

Bürgerrechte & Polizei

Cilip 128
März 2022



HELLENIC REPUBLIC
Ministry of Migration & Asylum

Die EU – Ein Sicherheitsstaat neuer Prägung?

70 Jahre Bundespolizei
Blaue Gefühlswelten in Sozialen Medien
Stiftungsgesetz für Rechte?

Impressum

Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Herausgeber und Verlag: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. , c/o
Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin
Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin
V.i.S.d.P.: Norbert Pütter

Redaktion, Gestaltung + Satz: Dirk Burczyk, Heiner Busch †, Benjamin Derin,
Johannes Filter, Tom Jennissen, Marius Kühne, Jenny Künkel, Christian Meyer,
Matthias Monroy, Norbert Pütter, Stephanie Schmidt, Christian Schröder, Eric Töpfer,
Friederike Wegner, Louisa Zech
Übersetzungen: Benjamin Derin
Titelbild: EU-finanzierter neuer „Hotspot“ für Asylsuchende auf Samos (Petra Molnar)

Berlin, März 2022

**Redaktion & Vertrieb: CILIP c/o Juristische Fakultät · Humboldt-
Universität zu Berlin · Unter den Linden 6 · 10099 Berlin · www.cilip.de
info@cilip.de (Redaktion) · vertrieb@cilip.de (Vertrieb)**

Bankverbindung: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.
IBAN DE18 1002 0500 0003 0564 00 · SWIFT- / BIC-Code: BFSWDE33BER ·
Bank für Sozialwirtschaft

Preise:

Personen: Einzelpreis: 10,– Euro · Jahresabo (3 Hefte): 25,– Euro

Institutionen: Einzelpreis: 15,– Euro · Jahresabo: 45,– Euro

Jahresabo zum Soli-Preis: 30,– Euro · Großer Soli-Preis: 50,– Euro

Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto pro Heft: 3,70 Euro

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

ISSN 0932-5409

Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 128 (März 2022)

Alle Rechte bei den Autor*innen

Inhalt

Die EU – Ein Sicherheitsstaat neuer Prägung?

- | | |
|--|---|
| <p>3 Die Europäische Union und ihre Krisen
<i>Chris Jones, Yasha Maccanico</i></p> <p>14 Frontex außer Kontrolle
<i>Jane Kilpatrick</i></p> <p>22 Europol-Reform mit operativen Befugnissen
<i>Chloé Berthélémy, Jesper Lund</i></p> <p>30 Virtuelle EU-Grenzen
<i>Eric Töpfer</i></p> <p>40 EU-Vergeheimdienstlichung
<i>Matthias Monroy</i></p> <p>48 Militarisierung der Inneren Sicherheit
<i>Jaqueline Andres</i></p> <p>56 Zurückweisungs-Union
<i>Matthias Lehnert</i></p> | <p><i>Außerhalb des Schwerpunkts</i></p> <p>64 Stiftungsfinanzierungsgesetz und Verfassungsschutz
<i>Matthias Jakubowski</i></p> <p>71 70 Jahre Bundespolizei
<i>Dirk Burczyk</i></p> <p>80 Polizei privat auf Instagram
<i>Ben Hundertmark</i></p> <p><i>Rubriken</i></p> <p>90 Inland aktuell</p> <p>94 Meldungen aus Europa</p> <p>98 Literatur</p> <p>108 Summaries</p> <p>111 Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe</p> |
|--|---|

Redaktionsmitteilung

Ist die EU mit ihrem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ein Staat neuer Prägung? Diese Frage hat unseren geliebten Freund und Mitstreiter Heiner Busch seit dem Amsterdamer Vertrag 1997 bis zu seinem viel zu frühen Tod am 21. September des letzten Jahres umgetrieben. Von ihm stammt auch der Vorschlag für ein Heft, das auch frühere CILIP-Analysen auf ihre Brauchbarkeit abklopft: Handelt es sich um ein Staatengebilde mit einem Recht, das viele Befugnisse, aber kaum Grenzen kennt? Ist es ein exekutivlastiges Konstrukt mit polizeilichen Agenturen und einer Europäischen Staatsanwaltschaft, das neu(artig)e Institutionen im Bereich staatlicher Gewalt geschaffen hat?

*Die Grundsatzfrage, der Heiner mit uns nachgehen wollte, lautete, „ob meine alte These noch stimmt oder durch die diversen ‚Krisen‘ überholt ist“. Zuerst die „Eurokrise“, dann die „Flüchtlingskrise“, schließlich der Brexit und die „Rechtsstaatskrise“. Tatsächlich scheinen die glücklichen Zeiten des Ausbaus, der Vertiefung und Erweiterung der EU vorüber, immer mehr Nationalstaaten pochen auf ihre Souveränität, der grenzkontrollfreie Schengenraum bröckelt weiter. Sogar vom Auseinanderfallen der EU ist die Rede. Gleichzeitig fordern sozialdemokratische, liberale und konservative Politiker*innen ein EU-Kriminalamt nach Vorbild des US-FBI, und mit der „Kategorie 1“ hat Frontex erstmalig eine bewaffnete EU-Polizeitruppe geschaffen. Kann sich die EU also nur noch gegen grenzüberschreitende „Krisen“ als Staatenbund zusammenraufen? Was hätte Heiner gesagt?*

*Die nächste Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP befasst sich mit einem vielerorts als „Clankriminalität“ bezeichneten Phänomen. Der herrschende Diskurs meint damit nicht den Cum-Ex-Skandal, sondern verortet deren Epizentrum in Shisha-Bars migrantisch geprägter Viertel deutscher Großstädte.
(Matthias Monroy)*

Grenzüberschreitender Sicherheitsstaat

Die Europäische Union und ihre Krisen

von Chris Jones und Yasha Maccanico

Seit dem Amsterdamer Vertrag 1999 dienten verschiedene Krisen als Vorwand für den Ausbau der EU-Sicherheitsstrukturen. Sie haben die Macht der EU-Repressionsbehörden erweitert. Politisch motivierte Menschenrechtsverletzungen sind weiter an der Tagesordnung und verschärfen sich mit der jüngsten „Migrationskrise“ an den Ostgrenzen der EU.

1992 machte der Vertrag von Maastricht aus der Europäischen Gemeinschaft die Europäische Union. Es folgten Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (JI): zur Einrichtung von Europol (für die erste Maßnahmen bereits vor Maastricht ergriffen wurden), zu Auslieferung und Korruption, Visumspflicht, Aufenthaltstitel u.v.m. Hinter den Kulissen führten die Mitgliedstaaten im Rat vertrauliche Gespräche, um die Koordinierung zu verbessern und gemeinsame Aktivitäten zu verstärken, einschließlich einer Partnerschaft zwischen der EU und den USA.

Die JI-Politik wurde abgeschirmt, indem eine dritte Säule geschaffen wurde, über die es keine wirksame parlamentarische und demokratische Kontrolle gab (die erste Säule befasste sich mit der EU-Wirtschaftspolitik und die zweite mit der Außenpolitik; in der zweiten und dritten Säule spielten die Mitgliedstaaten eine dominierende Rolle).¹ Es existierte also kein Gegengewicht zu den Forderungen von Innenministerien, Polizei und Grenzbehörden, die für die Ausarbeitung und Koordinierung der JI-Maßnahmen zuständig waren und deren Perspektive vorrangig auf Sicherheit ausgerichtet war.

¹ Bunyan, T.; Busch, H.; Guild, E.; Peers, S.: The impact of the Amsterdam Treaty on justice and home affairs issues, EU-Parlament, Brüssel 2000, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2000/228145/IPOL-LIBE_ET\(2000\)228145_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2000/228145/IPOL-LIBE_ET(2000)228145_EN.pdf)

Von Maastricht über Amsterdam nach Tampere

1995 schuf der Amsterdamer Vertrag die institutionellen Grundlagen für die bevorstehende EU-Osterweiterung. Die Gesetzgebung in den Bereichen Asyl, Grenzkontrollen, Visa und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wurde von der dritten in die erste Säule verlagert, wodurch das Europäische Parlament (EP) neben dem Rat Mitentscheidungsbefugnisse erhielt. Die EU galt fortan als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR), in dem der freie Personenverkehr durch die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen gewährleistet ist und dazu ausgleichende Maßnahmen in Bezug auf Außengrenzen, Asyl, Migration sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität getroffen wurden.² Zu dieser Zeit wurde das heutige Lagezentrum INTCEN, das Informationen nationaler Geheimdienste und anderer Behörden auswertet, zusammen mit dem EU-Militärstab in die EU-Architektur aufgenommen.³ Das INTCEN spielt neben Europol eine Schlüsselrolle bei der Erstellung EU-weiter Bewertungen zu „Bedrohungen“.

Die Entwicklung des RFSR wurde durch Fünfjahrespläne vorangetrieben, von denen der erste 1999 auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere (Finnland) angenommen wurde.⁴ Die damaligen Ratsschlussfolgerungen behandelten bekannte Themen: ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS), die Bekämpfung der Kriminalität, die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsurteilen, eine stärkere Integration der JI-Bereiche in außenpolitische Maßnahmen u.v.m. Die Schlussfolgerungen von Tampere sind ein Beispiel für eine von Innenministerien und Polizeibeamt*innen dominierte Politikgestaltung.⁵ Während frühere Ansätze davon ausgingen, dass es sich bei Asyl und Einwanderung „um unterschiedliche Bereiche handelt, die unterschiedliche Ansätze und Lösungen erfordern“,⁶ wurden nun die „getrennten, aber eng miteinander verbundenen Themen Asyl und Migration“ betont.⁷ Dies legte den Grundstein, Phänomene wie Terrorismus, Reiseverkehr, Hooliganismus, politische Proteste usw. in den Zuständigkeitsbereich der JI-Politik aufzunehmen.

2 EU-Amtsblatt Nr. C 325 v. 24.12.2002 S. 0057 - 0058

3 Jones, C.: Secrecy reigns at the EU's Intelligence Analysis Centre, London 2013, www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-223-eu-intcen.pdf

4 www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm

5 Statewatch briefing September 2003, www.statewatch.org/media/documents/news/2003/sep/tampere.pdf

6 Amtsblatt Nr. C 019 v. 23.1.1999 S. 0001 - 0015

7 Bunyan u.a. a.a.O. (Fn. 1)

Terrorismus, Migration und Asyl

Der „Krieg gegen den Terror“ nach dem 11. September 2001, gefolgt von Anschlägen auf europäischem Boden in Madrid (11. März 2004) und London (7. Juli 2005) brachte den Islam mit Terrorismus in Verbindung, was zu einer Angstmacherei gegen ethnische Minderheiten und Migrant*innen führte. „Sicherheit“ spielte in den Vorschlägen der EU für eine „gemeinsame Politik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung“,⁸ die im November 2001 vorgestellt wurden, abermals eine wichtige Rolle und war die Grundlage für Antiterrormaßnahmen, die als Reaktion auf die Anschläge ergriffen wurden. Dazu gehörten eine weitreichende Definition von Terrorismus, ein Fahrplan zur „Antiterrorsicherung“ der Asyl- und Migrationspolitik, eine gemeinsame Liste verbotener Organisationen sowie der Ausbau der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.⁹ Zugleich bot der „Krieg gegen den Terror“ auch Rüstungsunternehmen lukrative Möglichkeiten, waffenfähige Technologie für die „innere Sicherheit“ zu vermarkten.

Den Zusammenhang zwischen Terrorismus, Migration und Asyl bekräftigte das Haager Programm von 2005.¹⁰ Dort hieß es, „Freiheit, Recht, Sicherung der Außengrenzen, innere Sicherheit und Verhütung des Terrorismus sollten daher als ein für die Union insgesamt unteilbares Ganzes betrachtet werden“. Das Programm begrenzte die Evaluierung bestimmter Maßnahmen, indem politische Richtungsentscheidungen davon ausgeschlossen blieben. Die Beschränkung der Evaluierung auf „das Funktionalisieren der Maßnahme“ und die Suche nach „Lösungen für Probleme“ bei ihrer Umsetzung verhinderte eine spätere Rücknahme oder auch nur mögliche Änderungen des Ansatzes der Maßnahmen.

Die neuen EU-Rechtsvorschriften im Bereich Justiz und Inneres gewährten den staatlichen Behörden nie dagewesene Befugnisse, die durch Möglichkeiten der Zusammenarbeit und des Grundsatzes des vorausgesetzten gegenseitigen Vertrauens zwischen den staatlichen Behörden wie die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und die poli-

⁸ COM(2001) 672 final v. 15.11.2001

⁹ Hayes, B.; Jones, C.: Catalogue of EU Counter-Terrorism Measures Adopted since 11 September 2001, London o.J., www.statewatch.org/media/documents/news/2013/dec/secile-catalogue-of-EU-counter-terrorism-measures.pdf

¹⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303(01))

zeitliche Zusammenarbeit in Strafsachen verstärkt wurden. Diese Entwicklungen wurden im Rahmen von Initiativen zur Verbesserung der „Rechtshilfe“ vorangetrieben, einem Eckpfeiler des RFSR, der auch auf die USA ausgedehnt werden sollte.¹¹

Das Aznar-Protokoll: Ein Musterbeispiel

Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens unter den EU-Mitgliedstaaten ist auch der Grund für systemische Mängel in der JI-Politik. In den späten 1990er Jahren schlug der damalige spanische Premierminister José María Aznar vor, dass die Mitglieder der Union den Bürger*innen anderer Mitgliedstaaten kein Asyl gewähren sollten, da demokratische Standards und die EU-Mitgliedschaft per se garantierten, dass es in den betreffenden Ländern keine Menschenrechtsverletzungen oder Verfolgung durch staatliche Behörden gebe. Dieser Verstoß gegen die Normen der Genfer Konvention, die eine Bewertung von Asylanträgen auf der Grundlage individueller Umstände vorschreiben, wurde schließlich durch das Protokoll 24 des Amsterdamer Vertrags in EU-Recht aufgenommen. Demnach ist ausgeschlossen „dass ein Asylantrag eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats von einem anderen Mitgliedstaat nur berücksichtigt oder zur Bearbeitung zugelassen werden“ kann.¹²

So läutete das Aznar-Protokoll einen Wechsel von verdientem zu angenommenem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten ein, untergrub das Asylrecht und garantierte den Mitgliedstaaten die Unterstützung (durch Nichteinmischung) repressiver Bestrebungen. Aznars Vorschlag sollte vor allem die staatliche Verfolgung der ETA sicherstellen, da einige ihrer mutmaßlichen Anhänger*innen oder Sympathisant*innen in anderen Mitgliedstaaten Asyl erhalten hatten (wie etwa in Frankreich während der Präsidentschaft von Mitterand 1981-1995). Die Annahme, dass die EU-Länder grundsätzlich sicher vor Verfolgung seien, schuf aber auch einen Präzedenzfall für eine spätere gemeinsame Liste „sicherer Drittstaaten“, um Asylanträge aus dort bestimmten Ländern automatisch abzulehnen.

11 Statewatch bulletin, July-October 1997, www.statewatch.org/observatories/1997-2002-the-eu-fbi-telecommunications-surveillance-system/eu-new-convention-on-mutual-assistance-in-criminal-matters

12 Amtsblatt Nr. 115 v. 9.5.2008 S. 0305 - 0306

Störenfriede und Prüm

Die Terrorismusbekämpfung in einem Krisenkontext und die darauf folgenden unbefristeten Sofortmaßnahmen ereigneten sich nicht in einem Vakuum. So wie ethnische Minderheiten (einschließlich EU-Bürger*innen) zu potenziellen Verdächtigen wurden, weil bestimmte äußere Merkmale auf einen irregulären Migrationsstatus hindeuteten, betraf der Begriff „Störenfried“ („Troublemaker“) Gruppen, die von Aktivist*innen und Fußball-Hooligans bis hin zu Menschen reichten, die einen alternativen Lebensstil pflegen oder illegalisierte Substanzen konsumieren.

Vor 2001 gab es bereits Kontrollen von Personen und Reisenden zu Sicherheitszwecken im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Sportveranstaltungen und politischen Versammlungen, einschließlich des vorherigen Informationsaustauschs über „Personen von Interesse“ zwischen den Behörden. Die damalige „Antiglobalisierungsbewegung“, die auch vor einer bevorstehenden Wirtschaftskrise warnte, wurde indes als besondere Sicherheitsbedrohung betrachtet. Die Probleme ihrer polizeilichen Handhabung wurden anlässlich des G8-Gipfels 2001 in Genua deutlich, als 2.093 Personen von den italienischen Behörden an den Binnengrenzen die Einreise verweigert wurde, oft mit fadenscheinigen Begründungen.¹³ Dies war der Auftakt zu einem brutalen Vorgehen der Polizei gegen Demonstrant*innen, das als „Aussetzung der Demokratie“ bekannt wurde. Anschließend folgten immer wieder erneuerte Pläne, die Nutzung des Schengener Informationssystems oder anderer Datenbanken (wie etwa derzeit das Europäische Polizeiregister – EPRIS) auf die Überwachung von Demonstrant*innen als „Störenfriede“ auszuweiten.¹⁴

Der Vertrag von Prüm, der 2005 von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich und Spanien unterzeichnet wurde, läutete eine neue Ära der polizeilichen Zusammenarbeit ein. Die sieben Regierungen vereinbarten zur Bekämpfung schwerer Verbrechen die Abfrage von Fingerabdrücken und DNA-Datensätzen (unter Verwendung alphanumerischer Codes) zwischen nationalen Behörden. Im Rat erhielten sie zuvor keine ausreichende Unterstützung für eine zentrale EU-DNA-Datenbank. Innerhalb kurzer Zeit wurde diese dezentrale

¹³ www.statewatch.org/media/documents/subscriber/protected/sw11n34.pdf

¹⁴ EU to create databases on „suspected“ protestors and all resident „foreigners“, Statewatch v. 28.3.2012, www.statewatch.org/news/2001/november/eu-to-create-databases-on-suspected-protestors-and-all-resident-foreigners

Initiative auf EU-Ebene als „Prüm-Beschluss“ in den Rechtsrahmen der EU übernommen.¹⁵ Nun, 16 Jahre später, will die Kommission in einem erweiterten „Prüm II“ auch Gesichtsbilder einbeziehen, einen zentralen Router für Abfragen schaffen und das System an die „Interoperabilität“ anbinden. Dieses von der Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (eu-LISA) geleitete Projekt sieht unter anderem vor, sämtliche biometriebasierten EU-Datenbanken in einem „Gemeinsamen Identitätsspeicher“ zusammenzufassen und über ein „Europäisches Suchportal“ abfragbar zu machen.¹⁶

Die Seifenblase ist geplatzt

2008 platzte die Wirtschaftsblase, die durch jahrelange schuldengetriebene Spekulationen auf den internationalen Finanzmärkten entstanden war. Die EU verhängte strenge Sparmaßnahmen, besonders die so genannten „PIGS“ (Portugal, Irland, Griechenland und Spanien) wurden davon getroffen. Der 2011 vereinbarte „EU-Fiskalpakt“ verlangte von den Mitgliedstaaten die Einführung verfassungsrechtlicher Vorgaben, um ihre Defizite zu begrenzen. Angela Merkel bemerkte damals, diese „Schuldenbremsen“ seien „verbindlich und für immer gültig“ und könnten auch mit einer parlamentarischen Mehrheit niemals geändert werden.¹⁷

Trotz Protesten, Streiks, Unruhen und Besetzungen konnten die Mitgliedstaaten die von der „Troika“ aus Kommission, Europäischer Zentralbank und IWF geforderte „Haushaltsdisziplin“ durchsetzen. Polizeigewalt gegen Demonstrant*innen und streikende Arbeitnehmer*innen war verbreitet, außerordentliche rechtliche Maßnahmen schränkten bürgerliche Freiheiten ein, insbesondere in Spanien und Griechenland.

Die Reaktion auf die Finanzkrise offenbarte den unsozialen Charakter der von EU-Institutionen und Regierungen verfolgten Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie war ein Beispiel für die Grenzen der „Demokratie“ auf EU-Ebene – nur der irischen Bevölkerung wurde ein Referendum über die Verfassungsänderungen, die der Fiskalpakt erforderte, ermöglicht.

15 Töpfer, E.: Nadelsuche im wachsenden Heuhaufen, Telepolis v. 6.11.2008, www.heise.de/tp/features/Nadelsuche-im-wachsenden-Heuhaufen-3420573.html

16 COM(2021) 784 final v. 8.12.2021

17 Germany to set the terms for saving the euro, Guardian v. 31.1.2012

Von Den Haag nach Lissabon und Stockholm

Bevor der Vertrag von Lissabon 2009 in Kraft trat, beschloss die EU noch eilig viele seit längerem diskutierte Gesetzgebungsinitiativen. Anschließend folgte mit dem Stockholmer Programm 2010 der letzte Fünfjahresplan für den RFSR.¹⁸ „Die EU hat bereits einen gefährlichen autoritären Kurs eingeschlagen, indem sie militarisierte Grenzen, obligatorische proaktive Überwachungssysteme und eine zunehmend aggressive äußere Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingeführt hat“, warnte dazu das inzwischen aufgelöste European Civil Liberties Network (ECLN).¹⁹ „Die laufenden Diskussionen unter den politischen Entscheidungsträgern der EU deuten darauf hin, dass dieser Ansatz in den nächsten fünf Jahren vertieft und ausgeweitet werden wird.“

Das Netzwerk behielt Recht. Die beschriebene Dynamik ist nach wie vor ein zentrales Merkmal des JI-Bereichs, von umfangreichen EU-Datenbanken und Überwachungsmaßnahmen zum Einsatz von Drohnen und automatischen Einreise-/Ausreisensystemen für Grenzkontrollzwecke, von der Erstellung von Passagierprofilen und gemeinsamen EU-Abschiebeflügen bis hin zu EU-Militärpatrouillen im Mittelmeer.

