abschiebemaschinerie

Abschiebungen sind in Deutschland eine föderale Angelegenheit, das heißt sie fallen in die Zuständigkeit der Bundesländer. Vor diesem Hintergrund divergieren die Praktiken bei der Durchführung zum Teil deutlich. Gemeinsam ist den meisten Abschiebungen aber der generelle Vorgang. Die Betroffenen werden von der Polizei aus ihren Wohnungen, aus Sammelunterkünften oder bei Kindern sogar in manchen Fällen aus der Schule abgeholt und zum Flughafen gebracht. Seit der Verabschiedung des Asylpakets I vom Oktober 2015 gibt es für diesen Beginn der Abschiebung eine deutliche Verschärfung: Abschiebungen dürfen per se nicht mehr angekündigt werden (§ 59 Abs.1 Aufenthaltsgesetz – AufenthG). Zuvor war die Ankündigung den einzelnen Bundesländern ins Ermessen gestellt. Bundesweit ist nun die Praxis von überraschenden

2 s. Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite: Bericht v. April 2015, <https://fragdenstaat.de/files/foi/29570/bericht-unterarbeitsgruppe-vollzugsdefizite-april2015.pdf>

3 Mesovic. B.: Konsequent abschieben? Eine Kritik der Propaganda, in: PRO ASYL (Hrsg.): Heft zum Tag des Flüchtlings 2016, S. 48-50

Direktabschiebungen zur Regel geworden. Da die Vollzugsbehörden nur dann zum Wohnort des Betroffenen kommen werden, wenn sie von der Anwesenheit ausgehen können, beginnen Abschiebungen überwiegend in der Nacht zwischen zwei und sechs Uhr.⁴

Am Flughafen werden die Betroffenen von der Bundespolizei übernommen, zum Flugzeug gebracht und anschließend überwiegend sich selbst überlassen. Die Kosten der Abschiebung werden den Betroffenen in Rechnung gestellt, können von ihnen aber oft nicht beglichen werden. Eine Begleitung der AusländerInnen durch die Polizei erfolgt insbesondere bei Personen, die sich zuvor ihrer Rückführung widersetzt haben. Bei normalen Linienflügen haben jedoch nicht die begleitenden PolizistInnen, sondern die FlugkapitänInnen die Hoheit über die Durchführung des Flugs inne. So passiert es immer wieder, dass sie die Abreise mit dem Betroffenen an Bord verweigern und sich der Abschiebung widersetzen. Die Pilotenvereinigung Cockpit hat ihren Mitgliedern in der Vergangenheit schon öfter empfohlen, bei Rückführungen nur dann zu starten, wenn die oder der Betroffene freiwillig an Bord ist. Sie beziehen sich dabei auf das Tokioter Luftfahrtabkommen, demzufolge die Ausübung unmittelbaren Zwangs an Bord eines Flugzeugs nur bis zum Ort der nächsten Zwischenlandung erfolgen darf (Art. 7) und deshalb die Mitnahme des Betroffenen verweigert werden soll, wenn schon bereits bei Abflug sein Widerstand gegen die Maßnahme erwartet werden kann.

Um solche „Hindernisse“ zu umgehen, bedienen sich Vollzugsbehörden sogenannte Charter-Abschiebungen. Flugzeuge werden extra angeheuert, um alleine ausreisepflichtige AusländerInnen zu befördern. Die deutschen Flugunternehmen verdienen dabei an den Abschiebungen mit, indem sie die Chartermaschinen zur Verfügung stellen. Die Berechnung der genauen Kosten ist schwierig, da viele Bundesländer in ihren Haushalten die Ausgaben für Abschiebungen nicht aufgeschlüsselt darlegen oder im Rahmen anderweitiger Posten abrechnen. Nach Recherchen der ZEIT sowie der Welt kann von durchschnittlich circa 7.000 Euro pro Person ausgegangen werden. Die Kosten setzen sich dabei aus Festpreisen für den jeweiligen Zielort, den Stundenpreisen für den Char-

4 Einen Einblick in die „Blackbox Abschiebung“ liefert die von der ARD am 1.8.2016 ausgestrahlte Dokumentation „Protokoll einer Abschiebung“ von Hauke Wendler.

ter und den Personalausgaben für das Begleitpersonal zusammen.⁵ Denn an Bord des Charters sind dann nicht nur die Betroffenen, sondern auch Begleitpersonal, sowohl von der Bundespolizei als auch von der Grenzagentur Frontex, die die EU-Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Rückführungen berät und eigene Expertise zur Evaluation einholt. Die Rolle der EU-Agentur wird in Zukunft in diesem Feld erheblich gestärkt.⁶ Frontex soll selbst Einsätze zur Rückführung von AusländerInnen einleiten können. Bislang mussten die EU-Mitgliedstaaten Frontex eigens für Einsätze anfragen. Für die Durchführung der neuen Aufgaben erhält Frontex einen eigenen Pool von RückführungsbeamtInnen. Das EU-Parlament stimmte diesen Plänen im Juli 2016 zu.⁷

Die Mär vom Vollzugsdefizit

Ein Blick in die aktuelle Zahlenlage offenbart, dass die Diagnose eines angeblichen „Vollzugsdefizits“ so nicht haltbar ist. Tatsächlich haben die Abschiebungen aus Deutschland seit 2013 kontinuierlich zugenommen und erreichen mittlerweile Höchstwerte: Wie die Bundesregierung auf Anfragen der Linksfraction mitteilte, wurden 2015 insgesamt 20.888 und in den ersten sechs Monaten des Jahres 2016 bereits 13.743 Menschen abgeschoben, die Mehrzahl von ihnen in die Balkan-Staaten.⁸ Viele Abschiebungen können nicht durchgeführt werden, weil manche Staaten nicht bereit sind, die Betroffenen zurückzunehmen. So führt die Bundesregierung beständig Verhandlungen mit nordafrikanischen Staaten, um Anreize zur Rücknahme zu schaffen. Im Rahmen dieser Vereinbarungen wird dann oft „Entwicklungshilfe“ an den Staat gezahlt, um die Rückführung der AusländerInnen durchzusetzen.

Auch die Datenlage des Ausländerzentralregisters (AZR) ermöglicht eine sachlichere Debatte über die Frage, wie sich der Personenkreis der abgelehnten Asylsuchenden zusammensetzt, der im Fokus der Abschiebungs-ApologetInnen steht. Zum Stichtag 31. Dezember 2015 lebten 545.845 Menschen mit einem rechtskräftig abgelehnten Asylantrag in

5 zeit.de v. 6.8.2015, www.zeit.de/feature/fluechtlinge-in-deutschland-abschiebung-fluege-gesetze; welt.de v. 5.1.2016, www.welt.de/wirtschaft/article150602259/Was-Deutschland-sich-die-Abschiebungen-kosten-laesst.html

6 vgl. COM(2015) 671 v. 15.12.2015.

7 Europäisches Parlament: Pressemitteilung v. 6.7.2016

8 BT-Drs. 18/7588 v. 18.2.2016 und 18/9360 v. 8.8.2016; Abschiebungen 2012: 7.651; 2013: 10.198; 2014: 10.884; 2015: 20.888

Deutschland.⁹ Von ihnen verfügen jedoch 46,7 Prozent über einen unbefristeten Aufenthaltstitel, 35,6 Prozent haben einen befristeten. Gerade einmal 17,7 Prozent haben nur eine Duldung oder sind mit keinem Status im AZR gespeichert. Die Zahlen sprechen dafür, dass ein Großteil der abgelehnten Asylsuchenden in Deutschland auf anderen Wegen zu einem Aufenthaltsrecht gekommen ist und daher gute Gründe vorliegen, die einer Rückführung entgegenstehen. Der schnelle Ruf nach mehr Abschiebungen geht also gerade zu Lasten derjenigen, die durchaus Chancen haben in Deutschland zu bleiben. Ihrer Situation entsprechend hat der Gesetzgeber stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelungen eingeführt. Jugendliche AusländerInnen können seit 2011 nach vierjährigem, erfolgreichen Schulbesuch ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten (§ 25a AufenthG). Bei Erwachsenen kann die Duldung seit 2015 in eine Aufenthaltserlaubnis umgewandelt werden, wenn sie sechs bzw. acht Jahren in Deutschland gelebt haben. Das ist zudem davon abhängig, ob sie ihr Leben eigenständig sichern können (§ 25b AufenthG). Vor diesem Hintergrund verkommt der neue Begriff des Asylsuchenden mit „negativer Bleibeperspektive“ zur Farce, wenn ein Großteil der Abgelehnten später einen Aufenthaltstitel erhält. Die neue Bleiberechtsregelung liefe zudem ins Leere, wenn abgelehnte Asylsuchende umgehend abgeschoben werden.

Bagatellisierung psychischer Traumata

Im Bereich der Vollzugshindernisse wurden durch die Asylpakete I und II neue Verschärfungen eingeführt. So hat der Gesetzgeber eine gesetzliche Vermutung geschaffen, dass der „Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen“ (§ 60a Abs. 2c AufenthG). Die Ausländerbehörde muss bei den sogenannten inlandsbezogenen Abschiebungshindernissen prüfen, ob die Abschiebung rechtlich und tatsächlich möglich ist. Beachtet werden muss dabei auch die Reisefähigkeit der Person. Durch die Neuregelung kann die betroffene Person die Vermutung, dass der Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen, nur widerlegen, indem eine ärztliche Bescheinigung vorgelegt wird. Durch die Beschränkung auf „ärztliche Bescheinigungen“ werden Gutachten von PsychotherapeutInnen ausgeschlossen. Ignoriert wird, dass durch

⁹ vgl. BT-Drs. 18/7800 v. 9.3.2016, S. 31

die Rechtsprechung anerkannt ist, dass auch PsychotherapeutInnen befähigt sind, psychische Erkrankungen zu diagnostizieren.¹⁰

Geändert wurde auch § 60 Abs. 7 AufenthG. Im zweiten Satz findet sich nun die Klarstellung, dass von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat nur abgesehen werden soll, wenn sich durch die Abschiebung lebensbedrohliche oder schwerwiegende Erkrankungen verschlechtern würden. Was der Gesetzgeber unter schwerkrank versteht, erschließt sich nicht aus dem Gesetzestext, sondern nur aus der Begründung zum Gesetzentwurf: Eine schwerwiegende Erkrankung wird jedenfalls nicht bei Posttraumatischen Belastungsstörungen (PTBS) angenommen.

Durch das Asylpaket II will der Gesetzgeber offenbar eine Bagatellisierung von psychologischen Problemen betreiben. Unterstellt wird den abgelehnten Asylsuchenden, dass sie traumatische Erlebnisse und ihre Folgen nur vorspielen würden, um die Abschiebung zu verhindern. Im Zusammenspiel mit der Untersagung von psychologischen Gutachten wird per Gesetz negiert, dass Traumata ein ernstzunehmender Grund sind, von Abschiebungen abzusehen. Dabei sollte beachtet werden, dass der Gesetzgeber es selbst unterlässt, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass psychische Probleme von Flüchtlingen überhaupt adäquat festgestellt und behandelt werden können. Die EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten dazu, ein Verfahren umzusetzen, in dessen Rahmen die besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen erkannt werden können. Dazu gehören gerade psychische Traumata und Foltererfahrungen. Die Bundesregierung hat jedoch bewusst den Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht verstreichen lassen, woraufhin die EU-Kommission im September 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hat. Der Gesetzgeber handelt jedenfalls unseriös, wenn er psychologische Erwägungen zukünftig nicht mehr als Abschiebehindernisse gelten lässt und zugleich vorsätzlich EU-Recht zur Feststellung psychologischer Dispositionen bricht. Die Bundespsychotherapeutenkammer bewertete

10 Hager, N.; Abschiebung trotz schwerer Krankheit?, in: Asylmagazin 2016, H. 6, S. 160-166 (164)

das Asylpaket II deshalb als „fachlich nicht fundiert, inhuman und lebensgefährdend.“¹¹

Abschiebungshaft: Historische Ausnahme

Ein tragendes Element der Abschiebungsmaschinerie ist die Abschiebungshaft. Sie dient dem Vollzug der Abschiebung, ist nur zulässig durch Richteranordnung und als Besonderheit, keine Strafhaft, sondern Zivilhaft (§§ 62ff. AufenthG). Das System der Abschiebungshaft wurde in den letzten Jahren durch zahlreiche Gerichtsurteile beschränkt. Der Europäische Gerichtshof entschied, dass es europarechtswidrig sei, Abschiebehäftlinge mit „normalen“ Strafgefangenen gemeinsam zu inhaftieren.¹² Da die Abschiebehaft gerade keine Strafhaft sei, müsse sich dies auch in der konkreten Praxis der Inhaftierung widerspiegeln. Das Urteil führte dazu, dass zahlreiche Abschiebehäftlinge freigelassen wurden. Der deutsche Staat verfügte schlicht nicht über die Kapazitäten für eigenständige, nur auf Abschiebehäftlinge ausgerichtete Inhaftierungsanstalten. Statt das Urteil zum Anlass zu nehmen, Abschiebungshaft prinzipiell in Frage zu stellen, schuf der Gesetzgeber in § 62a AufenthG eine Klarstellung, dass die Abschiebungshaft nur in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen werden darf. Da jedoch in der Zwischenzeit keine entsprechenden Kapazitäten aufgebaut wurden, befindet sich die Anzahl der Abschiebehäftlinge weiterhin auf einem historischen Tiefstand. Dennoch ist es schwierig, valide Zahlen zu erhalten, da sich die Bundesregierung aufgrund der föderalen Struktur bislang nicht willens zeigt, aussagekräftige Statistiken zur Abschiebungshaft vorzulegen.¹³ Besonders frequentiert sind aktuell die Abschiebehaftanstalten in Ingelheim am Rhein, Büren und Eisenhüttenstadt.

Die vergleichsweise niedrigen Zahlen sind jedoch kein Grund zur Beruhigung. Der Gesetzgeber hat vielmehr neue Inhaftierungsgründe geschaffen, die das Potential haben, in Zeiten gesteigerter Kapazitäten auch zu mehr Abschiebehaft zu führen. Ins Gesetz eingefügt wurde die Berechtigung zur Inhaftierung, wenn Asylsuchende etwa erhebliche

11 Stellungnahme der Bundespsychotherapeutenkammer v. 1.2.2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (www.bptk.de/uploads/media/20160203_2016-02-01_STN_BPtK_Einfuehrung_beschleunigter_Asylverfahren.pdf)

12 EuGH: Urteil v. 17.7.2014, Az.: C-473/13 und C-514/13

13 Dem wurde auch nicht in der Antwort auf die jüngste hierzu gestellte Anfrage eine Abhilfe geschaffen, vgl. BT-Drs. 18/7196 v. 6.1.2016

Aufwendungen an SchleuserInnen gezahlt haben oder eine Fluchtgefahr besteht, die dann anzunehmen ist, wenn der Betroffene über die eigene Identität getäuscht hat. Angesichts der quantitativ höheren Anzahl an abgelehnten Asylsuchenden und dem Ruf nach mehr Abschiebungen, dürften ebenfalls die Abschiebeinhaftierungen zunehmen.

Fazit

Der Humangeograph Nicolas De Genova sieht im globalen Abschieberegime einen Schnittpunkt, in dem das totalisierende Regime von Staatsbürgerschaft und Abstammung, Zugehörigkeit und Ausweisung, Berechtigung und Entrechtung gegen konkrete Personen angewendet wird und sich damit individualisiert.¹⁴ Die Abschiebung ist damit der biopolitische Mechanismus zur Kontrolle von AusländerInnen *par excellence*. Nicht zuletzt ist die Abschiebung einer der härtesten Verwaltungsakte, die das Recht überhaupt kennt. Die Bewegungsfreiheit wird nicht nur eingeschränkt, sondern die Person gegen ihren Willen zwangsweise außer Landes geschafft. Hinter dem einfachen Ruf nach mehr Abschiebungen steht ein ideologischer Akt, um gerade jene biopolitischen Herrschaftsmomente im Zugriff auf konkrete Individuen zu verschleiern und der eigenen Bevölkerung Handlungsmacht des Staats im Umgang mit angeblich „illegalen Einwanderern“ zu demonstrieren. Die Asylrechtsverschärfungen der vergangenen Zeit sind in diesem Sinne ein Modus, um die Durchführbarkeit von Abschiebungen aus Sicht des Staates reibungsloser zu gestalten. Um dieses Ziel zu erreichen, ist der Gesetzgeber bereit, ernsthafte psychologische Traumata zu bagatellisieren und damit als Effekt das Leben der Betroffenen aufs Spiel zu setzen.

¹⁴ De Genova, N.: The Deportation Regime, in: ders.; Peutz, N. (Hrsg.): The Deportation Regime. Sovereignty, Space and the Freedom of Movement, Durham & London 2010, S. 33-65 (34)

Spitzeln gegen unerwünschte Migration

Neue Befugnisse der Bundespolizei

von Matthias Monroy

Auch die Bundespolizei darf künftig Verdeckte Ermittler führen. Die Regelung ist Teil des neuen „Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“, das der Bundestag am 24. Juni 2016 mit den Stimmen der Großen Koalition beschlossen hat.

In der Beschlussempfehlung des Innenausschusses heißt es, der Einsatz von Verdeckten ErmittlerInnen (VE) sei für die von der Bundespolizei (BPol) nunmehr seit 20 Jahren übernommenen zentralen polizeilichen Aufgaben „unerlässlich und längst überfällig“.¹ In der Diskussion um den Gesetzentwurf meldete sich auch BPol-Präsident Dieter Romann zu Wort. In einer verspätet eingereichten Stellungnahme² begründete er den Bedarf nach Befugnissen zur verdeckten Ermittlung zur Gefahrenabwehr und Verhütung von Straftaten mit dem Phänomen der „illegalen Migration“. Die BPol könne der Vorgehensweise von „Schleusungsorganisationen“ nicht mehr in ausreichendem Maße „mit den traditionellen herkömmlichen Methoden“ begegnen. „Schleuser“ agierten „hoch konspirativ, arbeitsteilig und schotten sich in hohem Maße gegen das Vorgehen der Polizei ab“. ZeugInnen und Opfer würden „mit Gewalt eingeschüchert oder zu Falschaussagen genötigt“. Im Phänomenbereich der Organisierten Kriminalität, dem die „Schleusungskriminalität“ zugeordnet wird, seien „die meisten Toten zu beklagen“. Nur mit dem VE-Einsatz könnten laut Romann „Schleusungen bereits im Ausland“ frühzeitig erkannt und rechtzeitig zielgerichtete Maßnahmen veranlasst werden, etwa die „Intensivierung der Kontrollintensität oder ein länder-

1 BT-Drs. 18/8917 v. 22.6.2016

2 www.bundestag.de/blob/429084/3e6cc517a58849a057c33fb6d7ff0f2e/18-4-601-c-data.pdf

übergreifender Informationsaustausch“. Es ergebe sich deshalb ein „taktisches Erfordernis“ des präventiven VE-Einsatzes durch die BPol. Dies schließe „Initiativvermittlungen“ ein. Entsprechende Regelungen gebe es in fast allen Polizeigesetzen der Länder (mit Ausnahme Schleswig-Holsteins) und im Bundeskriminalamtsgesetz, sie hätten sich bewährt.

V-Leute sorgen für Razzien in der Türkei

Der § 28 des Bundespolizeigesetzes erlaubte bisher schon eine Reihe präventiver verdeckter Methoden – von der längerfristigen Observation über den Einsatz technischer Mittel bis hin zur Führung von V-Leuten. Von letzterem Mittel hat die BPol laut Romann bereits in größerem Umfang Gebrauch gemacht. V-Leute-Einsätze erfolgten anlässlich „wiederholter Schiffsschleusungen von der Türkei (Mersin) nach Italien“. Die BPol richtete hierzu eine Ermittlungskommission („WAVE“) ein und führte darin mehrere InformantInnen. Es ist wahrscheinlich, dass hierfür auch Geflüchtete angeworben wurden. Im Ergebnis hätten die verdeckt erlangten Informationen laut Romann „umfängliche Erkenntnisse über durchgeführte und bevorstehende Schiffsschleusungen“ erbracht, woraufhin „in unmittelbarer Vorbereitung befindliche Schleusungen“ verhindert wurden. Gemeint sind Einreisen mit vergleichsweise seetüchtigen Frachtschiffen aus der Türkei. Im Winter 2014 erreichten die beiden ausgemusterten Schiffe „Ezadeen“ und „Blue Sky M“ mit rund 1.300 vorwiegend syrischen Geflüchteten Italien. Die Schiffe stachen vermutlich im türkischen Mersin in See, etwa 100 Kilometer von der syrischen Grenze entfernt. Die BPol verwendete für dieses Phänomen immer wieder den Begriff der „Geisterschiffe“, das Bundesinnenministerium hat sich hiervon jedoch distanziert.³ Anfang 2015 endeten die nunmehr als „Großschleusungen mittels Frachtschiffen“ bezeichneten Einreisen abrupt. Laut Romann ist dafür die BPol verantwortlich: Durch die Erkenntnisse ihrer V-Leute seien drei Schiffe aufgebracht und beschlagnahmt worden, 1.100 Personen wurden dadurch an der Überfahrt in die EU gehindert. Die Maßnahme sei durch türkische Sicherheitsbehörden erfolgt, die verdeckt erlangten Informationen wurden also durch die BPol in die Türkei übermittelt. Welche türkische Behörde die Razzien vornahm, ist unklar; die militärische Jandarma ist für die Grenz-

³ BT-Plenarprotokoll 18/93 v. 18.3.2015

sicherung, die Nationalpolizei für die Bekämpfung der „Schleusungskriminalität“ zuständig.

Die internationalen Ermittlungen der BPol führten schließlich zu einer Reihe von Razzien auch in Deutschland. Im Herbst 2015 wurden in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg 24 Objekte durchsucht. 17 Beschuldigte sollen Geflüchtete aus dem Libanon und Syrien nach Deutschland gebracht haben.⁴ Im Januar 2016 stürmten 493 PolizistInnen in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg und Bayern 16 Wohnungen sowie einen Geschäftsraum.⁵ Fünf Haftbefehle wurden vollstreckt, bei zeitgleichen Durchsuchungen von zehn Wohnungen in der Türkei wurden zehn Verdächtige verhaftet. An dem Einsatz beteiligt waren laut Medienberichten neben der türkischen Nationalpolizei auch die BPol-Spezialeinheiten GSG 9 und BFE+. Im Sommer 2016 führte die BPol Razzien in Berlin, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen durch, die Beschuldigten sollen Geflüchtete über die Türkei, Bulgarien, Serbien, Mazedonien nach Ungarn und weiter über Österreich nach Deutschland geschleust haben.⁶

Auch der deutsche Auslandsgeheimdienst ist mit der Aufklärung von „Schleusungskriminalität“ befasst. Der damalige Präsident des Bundesnachrichtendienstes (BND) Gerhard Schindler warnte vor einem „internationalen Schleppernetzwerk“, das „über die Türkei bis nach Griechenland, Italien und Frankreich reicht“.⁷ Schindlers Informationen stammen vermutlich auch aus der mittlerweile umstrukturierten „Hauptstelle für das Befragungswesen“ des BND, deren Mitarbeiter Geflüchtete und Asylsuchende befragen und ihre Zugehörigkeit zum Geheimdienst dabei verschweigen.⁸ Die erlangten Erkenntnisse werden an ausländische Partnerdienste weitergegeben.