Der Lissabon-Vertrag sollte die gerichtliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof durch die Aufnahme der EU-Charta der Grundrechte und -freiheiten in das EU-Recht verstärken und die Transparenz und die parlamentarische Debatte über Rechtsakte durch die legislative Rolle des EP fördern. Heiner Busch spottete indes über das Demokratiedefizit der EU und beschrieb meisterhaft die Pfadabhängigkeit und die strukturellen Ungleichgewichte in der JI-Politik und im Gemeinsamen Markt, nachdem die niederländischen und französischen Wähler*innen die EU-Verfassung (die später als Lissabon-Vertrag angenommen wurde) in Referenden abgelehnt hatten. In „Die Verfassung ist tot. Lang lebe die Verfassung: Ein EU-Staat im Entstehen“²⁰ legte er dar, wie konkrete Maßnahmen, strukturelle Entwicklungen und Machtverhältnisse konstitutionelle Aspekte einer EU sind, die nunmehr eine greifbare staatliche Form annimmt.

18 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:DE:PDF>

19 ECLN Statement on the EU's Stockholm Programme v. 15.9.2009, www.ecln.org/ECLN-Press-release-Stockholm-Programme-15-April-2009.pdf

20 Busch, H.: The Constitution is Dead: Long Live the Constitution: an EU state in the making, London 2007, www.statewatch.org/media/documents/news/2007/feb/eu-state-heiner-busch.pdf

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde im Rat ein „Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit“ (COSI) geschaffen, der Fortschritte auf technischer und operativer Ebene ermöglichen sollte. Das Stockholmer Programm wies diesem geheimnisvollen Gremium die Aufgabe zu, die „EU-Strategie der inneren Sicherheit“ (ISS) zu entwickeln, zu überwachen und umzusetzen. Der Geltungsbereich der „inneren Sicherheit“ wurde so weit ausgedehnt, dass auch Straßenverkehrsunfälle als relevant eingestuft wurden; „Ladendiebstahl“ und „organisierter Taschendiebstahl“ kamen 2010 hinzu, als der Rat Europol aufforderte, „mobile (umherziehende) kriminelle Gruppen“ ins Visier zu nehmen. Die Initiative richtete sich gegen Sinti*zzze und Rom*nja, die nach einer Rüge Frankreichs durch die Kommission wegen diskriminierender Maßnahmen nun mit der neuen Formulierung umschrieben wurden.²¹

Das Stockholmer Programm enthielt einen „Grundsatz der Verfügbarkeit“, der für Informationen gelten sollte, die von den Behörden für Zwecke der öffentlichen Sicherheit aufbewahrt werden, als ersten Schritt zur Entwicklung der „Interoperabilität“ zwischen EU-Datenbanken.²² Dieser Grundsatz untergrub einen Grundpfeiler des Datenschutzes, nämlich dass personenbezogene Daten nur für den Zweck verwendet werden dürfen, für den sie erhoben wurden.

Politiken, Menschen und Grenzen

Nach Lissabon wurde die Externalisierung der JI-Politik im Einklang mit der „Strategie für die externe Dimension des EU-Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“²³ von 2005 vorangetrieben, um „Bedrohungen“ (wie irreguläre Migration) zu bekämpfen, bevor sie das EU-Gebiet erreichen. Dies bedeutete die Finanzierung, Ausbildung und Verstärkung

21 EU: Council of the European Union intervenes in the France-Roma controversy, Statewatch, 2012, www.statewatch.org/news/2010/october/eu-council-of-the-european-union-intervenes-in-the-france-roma-controversy-proposing-the-targeting-of-mobile-itinerant-criminal-groups-itinerant-travellers-roma; s. a. Ratsdok. 15875/10 v. 5.11.2010, www.statewatch.org/media/documents/news/2010/nov/eu-council-itinerant-criminal-groups-15875-10.pdf

22 EU: „Interoperable“ databases or rather the creation of a centralised Justice and Home Affairs database, www.statewatch.org/news/2019/february/eu-interoperable-databases-or-rather-the-creation-of-a-centralised-justice-and-home-affairs-database

23 COM(2005) 491 final v. 12.10.2005

von externalisierten Zwangsmaßnahmen in Drittstaaten: „Harte“ Grenzen für die Einreise aus Ländern außerhalb der EU für Menschen, aber „weiche“ für die Polizei- und Grenzzusammenarbeit.

Der Vertrag von Lissabon räumte dem EP zwar ein Mitentscheidungsrecht bei Rechtsakten im JI-Bereich ein, doch die „zweite Säule“ (auswärtige und militärische Angelegenheiten) blieb fest unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten. Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden eingesetzt, um die Externalisierung voranzutreiben. Es mangelt seither an demokratischer Aufsicht oder Kontrolle, wenn dabei die repressiven Fähigkeiten von Drittstaaten unterstützt werden; etwa im Mittelmeerraum (wo die EU-Operation „Irinì“ der libyschen Küstenwache hilft, Menschen aufzuspüren, die zu fliehen versuchen) oder bei weiteren antiterrorismus- und migrationsbezogenen Missionen in Afrika.

Neben dem „Krieg gegen den Terror“ ist der (nicht offiziell ausgetragene) Krieg gegen die Migration der wichtigste Vorwand, um die Annahme von EU-Gesetzen, -Politiken und -Befugnissen im Bereich der Sicherheit voranzutreiben. Nach den dramatischen Szenen im Jahr 2015, als mehr als eine Million Menschen auf der Flucht zu Fuß auf EU-Gebiet gelangten, haben die EU-Institutionen und die Regierungen der Mitgliedstaaten mit einem „Nie wieder“ reagiert und die Agenturen, Gesetze und Budgets verstärkt, um diese Vorgabe umzusetzen. Die Vorschriften zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen wurden gelockert, um „Sekundärbewegungen“ von Migrant*innen zu verhindern.²⁴ Positive Werte wie die Freizügigkeit in der EU werden damit den Migrations- und Sicherheitszielen untergeordnet.

Krise als Chance

2015 wurde die Krise der Geflüchteten, die an den EU-Grenzen misshandelt wurden und (wenn sie überhaupt EU-Territorium erreichten) und oft in Lagern ausharren mussten, als Krise der EU und ihrer Mitgliedstaaten umgedeutet. Die Verweigerung des Schutzes für Asylsuchende während des syrischen Bürgerkriegs wurde zu einem strategischen Ziel. Dazu musste ein Krisenkontext aufrechterhalten werden, der es ermöglichte, die Rechtsstaatlichkeit und die Garantien der nationalen Verfassungen in den neuen Kontroll- und Bearbeitungszentren in Italien und Griechenland, den „Hotspots“, zu unterlaufen. Asylbewerber*innen sollten an der

²⁴ COM(2015) 675 final v. 15.12.2015

Einreise gehindert oder als „Illegale“ behandelt und möglichst rasch in ihre Herkunfts- oder Transitländer (Marokko, Tunesien, Türkei, Serbien, Bosnien) zurückgeschickt werden. Autoritäre Regime wie Ägypten wurden bevorzugte Partner der EU, weil sie die Ausreise effektiv verhinderten und die Rückkehr akzeptierten. „Hotspots“ wurden zu einem Synonym für diese Rechtsverletzungen, aber das Bestreben, Menschen von den wohlhabenderen nördlichen EU-Staaten fernzuhalten, findet sich auch in den Plänen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems durch die Einführung von Kontrollverfahren an den Grenzen wieder.

Die sogenannte Migrationskrise, die Terroranschläge in Belgien und Frankreich in den Jahren 2015 und 2016 und die Rückkehr „ausländischer Kämpfer“ aus dem Irak und Syrien haben für immer mehr Macht der EU-Agenturen Frontex und Europol gesorgt, obwohl es in ihren Missionen und Einsätzen nachweislich häufig zu Machtmissbrauch und rechtswidrigen Praktiken (etwa Zurückweisungen) kommt.²⁵

Strukturelle Krisenbewältigung und blindes Vertrauen

Nachdem also verschiedene Krisen genutzt wurden, um bestehende Pläne voranzutreiben, wird nun ein Rahmen entwickelt, um die Ankunft von Migrant*innen an den EU-Grenzen systematisch als Krise zu behandeln. Die EU-Institutionen haben dazu Narrative und Konzepte entwickelt, die kaum glaubwürdig sind und die Rolle der EU bei der Entmenschlichung von Menschen auf der Flucht verschleiern. So wurden eine libysche Küstenwache und Seenotrettungszone aufgebaut, obwohl das Land keine einheitliche Regierung hat. Geflüchtete an den EU-Grenzen (von Griechenland bis zu den nordöstlichen Mitgliedstaaten) werden als „hybride Angriffe“ oder „Waffe“ bezeichnet. Zu den neuen Begriffen, die nach 2020 geprägt wurden, gehört die „Instrumentalisierung“ von Migrant*innen.

Gemeint ist die Strategie benachbarter Drittstaaten, die Verwundbarkeit einer EU auszunutzen die von der Idee einer Migrationssteuerung besessen ist. Libyens Muammar Gaddafi hatte dies genutzt, bevor er gestürzt wurde, und seine Nachfolger, die Türkei und Marokko, haben kürzlich dieselbe Karte gespielt. Die jüngste derartige Krise ereignete sich an den polnischen, litauischen und lettischen Grenzen zu Belarus. Nach der

²⁵ Der Aufgabenbereich von Frontex wurde 2016 und 2019 erweitert, Europol profitiert dieses Jahr von weitgehenden Veränderungen im Rahmen einer ebenfalls neuen Verordnung; siehe dazu die Artikel von Jane Kilpatrick sowie Chloé Berthélémy und Jesper Lund in diesem Heft.

Wiederwahl Alexander Lukaschenkos im Jahr 2020 und der Verhängung von EU-Sanktionen gegen das Land erleichterte das Regime die Bewegung Tausender Geflüchteter – vorwiegend aus dem Mittleren Osten – in Richtung der östlichen EU-Grenzen. Dort wurde abermals eine „Migrationskrise“ ausgerufen, die Kommission präsentierte einen „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten von Lettland, Litauen und Polen“²⁶ zur Aushöhlung von Flüchtlingsrechten; es folgten Überlegungen, dies als Standardreaktion auf derartige „Krisen“ dauerhaft einzuführen. Es bleibt abzuwarten, ob eine politische Einigung über den Vorschlag erzielt werden kann, der Regierung in Polen geht dieser beispielsweise nicht weit genug. In jedem Fall scheint es, dass die Nutzung des Krisen-Narrativs zur Förderung der Integration und Ausweitung der EU-Befugnisse, Politiken und Praktiken im Bereich Justiz und Inneres noch lange nicht vorbei ist.

Die viel offensichtlichere Krise

Die demokratischen Standards in der EU sind im Abnehmen begriffen, was nur zum Teil auf die im Laufe der Zeit entwickelte, autoritäre Migrations- und Sicherheitspolitik zurückzuführen ist. Die aktuelle Pandemie hat diesen Trend verschärft und die Pläne zur Überwachung auch der EU-Bürger*innen mit der bestmöglichen Begründung – der öffentlichen Gesundheit – beschleunigt. Die Kontrolle von Reisen und der Anwesenheit von Menschen auf der Straße (unabhängig von ihrer Nationalität) wurde normalisiert.

Die viel offensichtlichere Krise, nämlich die, in welchem Umfang die Regierungen der Mitgliedstaaten die Rechtsstaatlichkeit untergraben, wird trotz ihrer schädlichen expansiven Auswirkungen auf Geflüchtete, soziale Bewegungen, LGTBQ+ und Roma, Journalist*innen sowie demokratische Standards heruntergespielt. Der im Ji-Bereich geltende Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens ist obsolet geworden, denn mehrere Mitgliedstaaten verdienen dieses Vertrauen nicht mehr. Neue Vorschläge für die Überwachung sozialer Medien zur Bekämpfung von Fake News oder verschlüsselter Telekommunikation sind besorgniserregend für die Zukunft der Meinungsfreiheit. Dies in einer Zeit, in der Journalist*innen immer mehr Verbrechen der Migrationspolitik und Rechtsverletzungen aufdecken, die von den Behörden der Mitgliedstaaten vertuscht werden.

26 COM(2021) 752 final v. 1.12.2021

Mehr Macht, keine Verantwortung?

Der Mega-Agentur Frontex fehlt eine wirkliche Kontrolle

von Jane Kilpatrick

Seit 2004 wurden die Ressourcen und das Mandat der EU-Grenzagentur durch vier aufeinanderfolgende Verordnungen jeweils beträchtlich erweitert. Aber es folgten keine angemessenen Mechanismen, um diese mit rechtlicher oder politischer Rechenschaftspflicht auszugleichen.

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten wurde im Mai 2005 gegründet.¹ 17 Jahre später wurden Aufgabenbereich, Befugnisse und Finanzen von Frontex – oder der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (EBCG), wie sie inzwischen umbenannt wurde – mehrfach ausgeweitet, sie verfügt nun über den größten Haushalt aller EU-Agenturen. Die jüngste Verordnung von 2019 wurde vom EU-Parlament in einem Rekordzeitraum von sechs Monaten verabschiedet, obwohl Frontex etwa beschuldigt wird, in Pushbacks an den See- und Landgrenzen verwickelt zu sein.² Im Jahr 2020, unter neuem Mandat, wurde dies durch eine gemeinsame Recherche von Bellingcat, Lighthouse Reports, Spiegel, ARD und TV Asahi bestätigt.³ Plötzlich schienen Strukturen für die Rechenschaftspflicht zu entstehen, aber bis heute ist unklar, ob sie Frontex wirklich dazu verpflichten, sinnvolle Änderungen vorzunehmen.

1 Verordnung (EU) 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

2 www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Letter-of-concern-from-BVMN-regarding-allegations-of-Frontex-personnel-involved-in-pushbacks1.pdf

3 Walters, N.; Freudenthal, E.; Williams, L.: Frontex at Fault: European Border Force Complicit in 'Illegal' Pushbacks, 23.10.2020, www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks

Zu diesen neuen Strukturen gehören eine interne „Arbeitsgruppe für Grundrechte und rechtliche und operative Aspekte“,⁴ die weit von einer von Menschenrechtsorganisationen geforderten unabhängigen Untersuchung entfernt ist und weder das Grundrechtsbüro noch das Konsultativforum bei Frontex einbezieht;⁵ außerdem institutionelle Untersuchungen der EU (einschließlich der Frontex Scrutiny Working Group (FSWG) des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des EU-Parlaments, einer Untersuchung des Frontex-Managements durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), eines Berichts des EU-Rechnungshofs über die Wirksamkeit der Frontex-Unterstützung⁶ und Untersuchungen der Europäischen Bürgerbeauftragten⁷) sowie internationale Aufmerksamkeit. Mit Blick auf den breiteren Migrationskontext hat der UN-Sonderberichterstatter für die Menschenrechte von Migrant*innen einen Bericht über die Praxis der Pushbacks erstellt, woraufhin er sich im Januar mit dem Grundrechtsbeauftragten von Frontex traf, um die Beteiligung an Pushbacks „und anderen Verletzungen der Rechte von Migranten“ zu erörtern.⁸

Das, was einst zu Frontex werden sollte, wurde ursprünglich 2001 von einigen Mitgliedstaaten als „Europäische Grenzpolizei“ angedacht,⁹ als Instrument der Solidarität für die Kontrolle der EU-Außengrenzen, die sich infolge des Beitritts einer Reihe von Staaten erweitert hatten. Italien, Belgien, Frankreich, Deutschland und Spanien führten dazu eine Machbarkeitsstudie durch, während andere Mitgliedstaaten, darunter Großbritannien, zögerten. Im Dezember 2001 wurde ein Kompromiss formuliert, der die Ausarbeitung von Kooperationsvereinbarungen ermöglichte und in dem die Begriffe „Europäische Grenzpolizei“ oder „Eu-

4 <https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/conclusions-of-the-management-board-on-the-follow-up-of-the-reports-from-the-wg-fralo-the-frontex-scrutiny-working-group-the-european-ombudsman-eca-and-ias-Dqvm0w>

5 <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-welcomes-establishment-of-management-board-working-group-z1aFSC>

6 Europäischer Rechnungshof: Frontex's support to external border management: not sufficiently effective to date, Special Report 08/2021, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58564

7 Europäische Bürgerbeauftragte: How the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) deals with complaints, Fall OI/5/2020/MHZ, www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/57955

8 https://twitter.com/UNSR_Migration/status/1480537655720902656

9 House of Lords Select Committee on European Union, Twenty-Ninth Report, 2003, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/lddeucom/133/13305.htm#n23>

ropäischer Grenzschutz“ nicht erwähnt wurden. Die 2004 vorgeschlagene Verordnung sah stattdessen die Einrichtung einer Logistikagentur vor, die die „operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert“, bei Grenzkontrollen und Schulungen hilft, die Organisation gemeinsamer Operationen unterstützt und Risikoanalysen und Forschungsarbeiten zur Grenzkontrolle und -überwachung entwickelt.¹⁰

Durch Änderungen der Verordnung im Jahr 2011¹¹ konnte Frontex die Fähigkeit der Mitgliedstaaten analysieren, „Bedrohungen und Belastungen an den Außengrenzen“ begegnen und bei „unverhältnismäßigem Druck“ Teams für den Einsatz bilden und Rückführungsaktionen unterstützen. Die Rolle bei der Überwachung und dem Informationsaustausch wurde ebenfalls ausgeweitet, und es wurden Datenschutzklauseln eingeführt. Hinsichtlich der Menschenrechte wurde die Agentur verpflichtet zu berücksichtigen, „dass es sich in einigen Situationen um humanitäre Notfälle und Seenotrettung handeln kann“, außerdem wurde die Pflicht zur Nichtzurückweisung und die Entwicklung einer Grundrechtsstrategie herausgestellt.

Nach der Ankunft vieler Geflüchteter in Europa im Jahr 2015 wurden mehrere Maßnahmen zur Stärkung des EU-Grenzsicherungsrahmens durchgewunken und Frontex im Oktober 2016 in die eingangs beschriebene EBCG umbenannt.¹² Mit der Verordnung von 2016 wurde die Agentur als unabhängige Akteurin in den Bereichen Operationen, Einsatz, Überwachung und Forschung erheblich gestärkt. Frontex sollte auch Fähigkeiten für die Speicherung und den Austausch von Informationen aufbauen und bei der Entwicklung von EUROSUR, dem EU-Grenzüberwachungssystem, mitwirken. Ursprünglich als Mittel zur Rettung von Menschenleben auf See angepriesen, werden die dort eingespeisten Daten unter anderem für Risikoanalysen verwendet. Zu den Aufgaben von Frontex gehört es nun, durch die Überwachung von Migrationsströmen, Risikoanalysen und Schwachstellenbewertungen der

10 Gkliati, M.: The new European Border and Coast Guard: Do increased powers come with enhanced accountability?, in: EU Law Analysis v. 17.4.2019, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/the-new-european-border-and-coast-guard.html>

11 Verordnung (EU) 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 007/2004 des Rates

12 European Agenda on Migration: Securing Europe's External Borders, EU-Kommission v. 15.12.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6332_en.htm

Mitgliedstaaten zur Entscheidungsfindung beizutragen sowie an der Entwicklung und Verwaltung von Forschungs- und Pilotprojekten in den Bereichen Grenzkontrolle, Überwachung und Technologie teilzunehmen.¹³ Frontex organisiert und koordiniert „Gemeinsame Operationen“ und „Schnelle Grenzinterventionen“ und setzt technische Ausrüstung und EBCG-Teams ein, insbesondere zur Unterstützung bei der Überprüfung, Befragung, Identifizierung und Abnahme von Fingerabdrücken von Personen, die an den „Hotspots“ der EU ankommen. Mit dieser 2016er Verordnung wurden Abschiebungen als eine der Hauptaufgaben von Frontex konsolidiert. Die Agentur ist seitdem zuständig für die Koordination und Organisation „Gemeinsamer Rückführungsaktionen“, die Einrichtung von Pools von Rückführungsbeobachter*innen, -begleiter*innen und -spezialist*innen sowie für den Einsatz von Rückführungseinsatzteams (und deren Einsatz in den Mitgliedstaaten).¹⁴

Mit der Verordnung von 2019 wurde die Abschiebebesessenheit der EU vertieft, indem die Aufgaben auf Rückführungsmaßnahmen ausgeweitet wurden.¹⁵ Die operative Schlagkraft der Agentur wurde erheblich gestärkt, indem sie nunmehr mit der Einleitung und Unterstützung von Maßnahmen in allen Phasen des Rückführungsprozesses beauftragt ist – lediglich abgesehen von der souveränen Rückführungsentscheidung selbst. Meistens werden die Einsätze auf Ersuchen eines Mitgliedstaates eingeleitet, aber Frontex kann den Mitgliedstaaten nun auch Einsätze auf der Grundlage ihrer Risikoanalysen vorschlagen. Wenn die Regierungen das Angebot ablehnen, müssen sie dies begründen; wenn „dringende Maßnahmen“ für notwendig erachtet werden, kann der Rat der EU einen Beschluss fassen, der einen Mitgliedstaat dazu verpflichtet, einen Einsatz zu akzeptieren.

Was die Rechenschaftsmechanismen für Beamt*innen bei Rückführungsaktionen angeht, so verwaltet Frontex selbst einen Pool von Grundrechtsbeobachter*innen, von denen einige aus dem eigenen

13 Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, Artikel 8

14 Verordnung (EU) 2016/1624, Artikel 8(1) und 8(1)(l)

15 Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, Artikel 37-42; Rosenfeldt, H.: Establishing the European Border and Coast-Guard: all-new or Frontex reloaded?, in: EU Law Analysis v. 16.10.2016, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html>

Grundrechtsbüro stammen. In ihrer Schlussfolgerung zu einer Untersuchung bekräftigte die Bürgerbeauftragte kürzlich, dass diese aber nicht für die Berichterstattung über das Verhalten der Frontex-Begleiter*innen verantwortlich sein sollten, sondern dass es sich dabei um eine unabhängige Überwachung handeln muss.¹⁶ Die Rolle von Frontex bei der zwangsweisen Abschiebung von Tausenden von Menschen jährlich nimmt zu, mit dem Ziel, jährlich 50.000 Menschen abzuschieben, sowohl mit Charter- als auch mit Linienflügen, und mit einer zunehmenden Beteiligung an sogenannten freiwilligen Rückführungen ab 2020.

Die größte Veränderung mit der Verordnung 2019 ist wohl die Schaffung einer 10.000 Beamt*innen starken „Ständigen Reserve“. Parallel zu diesem Grenzschutzkorps wurde ein technischer Ausrüstungspool eingerichtet, so dass Frontex nun selbst Ausrüstung kaufen und leasen kann. Darüber hinaus hat sie nun das ausdrückliche Mandat, mit Nicht-EU-Staaten überall auf der Welt operativ zusammenzuarbeiten. Bedingung ist eine Statusvereinbarung, die im Rahmen der Verordnung von 2016 ermöglicht wurden¹⁷ und die Frontex bereits mit fünf Westbalkanstaaten abgeschlossen hat. In mehreren Missionen in Albanien, Montenegro und Nordmazedonien wurden diese Abkommen bereits umgesetzt. In den Einsatzländern außerhalb der EU genießen Frontex-Bedienstete straf-, zivil- und verwaltungsrechtliche Immunität für Handlungen, die sie im Rahmen von Operationen begehen.¹⁸ Ob ein solcher Fall vorliegt, entscheidet allein der Exekutivdirektor.

Theoretisch wurde die Einhaltung der Grundrechte durch Frontex mit der Verordnung von 2019 entsprechend gestärkt, und die Wirkungsmöglichkeiten der Agentur wurden erweitert. Bis Dezember 2020 hätten 40 Grundrechtsbeobachter*innen eingestellt werden sollen. Stattdessen räumte der Exekutivdirektor Fabrice Leggeri Plänen zur Erweiterung seines eigenen Kabinetts auf 63 Mitglieder Priorität ein, bis Ende 2021 wurden deshalb nur 20 Beobachter*innen eingestellt. Die Verordnung von 2019 enthält außerdem eine Grundrechtsstrategie und einen Aktionsplan, ein Verfahren zur Meldung schwerwiegender

16 Europäische Bürgerbeauftragte: Entscheidung in OI/4/2021/MHZ, www.ombudsman.europa.eu/en/Entscheidung/en/151369

17 Verordnung (EU) 2019/1896, Artikel 71, Artikel 10(1)(u), Artikel 54 (2)

18 Kilpatrick, J.: Briefing: External action: Frontex operations outside the EU, Statewatch v. 11.3.2021, www.statewatch.org/analyses/2021/briefing-external-action-frontex-operations-outside-the-eu

Zwischenfälle, einen gestärkten Beschwerdemechanismus und einen Überwachungsmechanismus für die Anwendung von Gewalt. Frontex soll auch die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte bei Tätigkeiten an den Außengrenzen und bei der Rückkehr überwachen und mit der EU-Grundrechteagentur zusammenarbeiten, um eine kontinuierliche und einheitliche Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich der Grundrechte zu gewährleisten. Zudem bestimmt die 2019er-Verordnung hohe Standards für die Transparenz und die öffentliche Kontrolle der Grenzverwaltung, und – vielleicht etwas voreilig – Frontex wurde damit beauftragt, nationale Grenzschutzbeamt*innen in EU- und Nicht-EU-Staaten in Bezug auf die Grundrechte zu schulen.

Schutzmaßnahmen auf dem Papier sind jedoch nur dann sinnvoll, wenn sie in der Praxis auch durchgesetzt werden. Wie die Bürgerbeauftragte im Januar 2022 feststellte, ist das Sorgfaltspflicht-Verfahren nur dann ein geeignetes Präventiv-Instrument, wenn es vom Exekutivdirektor bei seiner Entscheidung, eine Operation auszusetzen, zu beenden oder nicht zu starten, berücksichtigt wird – was zum Beispiel bei der Entscheidung über den Soforteinsatz 2020 in Griechenland nicht der Fall gewesen zu sein scheint.¹⁹ Das Verfahren sieht nicht vor, dass nationale Menschenrechtsgremien (wie nationale Ombudsleute) berücksichtigt werden, geschweige denn unabhängige Nichtregierungsorganisationen.²⁰

Der Beschwerdemechanismus wurde seit seiner Einführung verbessert. 2019 wurden die Zulässigkeitsanforderungen erweitert, und es ist nun möglich, dass jede Partei, die eine betroffene Person vertritt, eine Beschwerde einreichen kann. Frontex wird außerdem verpflichtet, ein leicht zugängliches Beschwerdeverfahren anzubieten. Trotzdem kann das Verfahren immer noch nicht als wirklich unabhängig angesehen werden – der Direktor und die Mitgliedstaaten behalten die Hauptbefugnisse über die Bearbeitung der Beschwerden. Sowohl das Frontex-Konsultativforum als auch das Grundrechtsbüro der Agentur wurden immer wieder durch einen Mangel an Ressourcen und eine unkooperative Haltung von Frontex behindert. 2021 drückte die Bürgerbeauftragte deshalb ihr Bedauern darüber aus, dass Frontex bei der Umsetzung der

19 Frontex Consultative Forum: Eighth Annual Report 2020, October 2021, https://frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_Annual_Report_2020.pdf

20 Europäische Bürgerbeauftragte: Entscheidung in OI/4/2021/MHZ

wichtigen Änderungen der Verordnung 2019/1896 „in Verzug geraten ist“, etwa hinsichtlich der Zugänglichkeit zum Beschwerdemechanismus. Sie empfahl eine engere Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die Zulassung anonymer Beschwerden und mehr Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu Ergebnissen von Beschwerden.²¹

Im Januar 2022 schloss die Bürgerbeauftragte eine Initiativuntersuchung zur Einhaltung der Grundrechte und Transparenzverpflichtungen von Frontex im Rahmen der Verordnung von 2019 ab. Sie stellte fest, dass die Mechanismen der Rechenschaftspflicht, die auf die gemeinsamen Operationen von Frontex anwendbar sind, nur dann wirksam sein können, wenn Frontex ausreichende Transparenz bietet, um eine unabhängige Überprüfung zu ermöglichen.²² Und sie kam zu dem Schluss, dass Frontex mit ihren operativen Fähigkeiten, die dem Exekutivdirektor für Entscheidungen über die Einleitung, Aussetzung oder Beendigung einer Operation zur Verfügung stehen, „proaktiv transparent“ sein sollte.

Mangelnde Transparenz ist ein strukturelles Problem von Frontex,²³ und wichtige Informationen, die eine Bewertung der Leistung im Bereich der Grundrechte ermöglichen würden, sind nicht zu erhalten. Es gibt keinen Zugang zu Informationen über die spezifischen Aktivitäten der Agentur, die in den streng vertraulichen Einsatzplänen und Berichten über schwere Zwischenfälle zu finden sind.²⁴ Die FSWG des EU-Parlaments stellte 2021 fest, dass die Agentur es bis dahin versäumt hatte, die Abgeordneten, denen gegenüber sie rechenschaftspflichtig ist, angemessen zu informieren.²⁵ Exekutivdirektor Fabrice Leggeri erschien zwar zweimal zu Anhörungen vor dem Parlament und beantwortete

21 Europäische Bürgerbeauftragte: Entscheidung in OI/5/2020/MHZ, www.statewatch.org/media/2520/document_en_143108.pdf

22 Europäische Bürgerbeauftragte: Entscheidung in OI/4/2021/MHZ

23 European Union Committee: Frontex: the EU External Borders Agency. Report with Evidence (HL 2007–08, 60–III), United Kingdom, House of Lords, www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lddeucom/60/60.pdf

24 Baldaccini, A.: Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea, in: Ryan, B.; Mitsilegas, V. (Hrsg.): Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges, Leiden 2010, S. 229–257

25 Europäisches Parlament, LIBE-Komitee: Working Document; Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, 2021, S. 16, www.statewatch.org/media/2590/ep-frontex-scrutiny-group-final-report-14-7-21.pdf

schriftliche Fragen; sowohl die FSWG als auch der EU-Kommissar für Inneres bekräftigten aber, dass einige seiner Aussagen „im Parlament nicht der Wahrheit entsprachen“.²⁶

Seit der Gründung von Frontex wurden Bedenken darüber laut, dass Einzelpersonen oder Organisationen nur begrenzte Mittel zur Verfügung stehen, um die Agentur für ihre Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen. Wiederholte Anschuldigungen wegen Verwicklung in Menschenrechtsverletzungen und mangelnder Transparenz haben zu Gesetzesänderungen geführt, auf die jedoch bisher keine Verbesserung der Transparenz von Frontex gegenüber dem Parlament oder innerhalb der Agentur in Bezug auf den Grundrechtsschutz folgten.

Nach siebzehn Jahre langen Auseinandersetzungen wird Frontex endlich von regionalen Gerichten untersucht; zwei Verfahren werden derzeit vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verhandelt, und ein Verfahren läuft vor dem Internationalen Strafgerichtshof.²⁷ Dieser und ein weiterer Fall, in dem es um Verbrechen gegen die Menschlichkeit in den Aufnahme- und Identifizierungszentren auf den Inseln der Ägäis geht, zielen auf die Praktiken von Frontex und ihre Folgen für die Grundrechte.²⁸ Nach den Untersuchungen des Parlaments, des Frontex-Verwaltungsrats und der Bürgerbeauftragten und in Erwartung des Ergebnisses der OLAF-Untersuchung und der Überlegungen des UN-Sonderberichterstatters stellt sich nun die Frage: Werden sich die internationalen Gerichte als bissigeres und verbindlicheres Mittel erweisen, Frontex zur Verantwortung zu ziehen?

26 Boddey, D.; Fotiadis, A.: EU border force head faces calls to quite over allegations he „misled“ MEPs, Guardian v. 19.1.2021

27 EU: Frontex asks court to reject human rights case, seeks legal costs from asylum seekers, Statewatch v. 5.1.2022, www.statewatch.org/news/2022/january/eu-frontex-asks-court-to-reject-human-rights-case-seeks-legal-costs-from-asylum-seekers

28 Aversa, I.; Gkliati, M.: Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court – sea deaths v. 6.3.2021, www.statewatch.org/observatories/frontex/frontex-under-scrutiny-inquiries-and-investigations-november-2020-onwards/communication-to-the-office-of-the-prosecutor-of-the-international-criminal-court-sea-deaths; Aversa, I.; Gkliati, M.: Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court – SJAC v. 6.3.2021, www.statewatch.org/observatories/frontex/frontex-under-scrutiny-inquiries-and-investigations-november-2020-onwards/communication-to-the-office-of-the-prosecutor-of-the-international-criminal-court-sjac

Die neue Europol-Reform

Operative Befugnisse ohne Rechenschaftspflicht

von Chloé Berthélémy und Jesper Lund

Die Zeiten, in denen die EU-Agentur für die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung nur den Mitgliedstaaten unterstellt war, sind vorbei. Die jüngste Reform des Europol-Mandats bestätigt den Trend, ihr mehr exekutive Befugnisse und Autonomie zu geben.

Ihren Vorschlag für die jüngste Europol-Reform hat die Europäische Kommission im Dezember 2020 zusammen mit einer neuen Agenda zur Terrorismusbekämpfung veröffentlicht.¹ Die Dokumente belegen ein ehrgeiziges Projekt der europäischen operativen Sicherheitszusammenarbeit. Einst wurde Europol als „unfähig, Schaden anzurichten“,² bezeichnet. Jetzt soll die Agentur neue unabhängige Befugnisse erhalten und große Datenmengen sammeln, verarbeiten und mit nationalen Behörden und privaten Parteien teilen dürfen. Ohne Rechenschaftspflicht und angemessene rechtliche Garantien sollen diese quasi-operativen Befugnisse eingeführt werden.

Europol wurde 1995 als zwischenstaatliche Einrichtung durch ein Übereinkommen gegründet, das die Agentur außerhalb des EU-Rechtsrahmens und der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) stellte. Sie erbt ihre wichtigsten Eigenschaften von früheren Foren der polizeilichen Zusammenarbeit, wie z. B. von der 1975 gegründeten TREVI-Gruppe (Terrorismus, Radikalismus, Extremismus, internationale Gewalt): eine transnationale Netzwerkstruktur, eine Logik der Geheimhaltung mit Schwerpunkt auf dem Informationsaustausch.

1 Kommissionsdokumente COM(2020)796 und COM(2020)795

2 Grewe C.: La convention Europol: l'émergence d'une police européenne?, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg 2001, S. 79-83

Schon kurz nach ihrer Gründung konnte Europol ihre Kompetenzen rasch ausweiten.³ Eine Reihe von Änderungen und Protokollen in den frühen 2000er Jahren erweiterte die Liste krimineller Aktivitäten, für die Europol zuständig war, und ermöglichte die Teilnahme an Gemeinsamen Ermittlungsteams. Europol konnte Informationen von den Mitgliedstaaten anfordern und erhielt Zugang zu EU-Datenbanken wie dem Schengener Informationssystem und dem Visa-Informationssystem.⁴

Diese Schritte drängten Europol in eine operativere Rolle und damit auch zu einer ersten Debatte über die potenzielle Zukunft als föderale Strafverfolgungsbehörde nach Vorbild des US-amerikanischen Federal Bureau of Investigation (FBI). Der damalige deutsche Kanzler Gerhard Schröder forderte Anfang der Jahrtausendwende, Europol „mit exekutiven Befugnissen nach dem Vorbild des Bundeskriminalamtes“ zu stärken.⁵ Auch sein französischer Kollege Lionel Jospin wünschte sich einen „Kern einer operativen Kriminalpolizei auf europäischem Niveau“. 2003, inmitten eines föderalistischen Impulses in der Geschichte der europäischen Integration, sah die französische Nationalversammlung ebenfalls eine solche Umwandlung vor.⁶

Derartige Befugnisse hat Europol jedoch nie erhalten. Der föderalistische Impetus wurde durch die Ablehnung des Verfassungsvertrags im Jahr 2005 zunichtegemacht; der Vorrang der Exekutivfunktion der nationalen Polizeibehörden konnte deshalb nicht aufgehoben werden.

Parlament wird ausgebootet

Jedoch haben die Mitgliedstaaten stets versucht, Europol möglichst wenig parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle zu unterwerfen.⁷ Eilig vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der dem Europäischen

3 Berthelet P.: Europol à l'épreuve du secret. Dépassement du modèle intergouvernemental, respect de l'État de droit et accroissement du contrôle démocratique, *Champ pénal/ Penal field* 2019, <https://doi.org/10.4000/champpenal.10866>

4 Hillebrand C.: Guarding EU-wide Counter-terrorism Policing: The Struggle for Sound Parliamentary Scrutiny of Europol, in: Kaunert, C. et al.: *European Security, Terrorism and Intelligence*, Palgrave Macmillan 2013, S. 96-123

5 „Krimineller Stil“, *Spiegel Online* v. 1.7.2001

6 Assemblée Nationale, *Rapport d'Information déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'avenir d'Europol*, N° 819, Paris 2003, S. 20

7 Lingenfelter K.; Miettinen S.: Obstacles to supranational operational police powers in the European union, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 28, 2021, H. 2, S. 182–191

Parlament eine Rolle als Mitgesetzgeber in der EU-Politik der polizeilichen Zusammenarbeit zuweist, wandelte der Rat das Europol-Übereinkommen 2009 in einen Ratsbeschluss um. Ausgehend von einem rein zwischenstaatlichen Amt wurde Europol durch die undurchsichtige Entscheidungsfindung des Rates als technokratisches Gremium konzipiert, das hinter verschlossenen Türen arbeitet. Dieses Ausbooten des Parlaments verdeutlicht ein weiteres Merkmal der Entwicklung von Europol: ein eklatanter Mangel an Transparenz und Rechenschaftspflicht. Unter den Parlamentarier*innen auf EU- und nationaler Ebene wurden aus diesem Grund schnell Bedenken laut.

Im Zuge der aufeinander folgenden Reformen wurden auch neue Kontrollmechanismen eingeführt. So unterliegt Europol denselben Regeln für den Zugang zu Dokumenten und Transparenz wie andere EU-Organe und -Einrichtungen. Als Europol 2009 den Status einer EU-Agentur erhielt, wurde auch die supranationale Kontrolle verstärkt. Die Agentur unterliegt der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH, das EU-Parlament überwacht den Haushalt. Mit der Verordnung von 2016, der ersten Rechtsvorschrift mit parlamentarischer Mitentscheidungsbefugnis, wurde eine Gemeinsame Parlamentarische Kontrollgruppe aus nationalen und EU-Abgeordneten geschaffen. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) erhielt Befugnisse zur Untersuchung und Durchsetzung der Datenschutzvorschriften von Europol.

Dennoch bleibt die Kluft zwischen einem angemessenen Kontrollniveau und den wachsenden operativen Befugnissen von Europol bestehen. Die EU-Kommission hat die eingeschränkte parlamentarische Kontrolle – etwa der alltäglichen Arbeit von Europol – stets mit begrenzten Befugnissen und der Autonomie der Agentur begründet. Spätestens angesichts der laufenden Reform, die die operativen Kapazitäten und die Initiativbefugnis von Europol erweitern wird, gilt dieses Argument aber nicht mehr.

Reform zur Massenüberwachung

Die Notwendigkeit größerer operativer Befugnisse wurde durch zwei wichtige Ereignisse begründet. Im Jahr 2019 gelangte der EDSB zu der Erkenntnis, dass die Datenerhebung von Europol seit Jahren außerhalb ihrer rechtlichen Grenzen erfolgt. Ein Jahr später ermahnte er die Agentur, dass die Verarbeitung großer Datensätze, die als „Big Data Challenge“ bezeichnet wird, rechtswidrig ist. Im Januar 2022 folgte die Anord-

nung, die unrechtmäßig erlangten Informationen zu löschen.⁸ Denn die personenbezogenen Daten, die Europol als große Datensätze von den Mitgliedstaaten und anderen Quellen erhält, seien nicht auf die in der Verordnung von 2016 zulässigen Kategorien beschränkt. Einer in der Zeitung „Guardian“ veröffentlichten Untersuchung von Lighthouse Reports zufolge umfasst der Datenbestand mindestens 4 Petabyte, was einem Fünftel des gesamten Inhalts der US Library of Congress entspricht.⁹ Dies ist für eine Polizeibehörde, die eigentlich gezielte Informationen sammeln soll, in jeder Hinsicht übertrieben.

Dessen ungeachtet will die Kommission, dass Europol diese Beschränkungen „ausnahmsweise“ umgehen darf. Der Verordnungsvorschlag passt das Gesetz an bestehende, rechtswidrige Praktiken an. Dabei macht sich die Kommission den staatlichen Zugang zu mehreren verschlüsselten Messengerdiensten wie EncroChat¹⁰ und SkyECC¹¹ durch Polizeien und Geheimdienste aus EU-Mitgliedstaaten zunutze. Ihr massenhaftes Hacken („Bulk hacking“) führte zur Sammlung riesiger Datenmengen und erfordert ausreichende Data-Mining-Kapazitäten, um diese sinnvoll zu erschließen.¹² Europol ist zuständig, dieses Material an Mitgliedstaaten weiterzugeben und koordiniert grenzüberschreitende Ermittlungen.

Neue Rechtsgrundlage für große Datensätze

Die Datenschutzbestimmungen der geltenden Europol-Verordnung verlangen, dass jede gespeicherte Person eine nachgewiesene Verbindung zu einer kriminellen Tätigkeit haben muss, sei es als Verdächtige, potenzielle künftiger Straftäter*in, Zeug*in, Opfer, Kontakt- und Begleitperson oder Informant*in. Für jede der sechs Kategorien betroffener Personen enthält Anhang II der Europol-Verordnung eine erlaubte Liste per-

⁸ https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/press-releases/2022/edps-orders-europol-erase-data-concerning_en

⁹ A data ‘black hole’: Europol ordered to delete vast store of personal data, Guardian v. 10.1.2022

¹⁰ How Police Secretly Took Over a Global Phone Network for Organized Crime, Vice v. 20.7.2020

¹¹ Pressemitteilung Europol v. 19.11.2021

¹² Es handelt sich dabei um ein tiefgehendes Ermittlungsinstrument, bei dem ein ganzes Netzwerk infiltriert und auf die Daten aller beteiligten Personen zugegriffen wird, die dann analysiert werden; dies betrifft auch Personen, die nicht verdächtig sind.

sonenbezogener Daten. So soll der Grundsatz der Datenminimierung umgesetzt und sichergestellt werden, dass Europol keine großen Mengen an Informationen über unschuldige Personen speichert.

Dieses Erfordernis einer gezielten Datenerhebung muss auch von Behörden der Mitgliedstaaten gewährleistet werden, bevor sie Informationen an Europol übermitteln. Big-Data-Analysen, bei denen Datensubjekte in großen unstrukturierten Datensätzen erst in einer späteren Analysephase kategorisiert werden, sind nach den derzeitigen Vorschriften also nicht zulässig. Der aktuelle Verordnungsvorschlag erweitert die Möglichkeiten von Europol, große, unstrukturierte Datensätze zu erhalten und zu verarbeiten, jedoch erheblich. Zu den geplanten Datenquellen gehören private Stellen wie Kommunikations-, Bank- und Verkehrsunternehmen.

Die zulässigen Kategorien betroffener Personen in Anhang II werden an sich nicht geändert, doch wird Europol gestattet, von geltenden Datenschutzvorschriften abzuweichen. Europol darf große Datensätze vorübergehend zu dem Zweck verarbeiten, um festzustellen, ob personenbezogene Daten den Anforderungen des Anhangs II genügen. Ergibt die Vorabanalyse, dass diese nicht den Bestimmungen entsprechen, müssen sie gelöscht werden. Der verbleibende Teil kann jedoch gespeichert werden. Dies wird die wahllose Datenerhebung erleichtern, um unbekannte Personen von Interesse zu finden, deren Daten dann von Europol rechtmäßig verarbeitet werden können.