Zusammenarbeit mit EU-Einrichtungen

Viele der grenzüberschreitenden Maßnahmen gegen „Schleusernetzwerke“ werden von der EU-Polizeiagentur Europol koordiniert, auch die BPol ist an hierfür eingerichteten Ermittlungsgruppen beteiligt. Zuletzt

⁴ dpa v. 4.11.2015

⁵ dpa v. 20.1.2016

⁶ HAZ v. 1.6.2016

⁷ ZEIT Online v. 4.11.2015

⁸ www.geheimerkrieg.de

fürten die unter Leitung der italienischen Polizei, Europol und der Agentur für justizielle Zusammenarbeit Eurojust durchgeführten Razzien am 6. September zur Verhaftung von 16 Personen aus Syrien, Algerien, Ägypten, dem Libanon und Tunesien.⁹ Die BPol schrieb dazu, 25 „Bandenmitglieder“ seien identifiziert, diese hätten 1.115 Personen zur Einreise nach Deutschland und Österreich verholfen. Europol hilft auch bei Ermittlungen gegen mutmaßliche „Schleuser“ im Ausland. Mit Hilfe der ungarischen Polizei und von Europol wurden auf Anforderung der BPol beispielsweise Ende August 2016 in Budapest zwei Männer verhaftet. Eine der wichtigsten Operationen unter Regie von Europol dürften jedoch die Razzien Anfang 2015 gewesen sein, mit denen Polizeien aus mehreren EU-Mitgliedstaaten gegen die mutmaßlichen Verantwortlichen der damals noch „Geisterschiffe“ genannten Frachter vorgehen.¹⁰ Nach Durchsuchungen von 44 Wohnungen und Geschäftsräumen in neun Bundesländern wurden dabei elf Verdächtige verhaftet.

Internationale gemeinsame Ermittlungen unter Einsatz Verdeckter ErmittlerInnen der Bundespolizei könnten auch über neue Einrichtungen auf EU-Ebene erfolgen.¹¹ Die BPol arbeitet mit dem bei Europol im Februar 2016 gestarteten „Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung“ (EMSC) zusammen. Auch an dem eng mit dem EMSC kooperierenden und ebenfalls zu Europol gehörenden „Joint Operational Office against Human Smuggling Networks“ (JOO) in Wien ist die BPol beteiligt. Ebenfalls zur grenzüberschreitenden Bekämpfung von „Schleusungskriminalität“ wurde das deutsch-österreichische „Polizeikooperationszentrum“ in Passau eingerichtet, zu dem die BPol und die bayerische Polizei Verbindungsbeamte entsenden.

Mitarbeit in internationalen Arbeitsgruppen?

Darüber hinaus existieren europäische und internationale Gremien, die sich mit diversen verdeckten Methoden befassen. Mit grenzüberschreitenden verdeckten Observationen beschäftigen sich auf EU-Ebene die „Cross-Border Surveillance Working Group“¹² sowie im Rahmen von Europol das Projekt „International Specialist Law Enforcement“ und die

9 Europol und Eurojust: Pressemitteilung v. 6.9.2016

10 Tagesspiegel v. 29.1.2015

11 BT-Drs. 18/8669 v. 3.6.2016 und 18/6859 v. 30.11.2016

12 BT-Drs. 17/5133 v. 18.3.2011

„Europol Platform for Experts“. ¹³ Bislang arbeitet dort aus Deutschland das Bundeskriminalamt (BKA) am grenzüberschreitenden Einsatz von Peilsendern oder anderen Überwachungsmaßnahmen mit. Es ist unklar, ob auch die BPol künftig an diesen Arbeitsgruppen teilnimmt.

Das BKA und das Zollkriminalamt (ZKA) sind außerdem Mitglied einer weltweiten sowie einer europäischen Arbeitsgruppe zu verdeckten Ermittlungen (International Working Group on Police Undercover Policing – IWG, European Cooperation Group on Undercover Activities – ECG). ¹⁴ Auch Länder wie Albanien, Kroatien, Mazedonien, Serbien und die Türkei sind dort vertreten. Treffen der beiden Gruppen befassen sich unter anderem mit der „regelmäßigen Darstellung der aktuellen nationalen Situation“ sowie der „Erörterung von Aspekten der internationalen Zusammenarbeit anhand von Fallbeispielen“. Eine Beteiligung der BPol an diesen Gremien ist zumindest denkbar.

Ebenfalls unklar ist die Rolle der BPol im Rahmen gemeinsamer verdeckter Ermittlungen mit Strafverfolgungsbehörden aus EU-Mitgliedstaaten oder auch der Türkei, wenn diese den Einsatz oder die Führung verdeckt eingesetzter ausländischer Polizeibeamter in Deutschland betrifft. Bislang ist das BKA die zuständige deutsche Kontaktstelle für die Ankündigung und Vermittlung solcher verdeckter Einsätze. Ihr obliegt die Weiterleitung entsprechender Ersuchen an die zuständigen Landespolizeidienststellen. Entsprechende Standards zur „Qualitätssicherung bei der Führung verdeckt eingesetzter ausländischer Polizeibeamter in Deutschland“ wurden 2012 überarbeitet und müssten nun auch für die BPol gelten. ¹⁵

Digitale verdeckte Ermittlungen

Auch im digitalen Bereich sollen die Befugnisse für verdeckte Ermittlungen erweitert werden. In seiner Stellungnahme erwähnt Bundespolizeipräsident Romann ausdrücklich die Kommunikation von „Schleusern“ im Internet und in Sozialen Netzwerken sowie im „allgemein schwer zugänglichen, sogenannten Dark Net“. Bisherige Instrumente, darunter die Überwachung der Telekommunikation, würden in diesem Deliktsbe-

¹³ BT-Drs. 18/7698 v. 24.2.2016 und 18/7466 v. 4.2.2016

¹⁴ International im Verborgenen agierende Polizeinetzwerke, in: Bürgerrechte & Polizei/-CILIP 101-102, S. 144-146

¹⁵ BT-Drs. 18/3754 v. 15.1.2015

reich immer weniger greifen. Der Einsatz von VE würde laut Romann neben dem Eindringen in die Organisationsstrukturen auch frühzeitig Informationen über Kommunikationsmittel abschöpfen.

Staatliche Schadprogramme (Trojaner) setzt die BPol soweit bekannt bisher nicht ein. Aber mit anderen Methoden der verdeckten technischen Überwachung ist sie nicht zimperlich: Das Mittel der „Stillen SMS“, mit dem Bewegungsprofile von Mobiltelefon-InhaberInnen erstellt werden, nutzt die BPol in stark wachsendem Maße (2. Halbjahr 2015: 41.671 Fälle; 1. Halbjahr 2016: 92.027 Fälle).¹⁶ Unklar ist, ob diese Verdoppelung auf die intensivierte „Schleuser“-Verfolgung zurückzuführen ist. Gestiegen ist auch die Zahl der Einsätze sogenannter IMSI-Catcher zur Lokalisierung und möglicherweise zum Abhören von mobiler Kommunikation (2. Hj. 2015: 25 Fälle, 1. Hj. 2016: 36 Fälle).¹⁷

Schließlich geraten auch Internetauftritte von profitorientierten FluchthelferInnen zunehmend ins Visier der Ermittlungen. Die Beobachtung und gegebenenfalls Entfernung von Inhalten digitaler Medien wird mittlerweile auch von der „Meldestelle für Internetinhalte“ bei Europol übernommen. Ursprünglich mit Blick auf „islamistischen Terrorismus“ eingerichtet, wurde das Arbeitsfeld der Abteilung auf „Schleusungskriminalität“ erweitert. Nach eigenem Bekunden geht Europol jetzt gegen Internetauftritte von „Menschenschmugglern“ vor. 122 Accounts, die mit „illegaler Migration“ in Verbindung stehen sollen, hat Europol bei den Providern zur Entfernung gemeldet. Die fraglichen Nutzerdaten wurden nicht von der „Meldestelle“ ermittelt, sondern von vom „Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung“, in dem auch die BPol äußerst aktiv ist, beigebracht.

¹⁶ BT-Drs. 18/7285 v. 15.1.2016 und 18/9366 v.9.8.2016

¹⁷ ebd.

Die Kölner Silvesternacht

Polizeiversagen, ihre Opfer und NutznießerInnen

von Norbert Pütter

In einer späteren Bilanzierung wird das Bundeskriminalamt von 900 Sexualdelikten berichten, die zum Jahreswechsel 2015/16 auf öffentlichen Plätzen in deutschen Städten an rund 1.200 Frauen begangen wurden. Mehr als die Hälfte dieser Taten geschah im Umfeld des Kölner Hauptbahnhofs. Die Kölner Silvesterübergriffe sind deshalb zum Synonym geworden: für offenkundiges Versagen der Polizei wie für Projektionen jedweder Couleur.

Betrachtet man die Kölner Ereignisse mit den Begriffen der Strafverfolgung, so zeigte sich Anfang September 2016 folgendes Bild: 1.201 Anzeigen waren insgesamt eingegangen, davon bezogen sich 505 auf sexuelle Übergriffe, zu denen auch 27 Verfahren wegen versuchter oder vollendeter Vergewaltigung zählten. Die Ermittlungen richteten sich insgesamt gegen 286 Beschuldigte; bislang konnte nur von 153 Personen die Identität geklärt werden. Unter ihnen befinden sich 79 Asylbewerber, 12 Geduldete, 39 „Illegale“ und 22 Deutsche. Über 150 der 286 Beschuldigten kommen aus Algerien oder Marokko, rund 60 aus Syrien oder dem Irak. Die Staatsanwaltschaft hat insgesamt 31 Anklagen erhoben, es kam zu 22 Aburteilungen (von Freispruch bis Freiheitsstrafen unter zwei Jahren ohne Bewährung), von denen 14 rechtskräftig sind.¹

Die strafrechtliche Aufarbeitung ist die eine Seite, sie wird noch andauern. Obwohl die Polizei recht schnell eine 135-köpfige Ermittlungsgruppe „Neujahr“ einsetzte und obwohl 466 Videos (1.164 Stunden) aus öffentlichen und privaten Quellen ausgewertet wurden, 1,6 Millionen Datensätze aus der Funkzellenauswertung zur fraglichen Nacht vorlagen

¹ Tagesspiegel v. 1.9.2016 (www.tagesspiegel.de/politik/silvesternacht-in-koeln-nur-wenige-taeter-wer-den-bestraft/14488686.html)

und 94 Telefonüberwachungen eingeleitet wurden,² werden die strafrechtlichen Ergebnisse nur bescheiden ausfallen. Die Taten wurden in einer Menschenmenge begangen, die Identifizierung einzelner Täter ist schwierig; jenseits der Eigentumsdelikte – bei denen man etwa die Spur eines gestohlenen Handys nachverfolgen kann – fehlen Sachbeweise weitgehend.³ Für die Betroffenen – ganz überwiegend Frauen – mag die strafrechtliche Bearbeitung bedeutsam sein, der Allgemeinheit dagegen ging es in erster Linie um die öffentliche und politische „Würdigung“ der Kölner Übergriffe.

Im öffentlichen Raum begangene Eigentumsdelikte in diesem Ausmaß waren vor der Silvesternacht 2015/16 in Deutschland unbekannt. Noch bedeutsamer und erschreckender waren die Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit und die sexuelle Selbstbestimmung von Frauen. Angesichts der Missachtung dieser grundlegenden Menschenrechte, angesichts der Erniedrigungen, Einschüchterungen und der Angst, die die Frauen erlebten, war und ist die öffentliche Auseinandersetzung mit den und über die Kölner Silvesternacht notwendig und richtig.

Was aber dann seit dem 4. Januar geschah, war ein Beispiel für die Unfähigkeit, halbwegs mit Vernunft auf ein – in dieser Form – neues Problem zu reagieren. Im Januar belegte das Thema mit 217 Minuten Sendezeit hinter Meldungen zur „Flüchtlingskrise und -politik“ den 2. Platz in den deutschen Fernsehnachrichten⁴ – ganz zu schweigen von seiner Präsenz in Talkshows, in der Berichterstattung in den Print- und der Resonanz in den Sozialen Medien. Betrachtet man die Reaktionen insgesamt, so liegt nahe, dass es nicht allein das Neue und der Umfang der Ereignisse waren, die diese öffentliche Entrüstung hervorriefen, sondern vor allem der Umstand, dass hier zwei „aufgeladene“ Themen zusammenstießen: auf der einen Seite die politisch umstrittene „Flüchtlingsfrage“, auf der anderen Seite das stark moralisch besetzte Thema

2 Ministerium für Inneres und Kommunales: Bericht ... zu dem ... Tagesordnungspunkt „Aktueller Sachstand zu massiven Übergriffen auf Frauen in der Silvesternacht in Köln und anderen NRW-Städten“ der Sitzung des Innenausschusses am 7.4.2016, Landtag (LT) NRW A09 Vorlage 16/3831 v. 5.6.2016

3 Hinzu kommt der schwache strafrechtliche Schutz gegen sexuelle Übergriffe, der einer gerichtlichen Verurteilung im Wege steht, s. Lembke, U.: Sexuelle Übergriffe im öffentlichen Raum. Rechtslage und Reformbedarf in Deutschland, www.legal-gender-studies.de/sexuelle-uebergriffe-im-oeffentlichen-raum-rechtslage-und-reformbedarf

4 Ibis: Köln Silvester 2015. Analyse der Ereignisse und ihre Wirkungen. Ibis eBook 1/2016, Duisburg 2016, S. 5

sexualisierter Übergriffe. So wurde die Nacht von Köln ganz schnell zu einer „Projektionsfläche“, die als Bestätigung herhalten musste für das, was man schon immer wusste.

Chronologie der Ereignisse 31.12.2015 - 01.01.2016⁵

ab 18:00	Abfeuern von Feuerwerkskörpern beginnt*
21:00	auf dem Bahnhofsvorplatz: ca. 500 junge Männer, augenscheinlich Migranten nordafrikanischer/arabischer Herkunft
21:30	1. Einsatzbesprechung: Polizeiführer, Stadt Köln, Bundespolizei (BPol)
22:00	2. Einsatzbesprechung (zusätzlich beteiligt: Bereitschaftspolizei (BePo), Beginn des BePo-Einsatzes
22:14	Meldung einer Streife an die Leitstelle des Innenstadtreviers: weit über tausend Personen auf dem Bahnhofsvorplatz*
22:25	10 Bereitschaftspolizisten werden von anderen Orten zum Hauptbahnhof beordert
22:50	alle BePo-Kräfte werden zum Bahnhofsvorplatz beordert
23:00	1.000 - 1.500 Personen auf dem Bahnhofsvorplatz, Abfeuern von Feuerwerkskörpern in die Menschenmenge hat zugenommen, deutlich aggressivere Stimmung, keine Reaktion auf polizeiliche Maßnahmen (Ansprachen, Platzverweise ...)
23:15	Entscheidung, die Treppe von der Domplatte zum Bahnhofsvorplatz und den Platz selbst zu räumen
ohne genaue Zeitangabe	genaue Zeitangabe: Der Polizeiführer vor Ort verzichtet auf die Anforderung von Verstärkungskräften, da diese zu spät eintreffen würden („aufgrund des Zeitverzugs ... nicht für zielführend“)
23:30	die Leitstelle des Kölner Polizeipräsidiums informiert das „Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste“ über die „Einsatzlage im Bereich des Hauptbahnhofs“. Vom Amt angebotene Unterstützungskräfte werden von der Leitstelle für nicht erforderlich gehalten
23:35	Beginn der Räumung durch BePo, Schließung der A-Passage zum Bahnhof, Bahnhof kann nicht mehr betreten werden (BPol)
23:56	Die BPol sperrt die Gleise, die über die Hohenzollernbrücke führen, d.h. der gesamte Zugverkehr ist unterbrochen (bis 01:15 Uhr)*
00:05	die BPol öffnet die Türen des Bahnhofs wieder
00:15	Treppe und Vorplatz sind geräumt
00:27	Zugang zum Bahnhof und die Treppen wieder geöffnet
00:30	30-50 Personen warten in der Polizeiwache Stolkasse darauf, Strafanzeigen erstatten zu können
00:50	BePo erhält erstmalig Kenntnis von Belästigungen

⁵ LT-NRW A09 Vorlage 16/3585 v. 10.1.2016. Angaben mit * nach: Amjahid, M.; Fuchs, C.; Guinan-Bank, V. u.a.: Was geschah wirklich? ZEITmagazin Nr. 27/2016 v. 28.06.2016

01:00	Polizeiführer besucht Wache in der Stolkgasse
01:20	Befehl: Ansammlungen von Menschen aufzulösen
04:00	Entspannung der Lage

Was alle schon vor „Köln“ wussten

Statt sich auf die Suche nach den vermutlich nicht so griffigen Antworten auf die vergleichsweise schlichten Fragen: „Was geschah genau? Wie konnte es dazu kommen?“ zu machen, richtete sich der öffentliche Fokus schnell auf einen Nebenschauplatz: Hat die Kölner Polizei versucht, die Vorfälle zu bagatellisieren? Hat sie – etwa auf Anweisung des Ministeriums oder im vorauseilenden Gehorsam „politischer Korrektheit“ – die auf nordafrikanisch/arabisch aussehende junge Männer lautenden Täterbeschreibungen unterdrückt? Damit war der Fokus schnell in den Kontext oberflächlicher Skandalisierung gerückt. Und auf dieser Suche nach den Verantwortlichen, ihren Hintermännern und ihrer politischen Überzeugung ließ sich dann mühelos alles mit „Köln“ in Verbindung bringen, was einen schon immer störte.

Unter dem Generaltenor „junge muslimische Männern vergreifen sich an deutschen Frauen in der Öffentlichkeit unter den Augen der Polizei“ war für alle etwas dabei. Bundesjustizminister Heiko Maas diagnostizierte schnell eine Form „organisierter Kriminalität“, CDU-Innenpolitiker Wolfgang Bosbach betonte, es sei falsch „jene Gefahren zu ignorieren oder zu bagatellisieren, die sich aus der ... nur lückenhaft ... kontrollierbaren Zuwanderung“ ergeben.⁶ FDP-Chef Christian Lindner stellte sogleich ein „Staatsversagen“ fest, dessen jüngster Ausdruck die Kölner Ereignisse seien.⁷ Bereits am 7. Januar nennt Margarethe Stokowski die Debatte „ekelhaft“, einzelne Beiträge seien „so perfide wie dumm“; alle forderten, was sie bereits vor „Köln“ forderten – „nur noch lauter.“⁸

Margarete Stokowski verweist auch auf die feministische Frauenzeitschrift EMMA. In der Online-Ausgabe vom 11. Januar ist von den Män-

6 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 5.1.2016 (www.faz.net/aktuell/politik/inland/uebergriffe-in-koeln-diskussion-ueber-zusammenhang-mit-fluechtlingspolitik-13999108.html)

7 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 6.1.2016 (www.faz.net/aktuell/politik/inland/christian-lindner-ruft-koelner-polizeipraesidenten-zum-ruecktritt-auf-14000424.html)

8 www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/margarete-stokowski-ueber-sexualisierte-gewalt-a-1070905.html

nern die Rede, die in „großen Rudeln über Frauen herfallen“; es ist vom „Terror dieser Nacht“ die Rede – eine Variante, der „europaweit beschworenen ‚Terrorgefahr‘“.⁹ In der Printausgabe von März/April hat Alice Schwarzer die Antwort parat: „Diese Männer ... hatten sich verabredet, um Frauen zu klatschen.“ „Denn die sexuelle Gewalt ist eine traditionelle Kriegswaffe.“ Ergo waren in Köln, die Islamisten am Werk, die nur die „Spitze des Eisbergs“ „rückwärtsgewandter Muslime“ seien. Das sollte anfangs versucht werden, „mit einer falschen Toleranz“ zu vertuschen. Aber im Lichte der „unbarmherzigen Realitäten“ erweise sich nun endgültig „der linke, akademische Kulturrelativismus als elitär, ja reaktionär.“¹⁰ Wie allerdings der Umstand, dass es sich um hochgradig alkoholisierte und enthemmte Gruppen handelte, in das Bild einer islamistischen Kriegsführung passt, übergeht Frau Schwarzer großzügig.

Der Untersuchungsausschuss

Am 11. Januar beschäftigte sich der Innenausschuss des Landtages mit den Silvesterübergriffen.¹¹ Am 14. folgte eine Sondersitzung des Landtages.¹² Am 19. Januar setzte der Landtag einen Untersuchungsausschuss ein, der am 18. Februar seine Arbeit aufnahm. Bis Mitte September hatten 39 Sitzungen stattgefunden; bis zum Jahresende sind weitere 25 Sitzungen terminiert.¹³ Der Ausschuss veröffentlicht keine Dokumente, Protokolle oder Zwischenberichte. In dem von den Fraktionen von SPD, CDU, Grünen und FDP eingebrachten Einsetzungsbeschluss (die Piraten enthielten sich bei der Abstimmung) wird als Auftrag formuliert, sich ein „Gesamtbild ... der Geschehnisse in der Silvesternacht im und vor dem Kölner Hauptbahnhof“ zu verschaffen und zu klären, „ob es Fehler und Versäumnisse von Landesbehörden, insbesondere der Polizei, auch im Zusammenwirken mit der Bundespolizei gegeben hat“.¹⁴

Gegliedert in vier Komplexe enthält dieser Beschluss auch insgesamt 86 „Detailfragen“, die der Ausschuss beantworten soll. Spätestens hier

9 www.emma.de/artikel/koeln-frauen-berichten-emma-331129-vom-terror

10 Schwarzer, A.: Was war da los? In: Emma H. März/April 2015, S. 6f. (7)

11 LT-NRW Protokoll Innenausschuss 16/1121 v. 11.1.2016

12 LT-NRW Plenarprotokoll 16/102 v. 14.1.2016

13 s. www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/PUA/PUA_IV_16_WP/Terminplan.jsp?typ=protokolle&ausschuss=A33

14 LT-NRW Drs. 16/10798 v. 19.1.2016, S. 4

werden die Intentionen deutlich, die die Fraktionen mit dem Ausschuss verbinden. Gefragt wird hier

- unter dem Komplex „Einsatzplanung“ (19 Fragen), inwieweit die Vorgaben des Innenministeriums zu den Polizeieinsätzen bei Spielen der 3. Fußballliga die Einsatzplanung für Köln beeinflusst hätten oder ob es eine Einflussnahme des Ministeriums auf die Polizei dahingehend gegeben habe, dass sie sich bei Maßnahmen gegenüber Flüchtlingen zurückhalten solle;
- unter „Durchführung des Einsatzes“ (33 Fragen), wann Innenminister und Ministerpräsidentin was erfahren und was sie dann getan haben. Oder wie sich im „Vorfeld der Ereignisse die Umsetzung ausländerrechtlicher und aufenthaltsrechtlicher Vorschriften ... gestaltete“;
- unter „Gesamtkontext von Polizeiarbeit“ (26 Fragen) etwa, inwieweit das Polizeiversagen auf mangelnde Aus- und Fortbildung zurückzuführen ist; besonders erhellend sind auch die Fragen nach der Anzahl der jährlichen Übergriffe auf PolizistInnen, nach den polizeilichen Erkenntnissen über „eine organisierte und ggfs. massenhafte Begehung sexueller Übergriffe“ oder zur Entwicklung von „No-Go-Areas“ in Nordrhein-Westfalen (drei Fragen).¹⁵

Weitere 32 Fragen, die der Abgeordnete Daniel Schwerd (fraktionslos, nachdem er aus der Piratenfraktion aus- und in die Linkspartei eingetreten ist) dem Untersuchungsausschuss aufgeben wollte, wurden von den genannten vier Fraktionen abgelehnt.¹⁶ Für die Aufklärung der Vorgänge wird der Ausschuss wenig leisten. Es ist offenkundig, dass es darum geht, hier zusätzliches Futter für den Landtagswahlkampf 2017 zu produzieren. Schon der Innenausschuss hatte sich stundenlang damit beschäftigt, wann und durch wen angeblich versucht worden war, das Wort „Vergewaltigung“ aus der Betreffzeile einer (behördeninternen) WE-Meldung (WE = wichtiges Ereignis) gestrichen worden war.¹⁷ Die Öffentlichkeit interessierte sich erst wieder für den Ausschuss, als Berichte über einen angeblichen Anruf aus dem Innenministerium auftauchten.¹⁸ Die Opposition wird bis zum Ende der Legislaturperiode den

¹⁵ LT NRW Drs. 16/10798 v. 19.1.2016

¹⁶ LT NRW Drs. 16/10884 v. 27.1.2016

¹⁷ LT NRW Innenausschuss Protokoll 16/1121 v. 11.1.2016 und 16/1218 v. 7.4.2016

¹⁸ bundesweite Berichterstattung am 2.8.2016, z.B. im Kölner Stadtanzeiger: www.ksta.de/politik/koelner-silvesternacht--ausschuss-prueft-manipulationsverdacht-24489484

Rücktritt des Innenministers fordern, und die Regierungsfractionen werden treu zu ihrer Regierung stehen.