Obwohl Europol weder über eigene Ermittlungskapazitäten noch über Zwangsbefugnisse verfügt (wodurch es sich etwa von einem „europäischen FBI“ unterscheidet), weist sie zunehmend Gemeinsamkeiten mit Geheimdiensten auf. Die aktuelle Reform verstärkt diese Entwicklung. Damit wird Europol dem Modus Operandi von Diensten wie der National Security Agency in den USA ähnlich. Das birgt die Gefahr, dass kritische Schutzmaßnahmen im Strafprozessrecht und die Unschuldsvermutung umgangen werden.¹³ Im Fall EncroChat gab Europol die wahllos gesammelten Kommunikationsdaten etwa an Mitgliedstaaten weiter, auch wenn dies nach ihrem innerstaatlichen Recht umstritten ist.

¹³ vgl. EDRI-Positionspapier zur Umwandlung von Europol in eine Massenüberwachung im Stil der NSA: <https://edri.org/wp-content/uploads/2021/06/Recommendations-on-the-revision-of-Europols-mandate.pdf>

Die vorgeschlagene Verordnung enthält auch keine Garantien oder Beschränkungen für die eigentliche Erhebung der Daten, die sogar von Geheimdiensten in einem Drittstaat außerhalb der EU-Rechtsordnung erfolgen kann. Dies birgt die Gefahr von Eingriffen in das Recht auf Datenschutz und andere Grundrechte, die gegen die Grundrechte-Charta verstoßen. Wie die Urteile des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung¹⁴ zeigen, reicht es nicht aus, dass das EU-Recht den Zugang zu den für Strafverfolgungszwecke gespeicherten Daten begrenzt. Auch die polizeiliche Datenerhebung selbst muss auf das absolut Notwendige beschränkt werden.

Europol darf diese Vorschriften aber laut dem Verordnungsvorschlag umgehen, wenn es eine Ermittlungsakte von einem Mitgliedstaat, der Europäischen Staatsanwaltschaft oder einem Drittstaat erhalten hat und zu der Einschätzung gelangt, dass die operative Analyse ohne die Verarbeitung personenbezogener Daten, die nicht mit Anhang II übereinstimmen, nicht möglich wäre. Europol soll also ermächtigt werden, sich selbst von dem Verbot der Verarbeitung von Daten über Personen, die nicht mit einer kriminellen Tätigkeit in Verbindung stehen, zu befreien, wenn es seine operativen Analysemöglichkeiten einschränkt. Dadurch wird der Zweck der erwähnten Beschränkungen fragwürdig. Denn es ist schwer vorstellbar, dass Europol sich aus eigener Abwägung gegen seine eigenen operativen Interessen entscheidet und in solchen Fällen personenbezogene Daten nur innerhalb der üblichen rechtlichen Grenzen verarbeitet.

Vorausschauende Polizeiarbeit als neue Norm?

Die vorgesehenen Änderungen werden weitreichende Auswirkungen auf die Tätigkeit von Europol und die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten haben. Der Vorschlag institutionalisiert das Paradigma der prädiktiven Polizeiarbeit („Predictive Policing“), das oft mit der berühmtesten US-Big-Data-Analyse-Firma Palantir in Verbindung gebracht wird (deren Software Europol ebenfalls beschafft hat). Gleichwohl fehlt eine angemessene demokratische Debatte über die Folgen dieser Entwicklung, darunter die unverhältnismäßigen Auswirkungen auf rassifizierte und marginalisierte Gemeinschaften, die eine prädiktive

¹⁴ EDRI: Data Retention Revisited, Brussels 2020, https://edri.org/wp-content/uploads/2020/09/Data_Retention_Revisited_Booklet.pdf

Polizeiarbeit bekanntermaßen hat.¹⁵ Diese Auswirkungen gehen über Europol selbst hinaus, da die Agentur mit ihrer Big-Data-Infrastruktur auch Mitgliedstaaten unterstützt. Dies könnte dazu führen, dass prädiktive Polizeiarbeit auf nationaler Ebene durch die Hintertür eingeführt wird.

Die Konzentration auf Big Data wird sich unweigerlich auf die Genauigkeit der in den Datenbanken von Europol gespeicherten personenbezogenen Daten auswirken. In der Recherche von Lighthouse Reports wird ein niederländischer politischer Aktivist erwähnt, der fälschlicherweise auf eine nationale Überwachungsliste gesetzt wurde, die mit Europol geteilt wurde. Viele nationale Fahndungslisten weisen eine geringe Datengenauigkeit auf, und diese Probleme können sich nur noch verschlimmern, wenn diese an Europol weitergeleitet und mit prädiktiven polizeilichen Systemen analysiert werden, um die Nadel (z. B. unbekannte Verdächtige) in einem ständig wachsenden Heuhaufen zu finden. Das Ausmaß dieses Problems lässt sich nur schwer abschätzen, da Personen, die auf derartigen Listen stehen, selten benachrichtigt werden.

Das Paradigma der prädiktiven Polizeiarbeit wird durch das ebenfalls vorgeschlagene Mandat, das die Rolle von Europol in den Forschungs- und Innovationsinitiativen der EU bestimmt, weiter gefestigt. Europol soll seine bestehenden Datenbanken für die Entwicklung von Algorithmen und KI-Technologien nutzen dürfen. Entsprechende Datenschutzgarantien sind vage und die Aufsichtsfunktion durch den EDSB ist begrenzt. Personenbezogene Daten, die im Rahmen der Forschungen verarbeitet werden, können nicht verwendet werden, um Entscheidungen zu treffen, die diese Personen betreffen. Das hindert Europol jedoch nicht daran, die daraus resultierenden Algorithmen für Maßnahmen zu verwenden, die dieselbe *Gruppe* von Personen betreffen.

Ein bemerkenswerter Aspekt des Vorschlags ist auch der fast vollständige Mangel an Übereinstimmung mit dem wegweisenden Legislativvorschlag der Kommission für eine KI-Verordnung vom April 2021, in dem prädiktive Polizeiarbeit als risikoreich angesehen wird.¹⁶ Auch das EU-Parlament bleibt hierzu indifferent. Zur gleichen Zeit, als die Abge-

¹⁵ Dies wird deutlich in dem Bericht „The Hardwiring of Discriminatory Policing Practices across Europe“ des Europäischen Netzwerks gegen Rassismus vom November 2019, www.enar-eu.org/IMG/pdf/data-driven-profiling-web-final.pdf

¹⁶ Kommissionsdokument COM(2021)206

ordneten einen bahnbrechenden (aber nicht bindenden) Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres an, der sich gegen KI zur Vorhersage von kriminellm Verhalten ausspricht, erhielt Europol einen Blankoscheck für die Nutzung von Personendaten in der KI-Forschung.¹⁷

Operative Macht für EU-Agenturen

Im Jahr 2006 beschrieb Mark Holzberger in CILIP Frontex, die Agentur für die Grenz- und Küstenwache, als „kleine Schwester von Europol“, da sie in Bezug auf die operativen Kapazitäten nur langsam aufhole.¹⁸ Während Europol vor zehn Jahren noch als „die größte der Agenturen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ galt,¹⁹ sieht es heute ganz anders aus. Angesichts einer angeblichen „Migrationskrise“ profitiert Frontex von einer erheblichen Ausweitung ihrer Aufgaben sowie in der enormen Aufstockung der finanziellen und personellen Ressourcen.²⁰ Davon profitiert aber auch Europol. Laut mehrerer Kooperationsvereinbarungen²¹ soll Frontex Europol mit Informationen versorgen, die über das Überwachungsnetzwerk EUROSUR gesammelt wurden, sowie mit personenbezogenen Daten von Verdächtigen grenzüberschreitender Straftaten. Berichten zufolge überprüft Europol Migrant*innen in Lagern in Italien und Griechenland und speichert seit 2016 Daten von „Zehntausenden von Asylbewerbern“ in ihren strafrechtlichen Datenbanken, selbst wenn keine Verbindung zum Terrorismus festgestellt wurde.²²

Trotz des Widerstands der Mitgliedstaaten, ihre souveränen Vorrechte in den Bereichen Grenzkontrolle und innere Sicherheit aufzugeben, bewegen sich beide Agenturen im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ mit ähnlichem, anhaltendem Tempo, in dieselbe Richtung: hin zu größeren operativen Aufgaben.

¹⁷ Baudrihay-Gérard L.; Berthélémy C.: MEPs poised to vote blank cheque for Europol using AI tools, EUObserver v. 21.10.2021, <https://euobserver.com/opinion/153276>

¹⁸ Bürgerrechte & Polizei/CILIP Nr. 84 (H. 2/2006), S. 56-63

¹⁹ Boehm F.: Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards Harmonised Data protection Principles for Information Exchange at EU-level, Berlin 2012

²⁰ Siehe den Beitrag von Jane Kilpatrick auf S. 14 in diesem Heft.

²¹ „Strategic Cooperation Agreement“ (2008), „Agreement on Operational Cooperation“ (2015), „Statement of Principles for collaboration between Europol and Frontex“ (2018)

²² Guardian v. 10.1.2022

(Ver)wachsende Datenbanken

Digitale Grenzen als Integrationsprojekt

von Eric Töpfer

Die Zahl der großen IT-Systeme der EU zur Kontrolle von Grenzen, Migration und Kriminalität wird sich in den kommenden Jahren verdoppeln. Zugleich werden sie mit dem Ziel, die Datenbanken interoperabel zu machen, immer enger zusammengeführt. Allen Widerständen zum Trotz sind die Kommission und ihre Agenturen die Gewinner dieser Entwicklung. Verlierer sind insbesondere jene, die nicht das Privileg der Unionsbürgerschaft haben.

Seit 27 Jahren brummen in einem Bunker bei Straßburg die Server des Schengen-Informationssystems (SIS). Gedacht war das polizeiliche Fahnungssystem als „Ausgleichsmaßnahme“ für den befürchteten Sicherheitsverlust durch den Wegfall der Grenzkontrollen zwischen den Schengen-Staaten. Sein Personendatenbestand wird seit jeher durch Ausschreibungen von Nicht-EU-Bürger*innen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung dominiert. 2003 gesellte sich die zentrale Einheit für Eurodac hinzu, ein automatisches Fingerabdruckidentifizierungssystem (AFIS) zur biometrischen Erfassung von Asylsuchenden und irregulären Migrant*innen. Zwar dient Eurodac primär der Umsetzung des Dublin-Regimes und soll sicherstellen, dass Asylanträge im Land der Ersteinreise bearbeitet werden. Da die Verordnung von 2000 es den teilnehmenden Staaten aber freistellte, auch Menschen zu erfassen, die im Hinterland beim unerlaubten Aufenthalt erwischt werden, zielte Eurodac von Anfang an auch auf die Kontrolle irregulärer Migration. Im Jahr 2011 nahm das Visa-Informationssystem (VIS) seinen Betrieb auf, das der alphanumerischen und biometrischen Registrierung von Menschen dient, die Anträge auf EU-Kurzzeitvisa stellen. Etwa 80 Millionen Personendatensätze waren Ende 2020

in den drei Systemen erfasst: 73 Mio. im VIS,¹ 5,8 Mio. in Eurodac² und etwa 965.000 im SIS.³ Bereits seit Mitte der 2000er Jahre plant die EU den weiteren Ausbau von SIS, Eurodac und VIS, den Aufbau neuer Datenbanken und die enge Verschränkung all dieser Systeme.⁴

SIS: Schengens digitaler Wachturm

Das SIS wurde erstmals 2006 erweitert, indem neue Kategorien für Sachfahndungen aufgenommen wurden und Staatsanwaltschaften, KfZ-Zulassungsstellen, Europol und Eurojust als neue Nutzende neben Polizei-, Grenz-, Zoll-, Visa- und Ausländerbehörden Lese-Rechte erhielten.⁵

Mit der „zweiten Generation“ des SIS, die 2006/2007 beschlossen,⁶ aber erst bis 2013 technisch umgesetzt wurde, hielten biometrische Merkmale Einzug, indem die Datenkategorien um Fingerabdrücke und Gesichtsbilder ergänzt wurden. Seitdem dürfen auch Verknüpfungen zwischen Ausschreibungen hergestellt werden und so z. B. Personen einem gesuchten Fahrzeug zugeordnet werden. Wurden die biometrischen Daten zuerst nur genutzt, um die Identität von Personen zu verifizieren, die bereits durch eine alphanumerische Suche im Datenbestand des SIS gefunden wurden, wurde im März 2018 mit dem Start des AFIS im SIS die rechtliche Option umgesetzt, Menschen allein durch Abgleich ihrer Fingerabdrücke mit dem Datenbestand des SIS zu identifizieren.⁷

Der Schritt zur vorerst letzten Ausbaustufe des SIS wurde genommen, als 2018 nach knapp zweijährigen Verhandlungen drei neue Verordnungen verabschiedet wurden, die bis Ende 2021 schrittweise in Kraft getreten sind.⁸ Gebracht haben sie neue Ausschreibungs- und Datenkategorien: So sind die teilnehmenden Staaten nun verpflichtet, jede „Rückkehrentscheidung“ ans SIS zu melden, um es Betroffenen zu erschweren, sich

1 eu-LISA: Consolidated Annual Activity Report 2020, Tallinn, August 2020, S. 38

2 eu-LISA: Eurodac – 2020 Annual Report, Tallinn, November 2021, S. 23

3 eu-LISA: SIS II – 2020 Statistics, Tallinn, März 2021, S. 10

4 KOM(2005) 597 endg. v. 24.11.2005

5 Verordnung (EG) Nr. 871/2004 vom 29.4.2004 und Beschluss 2005/211/JI des Rates vom 24.2.2005, in Kraft ab März 2006

6 Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 v. 20.12.2006 sowie Beschluss 2007/533/JI des Rates v. 12.6.2007

7 eu-LISA: Report on the Technical Functioning of Central SIS II 2017-2018, Tallinn 2019, S. 10

8 Verordnung (EU) 2018/1860, Verordnung (EU) 2018/1861 und Verordnung (EU) 2018/1862 v. 28.11.2018, s. a. Monroy, M.: 220 Abfragen pro Sekunde. Das Schengener Informationssystem wächst dynamisch, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 121 (April 2020), S. 67-74

durch Untertauchen einer Abschiebung zu entziehen. Verpflichtend wurde auch die Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung in nicht sicherheitsrelevanten Fällen, die bis dahin lediglich auf freiwilliger Basis stattfand. Außerdem können mit Finger- und Handabdrücken, die als Spuren an Tatorten gefunden wurden, erstmals Daten von Personen gespeichert werden, die nicht namentlich bekannt sind. Neu sind die Möglichkeiten, Personen zur Befragung auszuschreiben und Menschen präventiv ans SIS zu melden, die zu ihrem eigenen Schutz am Reisen gehindert werden sollen. Zudem können zur Fahndung ausgeschriebene Personen als selbstmordgefährdet, als Gesundheitsgefahr oder als an terroristischen Aktivitäten Beteiligte markiert und DNA-Profile von Vermissten eingestellt werden.

Einbürgerungs- und Waffenbehörden sowie die Zulassungsstellen für Wasser- und Luftfahrzeuge wurden in den Kreis zugriffsberechtigter Stellen aufgenommen, und Europol hat nun lesenden Zugriff auf den gesamten Datenbestand des SIS. Gleiches gilt mit den drei neuen Verordnungen erstmals auch für Frontex-Personal bei Einsätzen zur Grenzkontrolle oder -überwachung oder zur Abschiebung. In Sachen Biometrie wurde die Nutzung des SIS-AFIS zu Identifizierung von Personen, die bislang nur einige Teilnehmerstaaten praktizierten, für verbindlich erklärt, wenn deren Identität durch andere Mittel nicht festgestellt werden kann. Nach dem Vorbild des AFIS soll ein System zur automatisierten Gesichtserkennung implementiert werden, „sobald die technische Möglichkeit dazu besteht“ – zunächst einmal an Grenzübergängen; später kann die Kommission „weitere Umstände“ bestimmen.

Eurodac: Von Dublin zur Kontrolle irregulärer Migration

Auch für Eurodac, das bereits durch die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 trotz massiver Kritik im Juli 2015 für Abfragen zur Verhütung und Verfolgung von schweren Straftaten durch nationale Polizeien, Staatsanwaltschaften und Europol geöffnet worden war, steht ein weiterer Ausbau an: 2016 hatte die Kommission Vorschläge vorgelegt,⁹ die zum einen auf eine deutliche Intensivierung der Erfassung und Verarbeitung der Daten von irregulären Migrant*innen abzielten, um das System ausdrücklich in den Dienst der Migrationskontrolle und einer europäischen Abschiebungspolitik zu stellen – nicht zuletzt auch durch die Möglichkeit, Eurodac-Daten zur „Re-Dokumentierung“ an Drittstaaten zu übermitteln. Zum anderen

⁹ COM(2016) 272 final v. 4.5.2016

will die Kommission die Altersgrenze für die biometrische Registrierung von 14 auf sechs Jahre absenken, das System durch die Erweiterung um Lichtbilder und Software für automatisierte Gesichtserkennung auf multimodale Biometrie umrüsten und zudem alphanumerische Informationen wie Namen, Nationalität und Geburtsdaten ergänzen, so dass es insbesondere für die Polizei, die Eurodac bisher wenig nutzt, zu einem veritäblen Informationssystem würde. Daneben sollen Frontex-Beamt*innen und Expert*innen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (Anfang 2022 in der EU-Asylagentur aufgegangen) schreibenden Zugriff erhalten, um Geflüchtete, die sie etwa in „Hot Spots“ an den Außengrenzen registrieren, in Eurodac erfassen zu können.

Nachdem das Europäische Parlament eine separate Zustimmung zur neuen Eurodac-Verordnung bis zu seiner Neuwahl 2019 verweigert hatte, um diese nicht als Faustpfand in den Verhandlungen um die „Reform“ des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems aus der Hand zu geben, legte die Kommission im September 2020 einen geänderten Vorschlag vor.¹⁰ Aufbauend auf dem Vorschlag von 2016 legte sie dabei noch eine Schippe drauf: U. a. sollen die angelieferten Fingerabdruckdatensätze automatisiert zu einer Sequenz aller zu einer Person gespeicherten Vorgänge verknüpft werden; die Daten über Personen sollen um zusätzliche Hinweise über die Ablehnung eines Asylantrags und die Erteilung eines Visums oder eine „freiwillige Rückkehr“ ergänzt werden können. Vorgeschlagen wurde außerdem, Menschen, die im Rahmen des geplanten „Screenings“ von Geflüchteten unter Verdacht geraten, als „Gefahren für die innere Sicherheit“ zu flaggen. Obwohl der Rat Druck macht, den Entwurf für die Eurodac-Verordnung separat zu verhandeln, ist derzeit unklar, wann und wie sich das Parlament entscheiden wird. Der grundsätzliche Umbau Eurodacs vom technischen Rückgrat des Dublin-Regimes zu einem Mehrzwecksystem für die möglichst lückenlose Registrierung und Kontrolle von Geflüchteten wird dabei aber kaum zur Debatte stehen.¹¹

VIS: Ein Ausländerzentralregister für die EU

Die Aufrüstung des VIS begann bereits, als es noch nicht einmal richtig aus der Taufe gehoben war. Weniger als ein Jahr nach der Grundsatzentscheidung über seine Einrichtung¹² votierte der Rat 2005 dafür, es auch

10 COM(2020) 614 final v. 23.9.2020

11 Vavoula, N.: Transforming Eurodac from 2016 to the New Pact, Brüssel 2020

12 Entscheidung des Rates zur Einrichtung des VIS (2004/512/EG) v. 8.6.2004

für die Verhütung und Verfolgung von schweren Straftaten zu nutzen. Rechtlich umgesetzt wurde diese Entscheidung durch den Ratsbeschluss von 2008.¹³ Die fast zeitgleich verabschiedete VIS-Verordnung erlaubt zudem Abfragen im Rahmen von Asylverfahren und bei polizeilichen Personenkontrollen im Hinterland.¹⁴ Auch wenn die Umnutzung der primär für Visaverfahren erhobenen Daten in der Gesamtbetrachtung nicht groß ins Gewicht fällt, ist sie in absoluten Zahlen durchaus beeindruckend: Zwischen 2017 und 2019 wurde das VIS in knapp 1,6 Mio. Fällen bei Personenkontrollen im Hinterland abgefragt und in etwa 19.000 Fällen zur Abwehr oder Verfolgung von Straftaten.¹⁵

Doch damit nicht genug. 2018 schlug die Kommission eine Änderung der VIS-Rechtsrahmens vor,¹⁶ die nach dreijährigen Verhandlungen 2021 angenommen wurde.¹⁷ Die Inbetriebnahme des modernisierten VIS wird nicht vor Ende 2023 erfolgen, in jedem Fall aber bedeutet sie einen fundamentalen Wandel seiner Funktion. Denn mit seiner Ausweitung auch auf nationale Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel wird sich das VIS mittelfristig zu einem europäischen Ausländerzentralregister entwickeln. Mit der dadurch anstehenden zentralen biometrischen Erfassung auch von dauerhaft in der EU aufhältigen Nicht-EU-Bürger*innen übertrifft das neue VIS sogar das deutsche Ausländerzentralregister, das seit seiner „Ertüchtigung“ durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz von 2016 „nur“ Asylsuchende und irreguläre Migrant*innen biometrisch erfasst. Zusätzlich kommt – ähnlich wie für Eurodac geplant – die Absenkung der Altersgrenze für die biometrische Erfassung von zwölf auf sechs Jahre. Erstmals erhält auch Frontex-Personal Zugriff; abgesenkt werden außerdem die Hürden für Abfragen durch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden.