Polizeilicher Einsatz

Die Vorbereitungen auf die Silvesternacht hatten nach Darstellung des Innenministeriums mit einer gemeinsamen Besprechung zwischen der Kölner Polizei, Vertretern der Bundespolizei und der Stadt Köln am 9. Dezember 2015 begonnen. Für ihre Aufgaben richtete die Kölner Polizei eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) ein, deren Leitung einem „erfahrenen Beamten“ der lokal zuständigen Inspektion 1 übertragen wurde, der auch den Einsatz im Jahr zuvor geleitet hatte. Innerhalb der BAO wurden fünf Einsatzabschnitte mit unterschiedlichen Zuständigkeiten eingerichtet: für die Rheinbrücken (13 BeamtInnen), für die Ringe (18), für Kriminalitätsbekämpfung (12), für Verkehrsdelikte (6) und für den „Raumschutz“ für drei Brücken, Altstadt/Rheinufer und Ringe (89). Gegenüber dem Vorjahr war der Personaleinsatz von 88 auf 142 eingesetzte Kräfte erhöht worden (inklusive Einsatzleitung); darunter befanden sich 83 BeamtInnen der Bereitschaftspolizei (BePo). In den Vorgesprächen hatte die Kölner Polizei 38 BereitschaftspolizistInnen (= 1 Zug) mehr verlangt, weil man eine Zunahme von Eigentumsdelikten befürchtete. Mit dem Verweis auf die Einsatzreserven wurde das abgelehnt. Auch später wies das Ministerium mehrfach auf die mobilisierbaren Reserven hin: Züge der BePo in Aachen, Wuppertal und Gelsenkirchen, das Personal in den Regeldiensten der anderen Kölner Inspektionen, die Bereitschaften in Köln und benachbarten Polizeibehörden. Keine dieser Möglichkeiten nahm der Polizeiführer der BAO in der Silvesternacht wahr.

Neben den Kräften des Polizeipräsidiums waren die Bundespolizei (BPol) und das städtische Ordnungsamt beteiligt. Die Zuständigkeit der BPol beschränkt sich auf den Bahnhof und die Bahnanlagen. Die Einsatzkräfte waren durch eine Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit auf 67 BeamtInnen verstärkt worden (2014/15: 45).¹⁹ Das Ordnungsamt hatte Personal zur Überwachung der Hohenzollernbrücke eingesetzt: 24 eigene Wachleute und 44 Angestellte einer privaten Sicherheitsfirma. Dieses Personal war an den Zugängen zur Brücke stationiert. Die Idee

¹⁹ BT-Drs. 18/7590 v. 18.2.2016, S. 2

der BPol, aufgrund der Erfahrungen im Vorjahr die Brücke komplett zu sperren, war im Vorfeld verworfen worden. Die Hohenzollernbrücke schließt unmittelbar an den Hauptbahnhof an. Sie ist eine Eisenbahnbrücke, die auf beiden Seiten mit breiten Fußgängerwegen versehen ist. Die Brücke ist in der Silvesternacht sehr beliebt, weil man von ihr aus das Feuerwerk besonders gut beobachten kann. In der Silvesternacht überwanderten die Schaulustigen auf der Brücke die hohen Zäune, die die Gleise schützen, um von der südlichen auf die nördliche Brückenseite zu gelangen. Weil Personen auf den Gleisen waren, musste der Zugverkehr eingestellt werden – und das führte dazu, dass für 80 Minuten der Bahnhof eine Endstation war, in der sich immer mehr Menschen sammelten. Als die Türen in den Bahnhof wieder geöffnet wurden, führte das zusätzlich zu Enge und Gedränge vor den Türen, die von den Angreifern zu weiteren Übergriffen genutzt wurden. Rund 40 Prozent der (bis Juni 2016 angezeigten) Delikte wurden während dieser Zeit der Sperrung des Bahnhofs begangen.²⁰ Ihre Begehung wurde erheblich begünstigt durch die Maßnahmen der Sicherheitskräfte, denn sie erzeugten eine Enge, aus der sich die potenziellen Opfer nicht entfernen konnten.

Ausnahme und Regel

In emotional aufgeladenen Debatten ist es besonders schwer, der berechtigten Entrüstung ein wenig Nachdenken an die Seite zu stellen. Blickt man auf den Umfang der in Köln registrierten Delikte, dann verlangt die Ehrlichkeit einige Hinweise: Der Jahreswechsel 2015/16 mit 1.201 gemeldeten Delikten steht nicht einem Vorjahressilvester mit 0 Delikten entgegen. Selbst wenn man diese Zahl kennen würde, ihre Aussagekraft wäre begrenzt. Denn die riesige Medienresonanz, der bereits am 2. Januar erfolgte Aufruf der Kölner Polizei, alles zur Anzeige zu bringen, hat dazu geführt, dass das Dunkelfeld der geschehenen, aber nicht gemeldeten Taten in diesem Jahr so gering war wie noch nie. Das gilt auch für die Sexualdelikte. Die Diskussion um den Anstieg der Vergewaltigungen während des Münchener Oktoberfests ist bekannt.²¹ Und man stelle sich vor, es gäbe eine von allen Medien an prominentester

²⁰ Amjahid u.a. a.a.O. (Fn. 5)

²¹ Rossbauer, M.: Die Sache mit der Statistik. Zahlen zur sexuellen Gewalt, taz v. 29.1.2016: Verdopplung der Zahl der angezeigten Vergewaltigungen während der Festtage im Vergleich zum Jahresdurchschnitt.

Stelle platzierte Aufforderungen an die weiblichen Servicekräfte in der Gastronomie oder während Volks- und Schützenfesten, alle sexuellen Belästigungen zur Anzeige zu bringen. Da entstünde dann schnell eine Debatte, die nicht auf dem Rücken von Geflüchteten ausgetragen werden könnte.

Vorsicht gegenüber den Deliktzahlen ist auch aus anderen Gründen angebracht: Wie bei allen Polizeidaten handelt es sich um Verdachtsmeldungen, deren juristische Bewertung und sachliche Überprüfung aussteht. Man muss nicht so weit gehen, TrittbrettfahrerInnen ins Spiel zu bringen, die es bei großen Katastrophen der jüngeren Vergangenheit immer wieder gegeben hat, aber dass im Einzelfall mitunter nicht klar sein kann, ob Handy oder Geldbörse nur verloren oder geklaut wurden, liegt auch auf der Hand.

Mit diesen Hinweisen sollen die Kölner Übergriffe nicht klein geredet werden – aber zur Deeskalation der Debatte scheint doch eine Perspektive sinnvoll, in der nicht die Silvesternacht als ein Einbruch des Bösen in unseren zivilisierten Alltag erscheint, sondern als eingebettet in sexistische und gewalthafte Kontexte und in eine Gesellschaft, in der Normbrüche zur Normalität der NormalbürgerInnen gehören.

Zur Versachlichung der Debatte könnte auch beitragen, einige Besonderheiten in Rechnung zu stellen. Nur HellseherInnen – von der Art, die den Fall der Mauer voraussagten – hätten die Ereignisse von Köln und anderswo voraussagen können. Es handelte sich um eine historisch einzigartige Situation, in der seit sehr kurzer Zeit sehr viele Menschen aus anderen Ländern nach Deutschland gekommen waren. Statt diesen Sonderfall zu verallgemeinern – falsche Flüchtlingspolitik, Staatsversagen, islamistische Kriegsführung –, wäre es angemessener die Kölner Vorgänge (und die in anderen Städten in dieser Nacht) als konkrete Fälle wahrzunehmen und zu analysieren. Erst in diesem Kontext, in dem die situativen Momente zusammen betrachtet werden mit der „Verfassung“ der Täter, wäre der Ort, an dem auch über Fremdheit, Verunsicherung und Verletzung elementarer Rechte gesprochen werden muss. Indem die „jungen Männer nordafrikanischer/arabischer Herkunft“ auch als Objekte (um nicht „Opfer“ zu schreiben) der globalen Verwerfungen, der Kriege, des wirtschaftlichen Elends und der Unfreiheiten in ihren Herkunftsländern wahrgenommen werden, werden deren Taten nicht entschuldigt. Aber dieser Blick erklärt vielleicht mehr als die Stereotype

von der islamischen Frauenfeindlichkeit oder der Kriegsführung mit den Mitteln sexualisierter Gewalt.²²

Und die Polizei?

Das Versagen der Sicherheitskräfte in Köln ist offenkundig. Die Versetzung des Kölner Polizeipräsidenten in den einstweiligen Ruhestand war sicher angemessen; auch ohne operative Verantwortung hätte der Innenminister die politische Verantwortung übernehmen und sein Amt zur Verfügung stellen müssen. Dass Ralf Jäger im Amt geblieben ist, mag allein den Vorteil haben, dass die politische Opposition weiterhin an der Aufklärung interessiert ist – in der Hoffnung, der Regierung irgendein weiteres Versagen, Verschweigen etc. nachweisen zu können.

Man kann nur hoffen, dass der Untersuchungsausschuss trotz der parteipolitischen Instrumentalisierung vielleicht doch noch ein wenig Klarheit bringt. Bislang bleibt der Eindruck, dass die Polizei an diesem Jahreswechsel einen kaum begreiflichen Dilettantismus gezeigt hat. Das bezieht sich nicht auf die Gefahrenprognose, sondern auf das Sicherheitsarrangement für die Silvesternacht und auf die konkreten Entscheidungen in dieser Nacht. Nachdem Nordrhein-Westfalen seit über einem Jahrzehnt das Konzept der „Sicherheitspartnerschaften“ proklamiert und praktiziert, ist vollkommen unverständlich, warum Polizeipräsidium, Bundespolizei und städtischer Ordnungsdienst nebeneinander statt miteinander agierten. Angesichts der vielen Fehlentscheidungen in dieser Nacht steht auch die Frage nach der Professionalität der Polizei im Raum. Eine Polizei, die nicht nur die Frauen nicht hat schützen können, sondern die den Stoff hat entstehen lassen, aus dem die Law-and-Order-Politik und die RassistInnenen des Landes bereitwillig schöpfen können, hat dem öffentlichen und politischen Leben in Deutschland massiv geschadet.

22 s. hierzu: Dietze, G.: Das ‚Ereignis Köln‘, in: Femina Politica 2016, H. 1, S. 93-102

Ausweisung reloaded

Gesetzgebung unter dem Vorwand von Köln

von Anja Lederer

Innerhalb des Sondersanktionssystems des Aufenthaltsrechts erfreut sich die Ausweisung seit jeher besonderer Beliebtheit in der Sicherheitspolitik. Kaum ein anderes Instrument eignet sich besser für symbolische Gesetzgebung. Seit dem 1. Januar 2016 hat der Bundestag zwei weitere Verschärfungen des Ausweisungsrechts beschlossen.

Als am 1. Januar 2016 eine gravierende Neuregelung des Ausweisungsrechts¹ in Kraft trat, schien das Gesetz durch die Ereignisse der Silvesternacht bereits überholt. Kaum war publik geworden, dass es vor dem Kölner Hauptbahnhof angeblich zu massenhaften sexuellen Übergriffen gegen Frauen hauptsächlich durch Geflüchtete gekommen sei, stimmten PolitikerInnen reflexhaft den Ruf nach weiteren Verschärfungen des Ausweisungsrechts an. Es folgte unmittelbarer legislativer Aktionismus: Am 16. Februar 2016 legten die Koalitionsfraktionen den „Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern“ vor, der fast unverändert am 11. März 2016 beschlossen wurde.²

Damit nicht genug: Lange war über den Entwurf des „Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung“ beraten worden. Am 4. Juli 2016, drei Tage vor der abschließenden Lesung im Bundestag, brachten die Koalitionsfraktionen im Rechtsausschuss einen

1 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2015 Teil I Nr. 32 v. 31.7.2015

2 BT-Drs. 18/7537 v. 16.2.2016, BGBl. 2016 Teil 1 Nr. 12 v. 16.3.2016

Änderungsantrag ein, mit dem erneut das Ausweisungsrecht verschärft werden sollte. Am 7. Juli wurde das Gesetz verabschiedet.³

Zuckerbrot und Peitsche

Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gewährt ausländischen Staatsangehörigen ohnehin im Grundsatz nur dann die „Wohltat“ des erlaubten Aufenthalts, wenn nachweislich keine Belastung der sozialen Sicherungssysteme zu befürchten steht, bestimmten „Integrationspflichten“ genügt wird und – manifestiert durch das Fehlen von „Ausweisungsinteressen“ – auch im Übrigen die Erwartung künftigen Wohlverhaltens begründet ist. Nur unter diesen gleichbleibenden Bedingungen werden befristete Aufenthaltserlaubnisse verlängert. Diese Regelungen werden in Bezug auf andere Gefährdungen der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der freiheitliche(n) demokratische(n) Grundordnung oder sonstige(r) erhebliche(r) Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ (§ 53 Abs. 1 AufenthG) durch das Rechtsinstitut der Ausweisung flankiert. Eine Ausweisung ist ein schriftlicher Verwaltungsakt der Ausländerbehörde, auf Grund dessen ein erteilter Aufenthaltstitel erlischt, zugleich die Ausreisepflicht begründet wird und – ebenso wie bei einer Abschiebung, der realen, zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht – ein (Wieder-) Einreise- und Aufenthaltsverbot eintritt. In Bezug auf die Neuerteilung eines Aufenthaltstitels entfaltet die Ausweisung eine Sperrwirkung mit der Folge, dass selbst bei einem Rechtsanspruch kein Aufenthaltstitel erteilt wird. Die Wirkungen enden erst nach Ablauf einer Sperrfrist.

Diese förmlich-administrative Beschreibung der Ausweisung bagatellisiert, dass nichtdeutsche Menschen durch eine Ausweisung nicht nur zur Persona non grata erklärt, sondern zur Ausreise gezwungen oder abgeschoben werden. Die Ausweisung vernichtet im Regelfall die inländische Existenz der Betroffenen vollständig. Ausgewiesene, die Deutschland nicht verlassen (können) – sei es freiwillig oder zwangsweise mittels Abschiebung – werden innerhalb des Landes rechtlich ausgegrenzt. Wenn sogenannte tatsächliche oder rechtliche Abschiebungshindernisse bestehen, etwa weil eine Abschiebung mangels Pass(ersatzes) nicht möglich ist oder beispielsweise eine enge familiäre Beziehung zu einem deutschen Kleinkind besteht, bewirkt die Ausweisung, dass kein Auf-

³ ursprünglicher Entwurf: BT-Drs. 18/8210 v. 25.4.2016; Änderungsantrag: BT-Rechtsausschuss: Ausschussdrucksache 18 (6) 236 v. 4.7.2016

enthaltstitel, sondern lediglich eine Duldung erteilt wird. Das Leben mit Duldung verurteilt auf Dauer zu prekarierten Lebensverhältnissen und Stigmatisierung, die Ausweisung bewirkt auch hier weitestgehende Exklusion.

„Reform“ des Ausweisungsrechts

Gemäß der am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Neuregelung wird eine Person ausgewiesen, wenn das öffentliche Ausweisungsinteresse das private Bleibeinteresse der betroffenen Person überwiegt. Die formalgesetzliche Neuregelung des Ausweisungsrechts war erforderlich geworden, weil europäische und verfassungsgerichtliche Rechtsprechung bei jeder Ausweisung eine Verhältnismäßigkeitsprüfung an Hand aller Einzelfallumstände gefordert hatte. Die Ausweisungsvorschriften wurden daher formal offener formuliert. Aus den früheren Ausweisungsgründen wurden Tatbestände, bei deren Vorliegen ein schwerwiegendes bzw. besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse postuliert wird. Dem Ausweisungsinteresse sind nach der Neuregelung gesetzlich normierte Bleibeinteressen gegenüberzustellen. Anstelle der eigentlich durch die Rechtsprechung geforderten Einzelfallwürdigung unter Berücksichtigung der gesamten Umstände des Falles wurde mit der Neufassung des Ausweisungsrechts jedoch eine neue „Ist-Ausweisung“ für den Fall eingeführt, dass das öffentliche Ausweisungsinteresse das private Bleibeinteresse überwiegt.⁴

Ein *besonders schwerwiegendes* Ausweisungsinteresse besteht gemäß § 54 AufenthG bei einer rechtskräftigen Verurteilung wegen (einer oder mehrerer) vorsätzlicher Straftaten zu einer Jugend- bzw. Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren oder Anordnung von Sicherungsverwahrung, bei Verdacht auf (frühere) Mitgliedschaft in bzw. Unterstützung einer terroristischen Vereinigung, bei (früherer) Zugehörigkeit zur Leitung verbotener Vereine, bei Beteiligung an Gewalttätigkeiten zur Verfolgung politischer oder religiöser Ziele und bezüglich sogenannter Hassprediger.

Ein *schwerwiegendes* Ausweisungsinteresse liegt schlechthin bereits bei einer rechtskräftigen Verurteilung wegen vorsätzlicher Straftaten zu

⁴ Bund Deutscher VerwaltungsrichterInnen: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums, S. 2, BT-Innenausschuss: Ausschuss-Drs. 18 (4) 221, www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a04/anhoerungen/42_sitzung_inhalt/364474

einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr oder zu einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe von mindestens einem Jahr vor. Als schwerwiegend gelten ebenfalls,

- der Anbau von oder der Handel mit Betäubungsmitteln (§ 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Betäubungsmittelgesetz – BtMG); hier reicht bereits der Versuch und es ist auch keine rechtskräftige Verurteilung erforderlich;
- die mangelnde Therapiebereitschaft beim Konsum von Heroin und Kokain,
- das „integrationsfeindliche“ Hindern Anderer an der Teilhabe am wirtschaftlichen, kulturellen oder gesellschaftlichen Leben bzw. die (versuchte) Nötigung zu einer „Zwangsehe“,
- das Verschweigen von Voraufenthalten oder keine, falsche oder unvollständige Angaben über Verbindungen mit terrorismusverdächtigen Personen oder Organisationen in einer Sicherheitsbefragung zwecks Klärung von Bedenken gegen die Einreise oder den weiteren Aufenthalt,
- falsche oder unvollständige Angaben zwecks „Erschleichens“ eines Aufenthaltstitels und fehlende Mitwirkung bei Maßnahmen nach dem Aufenthaltsgesetz bzw. Schengener Durchführungsübereinkommen.

Schließlich werden „nicht nur vereinzelte oder geringfügige Verstöße gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen“ und im Ausland begangene Handlungen, die nach deutschem Recht schwere vorsätzliche Straftaten darstellen, als schwerwiegendes Ausweisungsinteresse bewertet.

Analog zu den Ausweisungsinteressen sind nach der neuen rechtlichen Konzeption auch besonders schwerwiegende bzw. schwerwiegende Bleibeinteressen der Betroffenen definiert: Das Bleibeinteresse des Betroffenen wiegt nach fünfjährigem rechtmäßigen Voraufenthalt *besonders schwer* bei InhaberInnen einer Niederlassungserlaubnis und bei im Bundesgebiet Geborenen oder als Minderjährige Eingereisten sowie deren Ehe- bzw. LebenspartnerInnen, wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis besitzen. Auch nach der Neuregelung gibt es keinen strikten Ausweisungsschutz für hier geborene oder aufgewachsene Menschen ohne deutschen Pass, deren Ausweisung auch aus allein generalpräventiven Gründen weiterhin zulässig sein soll. Ein Bleibeinteresse von Ehe- oder LebenspartnerInnen deutscher Staatsangehöriger und Elternteilen, die für ein deutsches minderjähriges Kind sorgeberechtigt sind oder mit diesem ihr

Umgangsrecht ausüben, ist ebenfalls als besonders schwerwiegend eingestuft. Ein besonders schwerwiegendes Bleibeinteresse wird auch subsidiär Schutzberechtigten und InhaberInnen bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel zugestanden.

Auf ein *schwerwiegendes* Bleibeinteresse können sich insbesondere minderjährige Betroffene mit Aufenthaltstitel oder sich rechtmäßig in Deutschland aufhaltende sorgeberechtigte Eltern(teile) berufen, ferner InhaberInnen einer Aufenthaltserlaubnis nach fünfjährigem Voraufenthalt und Personen, die ihr Sorge- bzw. Umgangsrecht mit einem minderjährigen Kind ausüben, das sich rechtmäßig in Deutschland aufhält. Schließlich soll das Bleibeinteresse auch dann schwer wiegen, wenn die Belange oder das Wohl eines Kindes zu berücksichtigen sind, und im Falle aussagebereiter Opfer von Menschenhandel und ausbeuterischer illegaler Beschäftigung. Bereits beim ersten Blick ins Gesetz fällt auf, dass die Aufzählung der öffentlichen Ausweisungsinteressen in § 54 AufenthG doppelt so lang ist wie die Vorschrift des § 55, die sich mit den Bleibeinteressen der Betroffenen befasst.

Die Regelungen zur Ausweisung mittels Definition von Ausweisungs- und Bleibeinteressen richten sich im Wesentlichen an dem Prinzip von Belohnung und Strafe aus, das das gesamte Aufenthaltsrecht durchzieht. Je weiter sich Betroffene schon auf der aufenthaltsrechtlichen Stufenleiter empor gearbeitet haben – durch Aufenthaltsstatus und rechtmäßige Voraufenthaltszeit, wirtschaftliche Integration mittels Erwerbstätigkeit, Erfüllung sämtlicher, auch sprachlicher Integrationsanforderungen und insbesondere durch stringentes Befolgen jeglicher Verhaltensanforderungen der deutschen Rechtsordnung –, desto eher kann bei Verfehlungen ausnahmsweise „ein Auge zugedrückt“ werden.

Die erste „Reform“ der „Reform“

Mit dem „Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern“ vom 11. März 2016 wurde nun auch die Kategorie der Rechtstreue explizit neu im Ausweisungsrecht verankert. Bei der Abwägung der Ausweisungs- und Bleibeinteressen ist nun „die Tatsache zu berücksichtigen, ob sich der Ausländer rechtstreu verhalten hat“, wodurch auch ordnungsrechtliche Bagatellen auf der Sollseite der Betroffenen zu Buche schlagen. Die Mindeststrafe bei Verurteilungen wegen vorsätzlicher Straftaten für ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse wurde kurzerhand von „mehr als“ auf „mindestens“ zwei Jahre Frei-

heits- oder Jugendstrafe gesenkt. Das wirkt auf den ersten Blick nicht erheblich. Allerdings ist eine Freiheitsstrafe von zwei Jahren eine für Strafgerichte magische Grenze: Bis hierhin kann nämlich die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe bei positiver Prognose gerade noch zur Bewährung ausgesetzt werden.

Im Übrigen wurde in schlechter gesetzgeberischer Tradition der Straftatenkatalog hinsichtlich der Ausweisungsinteressen erheblich erweitert. Zusätzlich aufgenommen wurden nun Verurteilungen zu jeglicher Freiheits- oder Jugendstrafe wegen vorsätzlicher Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte. Sofern diese Straftaten mit Gewalt, unter Androhung von Gefahr für Leib oder Leben oder mit List bzw. bei Eigentumsdelikten serienmäßig begangen wurden, soll das Ausweisungsinteresse schwer wiegen. Lautet das entsprechende Urteil auf Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr, besteht ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse selbst dann, wenn die Strafe zur Bewährung ausgesetzt wurde. Die Dimension der Neuregelung wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass ausländische Beschuldigte häufig schon bei einer ersten Verurteilung wegen eines Diebstahls oder einer leichten Körperverletzung nicht mit einer Geldstrafe, sondern mit einer (kurzen) Freiheitsstrafe sanktioniert werden. Die Mehrfachbestrafung Nichtdeutscher durch härtere strafrechtliche Ahndung ihres Tuns einerseits und die jetzt noch einmal erleichterte Ausweisung andererseits wird damit erneut massiv gesteigert.

Die Neuregelung des Ausweisungsinteresses betrifft unterschiedslos alle Nichtdeutschen. In Bezug auf Geflüchtete wurde nun die Möglichkeit erweitert, ihnen die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft auch dann zu versagen, wenn ansonsten alle Voraussetzungen erfüllt wären. Das war bisher nur möglich bei Kriegsverbrechern oder Personen, die wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt wurden. Nach der Neuregelung vom 16. März reicht bereits eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen einer mit Gewalt, unter Androhung von Gefahr für Leib und Leben oder mit List begangenen Straftat. Damit wird die Genfer Flüchtlingskonvention verletzt. Damit die Verschärfung auch greift, werden gleichzeitig die Übermittlungspflichten der Strafverfolgungsbehörden erweitert. Sie müssen jetzt dem

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bereits mitteilen, wenn wegen des Verdachts einer solchen Straftat Anklage erhoben wird.

Für Geflüchtete mit guten Chancen auf eine Anerkennung bedeutet schon die Erhebung einer Anklage wegen solcher Straftatvorwürfe, dass ihr laufendes Asylverfahren „auf Eis gelegt“ wird und sie im Zweifel weiter jahrelang bis zum rechtskräftigen Freispruch auf einen positiven Bescheid des BAMF warten müssen. Im Sinne der einmal mehr populistisch auf die politische Agenda gesetzten beschleunigten Abschiebung straffälliger Nichtdeutscher wurde Geflüchteten rechtsstaatswidrig nun faktisch ihr Rechtsschutzanspruch genommen: Eine Klage gegen den Widerruf oder die Rücknahme einer Asylanerkennung aufgrund von Straffälligkeit hat keine aufschiebende Wirkung mehr und die Betroffenen können daher noch vor einer gerichtlichen Entscheidung abgeschoben werden. Damit ist in Bezug auf die Versagung der Flüchtlingseigenschaft praktisch dieselbe Rechtsschutzlosigkeit erreicht, die seit längerem schon im Falle der Ausweisung bestand: Klagen haben hier zwar formal aufschiebende Wirkung, lassen jedoch die Wirksamkeit der Ausweisung unberührt.

Und die zweite

Die massive Meinungsmache nach der Kölner Silvesternacht verfehlte ihre Wirkung nicht. Ganz entgegen gesicherten kriminologischen Erkenntnissen lautete die Botschaft einmal mehr, dass Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung in erster Linie von Seiten „gefährlicher Fremder“ drohten. Nicht verwunderlich war deshalb, dass im Kontext der Reform des Sexualstrafrechts das Scheinargument auftauchte, das Prinzip des „Nein heißt nein“ müsse auch ins Aufenthaltsrecht implementiert werden.⁵ Im Juli 2016 wurde so eine erneute Verschärfung der schwerwiegenden und besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteressen durch die Gesetzgebung gepeitscht.

Anders als in der Version vom März 2016 kommt es in der neuen Regelung nun nicht mehr darauf an, ob eine Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung mit Gewalt, List oder unter Androhung von Gefahren für Leib und Leben begangen wurde. Stattdessen wiegt nun bei jeglicher Verurteilung wegen einer nicht einvernehmlichen sexuellen Handlung

⁵ beispielhaft der CDU-Abgeordnete Alexander Hoffmann, BT-Plenarprotokoll 18/183 v. 7.7.2016, S. 18011

zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe – auch bei solchen, die zur Bewährung ausgesetzt wurden – das Interesse an einer Ausweisung schwer, bei Strafen von mindestens einem Jahr wird es als besonders schwerwiegend bewertet. Unter den Voraussetzungen dieses neu eingeführten besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses kann Geflüchteten nach Ermessen des BAMF nun ebenfalls die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft versagt werden.

Selektion, Disziplinierung und Mehrfachbestrafung

Das Aufenthaltsrecht differenziert und selektiert nicht nur mittels Ausweisung, sondern auf allen Ebenen nach dem Kriterium ökonomischer Verwertbarkeit, nach angepasstem Verhalten und strafrechtlicher Unauffälligkeit. Nichtdeutsche, die ihren Lebensunterhalt nicht vollständig aus eigener legaler Erwerbstätigkeit sichern können, werden durch das Aufenthaltsrecht in ähnlicher Weise exkludiert wie Nichtdeutsche, die strafrechtlich in Erscheinung getreten sind. Ihnen wird in der Regel gleichermaßen die Erteilung bzw. Verlängerung eines Aufenthaltstitels verweigert. Ihr (gegebenenfalls legaler) Aufenthalt wird erforderlichenfalls zwangsweise durch Abschiebung beendet.

Eine Ausweisungsverfügung geht in ihrer zusätzlichen Wirkung weit über die einer Kriminalstrafe hinaus. Dennoch besteht die wesentliche Bedeutung der Ausweisung nicht erst in der Anwendung im Einzelfall. Das rechtliche und bürokratische Instrumentarium der Ausweisung wirkt vielmehr allein durch seine Existenz abschreckend. Da das Nichtbestehen von „Ausweisungsinteressen“ Voraussetzung für die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels ist, funktioniert dieses Instrumentarium effektiv verhaltenssteuernd und disziplinierend.

Der Status des Nichtdeutschseins als solcher und der jeweilige Aufenthaltsstatus im Speziellen wirken sich auch strafrechtlich negativ aus – und zwar vor allem auf die Untersuchungshaft und die Strafzumessung. Bereits im Stadium des Ermittlungsverfahrens werden Nichtdeutsche aufgrund erhöhter Kontrolle überkriminalisiert und häufiger inhaftiert. Empirische Untersuchungen⁶ belegen darüber hinaus, dass nichtdeutsche Angeklagte erheblich häufiger und härter sanktioniert werden als deutsche. Das Strafrecht wirkt damit auch auf das Aufenthaltsrecht zu-

⁶ Schott, T.: Ausländer vor Gericht, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2004, H. 4, S. 385-395 (388, 390f.)

rück: Eine härtere Strafzumessung erhöht die Gefahr für die Betroffenen, ausgewiesen zu werden, mindestens aber den gegebenenfalls noch zu erhaltenden Aufenthaltsstatus auf längere Sicht nicht verfestigen zu können.

Indem Aufenthalts- und Strafrecht je nach Bedarf angepasst und mehr oder weniger repressiv eingesetzt werden, erfolgt die Regulierung der disponiblen Masse nichtdeutscher Arbeitskräfte, die aufgrund der mehrfachen Sanktionsdrohung im Allgemeinen besondere Willfähigkeit garantiert. Unter Anknüpfung an das formale Kriterium der nichtdeutschen Staatsangehörigkeit werden durchgängig große Teile einer Bevölkerungsgruppe markiert, deren Verhalten der Staat in ganz besonderem Maße dirigiert. Vor diesem Hintergrund eignet sich das Aufenthaltsrecht vortrefflich, um unter Ausnutzung ethnischer Ressentiments die allgemeine soziale Unsicherheit zu kanalisieren und staatliche Härte zu demonstrieren. Weitere Verschärfungen des Ausweisungsrechts dürften deshalb nicht lange auf sich warten lassen.

Das zweite Jahr der Krise

Kein Weg zurück zur Schengener Normalität

von Heiner Busch

Die Geflüchteten sollen vor den Toren Europas oder allenfalls an seinen Rändern bleiben. Auch im zweiten Jahr der „Asylkrise“ setzt die EU alles daran, die Schengener und Dubliner Ordnung wiederherzustellen.

„Die anhaltenden und nicht nachlassenden irregulären Migrationsströme entlang der Westbalkanroute geben nach wie vor Anlass zu ernster Besorgnis und erfordern ... ein Ende der ‚Politik des Durchwinkens‘ und der unkoordinierten Maßnahmen entlang der Route ...“ So heißt es in den Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der EU zum Thema Migration vom 18. Februar 2016.¹ Praktisch war dies die Ansage, dass die Balkanroute nun demnächst geschlossen würde. Erste Schritte in diese Richtung hatte es schon im Herbst 2015 gegeben. Slowenien, Kroatien, Serbien und Mazedonien ließen seit dem 19. November nur noch Leute aus Syrien, Irak und Afghanistan passieren – und das auch nur, wenn sie ein von den griechischen Behörden ausgestelltes Papier vorweisen konnten, das ihre Herkunft aus einem dieser Staaten bestätigte. Während Ungarn schon im Sommer Grenzzäune errichtet und so für die Verlagerung der Route nach Westen gesorgt hatte, begannen nun auch die Staaten des westlichen Balkans ihre Grenze zu befestigen – einschließlich Österreichs, an dessen Grenzübergang zu Slowenien in Spielfeld nun Polizei und Militär den Transit von Geflüchteten „dosierten“. Im Januar hatte die Regierung in Wien eine Obergrenze von 37.500 Asylanträgen für 2016 beschlossen.

Am 9. März wurde die Balkanroute ganz geschlossen. Das provisorische Lager in Idomeni, an der griechisch-mazedonischen Grenze, wurde

¹ Rat/Europäischer Rat: Pressemitteilung 72/16 v. 18.2.2016

zum Symbol dafür, dass die Geflüchteten nun in Griechenland fest saßen. Nur wenig später, nämlich am 18. März, schloss die EU ihren Deal mit der Türkei: Die sollte nun erstens dafür sorgen, dass die Überfahrten von MigrantInnen und Flüchtlingen auf die ägäischen Inseln Griechenlands gestoppt würden. Zweitens sollten alle nach dem 20. März Ankommenden in die Türkei zurückgeschoben werden – nach einem Asylverfahren, falls sie denn einen Antrag stellen. Die EU-Kommission konnte sich zwar bisher nicht mit ihrem Vorschlag durchsetzen, die Türkei EU-weit zum sicheren Drittstaat zu erklären, praktisch sollte sie nun aber von Griechenland als solches behandelt werden – obwohl sie immer wieder die Grenze nach Syrien schloss oder gar auf Flüchtende schießen ließ, von der Repression gegen „eigene“ Oppositionelle oder die kurdische Bevölkerung ganz abgesehen, die spätestens nach dem Putschversuch und der Verhängung des Ausnahmezustands nicht mehr zu verdrängen war. Drittens wollte die EU für jede geflüchtete Person, die die Türkei zurücknimmt, eine andere SyrerIn in einem der Mitgliedsstaaten aufnehmen. Darüber hinaus versprach man, die Visumpflicht für türkische BürgerInnen in der EU aufzuheben.²

Tatsächlich hat bisher nur der erste Punkt funktioniert: Die Zusammenarbeit von griechischer und türkischer Küstenwache, der Frontex-Mission Poseidon sowie der Nato-Schiffe, die bereits seit Februar in der Ägäis patrouillierten, bewirkte, dass die Zahl der Ankommenden massiv sank: In den ersten drei Monaten 2016 hatten noch 151.451 MigrantInnen die griechischen Inseln erreicht, von April bis Ende August waren es dagegen nur noch 12.275. Die Zahl der Ankommenden stieg zwar im Juli und August wieder an – allerdings nicht mehr auf das Niveau des Vorjahres und der ersten drei Monate 2016.³

Dennoch gestaltete sich die Rückführung der Geflüchteten schwieriger als erwartet. Mitte Juni kündigten die griechischen Behörden an, „in den nächsten Wochen“ mehr als 4.000 MigrantInnen in die Türkei abschieben zu wollen.⁴ Bis zu diesem Zeitpunkt waren nach Angaben der EU-Kommission 462 Personen „zurückgeführt“ worden, die angeblich keinen Asylantrag gestellt oder ihn zurückgezogen hatten – was diverse Menschenrechtsorganisationen bezweifelten. In ihrem Bericht beklagt

2 www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement

3 <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>, http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/Mediterranean_Update_2_September_2016_0.jpg

4 zeit.de v. 17.6.2016

die Kommission weiter, dass mittlerweile alle seit Ende März auf den Inseln angekommenen Geflüchteten Asylanträge gestellt hätten. Dass das griechische Asylsystem nicht mehr funktionierte, war seit langem klar. Die Kommission störte sich jedoch nicht nur an der Langsamkeit, sondern insbesondere daran, dass die Rechtsbehelfsausschüsse ihre Arbeit ernst nahmen. Sie akzeptierten nicht einfach die erstinstanzlichen Entscheidungen, die die Türkei durchweg als sicheren Drittstaat und die Asylanträge deshalb als „unzulässig“ einstufen. Nur zwei der bis dahin geprüften 72 Widersprüche waren abgelehnt worden.⁵

Auf Druck der EU „reformierte“ Griechenland im Juni seine Rechtsbehelfsausschüsse und sorgte dafür, dass nicht mehr unabhängige Asyl-ExpertInnen und AnwältInnen, sondern VertreterInnen der Exekutive in den dreiköpfigen Gremien die Mehrheit haben.⁶ Dennoch war man auch Anfang September nicht bei Tausenden, sondern bei 534 Zurückschiebungen angekommen. Über 4.000 (nicht-syrische) Geflüchtete hatten jedoch aus Verzweiflung über die Zustände in den Lagern die Rückkehrhilfe der IOM in Anspruch genommen und waren in ihre Herkunftsstaaten zurückgegangen.⁷

Anfang September stecken rund 57.000 Geflüchtete und MigrantInnen in überfüllten Lagern und unter unhaltbaren Bedingungen in Griechenland fest, davon sind über 10.000 in den „Hotspots“ auf den Inseln inhaftiert.⁸ Ob der Türkei-Deal weiter Bestand haben wird, ist derzeit fraglich. Die Belohnung der Türkei in Form der Visumsbefreiung scheint derzeit unwahrscheinlich. Nach dem Putschversuch wurden die türkischen PolizistInnen aus Griechenland abgezogen. Die EU beharrt jedoch darauf, dass es keinen „Plan B“ gebe.⁹ Sowohl die EU-Kommission als auch das deutsche Innenministerium denken öffentlich darüber nach, die Dublin-Abschiebungen nach Griechenland wieder aufzunehmen.

Kein Weg aus Italien heraus

Während – derzeit – wenig Schutzsuchende im Südosten der EU ankommen, ist das zentrale Mittelmeer als Fluchtweg erneut in den Vor-

⁵ Com (2016) 349 v. 15.6.2016

⁶ Guardian v. 12.9.2016

⁷ eldiario.es v. 7. und 8.9.2016

⁸ proasyl.de v.4.8.2016

⁹ Guardian v. 31.8.2016

dergrund getreten. Von Januar bis Ende August haben 2.731 MigrantInnen oder Geflüchtete auf diesem Weg ihr Leben verloren oder sind vermisst. 112.097 Menschen haben es nach Italien geschafft.¹⁰ Die EU bemüht sich offensichtlich, das nach wie vor im Bürgerkrieg befindliche Libyen wieder zum Pufferstaat zu machen, der es zu Zeiten Gaddafis gewesen ist. Am 30. August erweiterte das für die Militäreinsätze zuständige „Politische und Sicherheitspolitische Komitee“ des Rates die Aufgaben der in Operation „Sophia“ umbenannten Mission EUNAVFOR Med, die vorgeblich „auf die Zerschlagung des Geschäftsmodells der Schleuser und Menschenhändler im südlichen zentralen Mittelmeer“ zielt. Die wacklige Einheitsregierung – von der EU als „die rechtmäßige libysche Regierung“ bezeichnet – habe um „Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten und bei der Ausbildung ihrer Küstenwache und Marine“ gebeten. Diese „sollen befähigt werden, Schleusung und Menschenhandel in Libyen zu unterbinden und Such- und Rettungsmaßnahmen durchzuführen, um Leben zu retten und die Sicherheit in den libyschen Hoheitsgewässern zu erhöhen.“¹¹ Vorerst macht die libysche Küstenwache jedoch vor allem dadurch Schlagzeilen, dass sie Rettungsboote von NGOs unter Beschuss nahm oder deren MitarbeiterInnen festsetzte.¹²

Italien war schon in den vergangenen Jahren nicht in der Lage, den ankommenden Geflüchteten eine menschenwürdige Aufnahme und Versorgung zu bieten.¹³ Nicht nur Asylsuchende, sondern auch anerkannte Flüchtlinge lande(te)n auf der Straße. Die „Hotspots“ sollen zwar funktionieren, 90 Prozent der Ankommenden würden registriert, heißt es. Das ist jedoch auch die Voraussetzung dafür, dass sie aus anderen Dublin-Staaten nach Italien „zurückgeführt“ werden können, falls sie den Versuch unternehmen, den Erstasylstaat Italien zu verlassen.

Letzteres erweist sich derzeit aber als fast unmöglich, weil die umliegenden Staaten ihre Grenzen geschlossen haben oder jederzeit schließen können. Österreich hat bereits im April mit „baulichen Maßnahmen“ das Schlupfloch am Brenner geschlossen. Derzeit diskutiert die „rot-schwarze“ Koalitionsregierung in Wien über eine Notstandsverord-

¹⁰ missingmigrants ... a.a.O. (Fn. 3)

¹¹ Rat: Presseerklärung 491/16 v. 30.8.2016

¹² siehe die Meldung auf S. 97f

¹³ siehe Schweizerische Flüchtlingshilfe: Bericht v. 16.8.2016, www.fluechtlingshilfe.ch/ssets/news/2016/160815-sfh-bericht-italien-aufnahmebedingungen-final.pdf

nung, die – mit wenigen Ausnahmen – eine Abweisung der Asylanträge direkt an der Grenze ermöglichen soll.¹⁴

Die Grenze zwischen Italien und Frankreich ist schon seit Juni 2015 geschlossen. Trotzdem harren in Ventimiglia Hunderte unter prekären Bedingungen aus. Die französische Polizei schickt diejenigen, die trotz der Kontrollen durchsickern, wieder zurück. Die Zurückgeschobenen werden teils direkt in Lager in Süditalien verfrachtet.¹⁵

In Como, der letzten italienischen Station vor der Schweizer Grenze, bietet sich ein ähnliches Bild wie in Ventimiglia. Auch hier sind Hunderte Geflüchtete gestrandet. Wer versucht, auf die andere Seite nach Chiasso zu gelangen, riskiert, vom schweizerischen Grenzwachtkorps (GWK) aus dem Zug geholt und zurück geschafft zu werden. Das betrifft selbst Leute, die bereits eng Familienangehörige in der Schweiz haben und deshalb auch aufgrund der Dublin-Verordnung ein Recht auf materielle Prüfung ihres Asylantrags hätten. Statt die Menschen ans nächste Empfangs- und Verfahrenszentrum des Staatssekretariats für Migration (SEM) weiterzuleiten, betätigt sich das GWK als Quasi-Asylbehörde. Allein in der Woche vom 8. bis 14. August gab es 1.767 Aufgriffe von „illegal Eingereisten“ und 1.184 Zurückschiebungen nach Italien.¹⁶

Zur Erinnerung: Im Sommer 2015 steckten Flüchtende in Ungarn fest, bis die deutsche Bundesregierung nachgab und Österreich die Leute passieren ließ. Diesmal ist es nicht das hässliche Ungarn mit seiner reaktionären Regierung, das die Geflüchteten blockiert. Es sind „nette“ Staaten wie Österreich, Frankreich und die Schweiz, die sich gerne als Rechtsstaaten verkaufen. Die Schweiz wolle nicht zum „Transitstaat“ werden, sagte Justizministerin Simonetta Sommaruga am 11. August 2016. „Das können wir gegenüber Deutschland nicht rechtfertigen.“¹⁷

Kein Ende von „Dublin“

Im April kündigte die Kommission die „Reformierung des gemeinsamen europäischen Asylsystems“ an. Der erste Schritt in diese Richtung war im Mai ein Vorschlag zur Reform des Dublin-Systems.¹⁸ Vor einem Jahr

14 derstandard.at v. 6. und 7.9.2016

15 Sueddeutsche.de v. 22.8.2016, Le Monde v. 10.8.2016

16 WOZ v. 18.8.2016; Tagesanzeiger v. 15.8.2016

17 www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/reden/2016/2016-08-11.html

18 Com (2016) 197 final v. 6.4.2016; Com (2016) 270 final v. 4.5.2016

noch schien manchen BeobachterInnen dessen Ende bevorzustehen. Der Rat und das EU-Parlament hatten im September 2015 die Umsiedlung von 160.000 Geflüchteten aus Italien und Griechenland beschlossen und schienen willens, die Dublin-Zuständigkeitsregel auch auf Dauer durch einen Verteilmechanismus zu ersetzen. Erstens hat jedoch die Umsiedlung nicht funktioniert. Bis Ende August 2016 waren gerade einmal 1.020 Geflüchtete aus Italien und 3.435 aus Griechenland in andere Dublin-Staaten verteilt worden.¹⁹ Und zweitens stand schon damals fest, dass für die EU-Gremien eine Beteiligung der Flüchtenden an der Entscheidung, wohin sie umgesiedelt werden sollten, nicht in Frage kam.

Mit dem Neuentwurf (Dublin IV) macht die EU-Kommission nun klar, dass die alte Dublin-Zuständigkeitsregel auch weiter erhalten bleiben soll: Asylanträge müssen grundsätzlich von dem Staat bearbeitet werden, den die Betroffenen als ersten betreten haben. Dieser Grundsatz wird nun ergänzt durch einen „Korrektur“-Mechanismus: In Zukunft sollen die Dublin-Staaten nämlich sämtliche Asylanträge in einer neu zu schaffenden Mega-Datenbank erfassen. Aus der Bevölkerungsgröße und der Wirtschaftskraft wird für jeden Staat ein hypothetischer Anteil an allen im Dublin-Raum gestellten Anträge errechnet. Erst wenn die Zahl der tatsächlich in diesem Staat registrierten Anträge dessen Kontingent um die Hälfte überschreitet, soll ein Umverteilungsmechanismus greifen. Die Betroffenen werden dabei weiterhin nichts mitzureden haben.

Ferner sieht der Verordnungsentwurf eine Reihe von Regelungen vor, die das Dublin-System zementieren sollen: Das Selbsteintrittsrecht, das die Prüfung eines Antrags auch dann ermöglichte, wenn ein Staat nach den Dublin-Regeln eigentlich nicht zuständig wäre, soll nur noch im Falle von familiären Bindungen oder engen humanitären Gesichtspunkten möglich sein. Dublin-Rückführungen sollen auch bei unbegleiteten Minderjährigen erlaubt sein. Bisher waren Dublin-Abschiebungen nach einem halben Jahr nicht mehr möglich. Diese Frist soll entfallen, was auch Widerstandsformen wie das Kirchenasyl erheblich erschwert.²⁰

Neu ist zudem eine Drittstaatenregelung. Die war bisher in der Asylverfahrensrichtlinie enthalten und für die Mitgliedstaaten nicht bindend. Noch vor der Prüfung, ob gegebenenfalls ein anderer Dublin-Staat für einen Antrag zuständig wäre, sollen die Dublin-Staaten zwingend eruie-

¹⁹ <http://statewatch.org/news/2016/sep/eu-com-relocation-greece-italy.pdf>

²⁰ proasyl.de v. 23.6.2016

ren, ob der Asylantrag zulässig ist, d.h. ob die Betroffenen zuvor in einem sicheren Drittstaat oder gar in einem Erstasylstaat außerhalb der EU waren. Die Abschiebung wäre dann ebenfalls verpflichtend.

Diese Linie zieht die Kommission auch in den drei Vorschlägen weiter, die sie am 13. Juli vorlegte.²¹ Zentrale Argumente in den Vorlagen sind die „Missbrauchsbekämpfung“ und die Verhinderung von „Sekundärmigration“. Der Entwurf der Aufnahme richtlinie sieht ein abgestuftes System von Sanktionen vor, wenn Geflüchtete ihren Antrag nicht in dem EU-Staat stellen, den sie als ersten betreten haben, wenn sie diesen zuständigen Staat verlassen haben oder wenn sie aus einem anderen Dublin-Staat „zurückgeführt“ wurden. Die Daumenschrauben reichen von der Kürzung der Unterstützungsleistungen über die Zuweisung zu einem bestimmten Aufenthaltsort und die Verhängung von Meldepflichten bis hin zur Haft. Die „Fluchtgefahr“ wird zum neuen Haftgrund.