EES: Datenspeicher für 300 Millionen Reisende

Parallel zum Ausbau der drei großen IT-Systeme wurde gegen erhebliche Widerstände und mit zahlreichen Brüchen der Aufbau vermeintlich „intelligenter Grenzen“ vorangetrieben. Ihre zentrale Komponente soll ein

¹³ Beschluss 2008/633/JI des Rates v. 23.6.2008

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 v. 9.7.2008

¹⁵ eu-LISA: Report on the Technical Functioning of the VIS, Tallinn, August 2020, S. 20-22

¹⁶ COM(2018) 302 final v. 16.5.2018

¹⁷ Verordnung (EU) 2021/1134 und Verordnung (EU) 2021/1152 v. 7.7.2021

Einreise/Ausreisesystem („Entry/Exit System“ – EES) sein. Ursprünglich im Zusammenhang mit der Planung für das VIS und im Tandem mit einem „Registered Traveller Programme“ (RTP) für vorab sicherheitsüberprüfte „bona fide“-Reisende erdacht, gewannen die Pläne mit dem Grenzpaket der Europäischen Kommission von 2008 erstmals an Kontur.¹⁸ Als mit dem „arabischen Frühling“ 2011 die Geflüchtetenzahlen stiegen, machte der Europäische Rat Druck, die Arbeiten zu beschleunigen. Ein erster Anlauf, die kostspieligen Pläne in Recht zu gießen, scheiterte allerdings vor dem Hintergrund der Finanz- und Euro-Krise und aufgrund von grund- und datenschutzrechtlichen Bedenken des EU-Parlaments 2013. Erst unter dem Eindruck der dschihadistischen Anschläge von Paris (2015) und Brüssel (2016) und der großen Flucht vor dem Blutbad in Syrien gewann das Projekt neue Dynamik. Nach Wiedervorlage durch die Kommission einigten sich die EU-Institutionen in nur 20 Monaten und beschlossen 2017 die Einrichtung des EES im Paket mit notwendigen Anpassungen des Schengener Grenzkodex;¹⁹ fallen gelassen wurden dabei allerdings die Pläne für das RTP.

Erfasst werden sollen im EES alle Ein- und Ausreisen von Nicht-EU-Bürger*innen, die Europa mit oder ohne Visum für Kurzaufenthalte besuchen, sowie solche, denen die Einreise versagt wird. Gleichzeitig soll die Pflicht entfallen, die Reisepässe bei der Einreise abzustempeln. Erhofft wird dadurch eine Beschleunigung der Grenzkontrollen, die Detektion von „overstayers“ – Menschen, die ihre zulässige Aufenthaltsdauer überziehen – und bessere Statistiken über das Reisegeschehen. Dafür sollen Name, Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und Informationen zu den Reisedokumenten für drei Jahre in einer zentralen Datenbank gespeichert werden, bei „overstayers“ für fünf Jahre. Mit Blick auf die jährlichen Einreisezahlen wird geschätzt, dass im EES nach Inbetriebnahme binnen kurzem 300 Mio. Personen erfasst sein werden. Zugriff auf diese Daten werden dann nicht nur Grenz-, Visa- und Ausländerbehörden haben, sondern auch weitere von den Teilnehmerstaaten zu benennende Behörden sowie Europol für Zwecke der „Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten“. Zwar dürfte es sich dabei i.d.R. um Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften handeln, anders als bei Eurodac fehlt in der EES-Verordnung jedoch ein ausdrückliches Verbot für den Zugriff von Geheimdiensten. Begrenzt und kanalisiert werden

¹⁸ KOM(2008) 69 endg. v. 13.2.2008

¹⁹ Verordnung (EU) 2017/2226 und Verordnung (EU) 2017/2225 v. 30.11.2017

sollen solche Abfragen über „zentrale Zugangsstellen“, die prüfen, ob die Voraussetzungen für Abfragen des EES erfüllt sind. Wer jedoch glaubt, dass hier eine unabhängige Aufsicht ins Spiel käme, dürfte enttäuscht werden. Bei vergleichbaren Stellen für die Prüfung von Polizeiabfragen in Eurodac und VIS schaut sich die Polizei meist selbst auf die Finger.

ETIAS: Automatisiertes „Screening“ vor Einreise

Flankiert wird der Aufbau des EES durch die Entwicklung eines Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems („European Travel Information and Authorisation System“ – ETIAS), durch das von der Visumspflicht befreite Nicht-EU-Bürger*innen bereits im Vorfeld ihrer Einreise durchleuchtet werden sollen. Insbesondere bei der Kontrolle der Mobilität über die Landgrenzen nach Osteuropa und zum Westbalkan fürchtete die Kommission eine „Informationslücke“²⁰ und legte daher im November 2016 ihren Vorschlag für die Einrichtung von ETIAS vor, der knapp zwei Jahre später verabschiedet wurde.²¹

Sobald ETIAS in Betrieb geht, müssen von der Visumspflicht befreite Reisenden ihren Einreisewunsch vorab online anmelden. Die Angaben zur Person sollen dann automatisiert mit dem SIS, VIS, Eurodac, EES, ECRIS-TCN (siehe unten), Dateien von Europol sowie Interpol abgeglichen und anhand einer von Europol geführten „Watchlist“ und spezifischen Indikatoren überprüft werden, um Gefahren für Sicherheit, öffentliche Gesundheit und unerlaubte Migration zu erkennen. Was genau bei diesem algorithmischen Profiling als Risiko gilt, legt die Kommission – beraten von Frontex, Europol und nationalen Stellen – alle sechs Monate fest. Sollte es bei automatischen Datenabgleich und Profiling zu einem „Treffer“ kommen, werden die Anträge automatisch zur händischen Überprüfung an ETIAS-Stellen weitergeleitet, die aktuell bei Frontex und in den Mitgliedstaaten aufgebaut werden. Ansonsten wird der Einreiseantrag für die Dauer von drei Jahren durch das System genehmigt; so lange werden auch die Daten gespeichert – im Falle einer Verweigerung oder späteren Annullierung für fünf Jahre. So wie die anderen Systeme auch, kann ETIAS auch für Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung abgefragt werden.

²⁰ COM(2016) 205 final v. 6.4.2016, S. 15f.

²¹ Verordnung (EU) 2018/1240 v. 12.9.2018

ECRIS-TCN: Register nicht nur für Drittstaatsangehörige

Der sechste Baustein im Puzzle der IT-Systeme ist das Europäische Strafregister für Drittstaatsangehörige („European Criminal Records Information System – Third Country Nationals“ – ECRIS-TCN). Ergänzen soll es das seit 2012 existierende Netzwerk ECRIS für den europäischen Informationsaustausch von Daten aus nationalen Strafregistern, weil dessen Architektur das schnelle Auffinden von Einträgen zu Nicht-EU-Bürger*innen verhindert. Obwohl Alternativen bestanden, stimmten Rat und Parlament 2019 für die Einrichtung eines zentralen Systems.²² Erfasst werden sollen dann neben allen verurteilten straffälligen Nicht-EU-Bürger*innen auch verurteilte Bürger*innen von EU-Staaten, die daneben die Staatsbürgerschaft eines Drittstaates haben. Unabhängig von bislang existierenden nationalen Regelungen ist zudem die Erfassung von Fingerabdrücken zwingend vorgeschrieben. Getrieben wurden die Pläne für die rassistische Sondererfassung nicht etwa von Erforderlichkeitsüberlegungen, sondern von der Vision, interoperable Systeme zu schaffen.²³

Das Projekt Interoperabilität: Kerndaten für alle Fälle

Schon seit mehr als 15 Jahren geistert der Begriff „Interoperabilität“ durch Papiere der Kommission. In einer Mitteilung von 2005 wird er definiert als „Fähigkeit von IT-Systemen und der von ihnen unterstützten Geschäftsprozesse, Daten miteinander auszutauschen und die gemeinsame Nutzung von Informationen und Kenntnissen zu ermöglichen“ und galt bereits damals als Leitschnur für die langfristige Strategie zur Weiterentwicklung der großen IT-Systeme.²⁴ Im April 2016, auf dem Höhepunkt der sogenannten „Flüchtlingskrise“, war die Zeit dann reif, die Katze aus dem Sack zu lassen. Gemeinsam mit der Wiedervorlage der Pläne zum Aufbau des EES kündigte die Kommission an, „einen Prozess zur Verbesserung der Interoperabilität bestehender Informationssysteme einzuleiten“.²⁵ Obwohl die Ausarbeitung der Details erst in den kommenden Monaten folgte, war die Richtung damit vorgegeben: Das Ziel ist die Schaffung einer zentralen Schnittstelle zur gleichzeitigen Abfrage der großen IT-

²² Verordnung (EU) 2019/816 v. 17.4.2019

²³ Jones, C.: *Disproportionate and discriminatory: the European Criminal Records Information System on Third-Country Nationals (ECRIS-TCN)*, London 2019

²⁴ KOM(2005) 597 endg. v. 24.11.2005, S. 3

²⁵ COM(2016) 205 final v. 6.4.2016, S. 4

Systeme, automatisierte Abfragen von Daten zwischen diesen, der Abgleich der in ihnen gespeicherten biometrischen Daten und die Einrichtung eines „Kernmoduls“ als gemeinsamen Datenspeicher. 2019 wurden die Interoperabilitäts-Verordnungen verabschiedet.²⁶

Konkret geplant ist nun die Einrichtung eines Europäischen Suchportals für registerübergreifende Abfragen sowie die enge Verknüpfung der existierenden und projektierten Datenbanken durch einen Gemeinsamen Identitätsspeicher („Common Identity Repository“ – CIR) und einen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten („Biometric Matching Service“ – BMS). Im CIR sollen alphanumerische und biometrische Grunddaten aus Eurodac, VIS, EES, ETIAS und ECRIS-TCN zusammengeführt werden. Das BMS soll aus den im CIR und SIS registrierten Fingerabdrücken und Gesichtsbildern sogenannte biometrische Templates generieren, und diese für schnelle und systemübergreifende Abfragen vorhalten. Aufbauend auf dieser Infrastruktur soll ein „Detektor für Mehrfachidentitäten“ alle neuen oder aktualisierten Personendaten mit dem Bestand des CIR und SIS abgleichen, um mutmaßlichen Identitätsbetrug aufzudecken. Realisiert werden soll also der alte „Traum von der restlosen Erfassung“²⁷ aller nach Europa einreisenden – und mit dem Umbau des VIS mittelfristig auch aller hier lebenden – Drittstaatsangehörigen und die breite Verfügbarmachung ihrer Daten zur Kontrolle von Mobilität und Kriminalität. Bis Ende 2023, so heißt es, soll das dystopische Projekt umgesetzt sein.

Brüsseler Technokratie und die Macht der Agenturen

Mit der Umsetzung der ehrgeizigen Pläne beauftragt ist eu-LISA, die 2012 gegründete Agentur der EU für das Betriebsmanagement der großen IT-Systeme. Ursprünglich nur für SIS, Eurodac und VIS zuständig, ist die Agentur mit den neuen Aufgaben deutlich gewachsen. Ihr Personal hat sich seit Gründung verdreifacht, das Jahresbudget ist sogar um das Zehnfache angestiegen und beträgt 2022 rund 330 Mio. Euro.²⁸ Insgesamt hat die Agentur von 2021 bis 2027 mehr als 1,4 Mrd. Euro zur Verfügung, die – meist als üppige Aufträge an private IT-Firmen und -Dienstleister – nahezu ausschließlich in die Entwicklung der großen IT-Systeme und das Projekt Interoperabilität fließen. Während eu-LISA zuständig ist für die

²⁶ Verordnung (EU) 2019/817 und Verordnung (EU) 2019/818 v. 20.5.2019

²⁷ Busch, H.: Der Traum von der restlosen Erfassung. Stand und Planung der EU-Informationssysteme, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2/2006), S. 29-43

²⁸ eu-LISA: eu-LISA Strategy 2021-2027, Tallinn, S. 16

Zentraleinheiten und die diversen Schnittstellen zur Anbindung nationaler Behörden, müssen die Teilnehmerstaaten den Aufbau bzw. die Anpassung ihrer IT-Infrastrukturen selbst übernehmen, inklusive der erheblichen Kosten, die etwa anfallen, um die fast 2.000 Übergänge an den EU-Außengrenzen mit Anlagen zur biometrischen Erfassung fürs EES auszurüsten. Um Widerstände gering zu halten, greift die Kommission den Ländern dabei mit Milliardenbeträgen aus diversen Fördertöpfen unter die Arme.²⁹ eu-LISA unterstützt – in enger Zusammenarbeit mit Frontex – in Form von Schulungen, Technologiemonitoring, Industriekontakten und Forschung, setzt aber auch Rahmenbedingungen durch Standardisierung und Vorgaben zur Datenqualität. In diesem Sinne versteht sich die Agentur nicht nur als „Ermöglicher“, sondern auch als „Treiber von Innovation und digitaler Transformation“ in der EU-Innenpolitik.³⁰

Derweil kümmert sich die Kommission um das Kleingedruckte. Das kafkaeske Geflecht von EU-Recht, das rund um die großen IT-Systeme gewachsen ist, ist bereits auf Ebene der diversen einschlägigen Verordnungen das Gegenteil von rechtsstaatlicher Normenklarheit. Weitgehend unbeobachtet von einer demokratischen Öffentlichkeit ist die Kommission nun dabei, Dutzende delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte zu verabschieden, welche Details regeln, die für die Praxis der Systeme von zentraler Bedeutung sein werden, etwa die Frage, was ein biometrischer „Treffer“ ist oder welche Fragen Reisende bei der Anmeldung im ETIAS zu beantworten haben.

Ob sich die ehrgeizigen Zeitpläne für die Realisierung der gigantischen Projekte halten lassen, wird sich zeigen. Aufgrund von Verzögerungen durch die Pandemie und Lieferkettenengpässen bei der Hardwarebeschaffung hat der Rat im Oktober 2021 erste Korrekturen vorgenommen. Das EES soll nun erst im September 2022 in Betrieb gehen, ETIAS im Mai 2023 und die dritte Generation des SIS im Juni 2022.³¹ Unabhängig davon, ob die Deadlines zu halten sind, werden die Projekte jedoch nie wirklich abgeschlossen sein. In ihrer sozio-technischen Komplexität entziehen sie sich einer Steuerung im Sinne der Erfinder*innen, die daher ständig nachjustieren und aufrüsten müssen, um ihren technokratischen Traum von der restlosen Erfassung weiter zu träumen. Für die betroffenen Menschen bleibt der maßlose Irrsinn in jedem Fall ein Albtraum.

²⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/funding_en

³⁰ eu-LISA: eu-LISA Strategy 2021-2027, Tallinn, S. 11

³¹ eu-LISA: Revised Timeline for the Implementation of Interoperability, Pressemitteilung v. 10.12.2021

Die Vergeheimdienstlichung der EU

Informelle Gruppen rund um Europol

von Matthias Monroy

Die Europäische Union hat keine Kompetenz zur Koordination von Geheimdiensten. Dessen ungeachtet kooperieren ihre Organe auf verschiedene Weise mit entsprechenden Behörden aus den Mitgliedstaaten. In dieses undurchsichtige Netz ist auch die EU-Polizeiagentur eingebunden. Der neue Fokus auf „Gefährder“ trägt ebenfalls geheimdienstliche Züge.

Mit dem Vertrag von Lissabon über die Arbeitsweise der EU (AEUV) wurde auch die Rechtsetzung im Bereich Justiz und Inneres in das EU-Gesetzgebungsverfahren übertragen. Bis dahin war die Innen- und Justizpolitik ausschließlich Gegenstand der intergouvernementalen Zusammenarbeit („dritte Säule“) mittels einstimmiger Ratsbeschlüsse. Ausschließlich die EU-Kommission hat das Recht, legislative Initiativen und Maßnahmen im Bereich der grenzüberschreitenden Strafverfolgung zu initiieren. Darüber entscheiden anschließend der Rat der EU (also die Regierungen der Mitgliedstaaten) und das Parlament.

Ausdrücklich keine Kompetenz hat die EU für Geheimdienste. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 AEUV bleibt die „nationale Sicherheit“, für welche die Dienste zuständig sind, allein den Mitgliedstaaten vorbehalten. Stets wird deshalb in EU-Dokumenten die Trennung zwischen „strafverfolungsrelevanten“ und „nachrichtendienstlichen“ Tätigkeiten betont.

Zwei Lagezentren in Brüssel

Die Regierungen haben sich jedoch darauf geeinigt, für die „Frühwarnung“ und ein „umfassendes Lagebewusstsein“ zwei geheimdienstliche Lagezentren in Brüssel einzurichten. Für den zivilen Bereich ist das INTCEN (Intelligence Analysis Centre) zuständig, das dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zuarbeitet. Neben dem festen Stab

arbeitet dort Personal aus den Mitgliedstaaten, die Bundesregierung ist mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Bundesnachrichtendienst vertreten. Die Mitarbeiter*innen verteilen sich auf die vier Arbeitseinheiten „Analyse“, „offene Quellen“, „Lagezentrum“ und „konsularisches Krisenmanagement“. Mit dem EUMS INT (European Union Military Staff – Intelligence Directorate) unterhält die EU eine ähnliche militärische Struktur, die zum EU-Militärstab gehört. Sie dient der Vorausplanung außenpolitischer und militärischer Maßnahmen.

Beide Zentren bilden die SIAC (Single Intelligence Analysis Capacity). Sie nutzen außer der Überwachung mithilfe des EU-Satellitenprogramms allerdings nur Informationen, die von Geheimdiensten der Mitgliedstaaten stammen. Dabei soll es sich nicht um Rohdaten („raw intelligence“) handeln, etwa abgehörte Kommunikation oder Material aus Observationen, sondern um Analysen und Berichte. Aus Deutschland kommen diese – außer von den bereits genannten Diensten – vom Auswärtigen Amt, dem Innenministerium, dem Verteidigungsministerium, dem Militärischen Abschirmdienst und der Bundeswehr.

Obwohl also INTCEN und EUMS INT wesentliche Fähigkeiten fehlen, werden sie auch im Bereich Justiz und Inneres immer wichtiger. So soll etwa das INTCEN zukünftig die Zuordnung von Cyberangriffen unterstützen, dazu eigene Aufklärungsfähigkeiten nutzen sowie Vorschläge für Gegenmaßnahmen machen. Mit Analyse und Bewertung von „hybriden Bedrohungen“ erhält das Zentrum eine weitere Aufgabe. Zu ihrer Bewältigung baut das Zentrum eine Hybrid Fusion Cell auf, die sich mit „Desinformation“ aus Staaten wie Russland und China befassen soll. Die Maßnahmen sind Teil der Cyber Diplomacy Toolbox, welche die EU 2017 ins Leben gerufen hat.¹ Die Werkzeugkiste soll eine gemeinsame Reaktion auf „böswillige“ Cyberaktivitäten ermöglichen. Dies können politische Beschlüsse, Bewertungen oder Sanktionen sein, nachdem ein Mitgliedstaat von einem Angriff betroffen ist.

Im Rahmen des Strategischen Kompasses für Sicherheit und Verteidigung, in dem die EU ihre Anstrengungen im Verteidigungsbereich konkretisieren und stärker operativ ausrichten soll, erhält das INTCEN eine weitere Aufwertung. Bis 2025 wollen die Regierungen der Mitglied-

¹ Cyberangriffe: EU plant Gegenmaßnahmen, einschließlich Sanktionen, Pressemitteilung Rat der EU v. 19.6.2017

staaten dazu in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Geheimdiensten die gemeinsame EU-Bedrohungsanalyse im SIAC überarbeiten.

Neuer Koordinator für Kooperation mit Geheimdiensten

Inzwischen nimmt das INTCEN regelmäßig an Sitzungen der EU-Ratsarbeitsgruppe Terrorismus teil und versorgt diese mit als „vertraulich“ eingestuften Briefings und Präsentationen. Zu den Themen gehören Aktivitäten „ausländischer Kämpfer“, „Radikalisierung“, die „Verbindung von organisierter Kriminalität und Terrorismus“ oder „Erzählungen und Gegenerzählungen“ im Bereich terroristischer Propaganda. Inzwischen arbeitet das INTCEN im Rahmen der Erstellung einer „dreiteiligen Bedrohungsanalyse“ mit gemeinsamen Schlussfolgerungen und Empfehlungen enger mit der Polizeiagentur Europol zusammen.² Zur Förderung der Sicherheitsforschung hat Europol eine „Innovationsdreh-scheibe“ eingerichtet, die „Risiken, Bedrohungen und Chancen“ neuer Technologien bewerten soll, auch dort soll das INTCEN mitarbeiten.³

Weitere „neue Ansätze für Zusammenarbeit und Informationsaustausch“ sollen jetzt im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit „sondiert und geprüft werden“, dabei wird auch der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung eingebunden.⁴ Diesen Posten hatte für 15 Jahre Gilles Kerkhove inne, im Oktober benannte der Rat Ilkka Salmi als Nachfolger und erweiterte dessen Aufgabenbereiche auf Cyberangriffe und „hybride Bedrohungen“. Derzeit verfügt sein Büro über einen Stab aus fünf nationalen „Sachverständigen“, die aus den Mitgliedstaaten abgeordnet werden („seconded national experts“). Außerdem finanziert das Ratssekretariat fünf Mitarbeiter*innen für die Büroorganisation. Salmi ist bestens geeignet, die polizeilichen und geheimdienstlichen EU-Strukturen miteinander zu verzahnen: In Finnland war er Direktor der für den Staatsschutz zuständigen Sicherheitspolizei, in der EU leitete er das INTCEN und wechselte anschließend als Chef der Direktion Sicherheit zur Kommission. Zum nun erweiterten Profil des Anti-Terrorismus-Koordinators gehört die enge Abstimmung mit genau dieser Abteilung.

² Ratsdok. 8588/16 v. 10.5.2016

³ Ratsdok. 6158/20 v. 19.2.2020

⁴ Ratsdok. 6488/1/21 v. 15.6.2021

Auch die Kommission will jetzt einen Koordinator für die Terrorismusbekämpfung benennen.⁵ Worin dessen Aufgabe im Rahmen der neuen EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung bestehen soll, bleibt vage. Laut der Kommission soll die Stelle „die verschiedenen Bereiche der EU-Politik“ sowie deren Finanzierung koordinieren.