Der Entwurf der Asylverfahrensverordnung droht wiederum mit Sanktionen, wenn die AntragstellerInnen ihrer Kooperationspflicht nicht nachkommen, etwa indem sie die Abnahme von Fingerabdrücken verweigern, nicht in dem zuständigen Dublin-Staat bleiben oder gegen Meldepflichten (nach der Aufnahme richtlinie) verstoßen. In diesen Fällen soll der Antrag als „nicht weiter betrieben“ gewertet werden.

Der Verordnungsentwurf propagiert eine Beschleunigung der Verfahren – auch das ist als Drohung zu verstehen: Die „Zulässigkeitsprüfung“ soll im Normalfall einen Monat dauern, aber auf zehn Tage reduziert werden, wenn die Betroffenen aus einem „sicheren Drittstaat“ oder einem „Erstasylstaat“ außerhalb der EU eingereist sind. Die Prüfung, ob der Antrag begründet ist, soll in der Regel sechs Monate nach Einreichung abgeschlossen sein – im beschleunigten Verfahren, d.h. insbesondere wenn die Asylsuchenden aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ kommen, sollen die Ergebnisse bereits nach zwei Monaten vorliegen. Beschwerden gegen negative erstinstanzliche Entscheidungen, die mit der Sicherheit des Erstasyl- oder des Herkunftsstaats begründet werden, sollen nicht automatisch aufschiebende Wirkung haben.

Bisher lag es im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie Konzepte „sicherer Staaten“ anwenden wollen. Jetzt werden sie verpflichtend. Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung will die Kommission die Listen der „sicheren“ Staaten EU-weit vereinheitlicht haben.

21 Com (2016) 465, 466 und 467 final v. 13.7.2016

Die Anerkennungsrichtlinie schließlich will die Behörden der Mitgliedstaaten künftig dazu zwingen, den Flüchtlingsstatus oder den subsidiären Schutz regelmäßig zu überprüfen. Begründung: „Die Tatsache, dass nicht geprüft wird, ob der Schutzbedarf fortbesteht, führt de facto zu einem dauerhaften Schutz und bietet damit allen, die internationalen Schutz benötigen, einen weiteren Anreiz, in die Europäische Union zu kommen und nicht in anderen Ländern, u.a. auch in Ländern in der Nähe ihres Herkunftslandes, Schutz zu suchen.“

Aufgemotzt wird schließlich auch Eurodac.²² Das Datensystem soll künftig nicht mehr nur Fingerabdrücke, sondern auch Gesichtsbilder enthalten. Deren Erfassung soll „die Grundlage für die geplante Einführung einer Gesichtserkennungssoftware schaffen und Eurodac an die anderen Systeme (z.B. das Einreise-/Ausreisensystem) angleichen.“ Wegen der wachsenden Zahl minderjähriger Asylsuchender soll die Altersgrenze der Erfassung von bisher vierzehn auf sechs Jahre reduziert werden. Eurodac soll auch nicht mehr nur dem Asylverfahren resp. der Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates dienen, sondern vermehrt zu einem Instrument gegen irreguläre MigrantInnen werden. Daten von „illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen“ (bisher nur in Eurodac abgeglichen, aber nicht gespeichert) sowie von Leuten, die beim irregulären Grenzübertritt aufgegriffen werden (bisher 18 Monate gespeichert) sollen in Zukunft fünf Jahre lang aufbewahrt werden. Das erleichtere es den Mitgliedstaaten, „Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der Rückführung neue Ausweispapiere auszustellen.“ Während der ersten Diskussionen in den Ratsarbeitsgruppen haben die Mitgliedstaaten bereits gefordert, dass die polizeilichen Zugriffsmöglichkeiten auf den Datenbestand vereinfacht und erweitert werden müssten.

Frontex – unlimited

Offene Binnengrenzen in Europa könne es nur geben, wenn die Außengrenzen gesichert seien. Das ist das Mantra der EU-Kommission, und deshalb hatte sie bereits im Dezember 2015 einen Vorschlag unterbreitet, der aus der Agentur für die „operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“ eine Agentur für die „Grenz- und Küstenwache“ machen sollte. Das EU-Parlament stimmte im Juli zu.²³ Hinter dem Namens-

²² Com (2016) 272 final v. 4.5.2016; Ratsdok. 11943/16 v. 8.9.2016

²³ Amtsblatt der EU L251 v. 16.9.2016

wechsel – das Kürzel Frontex bleibt gleich – verbirgt sich zunächst eine Aufrüstung des Apparats: Frontex soll zusätzlich zu den 1.000 eigenen Beschäftigten über einen festen Pool von 1.500 GrenzwächterInnen aus den Mitglied- und den assoziierten Staaten verfügen, die innerhalb von drei Tagen aufgeboten werden können. Ähnlich sieht es bei der Ausrüstung aus: die Agentur soll mehr eigene Schiffe und Flugzeuge haben und darüber hinaus müssen die nationalen Grenzpolizeien in kürzester Frist weitere Gerätschaften, Fahrzeuge etc. zur Verfügung stellen.

Einsätze der Agentur werden damit absehbar häufiger und größer. Sie dürfen in Zukunft auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates in dessen Hoheitsgewässern stattfinden. Akzeptiert dieser Staat den Eingriff nicht, so droht ihm der Rauswurf aus der Schengengruppe. Die Agentur wird künftig auch überwachen, ob die beteiligten Staaten den Grenzschutz ordnungsgemäß betreiben.

Bisher hatte Frontex keine Befugnis zur Bearbeitung von Personendaten. Neu sollen sowohl Frontex-MitarbeiterInnen als auch die entsandten GrenzschützerInnen der Schengenstaaten bei ihren Einsätzen sowohl die einschlägigen EU-Informationssysteme (Eurodac, Schengen- und Visa-Informationssystem) als auch die jeweiligen nationalen Datenbanken abfragen. Frontex soll nicht nur Verbindungsbüros außerhalb des Schengenraumes betreiben, sondern auch bei der Überwachung der Grenzen der Nachbarstaaten „helfen“. Demnächst könnten wir also Einsätze der Agentur im Süden Marokkos, Tunesiens oder Libyens erleben. Und: Die neue Agentur darf nun selbst die Initiative für die Abschiebung von Menschen ergreifen, die in der EU kein Bleiberecht haben. Die Sammelabschiebungen dürften massiv zunehmen.

Von den rund 300 Millionen Euro, die die EU-Staaten seit 2011 für den Bau von Grenzzäunen ausgaben, entfielen 238 Millionen auf das zweite Halbjahr 2015 und das erste von 2016, twitterte der EU-Observer-Journalist Nikolaj Nielsen am 16. September 2016. Nicht eingerechnet sind die Zäune in Ceuta und Melilla – gebaut ab 2005 –, der neue Zaun zwischen dem Schengen-(aber Nicht-EU-)Mitglied Norwegen und Russland und der Ausbau der Mauer rund um den Kanaltunnel in Calais. Am 4. Mai billigte der Rat die Fortdauer der Binnengrenzkontrollen – vorerst – bis November 2016. Je länger die EU auf der „Sicherung“ der Außengrenzen gegen Flüchtende und MigrantInnen beharrt, desto unwahrscheinlicher werden die Freizügigkeit und die offenen Grenzen im Innern.

Enzyklopädie des Polizeirechts

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz

von Fredrik Roggan

Über sechs Jahre waren seit der Erhebung der ersten Verfassungsbeschwerde vergangen, bis das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) am 20. April 2016 sein Urteil zum BKA-Gesetz verkündete. Die Anti-Terror-Maßnahmen des BKA fanden also während eines langen Zeitraums auf der Basis teilweise verfassungswidriger Regelungen statt. Die Entscheidung versteht sich als Grundsatzentscheidung in Sachen Polizeirecht.

Mit Gesetz vom 25. Dezember 2008 hatte das BKA die Aufgabe der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus einschließlich entsprechender Befugnisse erhalten.¹ Das Gesetz war sowohl im Grundsätzlichen wie auch im Detail umstritten und wurde mit mehreren Verfassungsbeschwerden angegriffen.² Der erste Senat des BVerfG wählte zwei Beschwerden aus – ließ sich dann aber lange Zeit, bis es zunächst zu einer mündlichen Verhandlung am 7. Juli 2015 und schließlich zur Urteilsverkündung am 20. April 2016 kam. Die Entscheidung fiel ausführlich aus: Mit der bislang längsten Urteilsbegründung ein Sicherheitsgesetz betreffend schuf das BVerfG eine Blaupause, die nicht nur auf die Befugnisse zur verdeckten Datenerhebung im BKA-Gesetz passt, sondern darüber hinaus auf alle Polizeigesetze der Länder gelegt werden muss. Schon im Vorfeld hieß es, eine „Enzyklopädie des Polizeirechts“

1 Bundesgesetzblatt 2008, Teil I, S. 3083

2 vgl. statt vieler Piltz, G.; Pfister, M.: Verfassungsrechtlich nicht unbedenklich – das BKA-Gesetz, in: Recht und Politik 2009, H. 1, S. 4-10

sei zu erwarten.³ Ausstrahlungswirkung besitzt es darüber hinaus auch auf das Strafverfahrens- sowie das Geheimdienstrecht. Man mag es insofern als durchaus „nutzerfreundlich“ betrachten, dass das Gericht allgemein geltende Grundsätze „vor die Klammer“ zog und sich erst im Anschluss den angegriffenen Vorschriften des BKA-Gesetzes (BKAG) widmete. Vorzustellen sind im Folgenden die wesentlichen Leitplanken der Entscheidung, soweit sie die Erhebung von Daten zum Gegenstand haben.

Querschnittsfragen

Als wichtiges Querschnittsthema gilt nicht nur auf der Ebene des konkreten staatlichen Handelns, sondern schon auf der Ebene der hierzu ermächtigenden Rechtsgrundlagen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Vereinfacht gesagt: Je intensiver beispielsweise eine heimliche staatliche Überwachungsmaßnahme in die Rechte von BürgerInnen eingreift, umso restriktiver müssen die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen hierzu ausgestaltet sein.⁴

Ebenso übergreifend gelten für „eingriffsintensive“ Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen, die gegenüber den Betroffenen heimlich durchgeführt werden und bei denen auch höchstprivate Informationen erfasst werden können, dass sie grundsätzlich einer vorherigen Kontrolle durch eine unabhängige Stelle bedürfen, etwa in Form einer richterlichen Anordnung.⁵ Die Frage des „Ob“ darf demnach nicht alleine einer sicherheitsbehördlichen Entscheidung überlassen sein, sondern bedarf der vorherigen externen Kontrolle (sogenannter „prozeduraler Grundrechtsschutz“).⁶

Ein wichtiger Topos seit der Entscheidung des BVerfG zum Großen Lauschangriff⁷ ist der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestal-

³ Hilbrans, S.: Was lange währt, wird endlich ... – Am Vorabend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz, in: RAV-Informationsbrief, Ausgabe 112/April 2016, S. 26-29 (28)

⁴ BVerfG: Urt. v. 20.4.2016, Az. 1 BvR 966/09 u.a., Rn. 103ff.

⁵ BVerfG, ebd., Rn. 117ff.

⁶ näher dazu etwa Kutscha, M. in: Roggan, F.; Kutscha, M. (Hg.): Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Berlin 2006, 2. Aufl., S. 73-75

⁷ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 109, S. 279ff.

tung, der auch als Intimsphärenschutz bezeichnet werden kann.⁸ Noch deutlicher, als das in der bisherigen Rechtsprechung zum Ausdruck kam, proklamiert das BVerfG nun, dass bei *allen* Ermittlungsmaßnahmen, die typischerweise mit der Verletzung dieses Kernbereichs verbunden sein können („verletzungsgeneigte Datenerhebungsmethoden“), dieser Kernbereichsschutz in den gesetzlichen Ermächtigungen explizit enthalten sein muss.⁹ Fehlt er, ist die gesamte Befugnis verfassungswidrig.

Auch bestimmte Berufs- und andere Personengruppen (RechtsanwältInnen etc.), deren Tätigkeit auf eine besondere Vertraulichkeit angewiesen ist, bedürfen eines besonderen Schutzes. Auch in diesem Bereich kann es nicht der Praxis der Sicherheitsbehörden überlassen bleiben, sich Selbstbeschränkungen aufzuerlegen. Vielmehr verlangt das Gericht, dass das Gesetz die entsprechenden Grenzen ausdrücklich definiert.¹⁰

Und schließlich wird mit dem Transparenzgebot ein Prinzip proklamiert, das auf den ersten Blick wenig mit heimlichen Überwachungsmaßnahmen zu tun hat. Durch Transparenz, so das BVerfG, soll den Betroffenen, soweit möglich, subjektiver Rechtsschutz ermöglicht und zugleich einer diffusen Bedrohlichkeit geheimer staatlicher Beobachtung entgegengewirkt werden.¹¹ Dazu gehören Benachrichtigungspflichten ebenso wie Auskunftsrechte von Betroffenen, eine (nachträgliche) gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle sowie Berichtspflichten gegenüber Parlament und Öffentlichkeit.

Angesichts dieser vorangestellten Grundsätze sollte das Bundesverfassungsgericht doch ein Urteil gesprochen haben, das auch unter bürgerrechtlichen Gesichtspunkten frei von Angriffsfläche ist. Tatsächlich erklärt das Urteil lediglich zwei Regelungen für nichtig (Lauschangriffe auf die Wohnungen von Kontakt- und Begleitpersonen von „Terrorverdächtigen“ sowie eine Lösungsregelung) und belässt es im Übrigen bei Reparaturaufträgen an den Bundestag.

⁸ Roggan, F.: Unerhört – Große Lauschangriffe nach dem Verfassungsurteil, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 65-70

⁹ BVerfG a.a.O. (Fn. 4), Rn. 119ff.

¹⁰ ebd., Rn. 131ff.

¹¹ ebd., Rn. 134ff.

Einschränkungen bei Observationen & Co.

Teilweise erhebliche Einschränkungen erfuhr die Regelung des § 20g BKAG, die ein breites Spektrum von Überwachungsmaßnahmen außerhalb von Wohnungen erlaubt. Im Unterschied zur optischen und akustischen Überwachung von Wohnungen (§ 20h BKAG) handelt es sich hierbei um sehr viel häufiger praktizierte Ermittlungsmethoden wie längerfristige Observationen, die Erstellung von heimlichen Bildaufzeichnungen, das Abhören des nichtöffentlich gesprochenen Wortes im öffentlich zugänglichen Raum („kleiner Lauschangriff“), das Orten von Terrorverdächtigen mittels Peilsendern oder der Einsatz von V-Leuten und Verdeckten Ermittlern. Das BVerfG verwarf solche Überwachungen, sofern sie dem BKA auch im weitestgehend unbestimmten Vorfeld von konkreten Gefahren erlaubt waren (§ 20g Abs. 1 Nr. 2 BKAG). Solche Maßnahmen sind mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nur dann zu vereinbaren, wenn bestimmte Tatsachen – nicht alleine polizeiliche Erfahrungssätze – eine Prognose erlauben, die auf die konkrete Gefahr eines terroristischen Anschlags hindeuten.¹² Im Ergebnis schließt das Gericht solche Vorfeldermittlungen nicht gänzlich aus, steigert aber die Begründungsanforderungen für das BKA nicht unerheblich. Die bloße Befürchtung eines in unbestimmter Zukunft liegenden Anschlags an unbekanntem Ort reicht beispielsweise für das Einschleusen einer V-Person in eine verdächtige Szene nicht mehr aus. Damit entfällt zugleich die Möglichkeit, durch einen solchen Einsatz potenziell bedeutsame Informationen überhaupt zu generieren.

Auch auf einzelne der genannten Überwachungsmöglichkeiten bezogen, sieht Karlsruhe Nachbesserungsbedarf: Ohne einen vorherigen richterlichen Beschluss sind längerfristige Observationen (einschließlich der Anfertigung heimlicher Überwachungsvideos sowie der Nutzung von Peilsendern), das heimliche Mithören nichtöffentlicher Gespräche oder der V-Leute-Einsatz nicht mehr zulässig. Bemerkenswerterweise spricht das Gericht hier von der „disziplinierenden Wirkung“ der richterlichen Entscheidung.¹³ Die Passage dürfte im BKA durchaus so verstanden werden, dass das BVerfG ein gewisses Misstrauen hegt, was die Sorgfalt bei der Entscheidung über das „Ob“ einer tief in die Rechte der Betroffenen eingreifenden Überwachungsmaßnahme anbelangt.

¹² ebd., Rn. 164

¹³ ebd., Rn. 174

Schließlich bemängelt das BVerfG, dass § 20g BKAG keine Regelung zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung enthält, obgleich die Vorschrift auch die oben bereits genannten verletzungsgeneigten Überwachungsbefugnisse enthält.¹⁴ Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass es auch in den Landespolizeigesetzen sowie in der Strafprozessordnung einigen Nachbesserungsbedarf gibt. Dort fehlen Kernbereichsregelungen bei den genannten Überwachungsbefugnissen flächendeckend!

Kein gezieltes Überwachen von Unverdächtigen

Nach bisheriger Rechtslage durften Wohnungen auch dann optisch wie akustisch überwacht werden, wenn sich eine Zielperson in ihr nicht aufhielt, der Lauschangriff also auf nicht-gefahrenverantwortliche Personen geführt werden sollte (§ 20h Abs. 1 Nr. 1c BKAG). Das BVerfG verwirft die Überwachung solcher Kontakt- und Begleitpersonen mit einer ebenso knappen wie deutlichen Begründung als unverhältnismäßig.¹⁵ Gleichwohl: Die Einbeziehung von Dritten in solche Maßnahmen verbot das Gericht nicht. Es billigte vielmehr ausdrücklich, dass auch die Wohnung einer unverdächtigen Drittperson überwacht werden darf, wenn sich eine Zielperson in ihr aufhält. So wird der Blick auf die Grundproblematik gelenkt, dass Lausch- und Spähangriffe stets auf die Überwachung menschlicher Interaktionen gerichtet sind. Es liegt in der Logik solcher Maßnahmen, dass Unverdächtige keineswegs „planwidrig“ erfasst werden, sondern als (je nach Räumlichkeit) unvermeidbare „Kollateralbetroffene“. Dieses Phänomen tritt nicht nur bei Lausch- und Spähangriffen auf, sondern gerade auch bei Telekommunikationsüberwachungen. Es wäre nur dann zu vermeiden, wenn eine Überwachungsbefugnis ausschließlich Zielpersonen im Blick hätte, also nur die Überwachung der Interaktion zwischen (Terror-)Verdächtigen erlauben würde. Wohnungen von Nicht-Zielpersonen wären also „überwachungsfrei“ zu stellen. Diesem Gedanken erteilt das BVerfG allerdings eine klare Absage.

Voraussetzungen der Rasterfahndung unbeanstandet

¹⁴ ebd., Rn. 177

¹⁵ ebd., Rn. 191ff.

Die sogenannten Rasterfahndungen hatten im Zuge der Anti-Terrormaßnahmen nach dem 11. September 2001 eine Renaissance erlebt¹⁶ – waren nach einer Entscheidung des BVerfG aber verfassungswidrig, sofern die entsprechenden Befugnisse in den Polizeigesetzen nicht eine konkrete Gefahr als Voraussetzung enthielten.¹⁷ Das Ende 2008 novellierte BKAG sah eine solche Gefahr „in der Regel“ auch dann als gegeben, wenn konkrete Vorbereitungshandlungen die Annahme rechtfertigen, dass eine terroristische Straftat begangen werden soll (§ 20j Abs. 1 BKAG). Die Verfassungsbeschwerdeführer (und nicht nur sie) hatten in dieser Formulierung den Versuch des Gesetzgebers gesehen, den Begriff der konkreten Gefahr aufzuweichen und damit die Rasterfahndung auch im Vorfeld einer solchen Gefahr zuzulassen.¹⁸ Dieser Einschätzung erteilte das BVerfG eine klare Abfuhr, indem es – in einem einzigen Absatz – die Regelung der Eingriffsvoraussetzungen zur Rasterfahndung als verfassungsgemäß bezeichnet.¹⁹ Die Formulierung in § 20j Abs. 1 BKAG sei nichts anderes als ein „Regelbeispiel“, eine „exemplarische“ Konkretisierung einer konkreten Gefahr.

Gleichwohl wird im dritten Leitsatz der Entscheidung § 20j BKAG als mit der Verfassung *nicht* vereinbar bezeichnet. Dies liegt jedoch lediglich an der Übermittlungsvorschrift des § 20v Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BKAG, die die Nutzung von Daten aus Rasterfahndungen für Zwecke der Strafverfolgung betrifft.²⁰ Weil die Übermittlungsvoraussetzungen nicht hinreichend eng gefasst sind, wird auf diesem (Um-)Wege auch § 20j BKAG „infiziert“. Es mutet kurios an, dass diese Regelung zwar verfassungswidrig ist, aber nicht geändert werden muss. Dieser Bedarf besteht nur im Falle der Übermittlungsregelung des § 20v BKAG.

Einschränkungen bei Online-Durchsuchungen ...

Mit Spannung war das Urteil auch deswegen erwartet worden, weil das BVerfG sich nun zum zweiten Mal mit der Verfassungsmäßigkeit einer Befugnis zur Online-Durchsuchung (§ 20k BKAG) befassen musste. In

16 vgl. etwa Busch, H.: Nichts zu verbergen? - Datenschutz, Sicherheitsgesetze und Rasterfahndung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 28-34 (32ff.)

17 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 115, S. 320ff.

18 BVerfG a.a.O.(Fn. 4), Rn. 19; vgl. auch Roggan, F.: Das neue BKA-Gesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift 2009, H. 5, S. 257-262 (262)

19 BVerfG a.a.O.(Fn. 4), Rn. 207

20 ebd., Rn. 315

seiner ersten Entscheidung 2008 hatte das Gericht eine Regelung im nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzgesetz geprüft und verworfen.²¹ Gleichzeitig machte es vergleichsweise detaillierte Angaben, unter welchen Voraussetzungen verdeckte Eingriffe in informationstechnische Systeme unter Verwendung von „Trojanern“ verfassungsgemäß wären. In der „zweiten Runde“ in punkto Online-Durchsuchungen ging es nun nicht zuletzt um die Frage, ob der Gesetzgeber diesen Maßgaben in ausreichendem Maße gefolgt war. Mit Blick auf die enge Anlehnung des § 20k BKAG an die eigene Rechtsprechung aus der „ersten Runde“ wird dies nun – was die Durchführung der Datenerhebung („erste Phase“) anbelangt – weitestgehend bejaht.

Korrekturbedarf sieht das BVerfG hingegen in der „zweiten Phase“, also auf der Ebene der Aus- und Verwertung von Erkenntnissen, die aus den heimlich ausgelesenen IT-Systemen stammen. Unter dem Gesichtspunkt des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung verlangt es, dass nicht das BKA den ersten Zugriff auf die Informationen erhält, sondern eine unabhängige Stelle. Diese habe kernbereichsrelevante Daten frühzeitig herauszufiltern und auf diese Weise dafür zu sorgen, dass sie dem BKA (bzw. generalisierend: den Sicherheitsbehörden) nach Möglichkeit nicht offenbart werden.²² Die Formulierung „nach Möglichkeit“ musste gewählt werden, weil das Gericht bei dieser Vorabkontrolle die Hinzuziehung eines Bediensteten des BKA (mit gesonderter Verschwiegenheitsverpflichtung) „zur Gewährleistung von ermittlungsspezifischem Fachverstand“ nicht ausschließen wollte.

Das verfassungsrechtlich gebotene Modell der Online-Durchsuchungen sieht danach vor, dass nach der Entscheidung über das „Ob“ eines Trojaner-Einsatzes durch das BKA zunächst einmal eine schützende Glocke über die gewonnenen Daten gestülpt wird und das BKA damit – wenn auch temporär – von einem Zugriff abgeschnitten wird. Sodann folgt eine externe Sichtung dieser Daten und eine Entscheidung, ob die Durchführung der Maßnahme überhaupt rechtmäßig war. Sollte dies der Fall sein, folgt die Entscheidung darüber, welche Daten das BKA selber auswerten darf. Es ist nicht auszuschließen, dass man im BKA diese Einschränkungen bei der Durchführung von Online-Durchsuchungen als verfassungsrechtlich hergeleitete Misstrauensbekundung auffassen wird.

21 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 120, S. 274ff.

22 BVerfG a.a.O. (Fn. 4), Rn. 224

... und bei Telekommunikationsüberwachungen

Eine Befugnis zur sogenannten Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ) ist verfassungswidrig, sofern der Gesetzgeber bei ihrer Schaffung diejenige Software nicht kannte, die dafür nötig ist. So befand es das Landesverfassungsgericht von Sachsen-Anhalt und verwarf die dortige Regelung.²³ Ebenso wenig wie das Landesparlament den Quellen-TKÜ-spezifischen Landestrojaner kannte, war dem Bundestag bei der Verabschiedung des BKA-Gesetzes die Funktionsweise jener Software bekannt, die für die Infiltration von IT-Systemen zum Zwecke der Quellen-TKÜ nötig ist. Diese wurde erst im Jahr 2016 für einsetzbar erklärt.²⁴ Dem Argument, eine solche Gesetzgebung auf Vorrat sei verboten, vermochte das BVerfG offenbar nichts abzugewinnen – es wird in der Entscheidung vom 20. April 2016 mit keinem Wort erwähnt.

Ganz grundsätzlich bemängelt das BVerfG hingegen, dass das BKA-Gesetz die TKÜ nicht nur beim Vorliegen einer konkreten (terroristischen) Gefahr erlaubte, sondern auch in deren Vorfeld im Bereich der Straftatenverhütung (§ 20l Abs. 1 Nr. 2 BKAG). Die Formulierung, wonach eine solche Maßnahme auch gegen Personen gerichtet werden darf, bei denen bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie terroristische Straftaten vorbereiten, sei in ihrer „konturenarmen offenen Fassung“ weder mit dem Bestimmtheits- noch mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.²⁵ Dies wird in allen Ländern zu Gesetzesänderungen führen müssen, in deren Polizeigesetzen sich entsprechende oder ähnliche Formulierungen finden²⁶ bzw. die ebenso wenig bestimmte Tatsachen verlangen, die auf eine konkrete Gefahr bezogen sind.²⁷ Im Ergebnis verbietet das BVerfG damit die TKÜ im Vorfeld einer konkreten Gefahr nicht völlig, fordert aber eine striktere Fassung ihrer Voraussetzungen.

²³ LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.11.2014, Az. LVG 9/13; vgl. dazu Tomerius, C.: Teilnichtigkeit des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, H. 7, S. 412-416 (414); Roggan, F.: Grundfragen der Gesetzgebungskompetenzen, der Verhältnismäßigkeit und der Verantwortlichkeit des Gesetzgebers – Die Entscheidung des SachsAnhVerfG zur Polizeirechtsnovelle von 2013, in: Landes- und Kommunalverwaltung 2015, H. 1, S. 14-17 (16f.)

²⁴ www.zeit.de/digital/datenschutz/2016-02/ueberwachung-bundestrojaner-bkaeinsatzbereit

²⁵ BVerfG a.a.O. (Fn. 4), Rn. 232

²⁶ vgl. bspw. § 34a Abs. 3 Nr. 2 Thüringisches Polizeiaufgabengesetz

²⁷ vgl. dazu abermals BVerfG a.a.O. (Fn. 4), Rn. 164

Neben der inhaltlichen Überwachung der Telekommunikation besitzt die Erhebung der Verkehrsdaten in der polizeilichen Praxis eine erhebliche Bedeutung, weil sich aus ihnen die Information ergibt, ob, wann und wie oft zwischen welchen Personen oder Telekommunikationseinrichtungen Telekommunikationsverkehr stattgefunden hat oder versucht worden ist. Solche Ermittlungen werden vom BVerfG als schwerwiegende Eingriffe in das Telekommunikationsgeheimnis gewertet.²⁸ Die entsprechende Befugnisregelung im BKA-Gesetz (§ 20m BKAG) erklärte das Gericht unter denselben Gesichtspunkten wie die zur inhaltlichen TKÜ für zu unbestimmt und unverhältnismäßig weit.²⁹

Schutz von Vertrauensbeziehungen zu AnwältInnen

Gespräche mit VerteidigerInnen genießen, von engsten Ausnahmen abgesehen, einen strikten Vertrauensschutz. Deshalb sind Maßnahmen gegen als StrafverteidigerInnen tätige RechtsanwältInnen auch grundsätzlich verboten (§ 20u Abs. 1 BKAG). Einen geringeren Schutz sollten andere AnwältInnen genießen: Nach der bisherigen Regelung sollten beispielsweise die Telefonanschlüsse von FachanwältInnen für Familienrecht nach einer einzelfallbezogenen Abwägung durchaus anzapfbar sein (§ 20u Abs. 2 BKAG). Diese Differenzierung hat das BVerfG verworfen, weil die Art des Mandatsverhältnisses als Abgrenzungskriterium für einen unterschiedlichen Schutz ungeeignet sei.³⁰ Es komme nicht darauf an, ob AnwältInnen in Scheidungsangelegenheiten oder in Strafsachen tätig ist. Bei der nötigen Neufassung des BKA-Gesetzes wird der Gesetzgeber also die Frage beantworten müssen, warum nicht alle RechtsanwältInnen denselben Schutz genießen sollen.³¹

28 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 107, S. 318 ff.

29 BVerfG a.a.O. (Fn. 4), Rn. 251

30 ebd., Rn. 257

31 vgl. dazu etwa Hilbrans a.a.O. (Fn. 3), S. 27

Polizeiliche Todesschüsse 2015

Überwiegend psychisch Erkrankte betroffen

von Otto Diederichs

Für 2015 verzeichnet die von der Deutschen Hochschule für Polizei (DHPol) erstellte Schusswaffengebrauchsstatistik insgesamt zehn Fälle mit tödlichem Ausgang, drei mehr als im Vorjahr.¹

Statt wie üblich im Mai oder Juni ist die von der DHPol im Auftrag der Innenministerkonferenz erstellte Statistik dieses Mal erst Mitte September erschienen. Grund dafür sei erneut, wie man uns Ende Juni mitteilte, der „schleppende Eingang“ der Zahlen, die die einzelnen Länderinnenministerien eigentlich im ersten Quartal anzuliefern hätten. Das zeugt nicht gerade von einem gesteigerten Interesse, bei diesen unter Umständen tödlich endenden Einsätzen des staatlichen Gewaltmonopols für die nötige Transparenz zu sorgen, zumal es sich bei der Statistik nur um eine grobe Zählung handelt, aus der die Umstände des Schusswaffengebrauchs nicht hervorgehen.

Insgesamt zeigt die Statistik einen steigenden Trend beim Einsatz der Schusswaffe. Lag die Gesamtzahl der abgegebenen Polizeischüsse für 2014 bei knapp 10.300, so stieg sie 2015 auf rund 12.000. Rein rechnerisch machten PolizeibeamtInnen damit bundesweit rund 33-mal pro Tag von der Schusswaffe Gebrauch. Die allermeisten dieser Schüsse werden jedoch zum Töten gefährlicher, kranker oder verletzter Tiere abgegeben (2015: 11.884; 2014: 10.157).

Aus bürgerrechtlicher Sicht von besonderer Bedeutung sind die Schüsse auf Personen und die auf Sachen, bei denen es sich häufig um Schüsse auf Fahrzeuge und damit indirekt auf deren InsassInnen handelt. Für 2015 verzeichnet die DHPol 41 Fälle von Schusswaffeneinsät-

¹ Die Statistik ist am 21. September bei der Redaktion eingegangen. Daten für 2014 siehe Diederichs, O.: Polizeiliche Todesschüsse 2014, in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 109, Januar 2016, S. 70-73

zen gegen Personen (2014: 46). Dabei gab es zehn Tote (2014: 7) und 22 Verletzte, davon eine unbeteiligte Person (2014: 31 Verletzte). In 17 Fällen (2014: 68) gaben PolizistInnen Schüsse auf Sachen ab. Dabei wurde in diesem Jahr niemand verletzt.

Drei Fälle von Schusswaffengebrauch klassifizierten die Innenministerien als rechtlich unzulässig (2014: 7). Davon richteten sich zwei gegen Sachen (2014: 2) und einer gegen Personen (2014: 5).

Aus der gestiegenen Zahl der tödlichen Polizeischüsse lässt sich also nicht unbedingt ein Trend ablesen. Festzuhalten bleibt jedoch, dass 2015 neun der 10 Opfer tödlicher Polizeischüsse entweder psychisch erkrankt waren oder sich in einem akuten psychischen Ausnahmezustand befanden.² Das ergibt sich jedoch nicht aus der Statistik der DHPol respektive der Innenministerkonferenz, sondern aus unserer Zählung, die sich auf Pressemeldungen stützt.

² Hier handelt es sich in der Tat um einen Trend, vgl. mit weiteren Nachweisen Diederichs, O.: Polizeiliche Todesschüsse 2013, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 106, Oktober 2014, S. 74-79

Polizeiliche Todesschüsse 2015

Fall	1	2	3	4
Name/Alter	Michael B./45 Jahre	Unbek. Mann/48 Jahre	Unbek. Mann/40 Jahre	Unbek. Mann/74 Jahre
Datum	13.01.2015	11.03.2015	25.04.2015	17.05.2015
Ort/Bundesland	Gelsenkirchen/NRW	Memmingen/Bayern	Grünstadt/Rheinland-Pf.	Rodgau/Hessen
Szenarium	Am Nachmittag wird ein SEK alarmiert, weil ein Mieter sich mit einer Schusswaffe im Hausflur bewegt. Als dieses Stunden später eintrifft, hat sich der Mann in seiner Wohnung verbarrikadiert. Am Abend dringt das SEK dort ein. Als der Mann auf die PolizistInnen zielt, gibt ein Beamter zwei Schüsse auf ihn ab und trifft ihn tödlich in die Brust. Der Mann soll mit einer lokalen Rockergruppe sympathisiert und Selbstmordabsichten geäußert haben.	Sechs PolizistInnen sollen einen Haftbefehl gegen einen „problematischen“ Mann vollstrecken. Trotz der Übermacht greift dieser die BeamtInnen mit einem Messer an. Als der Einsatz von Pfefferspray erfolglos bleibt, schießt einer der Beamten. Zwei der Schüsse treffen den Mann in die Brust. Er stirbt im Krankenhaus.	PolizeibeamtInnen werden zu einem lautstarken Ehestreit gerufen. An der Wohnungstür greift der Mann sie sofort mit einem großen Küchenmesser an. Als der Einsatz von Pfefferspray erfolglos bleibt, schießt ein Beamter zweimal auf den Mann und trifft ihn in den Bauch. Der Mann stirbt später im Krankenhaus.	Da ein psychisch kranker Mann damit droht, seine Einweisung in eine Klinik mit Waffengewalt zu verhindern, soll ein SEK den Beschluss durchsetzen. Bei ihrer Ankunft werden die BeamtInnen sofort beschossen. Bei dem darauf folgenden Schusswechsel wird der Mann tödlich verletzt.
Opfer mit Schusswaffe	Ja (Schrecksschuss)	Nein (Messer)	Nein (Messer)	Ja
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Ja
SondereinsatzbeamtInnen	Ja	Nein	Nein	Ja
Verletzte/getötete BeamtInnen	Nein	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Ja	Ja	Nein	Ja

Polizeiliche Todesschüsse 2015

Fall	5	6	7	8
Name/Alter	Unbek. Mann/29 Jahre	Unbek. Mann/39 Jahre	Rafik Mohamad Y./41 J.	Unbek. Mann/27 Jahre
Datum	11.07.2015	05.08.2015	17.09.2015	29.10.2015
Ort/Bundesland	Holzgerlingen/Ba.-Württ.	Oberhausen/NRW	Berlin	Naumburg/Sachsen-Anh.
Szenarium	Ein bewaffneter Mann nimmt die Familie seiner Ex-Freundin als Geiseln, um ein Gespräch mit der Frau zu erzwingen. Diese alarmiert die Polizei; ein SEK kann die Familie unverletzt befreien. Als der Mann beim Festnahmeversuch seine Waffe auf die BeamtInnen richtet, schießen diese auf ihn. Von vier Schüssen getroffen stirbt der Mann noch vor Ort.	Im Polizeipräsidium eskaliert ein Streit zwischen zwei Männern bei dem einer mit einem Messer auf seinen Kontrahenten einsticht. Als er auch die BeamtInnen bedroht, schießt einer von ihnen mehrfach auf den Täter. Er stirbt vor Ort.	Die Polizei erhält Notrufe, dass ein offensichtlich verwirrter Mann Leute mit einem Messer bedrohe. Da er die elektronische Fußfessel, die er nach der Haftentlassung tragen muss, entfernt hat, war bei der Polizei bereits Alarm ausgelöst. Als mehrere Streifenwagen eintreffen, greift der Mann eine Polizistin an und verletzt sie mit seinem Messer. Ihr Kollege schießt mehrfach. Er trifft den Mann tödlich und verletzt seine Kollegin schwer.	Ein Mann sticht mit einem Messer in einer Spielhalle auf eine Angestellte ein. Als die Polizei eintrifft, bringt er zunächst eine andere Frau in seine Gewalt und verletzt sie und zwei Polizisten. Ein Beamter schießt auf die Beine des Mannes. Er trifft eine Arterie, der Mann verblutet.
Opfer mit Schusswaffe	Ja	Nein (Messer)	Nein (Messer)	Nein (Messer)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
SondereinsatzbeamtInnen	Ja	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete BeamtInnen	Nein	Nein	Ja (verletzt)	Ja (verletzt)
Vorbereitete Polizeiaktion	Ja	Nein	Nein	Nein

Polizeiliche Todesschüsse 2015

Fall	9	10		
Name/Alter	Unbek. Mann/46 Jahre	Unbek. Mann/48 Jahre		
Datum	02.11.2015	01.12.2015		
Ort/Bundesland	Gronau/Nordrhein-Westf.	Erfurt/Thüringen		
Szenarium	Die Polizei wird zu einem eskalierenden Streit zweier Familien in die Innenstadt gerufen. Ein Beamter, der zu schlichten versucht, wird mit einem Messer attackiert. Er schießt daraufhin mehrfach auf den Angreifer und trifft ihn tödlich. Ein Querschläger verletzt zudem einen jugendlichen Passanten.	Um seine Zwangsräumung zu verhindern, verbarrikiert sich ein Mieter in der Wohnung und droht mit Selbstmord. Als SEK-Beamte die Wohnung stürmen, werden sie mit einem Beil angegriffen. Ein Polizist wird leicht an der Hand verletzt. Ein Kollege schießt auf den Mann, der später im Krankenhaus verstirbt.		
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Messer)	Nein (Beil)		
Schusswechsel	Nein	Nein		
Sondereinsatzbeamte	Nein	Ja		
Verletzte/getötete BeamtInnen	Nein	Ja (verletzt)		
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein		

Gefahrenabwehr im Wahlkampf

Berlin-Friedrichshain im Ausnahmezustand

von Louisa Zech und Tom Jennissen

Als in den Morgenstunden des 22. Juni 2016 ein Großaufgebot der Polizei das Haus Rigaer Straße 94 in Berlin-Friedrichshain stürmte und die Treppenhäuser und den Dachboden besetzte, kam dies für die BewohnerInnen des Hauses nicht gerade überraschend. Das Haus selbst und der Friedrichshainer Nordkiez insgesamt sind seit geraumer Zeit Objekte zweifelhafter polizeilicher Maßnahmen.

In diesem Jahr hatte es bereits zwei größere Einsätze gegeben, bei denen die Polizei mit fragwürdigen Begründungen in das Haus eingedrungen war. Überraschender als die neuerliche Maßnahme selbst waren ihr vorrangiges Ziel und ihre Begründung: Während die Polizei das Haus weitläufig abspernte und Treppenhäuser und Innenhöfe mit zahlreichen BeamtInnen besetzte, drangen Handwerker unter diesem Schutz in die von einem Verein genutzten Räumlichkeiten der „Kaderschmiede“ ein und begannen mit umfassenden Renovierungsarbeiten. Gegenüber den BewohnerInnen des Hauses und den VertreterInnen des Vereins begründete die Einsatzleitung ihr Vorgehen damit, dass sie zur Gefahrenabwehr tätig werde und lediglich anwesend sei, um die Handwerker vor Angriffen zu schützen. Im Übrigen wurde auf die Pressemitteilung der privaten Hausverwaltung verwiesen, wonach die Räume, in denen bislang vor allem Kneipenabende und politische Veranstaltungen stattfanden, in Wohnungen umgebaut und an Flüchtlinge vermietet werden sollten.

Besonders pikant an diesem Vorgehen war, dass kein Räumungstitel vorlag. Die Polizei handelte also nicht – wie bei regulären Zwangsräumungen – in Amtshilfe für die GerichtsvollzieherIn, die einen Titel vollstreckt, sondern in direkter Unterstützung der eigenmächtig handelnden Hausverwaltung. Dieses Vorgehen war von der Polizeiführung gemeinsam mit dem damaligen Anwalt der Eigentümerin – einer britischen

Briefkastenfirma hinter der nach Presseberichten ein Spielhallenbetreiber stecken soll – mit einigem Vorlauf geplant.

Gefährlicher Ort

Schon seit Jahren nutzen die Berliner Polizei und Innenpolitik das Gebiet rund um die Rigaer Straße als Profilierungs- und Experimentierfeld, auf dem sie im großen Stil umstrittene polizeiliche Maßnahmen durchzusetzen versuchen. 2015 wurde dann ein großer Teil des Kiezes von der Polizei als sogenannter gefährlicher Ort eingestuft. Willkürliche Personalienkontrollen sind seither an der Tagesordnung und richten sich entsprechend des propagierten Feindbildes gegen alle, die in den Augen der BeamtInnen irgendwie links oder autonom aussehen.

Die Regelungen, auf die sich die Polizei beruft, sind in § 21 Abs. 2 sowie §§ 34 und 35 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) normiert. Demnach darf die Polizei an „gefährlichen“ bzw. „kriminalitätsbelasteten“ Orten nicht nur ohne jeglichen Verdacht die Identität einer Person feststellen, sondern diese zur Durchsetzung der Identitätsfeststellung auch auf die Polizeiwache verbringen oder mitgeführte Sachen durchsuchen.

Seit wann genau das Gebiet als „kriminalitätsbelastet“ gilt, ist ebenso unklar wie die Grenzen des „Ortes“, da das Verfahren zur Ausweisung kriminalitätsbelasteter Orte alles andere als transparent ist. Diese erfolgt durch „die Behördenleitung“ nach Vorlage der jeweiligen Polizeidirektionen.¹ Dabei soll es weder Absprachen mit der Senatsverwaltung geben, noch muss eine Einstufung dem Abgeordnetenhaus gegenüber erklärt oder gar gerechtfertigt werden. Eine Veröffentlichung bzw. Bekanntgabe gegenüber AnwohnerInnen findet nicht statt, was eine parlamentarische oder richterliche Kontrolle nahezu unmöglich macht.² Als Begründung für die Geheimhaltung wird angeführt, dass „die Örtlichkeit und deren Bewohnerinnen und Bewohner weder stigmatisiert noch deren subjektives Sicherheitsgefühl beeinträchtigt werden soll.“³ Durch eine Veröffentlichung würden zudem AdressatInnen gewarnt und sich von diesen Orten fernhalten.

1 Abgeordnetenhaus Berlin (AGH) Drs. 17/12793 v. 14.1.2014

2 Ausführlicher in: Schröder, C.: Gemeingefährlich, in: Bürgerrechte und Polizei/CILIP 106, Oktober 2014, S. 59-66

3 AGH Drs. 16/15493 v. 27.7.2011

Am 13. Mai 2015 erging ein Urteil des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts, das die Rechtsgrundlage für die Ausweisung von Gefahrengebieten in Hamburg für verfassungswidrig erklärte. § 4 Abs. 2 des Hamburger Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei (HambPolDVG) entspreche nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normenklarheit und -bestimmtheit und sei auch nicht verhältnismäßig. Insbesondere würden weder zeitliche Grenzen für die Ausweisung als Gefahrengebiet statuiert noch existierten Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen. Damit habe der Gesetzgeber die Voraussetzungen, Anlass und Grenzen des Eingriffs nicht hinreichend genug bestimmt.⁴ Auch wenn die Polizei das Urteil in der Praxis bisher nicht berücksichtigt und munter weiter kontrolliert.⁵

In Berlin zeigt man sich von diesem Urteil unbeeindruckt. Auf eine schriftliche Anfrage an die zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport, ob man das Urteil zur Kenntnis genommen und eine Überprüfung zur Praxis der „kriminalitätsbelasteten Orte“ vorgenommen habe, erklärte Innenstaatssekretär Bernd Krömer, dass dies nicht notwendig sei, da eine vergleichbare Regelung wie in Hamburg in Berlin nicht existiere. Der § 21 Abs. 2 ASOG entspreche nicht dem vom Gericht beanstandeten § 4 Abs. 2, sondern dem § 4 Abs. 1 Nr. 1a HambPolDVG.⁶ Krömer erkennt aber, dass die Hamburger Gefahrengebiete und die Praxis der Berliner Polizei weitgehend identisch sind und sich die Entscheidung des Hamburger Gerichts in zahlreichen Punkte direkt übertragen ließe – etwa bezüglich der fehlenden Verfahrensregeln und zeitlichen Grenzen der Ausweisung. Trotz aller Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen und ihrer Rechtsgrundlage wurde die Praxis der verdachtsunabhängigen Kontrollen im Nordkiez noch einmal massiv ausgeweitet. Allein im ersten Halbjahr 2016 wurden dort mehrere Tausend Personalienfeststellungen durchgeführt, fast 2.000 allein zwischen dem 13. Januar und dem 29. Februar.⁷

⁴ OVG Hamburg: Urteil v. 13.5.2015, Az.: 4 Bf 226/12, Rn. 44ff.

⁵ vgl. taz v. 28.4.016 und 1.9.2016

⁶ AGH Drs. 17/16312 v. 23.6.2015, S.1

⁷ AGH Drs. 17/18089 v. 9.3.2016

Doppelpassspiel von Polizei und Politik

Diese Verschärfung der Kontrollpraxis und die damit verbundene absehbare Eskalation in der Rigaer Straße fielen in den beginnenden Wahlkampf in Berlin. Nicht nur der Innensenator und CDU-Spitzenkandidat Frank Henkel bemühte sich nun durch martialische Rhetorik zu punkten. Auch Innenpolitiker von SPD und Bündnis 90/Die Grünen versuchten sich als bessere Law-and-Order-Kandidaten zu verkaufen.

Unklar ist allerdings, ob die Berliner Polizei dabei einer vom Senator vorgegebenen Linie folgte oder die ihr eingeräumten sehr weiten Spielräume ausnutzte. BeobachterInnen vermuten schon länger, dass eine Gruppe älterer Beamter innerhalb der Führungsebene recht eigenmächtig Entscheidungen trifft und sich darauf verlassen kann, dass dies politisch gedeckt wird. Erkennbar ist eine Art Doppelpassspiel, in dem der Innensenator ein hartes Durchgreifen gegen unliebsame BürgerInnen propagiert und der Polizeiführung den Rücken freihält, während diese ihre zweifelhaften Maßnahmen ausweitet und zugleich Bilder produziert, mit denen der Senator sich in Szene setzt. Henkel selbst sprach in einer Sondersitzung des Innenausschusses von einer „gemeinsamen Linie“, die vor allem darin bestehe „keine rechtsfreien Räume zuzulassen“.⁸ In der Praxis bedeutet dies, dass die Polizei sich unter dem Deckmantel der Gefahrenabwehr und unter Berufung auf die polizeirechtliche Generalklausel sehr weitgehende Kompetenzen anmaßt.