Informelle Geheimdienstgruppe gegen Terrorismus

Offiziell verfügt die EU also lediglich über zwei geheimdienstliche „Lagezentren“ ohne eigene operative Fähigkeiten. So wundert es nicht, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten informelle Strukturen mit den europäischen Geheimdiensten entwickelt haben. Mit diesen verborgenen Netzwerken arbeiten die – bald womöglich zwei – EU-Koordinator*innen für die Terrorismusbekämpfung noch enger zusammen.

Seit dem Anschlag auf das World Trade Center 2001 organisieren sich die Geheimdienste der EU-Mitgliedstaaten in der Gruppe für Terrorismusbekämpfung (Counter Terrorism Group, CTG), außerdem nehmen die Schweiz und Norwegen sowie nach dem Brexit auch Großbritannien daran teil. Die CTG gehörte zum Berner Club, in dem sich die Leiter*innen von europäischen Inlandsgeheimdiensten organisieren. Ein geheimes Dokument von 2011 beschreibt, wie der Berner Club in einen internationalen Informationsaustausch mit Geheimdiensten der Five Eyes (USA, Kanada, Großbritannien, Australien, Neuseeland) und aus Israel eingebunden ist.⁶ Ein bekanntgewordenes Manuskript des damaligen BfV-Chefs Hans-Georg Maaßen offenbarte, dass der Club neben strategischen Fragen der Terrorismusbekämpfung auch die politische Ausrichtung der Geheimdienstarbeit behandelt(e) – im Falle Maaßens war dies eine Breitseite gegen „grüne und linke Politiker“.⁷

Die CTG-Mitgliedstaaten kommunizieren über ein Computernetzwerk mit dem Namen Poseidon.⁸ Daran sind die nationalen Kontaktstellen der teilnehmenden Geheimdienste angeschlossen. Die Beamt*innen können darüber Nachrichten schicken, telefonieren oder Videokonferenzen abhalten. Am 1. Juli 2016 erhielt die CTG eine physische Präsenz

5 COM(2020) 795 final v. 9.12.2020

6 Der geheime Club der geheimen Dienste, WOZ 10/2020 v. 5.3.2020

7 Maaßen kann sich Wechsel in die Politik vorstellen, Süddeutsche Zeitung v. 5.11.2018

8 netzpolitik.org v. 2.12.2019, <https://netzpolitik.org/2019/europaeischer-geheimdienstclub-kritisiert-mitglied-in-oesterreich>

und ein Echtzeit-Informationssystem beim niederländischen Inlandsgeheimdienst AIVD in Den Haag. In dieser „operativen Plattform“ speichern die Geheimdienste in einer „Gemeinsamen Datei“ auch Personen- und Daten im Bereich des islamistischen Terrorismus. Details hierzu sind geheim, lediglich die niederländische Datenschutz-Kontrollkommission hat einige Informationen dazu veröffentlicht. Die CTG-Mitgliedstaaten entsenden zudem Verbindungsbeamte*innen nach Den Haag. Ein Sekretariat gibt es nicht, organisatorische Aufgaben übernimmt der AIVD.

Mit Einrichtung der „operativen Plattform“ wird die CTG regelmäßig zum Rat der EU-Innenminister*innen eingeladen. Zu den dort behandelten Themen gehören zurückkehrende Terrorismusverdächtige aus Ländern wie Syrien und dem Irak und die Entschlüsselung von Telekommunikation. Die CTG berichtete auch von Plänen, ihre auf islamistischen Terrorismus beschränkten Aufgaben auf weitere Bereiche auszuweiten. Auch der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung wird regelmäßig eingeladen, die Kommission zu „ausgewählten Treffen“.⁹

Seit Bestehen der „operativen Plattform“ lotet die EU weitere Zusammenarbeitsformen mit der CTG aus. Dabei geht es vor allem um den Datenaustausch mit Polizeien. Weitere Möglichkeiten der Kooperation wurden auf einem Geheimdiensttreffen beraten, das der damalige Chef des Bundeskanzleramtes Peter Altmaier (CDU) 2016 organisiert hatte.¹⁰ Laut dem Europol-Jahresbericht für 2018 nimmt die Polizeibehörde an hochrangigen Treffen mit der CTG teil und übt die gemeinsame Reaktion auf terroristische Vorfälle.¹¹ Im Gespräch war ein „Fusionszentrum“ mit Europol, das allerdings nicht zustande kam. Die CTG kooperiert außerdem mit der Meldestelle für Internetinhalte bei Europol. Diese „allgemeine Zusammenarbeit“ zur Auswertung dort erlangter Erkenntnisse sollte sogar verbessert werden.

„Gefährder“ als Brücke der Zusammenarbeit

Für die engere Zusammenarbeit von Polizeien und Geheimdiensten ist es nötig, sich auf Definitionen und Kategorien von Zielpersonen zu einigen. Denn die Polizei kümmert sich traditionell um Verdächtige einer Straftat oder „Störer“, die einer konkreten, wahrnehmbaren Gefahr be-

9 BT-Drs. 19/7268 v. 23.1.2019

10 Ratsdok. 13627/16 ADD 1 v. 4.11.2016

11 2018 Consolidated Annual Activity Report, Europol v. 23.5.2019

zichtigt werden. Die Geheimdienstarbeit basiert hingegen häufig auf dem bloßen Verdacht, dass jemand in Zukunft eine Gefahr darstellen könnte.

Nach deutschem Vorbild sollen die Polizeien der EU-Mitgliedstaaten nun den Begriff des „Gefährders“ benutzen.¹² Eine entsprechende Initiative startete der deutsche EU-Ratsvorsitz vor über einem Jahr. Zunächst hatte das Bundesinnenministerium einen Fragebogen versandt und Schlussfolgerungen entworfen.¹³ Ein Absatz zu „Gefährdern“ fand sich schließlich kurz darauf in einer Erklärung des Rates gegen terroristische Anschläge in verschiedenen Ländern der EU.¹⁴ Darin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bestehende Datenbanken „voll auszuschöpfen“ und kontinuierlich Informationen zu „Gefährdern“ einzugeben.

In „Schlussfolgerungen zur inneren Sicherheit und zu einer europäischen Polizeipartnerschaft“ wird die Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“ aufgefordert, die Kategorie „Gefährder“ zu definieren. Die EU-Kommission und Europol sollen diesen „kontinuierlichen strategischen Dialog“ unterstützen. Als Ergebnis entstand zunächst ein „Kompendium“, dessen Inhalte jedoch geheim bleiben sollen. Es handelt sich dabei um eine Übersicht, welche Terminologie in den EU-Mitgliedstaaten für „Gefährder“ bzw. ähnlich bezeichnete Personen genutzt wird. Es beschreibt außerdem, nach welcher Maßgabe „Gefährder“ im Einzelnen verfolgt werden. In einigen Ländern genügt etwa der Verdacht eines Geheimdienstes oder die Annahme einer Staatsschutz-Abteilung. Manche Behörden dürfen nur Personen speichern, die vor Gericht stehen oder verurteilt wurden. Unterschiede bestehen auch darin, ob den Betroffenen eine terroristische Straftat vorgeworfen wird oder es sich auch um andere Kriminalitätsbereiche handeln kann. Schließlich ist auch von Interesse, ob die Informationen zur Einstufung als „Gefährder“ nur von Behörden des eigenen Landes stammen dürfen oder auch Hinweise an-

12 Ein „Gefährder“ ist eine unschuldige, also nicht gerichtlich verurteilte Person im Bereich der politisch motivierten Kriminalität. Bei ihr müssen „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung“ begehen wird. Welche Kriterien für diese wachstweiche Einstufung herangezogen werden, bleibt geheim. Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst: Legaldefinition des Begriffs „Gefährder“, WD3 – 3000 – 046/17, Berlin 2017. www.bundestag.de/resource/blob/503066/8755d9ab3e2051bfa76cc514be96041f/wd-3-046-17-pdf-data.pdf

13 Ratsdok. 10421/20 v. 9.09.2020 und 11591/20 v. 12.10.2020

14 Ratsdok. 12634/2/20 v. 12.11.2020

dere Mitgliedstaaten, von Interpol oder aus Drittstaaten genutzt werden dürfen.

Diese Initiative wird nun weiter vorangetrieben. Auf Grundlage des „Kompendiums“ soll Europol Kriterien aufstellen, um „Gefährder“ in Europol-Datenbanken oder dem Schengener Informationssystem (SIS II) speichern zu können. Im Rahmen einer Artikel 36-Fahndung könnten sie dann von Europol selbst zur „verdeckten Kontrolle“ ausgeschrieben werden – vorausgesetzt, der Rat einigt sich in den laufenden Verhandlungen mit dem EU-Parlament auf eine entsprechende Änderung der Europol-Verordnung.

Europol koordiniert Fahndungen ausländischer Dienste

In den vergangenen Jahren hat Europol verschiedene Kooperationen mit internationalen Geheimdiensten und Militärs begonnen. Im Rahmen der US-Operation „Gallant Phoenix“ erhielt die Polizeiagentur beispielsweise biometrische Daten, die das US-Militär in Kampfgebieten in Syrien und im Irak gesammelt hatte.¹⁵ Letztes Jahr hat die Lage in Afghanistan für eine weitere Zusammenarbeit mit Geheimdiensten aus Nicht-EU-Staaten gesorgt. Für die Aufnahme von früheren Ortskräften und anderen evakuierten Schutzsuchenden hat der Rat ein „Verfahren für verstärkte Sicherheitskontrollen von Personen, die die Außengrenzen der EU überschreiten oder überschritten haben“ vorgeschlagen, das auf vier Kontrollebenen beruht. Nachdem nationale Grenzbehörden mit Unterstützung von Europol und Frontex die Identität und Papiere der Betroffenen kontrollieren, sollen Abfragen durch Europol und die CTG erfolgen. Sofern daraufhin „Zweifel/Sicherheitsbedenken“ bestehen, sollen als dritte Stufe nur noch die Geheimdienste der CTG zuständig sein und Abfragen bei den „Partnern“ in Drittstaaten vornehmen.

Europol soll auch Fahndungslisten ausländischer Geheimdienste verarbeiten und diese in das SIS II eintragen. Hierzu diskutiert der Rat derzeit über ein entsprechendes Verfahren.¹⁶ Die fragwürdige Zusammenarbeit wird bereits seit November 2020 praktiziert und ist für die teilnehmenden Schengen-Staaten freiwillig. Derartige Informationen zu „ausländischen Kämpfern“ („Foreign Terrorist Fighters“) stammen etwa

¹⁵ vgl. Daten aus Kampfgebieten – Europol startet eine „Kriminalitätsinformationszelle“, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 116 (Juli 2018), S. 57

¹⁶ Ratsdok. 11564/3/20 REV 3 v. 16.11.2020

vom US-amerikanischen FBI oder Geheimdiensten aus Nordafrika und dem Westbalkan.

Europol soll anschließend Mitgliedstaaten suchen, die sich für den Eintrag ins SIS II verantwortlich zeichnen. Eine erste an Europol übermittelte Liste enthielt über 2.600 Einträge, von denen nur wenige nach einer ersten Prüfung auf Dopplungen und fehlenden Ausschreibungsgründen ausgesondert wurden. Die dort aufgeführten Personen aus Drittstaaten werden von Europol zunächst mit eigenen Informationssystemen und dem SIS II abgeglichen und etwaige Angaben ergänzt. Den Dokumenten zufolge konsultiert Europol die CTG und fragt ab, welche Informationen dort bereits vorliegen.

Allerdings ist völlig unklar, wie Europol und die CTG sicherstellen wollen, dass Informationen aus den USA, Nordafrika oder Südosteuropa, die in das SIS eingegeben werden sollen, den EU-Rechtsvorschriften genügen und ob es sich dabei tatsächlich um „Terroristen“ bzw. „ausländische Kämpfer“ handelt. Ebenso fragwürdig ist das Procedere nach einem Treffer im SIS II. Auch im Rat ist dieses Verfahren umstritten, denn mit einer unverzüglichen Meldung an den Drittstaat würden die EU-Mitgliedstaaten die Initiative, wie mit einer Person innerhalb der EU zu verfahren ist, dem dortigen, ausländischen Geheimdienst überlassen.

Unabhängig davon, wie die Kooperation fortan genannt werden wird: zwischen der Ratsarbeitsgruppe „Terrorismus“, Europol und der CTG ist eine undurchsichtige Vernetzung entstanden, die öffentlich und parlamentarisch unkontrollierbar ist. Da hilft es auch nicht, dass in manchen Ratsdokumenten die CTG nicht mehr erwähnt oder sogar wieder gestrichen wird, denn hinter den Kulissen wird die Zusammenarbeit unverdrossen fortgeführt.

Zukünftig könnte – ähnlich wie bei der CTG – auch die Zusammenarbeit der Auslandsgeheimdienste innerhalb der EU auf eine neue Stufe gehoben werden. In ihrer Ansprache zur „Lage der Union“¹⁷ hatte die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Herbst vergangenen Jahres für die Einrichtung eines Gemeinsamen Zentrums für Situationsbewusstsein (Joint Situational Awareness Centre) geworben. Wie es sich vom INTCEN unterscheiden soll und ob die dort angestellten Geheimdienstler*innen selbst Informationen erheben dürfen, soll im Rahmen des Strategischen Kompasses konkretisiert werden.

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701

Migration und Militarisierung

Die EU produziert eine Ökonomie der Angst

von Jacqueline Andres

Die einst als Zivilmacht betitelte EU transformiert sich in eine Sicherheitsunion. Die dort angenommenen Bedrohungen sind ein Motor für Forschung und Entwicklung. Auch für die illegalisierte Migration präsentiert sich die Sicherheitsindustrie als Lösungsanbieterin für politische, soziale und ökologische Probleme, die sie mitverursacht.

In der Region von Calais stürmten am 1. Januar 2022 Polizist*innen mit Schlagstöcken, Helmen und Schutzschildern auf Geflüchtete zu, rissen ihre Zelte nieder und setzten Tränengas gegen sie ein. Den Angegriffenen blieb keine Zeit, ihr Hab und Gut zu retten. Die Räumung schloss sich an rund 150 weitere an, die allein zwischen den Weihnachtsfeiertagen und Neujahr in der Region durchgeführt wurden.¹ Diesen gewalttätigen Einsätzen liegt eine Versicherheitlichung von Migration zugrunde, die entmenslicht, leicht ausbeutbare Arbeitskräfte schafft und das Sterben von Menschen normalisiert. Noch deutlicher tritt die EUropäische Stilisierung von people on the move zur Bedrohung an der polnischen Grenze zu Belarus zum Vorschein. Polnische Regierungsvertreter*innen sprechen von Menschen, die als „Waffen“ zur Destabilisierung der Grenze eingesetzt werden² – der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, und die Präsidentin der Europäi-

1 Violence flares during Calais migrant camp eviction, www.infomigrants.net/en/post/37616/france-violence-flares-during-calais-migrant-camp-eviction

2 Political Crisis initiated by the regime of Alexander Lukashenka. Polish-Belarusian border brief - update by 3 January 2022, Polnische Regierung v. 3.1.2022, www.gov.pl/web/libya/political-crisis-initiated-by-the-regime-of-alexander-lukashenka-polish-belarusian-border-brief-no6-3-january-2022

schen Kommission, Ursula von der Leyen, nutzen die gleiche Analogie und werten die Lage als „hybriden Angriff“.³

Technologisierte Grenzüberwachungsinstrumente

So nimmt es nicht wunder, wenn die zur „Bedrohung“ stilisierten Migrant*innen tatsächlich mit Militärtechnik kontrolliert und bekämpft werden. Viele Rüstungskonzerne verkaufen diese als „Dual Use-Technologien“ für die Grenzüberwachung. Sie lassen sich grob unterteilen in Schutzausrüstung der Einsatzkräfte (Bewaffnung und gepanzerte Fahrzeuge); Sensorik und Optronik (Wärmebildkameras, Nachtsichtgeräte und Sensoren); Aufklärungstechnologien (Drohnen, Satelliten, Radargeräte) und Datenanalysewerkzeuge bzw. Analytik (u. a. biometrische und KI-Anwendungen).

Die EU-Grenzagentur Frontex verfügt mit der neuen „Ständigen Reserve“ in der „Kategorie 1“ über 3.000 bewaffnete Beamt*innen. Zu deren geplanten Ausrüstung lud Frontex die Unternehmen Heckler&Koch, SigSauer, Glock und Grand Power 2019 zu einem „Industriedialog zu Waffen, Munition und Holster“ ein.⁴ Wegen rechtlicher Schwierigkeiten verzögerte sich die Beschaffung der Waffen für die „Kategorie 1“; den Auftrag erhielten erst im Herbst 2021 die Firmen Glock aus Österreich für die Pistolen sowie Mildat und Parasnake Arkadiusz Szewczyk aus Polen für die Lieferung von 3,6 Millionen Schuss Munition. Zwar freute sich Frontex Anfang Dezember 2021 über einen „historischen Schritt für die ständige Reserve und die Europäische Union“, als die Agentur zum ersten Mal bewaffnete Beamt*innen der „Kategorie 1“ an der litauisch-belarussischen Grenze stationierte, bewaffnet werden diese aber zunächst vom Gaststaat Litauen.⁵

An ihren Grenzen setzen EU-Mitgliedstaaten auch gepanzerte Fahrzeuge ein. So schickte Österreich z. B. im Frühjahr 2020 einen Polizeipanzer des Typs Survivor II, ein MAN-Geländewagen von Achleitner aus Österreich, der von Rheinmetall umgerüstet und vertrieben wird, nach

3 Rede der Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union: Die Seele unserer Union stärken v. 15.9.2021

4 Frontex Files – Der militärisch-grenzpolizeiliche Komplex, netzpolitik.org v. 5.2.2021, <https://netzpolitik.org/2021/frontex-files-der-militaerisch-grenzpolizeiliche-komplex>

5 Frontex and Lithuania agree on service weapons delivered to Frontex standing corps officers, Frontex v. 9.12.2021

Griechenland.⁶ Die griechische Polizei verkündete 2021, eine auf einem Polizeipanzer montierte Schallkanone an der Grenze zur Türkei einsetzen zu wollen. Dabei handelt es sich um ein Long Range Acoustic Device (LRAD) des Typs 450XL des US-amerikanischen Unternehmens Genasys. Die Technik stammt aus einem Auftrag aus den Nullerjahren vom US-Verteidigungsministerium. Die Firma sollte ein auf Schallwellen basierendes Gerät zur Kommunikation zwischen Schiffen und zur Abwehr potenzieller Angreifer*innen entwickeln. US-amerikanische oder beispielsweise thailändische Polizeibehörden setzen diese Schallkanonen seitdem bei Protesten ein, obwohl deren immense Lautstärke u. a. einen Hörverlust verursachen kann. Im maritimen Bereich wird das Gerät u. a. von der EU-Mission Atalanta LRAD's zur „Pirateriebekämpfung“ vor der Küste Somalias genutzt.⁷

Auch bei der Aufklärungstechnik lässt sich die Nutzung von ursprünglich für das Militär entwickelten Technologien zur Grenzüberwachung feststellen. Frontex hat seit 2015 Zugriff auf Daten des Europäischen Satellitenprogramms Copernicus, und erstellt mit den Satellitenbildern im Rahmen des European Surveillance Systems (EUROSUR) ein Lagebild der Grenzen in nahezu Echtzeit.⁸ Im zentralen Mittelmeer setzt Frontex eine von Israeli Aerospace Industries hergestellte Langstreckendrohne des Typs Heron 1 ein.⁹ Das israelische Militär nutzt das Luftfahrzeug seit den Nullerjahren in Gaza, etwa im Rahmen der Operation „Gegossenes Blei“ ab 2008.¹⁰ Auch die Bundeswehr flog die Heron 1 seit 2010 in Afghanistan, seit 2016 auch in Mali.