Bereits im Januar, wenige Stunden nach einer kleineren Auseinandersetzung auf der Straße, stürmten mehrere Einsatzhundertschaften mit Unterstützung von SEK und Polizeihubschrauber die Rigaer Straße 94. Bei dem Einsatz wurden verschiedene Gegenstände sichergestellt – unter anderem sämtliche Feuerlöscher, die Heizkohlevorräte und reichlich Bauschutt. Die BewohnerInnen wurden stundenlang festgehalten, ihre Wohnräume betreten und Teile des Treppenhauses zerstört. Begründet wurde die Maßnahme, für die kein richterlicher Beschluss vorlag, mit der allgemeinen Gefahrenabwehr, da ja im Haus Gegenstände sein könnten, mit denen Polizisten verletzt werden könnten.⁹

Der Räumungsversuch der Kadterschmiede im Juni bildete den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung und zeigte, wohin eine solche Logik der umfassenden Gefahrenabwehr führen kann – insbesondere

⁸ AGH Wortprotokoll des Innenausschusses (InnSichO) 17/82 v. 21.7.2016, S. 47

⁹ AGH Wortprotokoll InnSichO 17/71 v. 27.1.2016, S. 24ff.

wenn die Gefahren von einem identifizierten Feind wie der linken Szene in Friedrichshain ausgehen sollen. Bereits Monate zuvor waren hochrangige Vertreter der Berliner Polizei an den Anwalt der Eigentümerin herangetreten, um gemeinsam zu beraten, wie gegen die Rigaer 94 vorgegangen werden könne. Dabei kam auch zur Sprache, dass kein Räumungstitel gegen die NutzerInnen der Kadterschmiede vorliege. Im Mai traf sich der Anwalt der Eigentümerin mit Führungskräften der Polizei, unter anderem deren Justiziar Oliver Tölle. Wenige Tage später fragte die Eigentümerin – wie zuvor besprochen – schriftlich an, ob die Polizei den Einsatz der Bauarbeiter schützen könne, wenn diese sich gewaltsam Zugang zu den Räumen verschaffen würden.¹⁰

Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Vorgehens wurden auch noch beiseite geschoben, nachdem das Landgericht Berlin in einem einstweiligen Verfügungsverfahren dem Verein, der die Räume nutzte, den Besitz wieder eingeräumt hatte. Im Innenausschuss erklärten Polizeipräsident Klaus Kandt und sein Justiziar, dass als Rechtfertigung des Einsatzes ihrer Ansicht nach ausgereicht habe, dass die Eigentümerin der Polizei irgendwie glaubhaft gemacht habe, dass sie ein Recht an den Räumen hat. Dabei ist die Rechtslage eindeutig, wie auch das Gericht ohne jeden Zweifel feststellte: Die Eigentümerin hatte dem Verein durch verbotene Eigenmacht den Besitz widerrechtlich entzogen, weshalb diesem ein Wiedereinräumungsanspruch zustand. Auch wenn die Eigentümerin gegen den Verein grundsätzlich einen Räumungsanspruch haben sollte, bedarf es zu dessen Durchsetzung eines entsprechenden Titels. Eine Durchsetzung per Faustrecht bleibt illegal – auch wenn die Polizei dieses deckt.

Dass die Polizei auch weiterhin auf der Rechtmäßigkeit ihres Handelns besteht, zeugt nicht nur von einer bedenklichen Vorstellung vom Rechtsstaat, zu dem gerade auch die Verfahrensgarantien des 8. Buches der Zivilprozessordnung und die Eindämmung von Selbstjustiz gehören. Es zeigt auch, dass offensichtlich dort wenig Verständnis dafür besteht, dass es in den Augen vieler AnwohnerInnen zynisch klingen muss, wenn im Namen des Kampfes gegen rechtsfreie Räume zentrale rechtsstaatliche Grundsätze ignoriert und durch polizeiliche Maßnahmen im Rahmen einer umfassenden Gefahrenabwehr ersetzt werden.

10 AGH Wortprotokoll InnSichO 17/82 v. 21.7.2016

Inland aktuell

Bundespolizei verstreut Popcorn

Im Projekt „Echtzeitdienste für die Maritime Sicherheit – Security“ (EMSec) erproben die Bundespolizei und das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) neue Techniken der luft- und weltraumgestützten Überwachung. In mehrtägigen Tests kippten die Beteiligten vor Helgoland 50 Kubikmeter Popcorn in die Nordsee und simulierten damit einen Ölteppich.¹ Mithilfe von Satellitendaten sollte dessen Driftrichtung beobachtet und berechnet werden. Das verursachende Schiff wurde dabei über die Positionsdaten der AIS-Transponder (Automatic Identification Signal) geortet. In einem anderen Szenario wurde die Entführung einer Fähre simuliert, die gezwungen wird vom Kurs abzuweichen und auf eine „maritime kritische Infrastruktur“ zuzufahren. Um die Ortung zu erschweren, wurde das Signal des Globalen Navigationssatellitensystems (GNSS) gestört. Ein im EMSec-Projekt entwickelter Demonstrator sollte die GNSS-Störquelle aufspüren und lokalisieren.

Zu den Partnern des Projekts gehören die Rüstungskonzerne Atlas Elektronik und Airbus. Ebenfalls beteiligt sind Wasserschutzpolizeien der Bundesländer und die Universität Rostock. Als Verbundprojekt wird EMSec innerhalb des Programms „Forschung für die Zivile Sicherheit“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert. Ziel ist die Entwicklung eines „Sensor-Verbunds“ zur Warnung vor Bedrohungen im maritimen Bereich. Hierzu werden alle verfügbaren „schiffsspezifischen Informationen“ abgeglichen. Die Daten stammen unter anderem von radarbasierten oder optischen Satelliten, die von privaten Konzernen betrieben werden. Auch die über das EU-Satellitenzentrum in Spanien betriebene Mission „Sentinel 1“ wurde genutzt. Schließlich wurden die weltraumgestützten Bilddaten mit „auswählbarer luftgestützter Sensorik“ angereichert. Das DLR ließ hierzu Flugzeuge „im bemannten sowie unbemannten automatischen Flug“ aufsteigen.

¹ DLR: Pressemitteilung v. 2.9.2016

Vermutlich wurden die Satellitendaten vom Antennenzentrum des DLR in Neustrelitz (Mecklenburg-Vorpommern) empfangen und verarbeitet. Die Anlage ist ein wichtiger Knoten für die deutschen und europäischen Satellitenmissionen. Das DLR ist unter anderem am EU-Forschungsprojekt OPSSERVE beteiligt, in dem Produkte und Verfahren zur Aktivitäts- und Schiffsdetektion von „höchstaufgelösten optischen Satellitendaten“ entwickelt werden.² Diese werden in nahezu Echtzeit der europäischen Agentur für maritime Sicherheit (EMSA) bereitgestellt. In Kooperation mit der Grenzagentur Frontex ist die EMSA für die Überwachung der Meere mithilfe von Drohnen zuständig. Frontex hat das Überwachungssystem EUROSUR entwickelt, das auf Satelliten basiert und beispielsweise Risikoprognosen für möglicherweise verdächtige Schiffsbewegungen erstellt.

(Matthias Monroy)

G 10-Maßnahmen 2014

Anfang 2016 legte das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) des Bundestages seinen Bericht über die Abhör- und Postkontrollmaßnahmen der Geheimdienste des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV, Bundesnachrichtendienst – BND und Militärischer Abschirmdienst – MAD) nach dem Artikel 10-Gesetz (G 10) für das Jahr 2014 vor.³

Individuelle Überwachungsmaßnahmen nach § 3 G 10 wurden 2014 insgesamt in 109 Fällen angeordnet. Davon liefen beim BfV im 1. Halbjahr 75 Maßnahmen (2. Hj.: 73), beim BND 32 (2. Hj.: 35) und beim MAD zwei Maßnahmen (1. Hj.: 1). Als weitüberwiegenden Anlass gibt der Bericht „Islamismus“ an, gefolgt vom „nachrichtendienstlichen Bereich“, was auch immer das PKGr damit sagen möchte. Die Zahl der sog. Hauptbetroffenen, das sind die Verdächtigen, gegen die sich eine Überwachungsmaßnahme richtet, lag im ersten Halbjahr 2014 bei 351, im zweiten Halbjahr bei 345 Personen. Als (unverdächtige) Nebenbetroffene gibt das PKGr 380 bzw. 308 Personen an. Hierbei handelt es sich z.B. um Personen, deren Telefonanschluss ein Verdächtiger benutzt. Bei 380 Betroffenen aus mittlerweile eingestellten Maßnahmen (144 Hauptbe-

² <http://elib.dlr.de/100399>

³ BT-Drs. 18/7423 v. 29.1.2016

troffene, 236 Nebenbetroffene) entschied die zuständige G10-Kommission, dass sie über die Überwachung informiert werden.

Zur „strategischen“ Überwachung der Telekommunikation vom Ausland nach Deutschland und umgekehrt durch den BND nach § 5 G 10 ordnete das dafür zuständige Innenministerium Maßnahmen in den sog. Gefahrenbereichen „Internationaler Terrorismus“, „Proliferation“ und „Illegale Schleusung“ an. Hierbei durchsucht der BND mittels Suchbegriffen (Selektoren) den Datenstrom. Die G 10-Kommission genehmigte im Bereich Terrorismus 973 (841 formale/132 inhaltliche) Suchbegriffe, im zweiten Halbjahr nur noch formale: 949. Formale Suchbegriffe sind z.B. Telefonnummern, E-Mailadressen; inhaltliche Begriffe sind Suchwörter zu einem bestimmten Gefahrenbereich wie z.B. bestimmte chemische Stoffe oder Namen. Im Bereich Proliferation waren es im 1. Halbjahr 10.238 formale und 1.432 inhaltliche Begriffe; im zweiten Halbjahr nur noch 2.087 formale Suchbegriffe. Im Bereich „Schleusung“ waren es im ersten Halbjahr 28 formale Suchbegriffe. Auffällig ist auch der starke Rückgang der formalen Suchbegriffe im Bereich Proliferation; hier lag deren Anzahl in den letzten Jahren immer bei über 10.000. Gründe nennt der Bericht nicht. Möglicherweise hat der BND auch hier seinen Selektorenbestand – wie schon bei den NSA-Selektoren und denen für die eigene Erfassung außerhalb des G 10-Gesetzes – bereinigt.

Als Ergebnis der Durchsuchung des Datenstroms „qualifizierten“ sich im Bereich „Internationaler Terrorismus“ 14.604 Telekommunikationsverkehre (zu über 90 Prozent SMS, gefolgt von Verkehrsdaten); nachrichtendienstlich „relevant“ waren davon 63 Verkehre. Ob „qualifiziert“ gleichbedeutend mit „erfasst“ ist, bleibt unklar. Ob die „qualifizierten“ Verkehre daher schon eine Auswahl der tatsächlich erfassten sind, führt der Bericht nicht aus. Bei „Proliferation“ waren es 10.588 Verkehre, von denen zwei relevant waren. Die 28 formalen Begriffe zur Schleusung erbrachten 17 Verkehre, von denen jedoch keiner relevant war. Im Vergleich zu früheren Jahren sind die „qualifizierten“ Verkehre insgesamt auf einen Bruchteil zurückgegangen (2009-2012 zwischen 850.000 und über 37 Mio.); dass der Grund hierfür, wie der BND angibt, allein der bessere Spam-Filter sei, ist zu bezweifeln. Strategische Überwachungsmaßnahmen nach § 8 G 10 führte der BND im ersten Halbjahr in sechs Fällen, im zweiten Halbjahr in vier Fällen durch. Anlass waren Entführungen deutscher Staatsangehöriger im Ausland.

Große Lausch- und Spähangriffe 2014 und 2015

Die Bundesregierung unterrichtet jährlich zu den Maßnahmen der sog. akustischen Wohnraumüberwachung bei der Strafverfolgung sowie bei der Gefahrenabwehr und Eigensicherung durch Behörden des Bundes.⁴ Für letztere beide Zwecke darf akustisch und optisch überwacht werden. 2014 und 2015 wurden zur Strafverfolgung jeweils in sechs Verfahren Wohnungen mit Wanzen überwacht. 2015 führte zwei davon der Generalbundesanwalt (2014: 1). Die übrigen stammten aus diversen Bundesländern. 2015 wurden neun Objekte verwantzt (2014: 8). In einem Verfahren aus Bayern in 2014 handelte es sich um eine Wohnung in den Niederlanden, bei der die Überwachung aber letztlich nicht umgesetzt wurde. Bezug zu Organisierter Kriminalität, mit der die Einführung des Großen Lauschangriffs 1998 begründet wurde, hatten 2014 und 2015 jeweils nur zwei der sechs Verfahren. Schwerpunkt bildeten wie auch in den Vorjahren Verfahren wegen Mord und Totschlag sowie Bildung einer kriminellen bzw. terroristischen Vereinigung. Nur in jeweils der Hälfte der Fälle hatte die Überwachung Relevanz für das Anlassverfahren.

2015 waren 29 Beschuldigte und 15 Nichtbeschuldigte (2014: 36 bzw. 13) von den Anordnungen betroffen. Die tatsächliche Abhördauer betrug 2015 0 bis 25 Tagen (2014: 0 bis 28 Tage), dabei verursachte eine 25-tägige Maßnahme in Sachsen-Anhalt 2015 Kosten in Höhe von ca. 130.000 Euro. Eine 28-tägige Maßnahme im Jahr zuvor in Hessen kostete 1.200 Euro. Von den 2015 insgesamt betroffenen 44 Personen wurden vier nicht über den Eingriff nachträglich informiert, um den Untersuchungszweck nicht zu gefährden, bei neun Beschuldigten unterblieb die Benachrichtigung, da sie vor der Überwachung festgenommen wurden. 2014 wurden 26 der 49 Betroffenen nicht benachrichtigt.

Das Bundeskriminalamt hat nach 2011 erstmals wieder 2015 von der akustischen und optischen Wohnraumüberwachung zur Gefahrenabwehr Gebrauch gemacht und eine Wohnung zur „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ verwantzt. Drei Störer und drei Nichtstörer wurden während 26 Tagen überwacht. Keiner der Betroffenen wurde anschließend benachrichtigt. Die Maßnahme sei relevant gewesen; Kosten insbesondere für Übersetzungen: ca. 154.000 Euro.

(beide: Martina Kant)

⁴ BT-Drs. 18/5900 v. 3.9.2015 (2014); BT-Drs. 18/9660 v. 15.9.2016 (2015)

Meldungen aus Europa

Küstenwache Libyens schießt scharf

Die zur Marine gehörende libysche Küstenwache ist erneut gegen Seenotretter vorgegangen. Am 7. August wurden zwei Helfer der Rettungsmission Sea-Eye festgenommen, angeblich weil sie mit ihrem Schnellboot aus tunesischen Gewässern kommend in libysches Hoheitsgebiet eingedrungen waren.¹ Nach drei Tagen wurden die Crew-Mitglieder freigelassen und an das deutsche Marineschiff „Werra“ übergeben, mit dem sich die Bundeswehr an der EU-Mission EUNAVFOR MED im zentralen Mittelmeer beteiligt. Bewaffnete stürmten bereits am 24. April ein Schiff der Rettungsorganisation Sea-Watch außerhalb libyscher Hoheitsgewässer und schüchterten die Besatzung mit Schüssen ein.² Das eingesetzte Schnellboot trug libysche Hoheitszeichen. Angeblich hatte die Küstenwache das Rettungsschiff der illegalen Fischerei verdächtigt. Am 17. August schoss die Küstenwache während eines Such- und Rettungseinsatzes auf ein Schiff von „Ärzte ohne Grenzen“. Ein zunächst nicht identifiziertes Schnellboot näherte sich nach Schilderungen der Organisation mit hoher Geschwindigkeit ihrem Schiff „Bourbon Argos“ und gab mindestens 13 Schüsse ab. Einige Geschosse beschädigten die Brücke des Rettungsschiffes, die Besatzung flüchtete in einen Sicherheitsraum. Ärzte ohne Grenzen betont, die „Bourbon Argos“ sei 24 Seemeilen vor der libyschen Küste gefahren.³ Dort ist Libyen eigentlich für die Seenotrettung zuständig, jedoch hat die Regierung das diesbezügliche internationale Protokoll nicht unterzeichnet.

Für die EU kommen die Zwischenfälle ungelegen. Im Rahmen der EU-Militärmission EUNAVFOR MED planen die Mitgliedstaaten die Unterstützung jener Küstenwache, die nun unter deutscher, französischer und niederländischer Flagge fahrende Rettungsschiffe bedroht und beschießt. Im Juni wurden das Mandat und der Zeitraum der Militärmissi-

1 ZEIT Online v. 11.9.2016

2 Telepolis v. 9.6.2016

3 Ärzte ohne Grenzen: Pressemitteilung v. 26.8.2016

sion ausgeweitet, im August haben die EU und die von ihr anerkannte libysche Einheitsregierung Ausbildungsmaßnahmen für die libysche Küstenwache und die Marine vereinbart.⁴ Als Arbeitsfelder nennt das Abkommen Trainings auf See, an Land (in der EU oder in Libyen) sowie an Bord von Schiffen der Küstenwache und der Marine. Vor dem Tätigwerden europäischer Militärs auf dem Hoheitsgebiet Libyens muss ein Antrag der dortigen Behörden vorliegen.

Auch die Grenzagentur FRONTEX plant eine Zusammenarbeit mit Libyen, der Verwaltungsrat der Agentur erteilte das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen für ein Arbeitsabkommen. Zu den Kooperationspartnern von EUNAVFOR MED gehört die um ein Jahr verlängerte EU-Mission EUBAM Libyen zum Kapazitätsaufbau von Militär und Polizei. Die Maßnahme, an der sich auch die Bundespolizei beteiligt, fokussiert auf die Bereiche Migration, Grenzschutz, Terrorismusbekämpfung und Strafjustiz.

(Matthias Monroy)

Neue operative Geheimdienstplattform in Den Haag

Am 1. Juli 2016 eröffnete in Den Haag ein neues Geheimdienstzentrum, in das die einzelnen Teilnehmerstaaten VerbindungsbeamtenInnen entsenden. Es gehört zu der im Jahr 2001 gegründeten „Counter Terrorism Group“ (CTG) des sog. „Berner Clubs“, dem alle EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen und die Schweiz angehören. Aufgabe des neuen Zentrums ist der Austausch und die Verarbeitung von Informationen über „dschihadistische Gefährder“. Entsprechende Daten werden in einer „CTG-Datenbank“ gespeichert. Diese war der Grund für ein im Eiltempo durchgeführtes Gesetzgebungsverfahren im Bundestag, das die Teilnahme des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV) ermöglichen sollte (vgl. §§ 22b und 22c BVerfSchG). Während sich dessen Beteiligung an der Plattform nicht verbergen lässt, werden die weiteren Details der Geheimdienstzusammenarbeit von der Bundesregierung streng geheim gehalten. Zur Begründung wird auf das „Staatswohl“ verwiesen. Selbst die teilnehmenden Dienste werden nicht preisgegeben. Ebenso wenig werden auf entsprechende parlamentarische Anfragen Angaben zu Arbeitsgruppen, Personal und Kosten des Zentrums gemacht.⁵

4 Auswärtiger Dienst der EU (EAD): Pressemitteilung v. 23.8.2016

5 vgl. BT-Drs. 18/9323 v.3.8.2016, S. 1

Prekär ist diese fast umfassende Geheimhaltung auch, weil die europäischen Geheimdienste einen zum Teil erheblich unterschiedlichen Aufgabenzuschnitt haben und einzelne ausländische Dienste auch mit Zwangsbefugnissen ausgestattet sind.⁶ Das bedeutet u.a., dass die von Deutschland in die Datenbank eingespeisten Informationen im Ausland für Zwecke genutzt werden können, die mit innerstaatlichem Recht nicht vereinbar wären. Umgekehrt erhält das BfV auf diesem Wege Zugriff auf Daten, die es im Inland selber nicht erheben könnte bzw. dürfte. Die Geheimhaltung bewirkt deshalb nicht zuletzt, dass eine wirksame Kontrolle dieser Art von Geheimdienstkooperation durch Parlament und Öffentlichkeit absichtsvoll verunmöglicht wird. (Fredrik Roggan)

Vorratsdatenspeicherung von Reisedaten vor dem Aus?

Am 14. April 2016 hat das Europäische Parlament (EP) nach jahrelangem Streit den Weg für eine europäische Vorratsdatenspeicherung von Reisedaten frei gemacht.⁷ Die Maßnahme soll im Kampf gegen den Terrorismus und die internationale Kriminalität unterstützen. Spätestens ab 2018 werden bei allen Flügen, die in der EU starten oder landen, sogenannte Passenger Name Records (PNR) für fünf Jahre auf Vorrat gespeichert. Ein PNR umfasst bis zu 60 Einzeldaten – von Namen, Anschrift und Reiseroute über Telefonnummern und Kreditkarteninformationen bis zu Essenswünschen und Angaben zum Gesundheitszustand der Reisenden. Durch die Analyse der Daten hoffen Ermittlungsbehörden, ihren Einsatz gegen Terroristen und Kriminelle erfolgreicher zu gestalten. Einen Beweis für den Nutzen der anlasslosen und verdachtsunabhängigen Datensammlung gibt es jedoch bis heute nicht.

Die Entscheidung des EP kam überraschend, da die gleichen Abgeordneten erst im November 2014 den EU-Gerichtshof (EuGH) um eine Einschätzung zum Fluggastdaten-Abkommen zwischen der EU und Kanada ersucht hatten. Danach sollen die PNR aller Passagiere, die sich zwischen den beiden Vertragsparteien bewegen, nach Kanada übermittelt, dort ausgewertet und für fünf Jahre aufbewahrt werden. Nachdem der EuGH im April 2014 die Vorratsdatenspeicherung von Kommunikationsdaten wegen Grundrechtsverstößen gekippt hatte, wollten die Ab-

⁶ krit. dazu Roggan, F., BT-Innenausschuss, A-Drs. 18 (4) 601 A, S. 1ff.

⁷ www.consilium.europa.eu/de/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/

geordneten dem Abkommen nicht ohne eine Vorabüberprüfung des Gerichts zustimmen. Anfang September 2016 erklärte nun der Generalanwalt am EuGH, Paolo Mengozzi, dass er das Abkommen in dieser Form für unvereinbar mit den EU-Grundrechten auf Privatsphäre und dem Schutz personenbezogener Daten hält.⁸ Das Gericht dürfte dieser Einschätzung wohl folgen.

Diese Entscheidung hätte massive Auswirkungen auf die PNR-Abkommen, die die EU bereits geschlossen hat – mit den USA (15 Jahre Speicherung), mit Australien – und die sie plant: Mit Mexiko wird derzeit verhandelt, andere Staaten (Russland, Saudi-Arabien) haben Interesse angemeldet. Die Kommission arbeitet an einem Standard-Abkommen. Einer Grundrechtsüberprüfung durch den EuGH dürften sie alle nicht standhalten. Ob die EU jedoch von sich aus – ohne den Druck der DatenschützerInnen und der Zivilgesellschaft – alle Abkommen und Verhandlungen aussetzt, um sie vom EuGH überprüfen zu lassen, ist fraglich.

Ähnliches gilt für das EU-PNR. Sollte der EuGH das EU-Kanada PNR-Abkommen für grundrechtswidrig erklären, müssen die Bemühungen zur Umsetzung und Einführung der EU-Vorratsspeicherung von Reisedaten in den Nationalstaaten umgehend gestoppt werden. Doch auch hier kann man sich nicht darauf verlassen, dass die Nationalstaaten nicht zunächst versuchen, Realitäten zu schaffen. Trotz der kritischen Fragen des Gerichts während der Anhörung zum Abkommen mit Kanada und trotz des deutlichen EuGH-Urteils zur Vorratsspeicherung von Kommunikationsdaten, sind die Mitgliedstaaten, die seit jeher die treibenden Kräfte bei der Einführung eines EU-PNR sind, schon mit einer Ausweitung des Systems beschäftigt. Schon jetzt erörtert der Rat, wie die künftige Datensammlung weiter genutzt werden kann. Im Raum steht ein cross-match der Passdaten mit dem Schengener Informationssystem und der Interpol Datenbank über gestohlene oder verlorene Reisedokumente (SLTD). Zudem gibt es nicht wenige Stimmen, die eine Ausweitung auf andere Verkehrsmittel, etwa Züge und Schiffe, fordern. Auch hier ist es möglich, dass die Zivilgesellschaft Klagen anstoßen muss, um die Grundrechte der Reisenden zu schützen, während die Entscheidungsträger das Gegenteil tun. (Alexander Sander)

⁸ Gerichtshof der Europäischen Union: Pressemitteilung v. 8.9.2016

Literatur

Zum Schwerpunkt

„Securitization“ bedeutet: Wenn weltweit Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg, Not, Verelendung und Verfolgung sind, und wenn ein kleiner Prozentsatz es schafft, aus den unsicheren Regionen der Welt sich nach Europa durchzuschlagen, dann wird aus dieser „europäischen Flüchtlingskrise“ sogleich die Gefährdung der Inneren Sicherheit, die willkommenen Vorwand liefert, das Instrumentarium staatlicher Erfassung, Überwachung, Ausgrenzung und Abschottung weiter auszubauen. Flankiert von der Rosinenpickerei um die national nützlichsten Migrant-Innen wird Europa nach außen dicht(er) gemacht und im Innern unwirtlicher für die gestaltet, die man nicht haben will – Elend im Rest der Welt hin oder her. Im Folgenden nur einige kurze Hinweise auf die zeitgenössischen Reaktionen, die die jüngste Entwicklung kritisch begleiten.

Deutsche Flüchtlingspolitik zwischen Willkommenskultur und Politik der Abschottung, in: *vorgänge* 214, 2016, H. 2, , S. 10-130 (Schwerpunkt)

Die Beiträge des Schwerpunktes thematisieren verschiedene Problemfelder der „Flüchtlingskrise“: Das Spektrum reicht von einem Überblick über Reichweite und Grenzen des internationalen Flüchtlingsrechts, über die Fluchtursachen im Nahen Osten und die EU-Asylpolitik über die verfassungsrechtliche Prüfung der „Sicheren-Drittstaaten“-Regelung, Berichte über das „beschleunigte Asylverfahren im Ankunftszentrum Heidelberg“, den Umgang des deutschen Asylverfahrens mit Minderjährigen und die Unterbringung von Flüchtlingen bis zu den Herausforderungen für das Demonstrationsrecht und der Terrorismusgefahr als pauschales Argument verstärkter Überwachung.

Flüchtlingsrecht, in: *Kritische Justiz* 49. Jg., 2016, H. 2, S. 145-239 (Schwerpunkt)

Wer dieses Heft in die Hand nimmt, so Günter Frankenberg in seiner Einleitung zum Schwerpunkt, dürfe nicht „einfache Antworten oder

„große Würfe“ erwarten. Aber „den rechtlichen Schutz von Flüchtlingen zu stärken“, „für ein kooperativ verantwortetes Schutzsystem zu argumentieren, legale Zugangsmöglichkeiten aufzuzeigen, Rechtsberatung zu verbessern, mag wenig erscheinen, aber es ist jedenfalls nicht nichts.“ Damit ist der Focus der sieben Beiträge umschrieben, die sich beschäftigen mit: der europäischen Flüchtlingspolitik, den Zugangsproblemen zum Asylrecht, den „moralischen und politischen Dilemmata“ und den „Blinden Flecken“ der Flüchtlingspolitik, den deutschen „Asylpaketen“, den „Refugee Law Clinics“, dem Zusammenhang von „Xeno-, Islamo-, Christianophobie etc.“. Am Ende des Schwerpunkts steht eine Abrechnung mit der „Obergrenzen“-Diskussion, in deren Windschatten die „Brutalisierung des Diskurses“ fortschreite.

Sonderbrief Rassismus & Recht. RAV-Sonderbrief, April 2016, www.rav.de/publikationen/infobriefe/sonderbrief-rassismus-recht-2016

Die Beiträge des Sonderbriefs des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins schlagen einen Bogen um die Europäische Flüchtlingspolitik: von Calais bis Marokko, von den Niederlanden über die Schweiz, ins Mittelmeer bis zur Türkei, von der Überwachung von Migrierenden bis zur Europäischen Grenzpolitik.

Angenendt, Steffen; Kipp, David; Koch, Anne: *Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?* SWP-Aktuell 30, April 2016, www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/grenzsicherung_lager_kontingente_zukunft_europaeischen_fluechtlingsschutzes.html

Diese Kurzanalyse der „Stiftung für Wissenschaft und Politik“ sieht im EU-Türkei-Abkommen eine Chance, um „längerfristig tragende Strukturen“ einer europäischen Asylpolitik aufbauen zu können. Die realpolitisch gemeinten Empfehlungen knüpfen an den Vorstellungen der EU-Kommission zur Verteilung von AsylbewerberInnen an, die notfalls nur von einer „Koalition der Willigen“ umgesetzt werden sollten.

Akkerman, Mark: *Border Wars. The Arms Dealer Profiting from Europe's Refugee Tragedy*, o.O. 2016, <https://www.tni.org/en/publication/border-wars>

Diese Untersuchung benennt die Profiteure der Grenzsicherungspolitik: Die großen Rüstungsfirmen verdienen gleichermaßen am Krieg im Nahen Osten (an den Fluchtursachen), wie an der Sicherung der europäischen Außengrenzen.

Aus dem Netz

<http://www.borderline-europe.de>

Der Berliner Verein „borderline-europe – Menschenrechte ohne Grenzen e.V.“ will „das Schweigen“ über die europäischen Grenzregime und ihre Folgen „brechen“ und „den Vertuschungsversuchen der Behörden mit präzisen Recherchen in den Grenzregionen entgegenarbeiten“. Die auf den ersten Blick etwas unübersichtliche Seite liefert eine Fülle von Informationen aus verschiedenen Quellen. Während in den Rubriken „Das tägliche Drama“ (Berichte aus Tages- und Wochenzeitungen und anderen Quellen), „Hintergrundinformationen“ (Links auf Berichte und Stellungnahmen) und „News“ auf Beiträge von anderen Personen und Initiativen verwiesen wird, sind unter „Berichte & Bücher“ eigene Publikationen eingestellt: Dabei liegt der geografische Schwerpunkt auf Zypern, Griechenland und Italien. Unter der Rubrik „Links“ werden die Web-Adressen vieler relevanter Gruppen aufgelistet, die Gruppen selbst werden kurz charakterisiert. Alle präsentierten Inhalte sind durch die Suchfunktion der Seite leicht auffindbar.

<http://bordermonitoring.eu>

Auf dieser Seite publiziert der gleichnamige, seit 2011 bestehende Verein seine Aktivitäten. Ziel des Vereins ist „die Auseinandersetzung mit den Politiken, Praktiken und Ereignissen im europäischen Grenzregime und in den Bewegungen der Migration“. Besonders interessant sind die – bislang sieben – publizierten Länderberichte, etwa zu Ungarn (2013, 2016), Bulgarien (2014) oder Italien (2013).

<https://calaismigrantsolidarity.wordpress.com>
<https://beatingborders.wordpress.com>

Diese beiden Seiten (auf Englisch und Französisch bzw. Englisch, Französisch und Spanisch) erweitern den Blick auf die europäischen, genauer: Schengen-Außengrenzen: Die „Grenzsicherungsanlagen“, die Übergriffe der Sicherheitskräfte, das Elend der Geflüchteten. Die Bilder und Berichte gleichen sich: sei es im „Dschungel“ von Calais oder vor den spanischen Enklaven in Marokko. (alle: Norbert Pütter)

Sonstige Neuerscheinungen

Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, Fachbereich Europa: *Konsequenzen des Brexit für den Bereich Inneres & Justiz: Möglichkeiten zukünftiger Kooperationen der EU mit dem Vereinigten Königreich*, Berlin 2016, www.bundestag.de/blob/440480/3c8445a483bb3df002dcebd0b3a46edd/pe-6-115-16-pdf-data.pdf

Im Vertrag von Amsterdam erhielt Großbritannien auch im Bereich Inneres und Justiz das Recht, sich an EU-Rechtsakten individuell zu beteiligen (Opt-in bzw. Opt-out). Neben der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen betrifft dies Außengrenzen, Asyl, Migration sowie die Zusammenarbeit in Zivilsachen. So übernahm Großbritannien nicht die Richtlinie zu langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen oder die zu Rückführungen. Auf das Visa-Informationssystem haben die Behörden deshalb keinen Zugriff. Demgegenüber profitiert die Regierung von einzelnen Rechtsakten zur Bekämpfung und Verhinderung unerwünschter Migration. Britische Behörden beteiligen sich nicht an Frontex, nehmen jedoch in bilateralen Abkommen an Maßnahmen der Grenzagentur (etwa gemeinsame Abschiebungen) teil. Den Schengen-Besitzstand erkennt Großbritannien nicht an; es ist nicht an die Abschaffung von Kontrollen an den Binnengrenzen gebunden. Von einzelnen Regelungen des Schengen-Besitzstandes machen britische Behörden jedoch Gebrauch, etwa der Rechtshilfe in Strafsachen und (eingeschränkt) dem Zugang zum Schengener Informationssystem.

Nach einem „Block-Opt-out“ in 2014 hat Großbritannien auch den Prüm-Besitzstand zum Informationsaustausch und zur operativen Zusammenarbeit der Polizeibehörden wieder anerkannt. Der „Block-Opt-out“ stellte die Mitarbeit bei der Polizeiagentur Europol infrage, wo Großbritannien derzeit den Direktor stellt. Im Rahmen des Wiedereinstiegs in einzelne Maßnahmen nahm die Regierung nur die Europol-Verordnung von 2009 wieder an. Kurz vor der Brexit-Abstimmung beschlossen das Europäische Parlament und der Rat jedoch die neue Europol-Verordnung, die ab 1. Mai 2017 gilt und alle früheren Beschlüsse ersetzt. Es ist kaum denkbar, dass die neue Regierung nach dem Brexit-Votum die Annahme erklärt. Spätestens ab Frühjahr nächsten Jahres, so die Schlussfolgerung des Wissenschaftlichen Dienstes, müsste sich Großbritannien also aus Europol zurückziehen. (Matthias Monroy)

Wolf, Maximilian Sönke: *Big Data und Innere Sicherheit. Grundrechtseingriffe durch die computergestützte Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen im Internet zu Sicherheitszwecken*, Marburg (Tectum Verlag) 2015, 304 S., 34,95 EUR

Über den Kurznachrichtendienst Twitter werden derzeit täglich rund 500 Millionen Nachrichten verschickt, bei anderen ist es ähnlich. Spitzenreiter bei den sozialen Medien ist erwartungsgemäß Facebook, wo binnen 24 Stunden im Durchschnitt 300 Millionen Bilddateien und fast drei Milliarden „Likes“ anfallen.

Riesenmengen also, die mit herkömmlichen Speicher- und Analysemethoden nicht mehr erfasst, bearbeitet und ausgewertet werden können. Und natürlich sind unter einem solchen Aufkommen auch etliche, für die sich die Sicherheitsbehörden interessieren. Zu denken ist hierbei zunächst etwa an die Propaganda- und Hinrichtungsvideos des „Islamischen Staates“ (IS) und ähnlicher Organisationen. Mit welchem Aufwand Geheimdienste solche und andere Informationen aus dem Netz fischen, weiß man spätestens seit der NSA-Affäre aufgrund der Enthüllungen Edward Snowdens. Aber auch RechtsextremistInnen, linke AktivistInnen, Kriminelle und fragwürdige Einzelpersonen sind im großen WWW unterwegs. Die Mobilisierung zu Aktionen und Versammlungen findet mittlerweile überwiegend über das Internet statt. Deswegen interessieren sich natürlich auch der Staatsschutz und andere Kommissariate der Polizei dafür.

In seinem Buch untersucht Wolf, ob und in welche Grundrechte die Nutzung der Technologie dabei eingreift, die zur automatisierten und teilweise flächendeckenden Auswertung öffentlich zugänglicher Inhalte eingesetzt wird. Im Grunde also ein längst überfälliges Buch. Einfach zu lesen ist es für den gewöhnlichen Nutzer als digitalem Laien allerdings nicht. Zu empfehlen wäre die Lektüre indes sowohl den Datenschutzbeauftragten wie auch den Anwendern bei Polizei und Geheimdiensten. Dass dies sich jedoch erfüllen wird, ist zumindest zweifelhaft.

(Otto Diederichs)

McCulloch, Jude; Wilson, Dean: *Pre-Crime. Pre-emption, precaution and the future*, London (Routledge) 2016, 154 S., £ 137,60

Diese acht recht redundanten Kapitel – jedes mit eigener Literaturliste (von insgesamt 23 Seiten) – sind kein Nachdruck bereits in Fachzeitschriften erschienener Beiträge (trotz der Struktur des Buchs), keine Aufarbeitung des gegenwärtigen Hype rund um predictive policing (trotz

des Titels) und auch nicht in erster Linie eine Frechheit (trotz des Verkaufspreises), sondern ein Versuch, jüngere Entwicklungen bei Polizei und im Justizsystem – für Australien, Großbritannien und die USA – auf einen (neuen) Punkt zu bringen: der Verfolgungs- und Strafapparat, so die These, schaut nach vorn – nur noch nach vorn.

Die ersten beiden Kapitel erarbeiten eine Definition von pre-crime. Die herkömmliche Strafjustiz (traditional criminal justice, TCJ) richtet den Blick auf vergangene Kriminalität, das risikobasierte System (crime risk, CR) identifiziert Bedrohungen, pre-crime (PC) kümmert sich um nicht identifizierte Bedrohungen; im Zentrum steht jeweils das vollendete (TCJ), das bevorstehende (CR) bzw. nicht bevorstehende, aber vorstellbare Verbrechen (PC). Entsprechend zielt TCJ auf die Bestrafung begangener Straftaten, CR auf die Prävention von Wiederholungstaten und PC auf vorausseilende Antizipation möglicher Verbrechen (pre-emption of anticipated crime). Entsprechende Untersuchungen starten bei TCJ mit der Unschuldsvermutung und setzen Beweise vor staatlichen Zwangsmaßnahmen voraus. CR beginnt mit Blick auf die bisherige Kriminalitätskarriere des Delinquenten und dem Verdacht, sie könne sich fortsetzen, wobei bereits das für Zwangsmaßnahmen reicht. PC gilt bereits allgemeiner Verdacht als Maß und Mitte: auf Vermutungen basierende Erkenntnisse reichen für staatliche Zwangsmaßnahmen.

Pre-crime zielt auf als besonders gefährlich wahrgenommene Bedrohungen und, anders als risikobasierte Überlegungen, „does not look to previous convictions or conduct that suggests imminent crime as a foundation for coercive interventions aimed at forestalling future crime“ (S. 29). Einkalkulierte Kollateralschäden sind inklusive, wie die nachfolgenden vier Kapitel zeigen. So darf etwa der bisher strafrechtlich nicht in Erscheinung getretene britische Fußballfan nicht ins Stadion, wenn er als Bedrohung eingeschätzt wird, und die unlängst in Injunctions Preventing Nuisance and Annoyance (IPNAs) umbenannten und im Anwendungsbereich verbreiteten Anti Social Behaviour Orders verfolgen den gleichen Zweck (S. 21, 41). Die 2005 in Australien und Großbritannien in Kraft getretenen Control Orders zwingen auch diejenigen, die keine Straftat begangen haben, unter ein Regime, das ihre Bewegungsfreiheit räumlich und zeitlich einschränkt, ihnen ein verabredetes Treffen oder eine spezifische (Berufs)Tätigkeit verbietet (S. 58 ff.). Zu 24 Jahren Haft etwa wurde 2006 der aus einem Trainingscamp der Taliban zurückkehrende US-Bürger Hamid Hayat verurteilt „for who he was rather than what he did or intended“ (S. 66), denn verurteilt wurde er,

weil er als „fähig“ galt, eine Straftat zu begehen (United States vs. Hayat, CR-05-00240-GEB).

Das entsprechende technologische ABC (Algorithmen, Big Data, CCTV) schlüsselt Kapitel 5 mit Verweis auf Legionen von Datenspeicherungs- und Verarbeitungsprogrammen des sicherheits-industriellen Komplexes und ihrer Logiken auf. Unternehmen wie Seisnet Inc., das 120.000 Personen identifizierte, die „statistisch“ als Terroristen in Frage kämen (S. 79), und IBM, für deren Algorithmen gilt, „there is little difference between a shampoo purchase and the decision to commit armed robbery“ (S. 84), sowie das Chicago Police Department, deren Algorithmen eine „heat list“ der 400 gefährlichsten ChicagoerInnen „in an unbiased, quantative way“ erarbeitet haben, verweisen letztlich zurück ins 19. Jahrhundert und zu Cesare Lombroso mit seinen geborenen Kriminellen – und nach vorn zur biosozialen Kriminalpolitik und zur israelischen Firma Suspect Detection Systems, die aus psycho- und physiologischen Daten Terroristen lesen will (S. 87). Kapitel 6 widmet sich den Geheimdiensten FBI (USA), MI5 (Großbritannien) und ASIO (Australien), ihren zunehmenden polizeilichen Befugnissen, den Opfern extraordinary renditions und der Weigerung von Staaten und Gerichten, aus Geheimdienstinformationen generierte Anklagen und Materialien der Verteidigung vollumfänglich zur Kenntnis zu geben (S. 100 ff.), Kapitel 7 referiert den Einsatz von Informanten und V-Leuten, die es unter Bedingungen von pre-crime unmöglich machten, zwischen Entdeckung und Produktion von Straftaten zu unterscheiden, Kapitel 8 resümiert die Ergebnisse und will mit Ernst Bloch Hoffnung machen, auch wenn „we have not drawn out numerous counter currents“ (S. 141).

McCulloch und Wilson haben sich auf den angelsächsischen Bereich beschränkt. Für den deutschen Kontext sind das Diktum des bis 2014 tätigen BKA-Chefs Jörg Ziercke, „wir müssen vor die Lage kommen“, ebenso relevant wie die Begriffe „Vorwärtsverrechtlichung“ (W.-D. Narr) und „Feindstrafrecht.“ Was den AutorInnen in ihrer materialreichen Studie gelingt, ist die kenntnisreiche Beschreibung partieller Auflösung bürgerlichen Rechts, ihre (aus der Not, ein Buch produzieren zu wollen, geborene?) These allerdings, pre-crime sei „purely forward looking“ (S. 21, 29, 30, 138, Hervorh. im Orig.), können sie nirgends untermauern. (Volker Eick)

Summaries

Thematic focus: The new aliens' police

New old aliens' police – an introduction

by Heiner Busch

The foreigner and asylum law was always also security law. But fuelled by absurd threat scenarios the law has been massively tightened by the German coalition government since autumn 2015.

Police failure on the New Year's Eve in Cologne

by Norbert Pütter

900 sexual offences have been committed at the turn of the year 2015/16 in public areas in German cities according to the Federal Criminal Police Office. More than one half of these acts happened at the Cologne central railway station. The assaults in Cologne became synonymous with the obvious failure of the police as well as with the projection surface of any type.

Expulsion - reloaded

by Anja Lederer

Only a short time after it had become public that plenty of sexual offences were committed mainly by refugees in the New Year's Eve 2015/16 at the Cologne central railway station, German politicians started calling for the tightening of the law on expulsion. The first legal amendment was adopted by the German Bundestag on 11 March 2016, a second amendment followed on 7 July.

The police and the reception of refugees

by Christian Schröder

In face of the high numbers of arriving refugees and the chaotic situation in supply and accommodation both the Federal Police and the state police forces have taken over actual tasks of the asylum and welfare authorities. Therefore, the reception of refugees is also shaped by the logic of policing.

Refugees as bulk data

by Dirk Burczyk

In face of the steep increase of arrivals of asylum seekers law-and-order politicians complained that a regular registration procedure ceased to exist and public security is at risk. The new Data Exchange Improvement Act aims both to optimise the administration of refugees and to secure the control of police and intelligence services.

The Bavarian centers for arrival and return

by Stephan Dünnwald

The promise of the centres for arrival and return (ARE) in Manching and Bamberg is to accelerate the asylum procedure. Following the Swiss model, the presence of all responsible authorities on the spot is said to warrant a seamless cooperation of different stakeholders. However, these special camps are not characterised by speedy procedures. Rather they stand for the pressure to return, resulting from isolation, shabbiness and the lack of support.

Enforcement phantasies – deportations in Germany

by Maximilian Pichl

The calls for more speedy deportations are very loud at the moment. A look at the current figures unveils that the diagnosis of an “enforcement gap” is untenable. In fact, the deportations from Germany are increasing continuously since 2013 and have reached a peak level meanwhile.

Private security services in refugee shelters

by Katharina Müller and Christian Schröder

The conditions in refugee shelters operated by private companies and controlled by private security guards are bad. The abuse case of asylum seekers in the refugee shelter in Burbach made clear that the uncontrolled use of security staff is a massive problem.

Snitches against unwanted migration

by Matthias Monroy

The Federal Police is using secret informers for quite some time. Now they can also deploy covert investigators. The provision to do so is part of the new Act for an Improved Information Exchange to Combat Inter-

national Terrorism which was adopted by the German Bundestag on 24 June 2016 with majority vote of the Grand Coalition.

Europe in the second year of the “refugee crisis”

by Heiner Busch

The crisis of EU migration management is not over despite the closure of the Balkan route and the deal with Turkey. Thousands of migrants are stranded in Greece under awkward conditions, and also the way out of Italy is barred. Nonetheless the EU wilfully adheres to the Dublin system and attempts to upgrade Frontex to seal the external borders.

Non-thematic contributions

The Federal Constitutional Court’s decision on the Federal Criminal Police Office Act

by Fredrik Roggan

On 20 April 2016, the Federal Constitutional Court decided that most of the counterterrorism powers of the Federal Criminal Police Office that had been adopted in late 2008 are unconstitutional.

Deadly police shots in 2015

by Otto Diederichs

For 2015, the statistics of the German Police University count 41 cases of police shootings at persons and 17 shootings at objects. Ten persons have been killed, 22 wounded.

Berlin-Friedrichshain: Averting dangers in campaigning times

by Louisa Zech and Tom Jennissen

When large numbers of police stormed the building at the Rigaer Street 94 in Berlin-Friedrichshain and occupied the stairs and the attic in the morning of 22 June 2016 the inhabitants were not really surprised. The building and the northern area of Friedrichshain are targets of disputable police operations for a while.

MitarbeiterInnen dieser Ausgabe

Dirk Burczyk, Berlin, Referent für Innenpolitik der Linksfraktion im Bundestag und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Heiner Busch, Bern, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Volker Eick, Berlin, Politikwissenschaftler

Stephan Dünnwald, München, Mitarbeiter des Bayerischen Flüchtlingsrats

Tom Jennissen, Berlin, Rechtsanwalt, Mitglied des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins

Martina Kant, Berlin, Referentin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen für den 1. Untersuchungsausschuss (NSA/BND)

Anja Lederer, Berlin, Rechtsanwältin und Kriminologin, Mitglied des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins

Matthias Monroy, Berlin, Wissensarbeiter, Blogger, Mitarbeiter der Linksfraktion im Bundestag in Teilzeit, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Katharina Müller, Berlin, Mitarbeiterin des Flüchtlingsrats Berlin

Maximilian Pichl, Frankfurt/M., Diplomjurist, juristischer Mitarbeiter bei Pro Asyl, promoviert zum NSU-Komplex

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Professor für Politikwissenschaft an der BTU Cottbus-Senftenberg

Fredrik Roggan, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Professor für Strafrecht an der Fachhochschule der Polizei Brandenburg

Alexander Sander, Berlin, Geschäftsführer Digitale Gesellschaft e.V. und Gründer der Initiative NoPNR!

Christian Schröder, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Eric Töpfer, Berlin, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Friederike Wegner, Berlin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Kulturwissenschaftlerin

Louisa Zech, Berlin, Juristin, studiert internationale Kriminologie in Hamburg