6 Nehammer: Europa geeint für den Schutz der EU-Außengrenze, BMI Österreich v. 12.3.2020, <https://bmi.gv.at/news.aspx?id=346C5464734B395477594D3D>. Auch in Deutschland erfreuen sich diese Fahrzeuge steigender Beliebtheit. Rheinmetall liefert ab 2023 insgesamt 55 Survivor R an die Bundespolizei und Bereitschaftspolizeien, weitere Aufträge sollen folgen. Bislang werden die Polizeipanzer von Spezialkräften einiger Landespolizeien genutzt. Sie können mit weiteren Waffen, darunter auch Schallkanonen, ausgerüstet werden, vgl. Survivor R wird neuer „Sonderwagen 5“, vgl. www.cilip.de/2021/12/11/bundesinnenministerium-kauft-polizeipanzer-survivor-r-von-rheinmetall

7 Seepiraterie – Deutsche Gegenwehr hilft, Deutsche Welle v. 27.3.2013

8 www.copernicus.eu/de/dienste/sicherheit

9 Monroy, M.: Unbemannte Überwachung der Festung Europa, in: Europäische Studien zur Außen- und Friedenspolitik 3/2021, S. 12, <https://oezlem-alev-demirel.de/wp-content/uploads/2021/06/Grenzdrohnen-Studie-Monroy.pdf>

10 Precisely Wrong, Gaza Civilians Killed by Israeli Drone-Launched Missiles, HRW v. 30.9.2009, www.hrw.org/report/2009/06/30/precisely-wrong/gaza-civilians-killed-israeli-drone-launched-missiles#_ftnref14

Zur Luftaufklärung nutzt Frontex außerdem an einem Versorgungskabel „gefesselte“ Zeppeline. 2019 testete die Agentur einen solchen Aerostat auf der griechischen Insel Samos, derzeit steigen sie am Evros-Grenzfluss zur Türkei in die Luft. Hauptauftragnehmer sind die deutsche in-innovative navigation GmbH und die französische CNIM Air Space.¹¹ Ausgerüstet sind die Aerostaten mit dem elektro-optischem Infrarot-System ARGOS-II HD der deutschen Firma Hensoldt.¹² Das Modul exportiert Hensoldt auch in die Türkei, dort ist es in die Kampfdrohne Bayraktar TB2 eingerüstet, mit der das türkische Militär seit 2016 Angriffe auf Kurd*innen in Nordsyrien und Nordirak fliegt.¹³

Die von elektro-optischen, radarbasierten oder akustischen Sensoren gesammelten Daten werden zusammen mit anderen Datenquellen von Anwendungen ausgewertet, die auf Künstlicher Intelligenz (KI) basieren. Unter anderem basieren Gesichtserkennungssysteme, wie sie Spanien an den Grenzen von Ceuta und Melilla¹⁴ und Griechenland in Flüchtlingslagern einsetzen wollen, auf KI.¹⁵

Akteure der Europäischen Sicherheitsindustrie

Zwar werden Millionenbeträge in die Erforschung, Entwicklung und Produktion der beschriebenen Technologien gesteckt, doch können sie das Versprechen der „Bekämpfung“ von Migration oftmals nicht halten. Gewinner*innen gibt es trotzdem: die Europäische Sicherheitsindustrie, die ihre Produkte zusehends für die innere Sicherheit und Grenzüberwachung vermarktet. Deren Verwendung durch Frontex sowie Grenztruppen der EU-Mitgliedstaaten wird gefordert und gefördert durch Ak-

11 Monroy a.a.O. (Fn. 9), S. 13. Aerostats von CNIM werden u.a. vom französischen Militär zur Überwachung ihrer Stützpunkte im Sahel genutzt, vgl. CNIM Soars with New Aerial Coastal Surveillance Solutions, Navalnews v. 18.10.2020, www.navalnews.com/event-news/euronaval-2020/2020/10/euronaval-cnim-soars-with-new-aerial-coastal-surveillance-solutions

12 HENSOLDT to support Frontex maritime surveillance project, Hensoldt v. 26.8.2021

13 Deutsche Technik für den türkischen Drohnenkrieg, netzpolitik.org v. 12.10.2021, <https://netzpolitik.org/2021/raketen-und-sensoren-deutsche-technik-fuer-den-tuerkischen-drohnenkrieg>

14 España prepara un nuevo modelo fronterizo para Ceuta y Melilla, El País v. 13.12.2021

15 Greece: New Biometrics Policing Program Undermines Rights, HRW v. 18.1.2022, www.hrw.org/news/2022/01/18/greece-new-biometrics-policing-program-undermines-rights. Polizeibeamt*innen sollen mobil und ortsungebunden biometrischen Daten abnehmen und mit Datenbanken abgleichen können. Finanziert ist das Vorhaben zu 75% durch den EU-Fonds für Innere Sicherheit.

teur*innen, die vor allem aus großen Luftfahrt-, Raumfahrt- und Rüstungsunternehmen stammen. In den frühen Nullerjahren und nach der „Finanzkrise“ ab 2007 gingen die Rüstungsausgaben der EU deutlich zurück. Der zur gleichen Zeit aufkommende Markt für „Homeland Security“ in der EU kann deshalb als Neuerfindung der Rüstungsindustrie gesehen werden.¹⁶ Diese Entwicklung wird begleitet durch Forschungsorganisationen (z. B. Universitäten oder Fraunhofer Institute), Beratungsunternehmen (z. B. Deloitte), Regierungsministerien und EU-Institutionen.

Weitere wichtige Akteur*innen sind Lobbyorganisationen, die Phänomene wie Migration als Sicherheitsproblem definieren und für dessen Bekämpfung mit für das Militär entwickelten Technologien werben.¹⁷ Aus der Rüstungslobbygruppe Aerospace and Defence Industries Association of Europe heraus gründete sich 2007 der Lobbyverband European Organisation for Security (EOS), der sowohl zivile als auch militärisch nutzbare Sicherheitslösungen anbietet.¹⁸ Erforschung („Innovation“) und Entwicklung der Technologien erfordern hohe staatliche Ausgaben, die die Lobbyorganisationen von den EU-Mitgliedsstaaten oder aus EU-Mitteln einwerben. Auf diesem Feld konkurrieren die großen Rüstungsunternehmen Airbus, Leonardo, Indra und Thales und damit auch die dahinterstehenden Regierungen aus Deutschland, Italien, Spanien und Frankreich.

Horizont Europa

Ein solcher EU-Topf ist das Forschungsrahmenprogramm, das 2021 als Horizont Europa zum neunten Mal anlief. Von 2021 bis 2027 fördert die EU Forschungs- und Innovationsprojekte zur Stärkung der globalen „Wettbewerbsfähigkeit“ mit 95,5 Milliarden Euro. Das Programm besteht aus drei Pfeilern: Wissenschaftsexzellenz (25 Milliarden Euro), Globale Herausforderungen und industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas (53,5 Milliarden Euro) und Innovatives Europa (13,6 Milliarden

16 Baird, T.: Interest groups and strategic constructivism: businessactors and border security policies in the European Union, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 44, No. 1, 2018, DOI: 10.1080/1369183X.2017.1316185, S. 118-136, S. 124

17 ebd., S. 122

18 War starts here, A guided tour about the arms industry lobbying in Brussels, https://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/war_starts_here.pdf

Euro). Weitere Unterteilungen erfolgen innerhalb der Pfeiler, so gehört der Cluster „Zivile Sicherheit für die Gesellschaft“ (1,6 Milliarden) zum zweiten Pfeiler und gliedert sich wiederum auf in Schutz der EU und ihrer Bürger*innen vor Kriminalität und Terrorismus (87 Millionen Euro), Management der EU-Außengrenzen (55,5 Millionen Euro), Schutz wichtiger Infrastrukturen (31 Millionen Euro), Cybersicherheit (134,8 Millionen Euro), Resilienz im Krisen- und Katastrophenfall (72 Millionen Euro) und die vermehrte Nutzung von Forschungsergebnissen durch Anwender*innen (25,5 Millionen Euro).¹⁹

Im Bereich des Grenzmanagements fächern sich die Ausschreibungen in fünf Kategorien. Die erste betrifft Projekte, die zur großflächigen und autonomen Überwachung aus der Stratosphäre beitragen. Sie sollen kompatibel mit bestehenden und künftigen Grenz- und Seeüberwachungssysteme in der EU sein, einschließlich EUROSUR. Gefördert wird Forschung zu „UAVs, Ballons, Luftschiffen, Höhenplattformen (HAPs), Lighter-Than-Air (LTA)-Lösungen, Mikrosatelliten, Satellitenbilder“.²⁰ Die zweite Kategorie zielt auf eine sicherere und verbesserte Einsatzfähigkeit von Grenz- und Küstenwachen und des Zolls. Projekte sollen sich an dem Bedarf von Frontex orientieren und die Grenzagentur bei der Entwicklung einbeziehen. Geforscht werden kann „an Sicherheitslösungen und Schutzausrüstungen für das eingesetzte Personal, fortgeschrittenen Kommunikationssystemen und fortgeschrittenen Human Interface Geräten und Sensoren“.²¹ Die dritte Kategorie soll verbesserte Grenzkontrollen zur Erleichterung des Reiseverkehrs, der Reisenden und der Grenz- und Küstenwachen ermöglichen. Der Fokus liegt hier auf der Erforschung von stationären und mobilen und leicht transportablen Technologien zur Überprüfung von Pässen, biometrischen Daten und Dokumenten in z. B. Zügen, auf Straßen oder auch Schiffen.²² Die vierte

19 Quaranta, G.: Horizon Europe Cluster 3: Civil Security for Society, Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea, uniroma1.it, 28.5.2021

20 Enhanced security and management of borders, maritime environment, activities and transport, by increased surveillance capability, including high altitude, long endurance aerial support, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl3-2021-bm-01-01>

21 Increased safety, security, performance of the European Border and Coast Guard and of European customs authorities, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl3-2021-bm-01-02>

22 Improved border checks for travel facilitation across external borders and improved experiences for both passengers and border authorities' staff,

Kategorie widmet sich der Erkennung verbotener Gegenstände im Postverkehr und die letzte Kategorie der verbesserten Erkennung von verbotenen Gegenständen am und im Körper von Personen.

EU als Sicherheitsunion?

Im Kern hat der im Vertrag von Amsterdam verankerte „Raum der Freizügigkeit, der Sicherheit und des Rechts“ bereits die Fundamente einer Argumentation für die „Festung Europa“ geschaffen: Die innere Sicherheit der EU erfordere eine verstärkte Kontrolle der Außengrenzen zum Schutz und Erhalt der „europäischen Lebensweise“.

In dieser Zeit spielte das Primat der „Sicherheit“ eine immer größere Rolle auch im militärischen Bereich: 2003 wurde die Europäische Sicherheitsstrategie angenommen und ein Jahr später die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) geschaffen, um die Rüstungsplanung, -beschaffung und -forschung voranzutreiben. Ab 2016 strebte die EU an, ein globaler Sicherheitsakteur zu werden. Beeinflusst hat diese Entwicklung der angekündigte EU-Austritt Großbritanniens, das zuvor bei militärischen Bemühungen der EU, wie z. B. der 2003 gegründeten Battlegroups, bremsend wirkte.²³

2016 löste die neu geschaffene Globale Strategie die Sicherheitsstrategie aus 2003 ab. Um global geeint militärisch agieren zu können, etabliert sie drei Instrumente, für die die EVA seither verantwortlich ist: die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit zur Förderung gemeinsamer Rüstungsprojekte; die Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung zur Erstellung eines jährlichen Berichts über die Europäische Sicherheits- und Rüstungslandschaft, um die Harmonisierung und Synchronisation voranzutreiben; und den Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) zur Finanzierung gemeinsamer Rüstungsforschung und -entwicklung.

Seit 2021 ist der EVF aktiv – ausgestattet mit einem Gesamtbudget von stolzen 7,953 Milliarden Euro für den Zeitraum 2021-2027. Der für die Implementierung des Fonds verantwortliche Thierry Breton, EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen mit der erweiterten

<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl3-2021-bm-01-03>

²³ Demirel, Ö.; Wagner, J.: DG Defence. „Ministerium für europäische Verteidigung und Rüstung“, in: IMI-Analyse 2019/39, 19. 12.2019

Zuständigkeit für Verteidigung und Raumfahrt (und ehemaliger CEO von Thales und ATOS), erklärt: „Es geht einfach darum, Europa auf dem geostrategischen Schachbrett der Welt zu behaupten.“²⁴

Die Ergebnisse der durch den EVF geförderten Forschung z. B. an autonomen Systemen, Sensoren, Quantentechnologie oder auch Analytik können die beteiligten Unternehmen auch für andere Vorhaben nutzen, diese Produkte landen anschließend auch auf dem Markt für Grenzüberwachung. Die EU-Kommission will den Firmen auch Zugang zu Mitteln aus der zivilen Forschung erleichtern, wo besonders die Bereiche KI und „disruptive Technologien“²⁵ im Mittelpunkt stehen.

In ihrem Anfang 2021 vorgelegten Aktionsplan für Synergien zwischen der zivilen, der Verteidigungs- und der Weltraumindustrie fordert die Kommission, dass „die EU-Finanzierung von Forschung und Entwicklung, einschließlich der Bereiche Verteidigung und Raumfahrt, wirtschaftliche und technologische Vorteile für die EU-Bürger mit sich bringt (die ‚Spin-offs‘)“.

Umgekehrt heißt es, dass die Nutzung von Forschungsergebnissen der Zivilindustrie und Innovationen, die von der Zivilbevölkerung ausgehen, in Projekten der europäischen Verteidigungszusammenarbeit erleichtert wird (die „Spin-ins“).²⁶ Diese Weichenstellung räumt der Sicherheitsindustrie in der EU eine zukunftsgestaltende Rolle ein, die zu einer weiteren Militarisierung der inneren und äußeren Sicherheitspolitik der EU beitragen wird – eine Rolle, die die sozialen Bewegungen und Organisationen vehementer für sich beanspruchen müssen, um mit der rassistischen und umweltzerstörerischen „Ökonomie der Angst“ zu brechen.

24 Lasch, C.: Europäische Aufrüstung und Europäischer Verteidigungsfonds – eine erste Bilanz, in: IMI-Studie 2021/9, 2.12.2021

25 Der Begriff meint innovative Technologien, die ein bestehendes Produkt, Verfahren oder Dienstleistung ersetzen oder verdrängen.

26 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan on synergies between civil, defence and space industries v. 22.2.2021

Zurückweisungs-Union

Wie die EU die Menschenrechte aushebelt

von Matthias Lehnert

Die Kontinuität der Menschenrechtsverletzungen an den europäischen Außengrenzen ist eine Krise der Rechtsstaatlichkeit – sie wird aber nicht als solche benannt. Stattdessen wird ein Diskurs hegemonial, der die Existenz und die Reichweite des Zurückweisungsverbotes relativiert und in Frage stellt.

„Pushbacks“ mag ein Unwort sein,¹ vor allem aber sind die damit bezeichneten Handlungen eine Untat. Der mittlerweile über rechtliche Diskurse hinaus weithin bekannte Begriff bezeichnet eine staatliche Zurückweisung einer schutzsuchenden Person, ohne vorab das Schutzgesuch in einem ordentlichen Verfahren geprüft zu haben. Dies verstößt gegen mehrere menschenrechtliche Bestimmungen: Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die Europäische Grundrechtecharta, die UN-Antifolterkonvention und weitere internationale Verträge. Sie enthalten ein sogenanntes Zurückweisungsverbot (bzw. Non-Refoulement-Gebot) gegenüber Menschen, denen im Fall einer Rückkehr in ihr Herkunftsland politische Verfolgung oder eine gravierende Menschenrechtsverletzung droht. Es ist zugleich unumstritten, dass die Zurückweisungsverbote damit auch implizit das Recht beinhalten, dass die Gefahr einer politischen Verfolgung und einer Menschenrechtsverletzung in einem ordentlichen Verfahren geprüft wird.

Die Realität an den europäischen Außengrenzen sieht bekanntlich anders aus: Es ist hinlänglich bekannt,² dass die griechische Küstenwache in Hunderten Fällen Boote mit schutzsuchenden Menschen in die Türkei zu-

1 „Pushback“ ist Unwort des Jahres 2021, Tagesschau v. 12.1.2022

2 Griechenland setzt offenbar Flüchtlinge auf dem Meer aus, Spiegel v. 16.6.2020

rückgewiesen hat; dass an der kroatisch-bosnischen Grenze jährlich Tausende Menschen ohne Verfahren an der Grenze abgewiesen werden;³ dass Polen und Litauen massenhaft Menschen an der Grenze zu Belarus ihr Recht auf ein Asylverfahren verwehrt haben.⁴

Dabei ist diese Praxis kein Phänomen von Einzelfällen und skrupellosen Grenzschutzbeamt*innen: Zugleich sehen wir, dass einzelne Staaten offen ihr nationales Recht in Stellung gegen die Vorgaben des Europarechts und des Völkerrechts bringen: So hat Polen im vergangenen Oktober eine Änderung des Ausländerrechts beschlossen, mit der Menschen, die „illegal“ – also ohne ein erforderliches Visum – einreisen, unmittelbar und ohne eine weitere Prüfung des Schutzbegehrens von der Grenzpolizei zurückgewiesen werden können.⁵ Auch die litauische Regierung hat im August 2021 vorgegeben, dass Schutzsuchende, die illegal die Grenze überquert haben, unmittelbar zurückgeschoben werden können.⁶

Die Rolle der EU

Es wäre jedoch irreführend, von einem schlichten Gegensatz zwischen den Hardliner-Staaten auf der einen Seite und einem allenfalls passiven, aber ansonsten menschenrechtsbasierten Resteuropa oder einer ernsthaften „Koalition der Willigen“ auf der anderen Seite auszugehen. Vielmehr hat die Rechtlosigkeit an den europäischen Außengrenzen als strukturelles Phänomen ihren Ursprung in einer auf Abschottung gerichteten und von der gesamten Europäischen Union getragenen Politik, mit der die Sicherung der Grenzen als Wesensmerkmal staatlicher Souveränität grundsätzlichen Vorrang gegenüber den geltenden Menschenrechten genießen soll.

Die maßgebliche Behörde für den Grenzschutz auf europäischer Ebene, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex,

3 Danish Refugee Council: Bosnia and Herzegovina, Border Monitoring Monthly Snapshot, 2020, https://drc.ngo/media/iffn2jz/border_monitoring_monthly_snapshot_november2020_final.pdf

4 Human Rights Watch: „Die Here or Go to Poland“. Belarus’ and Poland’s Shared Responsibility for Border Abuses, 24.11.2021, www.hrw.org/report/2021/11/24/die-here-or-go-poland/belarus-and-polands-shared-responsibility-border-abuses

5 Migration über Belarus: Neues Ausländerrecht in Polen ermöglicht Abschiebung im großen Stil, Frankfurter Rundschau v. 26.10.2021

6 Lithuania introduces pushbacks against migrants crossing from Belarus, InfoMigrants v. 4.8.2021, www.infomigrants.net/en/post/34091/lithuania-introduces-pushbacks-against-migrants-crossing-from-belarus

ist ebenso mindestens mittelbar in Pushbacks involviert und unterstützt und deckt Menschenrechtsverletzungen,⁷ wie dies auch für diejenigen Grenzschrützer*innen etwa aus Deutschland gilt,⁸ die mit der Bundespolizei und einzelnen Länderpolizeien an den Frontex-Operationen zur Sicherung der europäischen Außengrenzen beteiligt sind. Eine effektive Umgestaltung von Frontex, die einerseits als eigenständige Agentur mit einem starken Mandat ausgestattet ist, und andererseits kaum einer Kontrolle unterliegt,⁹ ist dennoch nicht zu erwarten.

Rechtsverletzungen bleiben ohne Sanktionen

Auch können sich die Staaten an den Außengrenzen regelmäßig auf mindestens verbale Unterstützung verlassen, wenn sie im Ernstfall – bei der Aufkündigung der EU-Türkei-Deals durch den türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoan oder der Instrumentalisierung von Geflüchteten durch den belarussischen Diktator Alexander Lukaschenko – zu besonders rigiden Maßnahmen greifen: Als Griechenland im März 2020 als Reaktion auf die steigende Zahl von aus der Türkei kommenden Geflüchteten das Asylrecht aussetzte und damit einen offenen Rechtsbruch beging, dankte die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen der Regierung in Athen dafür, das „europäische Schild“ zu sein.¹⁰ ähnliche Solidarittsadressen erfuhren die Regierungen von Polen, Litauen und Lettland, als sie mit aller Härte auf Geflüchtete reagierten, die über Belarus in die EU einzuwandern versuchten.¹¹

Während also bei der offenen Missachtung der Rechte von Geflüchteten keine Sanktionen drohen, fällt es denjenigen europäischen Staaten, die eine besonders repressive Linie bei der Abwehr von Geflüchteten betreiben, leicht, ihre Politik zugleich eigenständig weiterzuentwickeln – und überdies selbst die EU zum Handeln aufzufordern: In einem offenen

7 Verwaltungsrat verweigert Frontex-Chef die Entlastung, Spiegel v. 4.3.2021

8 Deutsche Bundespolizisten verwickelt, Tagesschau v. 28.11.2020

9 Lehnert, M.; Pelzer, M.; Pichl, M.: Rechtskmpfe um das europäische Flüchtlingsrecht nach dem Sommer 2015, in: Hnsel u.a. (Hg.): Grenzregime IV. Von Moria bis Hanau – Brutalisierung und Widerstand, Berlin, Hamburg 2022

10 EU-Spitze dankt Griechenland: „Europäischer Schild“, Süddeutsche Zeitung v. 3.3.2020

11 Erklärung von Präsidentin von der Leyen zur Lage an der Grenze zwischen Polen und Belarus v. 8.11.2021

Brief mit dem Betreff „Adaptation of the EU legal framework to new realities“¹² forderten zwölf Innenminister*innen – unter anderem der „Visegrád-Gruppe“ aus Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei, außerdem Griechenlands, Österreichs und Dänemarks – die Kommission im Oktober dazu auf, an der Formulierung strengerer Regelungen zur Verhinderung „illegaler“ Einreisen mitzuwirken und die betroffenen Staaten bei der Errichtung physischer Grenzbarrieren finanziell zu unterstützen.

Relativierung der Menschenrechte

Neben Regierungen in Polen, Litauen und Griechenland fühlen sich auch Akteure wie Frontex hinsichtlich von Zurückweisungen im Recht. Der Frontex-Exekutivdirektor fordert wiederholt „Klarheit“, unter welchen Umständen Zurückweisungen an den EU-Außengrenzen womöglich nicht gegen EU-Recht verstoßen würden.¹³ Ein maßgeblicher Referenzpunkt für diejenigen politischen Kräfte, die für eine robuste und damit rechtsfreie Grenzsicherung plädieren, ist hierbei die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in der Sache N.D. und N.T. gegen Spanien.¹⁴ Dieser erklärte die Zurückweisung von zwei Personen aus Mali und der Elfenbeinküste anhand des Verbotes der Kollektivausweisung aus Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls der EMRK für rechtmäßig und begründete die Entscheidung zum einen mit dem „illegalen“ und gewalttätigen Verhalten der Beschwerdeführer bei deren Versuch, die Grenze zu überqueren; zum anderen verwies er auf die angebliche Möglichkeit einer legalen Einreisealternative.

Abgesehen von der inhaltlichen Kritik an dieser Argumentation¹⁵ ist die Entscheidung jedenfalls nicht verallgemeinerungsfähig: Erstens liegt eine solche Einreisealternative für schutzsuchende Menschen etwa an der griechischen Grenze oder in Polen gerade nicht vor. Zweitens hat sich der EGMR in der Entscheidung – aus prozessualen Gründen – gerade nicht mit dem Zurückweisungsverbot aus Art. 3 der EMRK beschäftigt. Zu eben

12 www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/10/07/Joint-letter_Adaptation-of-EU-legal-framework-20211007.pdf

13 EU interior ministers balance migrant rights and strong borders, Deutsche Welle v. 21.1.2022

14 N.D. und N.T. gg Spanien (Rs. 8675/15 und 8697/15), EGMR, Urteil v. 13.2.2020

15 Pichl, M.; Schmalz, D.: „Unlawful“ may not mean rightless: The shocking ECtHR Grand Chamber judgment in case N.D. and N.T., Verfassungsblog v. 14.2.2020, <https://verfassungsblog.de/unlawful-may-not-mean-rightless>, DOI: 10.17176/20200214-164325-0

dieser Bestimmung hatten die Richter*innen unterdessen und auch im Nachgang zur Praxis in Polen und Ungarn in verschiedenen Entscheidungen geurteilt, dass schutzensuchende Menschen immer ein Recht auf ein effektives Verfahren haben, wenn sie über einen Drittstaat eingereist sind, der als sicher deklariert wird, sowie auch dann, wenn die Einreise nominell „illegal“ war.¹⁶

Nichtsdestotrotz spiegelt sich die Wirkmacht der Entscheidung auch im rechtswissenschaftlichen Diskurs wider: Der renommierte Rechtsprofessor Daniel Thym, der regelmäßig als Sachverständiger für die (frühere) Bundesregierung bei Diskussionen um rechtliche Einschränkungen des Asylrechts auftrat, argumentierte im vergangenen Jahr in einem Beitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung,¹⁷ dass die Polizei an der Grenze und insbesondere bei bevorstehenden Abschiebungen in Drittstaaten wie der Türkei nur rudimentäre Prüfpflichten habe, und die vom EGMR verlangte Möglichkeit einer Einreisealternative keineswegs in jedem Einzelfall konkret zur Verfügung stehen müsse. Diese Absage an das für das Non-Refoulement-Gebot zentrale Erfordernis einer Einzelfallprüfung flankierte Thym mit einem Verweis auf Normen des Europarechts – wie unter anderem den Schengener Grenzkodex und die EU-Seeaußengrenzkontrollverordnung: Bestimmungen derweil, die unstreitig in der Normenhierarchie unterhalb der Menschenrechte stehen.

Mit ähnlich zweifelhaften rechtlichen Argumenten versuchte Fabrice Leggeri im vergangenen Jahr die Zurückweisung von Booten zu rechtfertigen, da nach der Seeaußengrenzkontrollverordnung und dem internationalen Seerecht Boote zur Umkehr angewiesen werden dürften, wenn der Verdacht des – in den Bereich der Organisierten Kriminalität gezählten – Menschenhandels besteht.¹⁸ Der griechische Migrationsminister Notis Mitarakis vertrat zu den Zurückweisungen von Booten, die nach seiner Darstellung von der türkischen Marine in griechische Gewässer gelotet worden sind, die These, dass es sich bei den Schutzsuchenden nicht um

¹⁶ Schmalz, D.: Menschenrechtliche Einlassgebote: Die aktuelle Rechtsprechung des EGMR zu widerrechtlichen Zurückweisungen an der Grenze, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 2021, H. 10, S. 360f.

¹⁷ „Pushbacks“ in der Ägäis, FAZ v. 7.4.2021; vgl. auch: Thym, D.: Menschenrechtliche Grenzen für Pushbacks – und der weitergehende Schutz nach EU-Sekundärrecht, Verfassungsblog v. 17.5.2021, <https://verfassungsblog.de/menschenrechtliche-grenzen-fur-pushbacks-und-der-weitergehende-schutz-nach-eu-sekundaerrecht>

¹⁸ Frontex verteidigt Pushback von Migranten, Zeit Online v. 17.2.202

Flüchtlinge handele: Denn die Genfer Flüchtlingskonvention beträfe nur Menschen, die vor Gefahren fliehen, und „nicht Menschen, die von einem Nachbarstaat bei der Überfahrt unterstützt werden.“¹⁹

Bedrohung als rechtliches Argument

Solche Relativierungen sind dem absolut geltenden Zurückweisungsverbot an sich fremd – gemein ist ihnen jeweils, dass sie an vermeintliche Bedrohungen und Gefahren und damit an politisch populäre wie menschenfeindliche Argumentationsmuster anknüpfen, und diese in den Rechtsdiskurs zu übersetzen versuchen: Unter Verweis auf „gewaltsame Einwanderungsversuche“ in der Entscheidung des EGMR oder auf die Gefahr des Menschenhandels in den Ausführungen von Leggeri – oder gegenwärtig Bezug nehmend auf die Instrumentalisierung von Geflüchteten und eine angeblich „hybride Bedrohung“ durch Autokraten wie Erdoğan oder Lukaschenko.

Dabei geht es nicht um Fakten, sondern um rassistische Bilder und Narrative. Tatsächlich lag die Zahl der Menschen, die im zweiten Halbjahr über Belarus in die Europäische Union eingereist, allenfalls im unteren fünfstelligen Bereich.²⁰ Dennoch bietet der Verweis auf das Böse und Bedrohliche – in diesem Fall verkörpert durch Lukaschenko – die ideale Grundlage, um ein schon seit Längerem im Raum stehendes Projekt voranzutreiben: Die Einführung von Schnellverfahren an den Außengrenzen, einschließlich einer massiven Beschneidung von Verfahrensrechten – die bereits ein zentraler Baustein im von der EU-Kommission 2020 vorgeschlagenen Migrationspakt war, der aber wegen seines Umfangs an Reformvorschlägen keine Mehrheit innerhalb der EU finden konnte und nun in Einzelbestandteilen diskutiert wird.

Rechtlosigkeit durch Gesetz

Mit einem Entwurf für einen „Beschluss des Rates über vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten von Lettland, Litauen und Polen“²¹ hatte die Kom-

19 Athen: Türkische Kriegsschiffe lotsen Flüchtlinge in griechische Gewässer, RND v. 3.4.2021

20 Gilster, A.: Das Recht wird an eine inhumane Praxis angepasst, in: Zeitschrift Osteuropa 2021, H. 8/9, S. 53-60

21 Vorschlag für einen Beschluss des Rates über vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten von Lettland, Litauen und Polen, COM (2021)752 final v. 1.12.2021

mission zunächst im Dezember 2021 vorgeschlagen, dass den betreffenden Staaten über die Aktivierung der sogenannten Notstandsklausel des Art. 78 Abs. 3 AEUV ermöglicht wird, Schnellverfahren an der Grenze durchzuführen. Diese machen mit der Fiktion der „Nicht-Einreise“ eine vollwertige Einreise auf dem Papier unmöglich und führen zu einer faktischen, und damit rechtswidrigen, Inhaftierung, indem die schutzsuchenden Menschen keine Bewegungsfreiheit genießen, sondern in Lagern an der Grenze verbleiben müssen – was zudem und vor allem einen effektiven Zugang zu Rechtsbeiständen massiv erschwert bzw. rechtswidrige Ablehnungen und Abschiebungen erleichtert.

Diesen Vorschlag einer Sofortmaßnahme hat die Kommission in einen abstrakten Gesetzesvorschlag in Form der sogenannten Instrumentalisierungsverordnung²² gegossen, um für derlei vermeintliche „hybride Bedrohungen“ gewappnet zu sein. Nach ihrer Verabschiedung könnte sie angewendet werden durch einen „Mitgliedstaat im Falle einer Instrumentalisierung von Migranten“ – welcher dann ebenfalls befugt ist, Schnellverfahren an der Grenze einzuführen. Wann eine solche Instrumentalisierung vorliegt, formuliert der ebenfalls neu entworfene Art. 2 Nr. 27 des Schengener Grenzkodex in einer für viele Eventualitäten offenen Definition: Unter „Instrumentalisierung von Migranten ... ist eine Situation zu verstehen, in der ein Drittstaat irreguläre Migrationsströme in die Union herbeiführt, indem er die Ankunft von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten aktiv fördert oder erleichtert, und solche Handlungen die Absicht erkennen lassen, die Union als Ganzes oder einen ihrer Mitgliedstaaten destabilisieren zu wollen, und geeignet sind, wesentliche Funktionen des Staates, insbesondere seine territoriale Integrität, die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und den Schutz seiner nationalen Sicherheit, zu gefährden“.²³

Derlei Vorschläge der Kommission formulieren – anders als die Gesetzesänderungen in Polen und Litauen – zwar keine schlichte Legalisierung von Pushbacks. Aus diesem Grund sind sie auch im gegenwärtigen politischen Klima ebenso wenig mehrheitsfähig – Polen hat bereits kundgetan, dass es die Einrichtung von Grenzverfahren als nicht weitgehend

22 Proposal for a Regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum, COM (2021)890 final v. 14.12.2021

23 Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, COM (2021)891 final v. 14.12.2021, S. 31

genug ablehnt.²⁴ Während die Kommission ihre Vorschläge noch von wohlklingenden Bezugnahmen auf die menschenrechtliche Gewährleistung des Refoulement-Verbotes ummantelt, gibt sie sie dennoch eine klare Richtung vor, in die sich das europäische Flüchtlingsrecht bewegen soll: Schutzgesuche sollen nicht zu einer effektiven und von den Menschenrechten geleiteten Prüfung, sondern zuvorderst zu einer Ablehnung mitsamt schneller und effektiver Abschiebung führen.

Diese Tendenz geht einher mit einer grundsätzlichen und bereits seit den 90er Jahren vorangetriebenen Politik der Auslagerung von Flüchtlingsabwehr an die Peripherie und in Drittstaaten – welche jüngst durch einen Vorschlag für einen „Durchführungsbeschluss des Rates über den Mechanismus der operativen Koordinierung für die externe Dimension der Migration“²⁵ in einem weiteren Gesetzesentwurf unterfüttert wurde, um „den Druck auf die europäischen Grenzen zu verringern“, indem Drittstaaten etwa in Nordafrika durch finanzielle Zuwendungen oder eine Lockerung der Visapolitik zur Zusammenarbeit aufgefordert werden.

Krise der Rechtsstaatlichkeit

Heiner Busch schrieb in seinen Ideen zu diesem Heft: „Wer derzeit in den Tageszeitungen etwas zur EU liest, wird mit ziemlicher Sicherheit auf das Wort Krise stoßen“, um daran anschließend zu fragen, ob mit der EU ein Staat neuer Prägung entsteht, oder dieser Weg durch diverse Krisen überholt sei. Tatsächlich ist das europäische Flüchtlingsrecht heutzutage von Krisen verschiedener Art geprägt: Da ist auf der einen Seite das dysfunktionale Dublin-System, das seit Jahren auf eine Reform wartet und durch einen effektiven und solidarischen Verteilmechanismus ersetzt werden muss – was bekanntlich nicht mehrheitsfähig ist. Und da ist auf der anderen Seite die Krise an den Außengrenzen, die zwar eine Krise der Rechtsstaatlichkeit ist, aber nicht als solche benannt wird. Jedoch eine Krise, die dem Fortbestehen der EU nicht im Weg zu stehen scheint.

24 Polen lehnt Ausnahmeregel der EU im Belarus-Konflikt ab, Tagesspiegel v. 2.12.2021

25 Council Implementing Decision on the Operational Coordination Mechanism for the External Dimension of Migration, Ratsdok. 5095/22 v. 11.1.2022

Geldregen für die Feinde der Freiheit?

Zur Debatte um die „Desiderus-Erasmus-Stiftung“

von Matthias Jakubowski und Clara Bünger

7,85 Millionen Euro beantragte die AfD-nahe Desiderius-Erasmus-Stiftung (DES) Ende 2021 beim Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für das Jahr 2022. Es droht erstmals die finanzielle Förderung einer dem extrem rechten Parteienspektrum nahestehenden Stiftung aus staatlichen Mitteln. Eine Herausforderung, die nicht Hand in Hand mit dem Verfassungsschutz zu lösen ist.

Dass dieser Tag kommen würde, hatte sich spätestens mit der offiziellen Anerkennung der 2015 gegründeten Desiderius-Erasmus-Stiftung als parteinahe Stiftung am 30. Juni 2018 durch den Bundesparteitag der Alternative für Deutschland (AfD) abgezeichnet. Seitdem versuchte die Stiftung regelmäßig an finanzielle staatliche Förderungen zu gelangen. Da dies erfolglos blieb, startet die DES nun einen neuen Versuch.¹ Für den Fall, dass der Antrag beim Haushaltsausschuss erfolgreich ist und die AfD in den kommenden Jahren ihr Wahlergebnis auf dem bisherigen Niveau stabilisiert, könnte das eines Tages eine Förderung von bis zu 70 Millionen Euro jährlich aus dem Bundeshaushalt bedeuten.

Politischen Stiftungen wird in der Bundesrepublik die Stärkung der Demokratie als Aufgabe zugeschrieben. Auf der Seite des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat heißt es: „Die Förderung ihrer gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit ist Bildungsförderung im gesellschaftlichen Pluralismus“.² Eine finanzielle Förderung setzt voraus, dass die Stiftungen „ins Gewicht fallende politische Grundströmungen“ repräsentieren. Dies wird als gegeben angenommen, wenn sie von einer Partei als parteinahe Stiftung anerkannt sind, und jene zweimal

1 AfD-Antrag auf staatliche Zuschüsse erfolglos, FAZ v. 19.8.2020

2 www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gesellschaftlicher-zusammenhalt/politische-stiftungen/politische-stiftungen-node.html

hintereinander in den Deutschen Bundestag eingezogen ist.³ Die Förderhöhe hängt von den Wahlergebnissen ab. Die Stiftungen sind in ihrer Arbeit nicht weisungsgebunden.

Die DES kann als neuer zentraler Baustein für die seit Jahrzehnten bestehenden Versuche der Neuen Rechten betrachtet werden, in Deutschland eine Hegemonie im vopolitischen Raum zu erlangen. Vorstandsmitglieder wie Erika Steinbach oder Hans Hausberger sind seit Jahren äußerst gut vernetzt mit Personen, Publikationen und Institutionen der Neuen Rechten oder im Fall von Karlheinz Weißmann sogar einer ihrer strategischen Vordenker. Auch von anderen Aktiven der DES wurden in der Vergangenheit immer wieder völkisch-nationalistische, geschichtsrevisionistische, rassistische und auch antisemitische Positionen vertreten.⁴ Eine finanzielle Förderung ihrer politischen Bildungsarbeit würde demnach bedeuten, dass derart menschenfeindliche Positionen in der Gesellschaft stärker verankert werden würden. Eine nationale und internationale Vernetzung könnte vorangetrieben, der politische Aktivismus rechter Studierender gefördert werden.

Mitglieder von Parteien aus dem gesamten demokratischen Spektrum sowie Akteur*innen aus der Zivilgesellschaft ringen daher seit Herbst 2021 um eine Lösung des immer näher rückenden Problems. Die Bildungsstätte Anne Frank hat mit ihrer Kampagne „Der Stiftungstrick der AfD“ früh dazu beigetragen, auf Gefahren hinzuweisen und einen eigenen Entwurf für ein „Wehrhafte-Demokratie-Gesetz“ veröffentlicht.⁵ Die Kampagnenplattform Campact initiierte die Unterschriftenkampagne „Kein Geld für die AfD-Stiftung“, die über zweihundertsechzigtausendmal unterzeichnet wurde.⁶ Daran schloss sich eine Gruppe Stipendiat*innen von 13 Begabtenförderungswerken „verschiedener weltanschaulicher, religiöser, politischer, wirtschafts- und gewerkschaftsorientierter Strömungen“ an, die unter dem Motto „#DefunDes“ vom Bundestag ein Stiftungsgesetz fordert, „das staatliche Gelder zur politischen Bildungsarbeit und zur Vergabe von Stipendien an das Eintreten für die demokratischen Prinzipien von Gleichheit, Freiheit und Pluralismus bindet“.⁷

3 Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 14.7.1986, 2 BvE 5/83

4 [www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/ politische-bildung-von-rechtsaußen](http://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/politische-bildung-von-rechtsaußen)

5 www.bs-anne-frank.de/mediathek/kampagnen

6 <https://aktion.campact.de/rechtsextremismus/afd-stiftung/teilnehmen>

7 <https://defundes.wordpress.com>

Doch trotz aller Bemühungen wurde bis heute kein entsprechender Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht. Dabei ist ein solches Gesetz unabhängig von der Auseinandersetzung um die DES überfällig. Denn bislang erfolgt die Förderung von derzeit immerhin 660 Millionen Euro im Jahr ohne eigene gesetzliche Grundlage – ein einigermaßen verwunderlicher Zustand, der immer wieder Kritik an der „Selbstbedienungsmentalität“ der etablierten Parteien provoziert. Derzeit dreht sich die Debatte jedoch vor allem um die tauglichen Abgrenzungskriterien, die einem solchen Gesetz zu Grunde gelegt werden sollen.

Fallstrick „Wehrhafte Demokratie“

Will die Politik auf Bundesebene diese gesetzliche Grundlage jetzt also schaffen und dabei die aus der Zivilgesellschaft kommenden Forderungen berücksichtigen, stellt sich die Frage nach der konkreten Ausgestaltung. Hier erfuhr bisher vor allem der oben genannte und von Volker Beck für die Bildungsstätte Anne Frank ausgearbeitete Vorschlag für ein „Wehrhafte-Demokratie-Gesetz“ Aufmerksamkeit.⁸ Seinen Kern bilden eine gesetzliche Definition politischer Stiftungen, ein Stiftungsregister und das Bekenntnis der Stiftungen zur „freiheitlich-demokratischen-Grundordnung“ (FDGO). „Es wäre paradox, würde der Staat mit der politischen Bildungsarbeit, die die FDGO gesellschaftlich stärken soll, Träger beauftragen, die die FDGO ablehnen oder sich zumindest indifferent zu ihr verhalten“ – also mal wieder die FDGO als Dreh- und Angelpunkt der staatlichen Entscheidung für eine Förderfähigkeit. Mal wieder die sog. „Extremismustheorie“ und damit am Ende wieder der sog. Verfassungsschutz (folgend: Inlandsgeheimdienst), der darüber entscheidet, was politisch noch förderbar ist und was nicht.

Das Bundesverfassungsgericht urteilte 1952, dass als extremistisch gilt, wer gegen die „freiheitlich-demokratische Grundordnung“ verstößt.⁹ Die ideengeschichtlich an die Totalitarismusforschung anknüpfende „Extremismustheorie“ geht von einer „nicht-extremistischen“ Mitte aus, die implizit mit der normativen Wertung „gut“ versehen wird. Daneben bestünden zwei gleich „extremistische“ Ränder und ihre Ideologien, links und rechts der Mitte, die normativ gleich „schlecht“ zu bewerten seien.

8 www.bs-anne-frank.de/fileadmin/content/Downloads/Wehrhafte_Demokratie-Gesetz_Abstract.pdf

9 SRP-Urteil v. 23.20.1952, s. www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/1952/bvg52-059.html

Der Staat, so die „Theorie“, solle eine „Äquidistanz“ zu beiden Rändern halten. Er sei dabei, ebenso wie die Mitte, „ideologiefrei“. Diese „Theorie“ liegt in Deutschland maßgeblich der Arbeit des Inlandsgeheimdienstes zu Grunde. Was ideologisch als „extrem“ gilt und wer somit eine Gefahr für die FDGO darstellt, definiert die Behörde, die nicht nur maßgebliche Mitschuld am nicht gestoppten Morden des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) trägt, sondern seit Jahrzehnten ein Problem mit dem Erkennen und der Bearbeitung rechter Gewalt hat.

Äquidistanz?

Durch die schlichte Einteilung in „Links“, „Rechts“ und „Mitte“ wurden vollkommen leere Kategorien geschaffen. Relevante Unterschiede in den Ideologien, zum Beispiel deren Grundannahmen über die in der Verfassung verankerte Menschenwürde und die Gleichheit der Menschen, werden nicht in Betracht gezogen. Dabei gehen die größten Gefahren für die Freiheit und das Leben von Menschen gerade von der Ideologie und Praxis der Rechten aus, die Gleichheit und Würde aller Menschen in Abrede stellen. Die „Theorie“ unterscheidet auch nicht, ob sich organisatorische Zusammenschlüsse nun gegen die parlamentarische Demokratie wenden, weil sie, wie die Rechten, diese generell ablehnen oder weil sie über sie hinausgehen wollen und bestehende Ungleichheit radikal kritisieren. Beides sei, so die Annahme, gleich „schlecht“ und außerhalb des im Rahmen der FDGO Zulässigen. Am Ende führe das zu einer Banalisierung rechter Gewalt. Immer wieder befeuert wird diese Banalisierung rechter Tätigkeit durch die im politischen Raum von (National-)Konservativen vorgetragene Gleichsetzungen von „Links“ und „Rechts“. Als vorläufiger Höhepunkt darf wohl die Debatte um die durch die CDU-Familienministerin Kristina Schröder im Oktober 2010 erstmals angekündigte und später eingeführte sog. „Demokratieerklärung“, besser bekannt als „Extremismusklausel“, gelten. Diese beinhaltete ein Bekenntnis zur FDGO und sollte so die Unterstützung „extremistischer Strukturen“ durch Projektteilnehmer*innen der drei Bundesförderprogramme „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, „Initiative Demokratie Stärken“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“ verhindern. Schnell wurde sichtbar, dass sich diese „Klausel“ vor allem gegen linke und linksalternative Projekte richtete, die wichtige Arbeit zur Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus leisteten. Die „Extremismusklausel“ war alles andere als ideologiefrei, sondern hatte

den Zweck, linkes zivilgesellschaftliches Engagement per se als verfassungsfeindlich zu brandmarken. Mit der Ablehnung der Unterzeichnung einer nach diesem Vorbild gestalteten Klausel durch das „Alternative Kultur- und Bildungszentrum Sächsische Schweiz im November 2010 begann nicht nur ein Sturm der Kritik, sondern auch eine Auseinandersetzung über die Verfassungsmäßigkeit der Klausel selbst. Letzten Endes führte dies dazu, dass die Verpflichtung zur Unterzeichnung der Demokratieerklärung im Jahr 2014 wieder zurückgenommen wurde.¹⁰

Zu einer Abkehr von der „Extremismustheorie“ generell führte dies jedoch bis heute nicht. Aktuell zeigt die politische Aufregung rund um einen Gastbeitrag vom 3. Juli 2021 der neuen Bundesinnenministerin in der Verbandszeitschrift „antifa“ der „Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes – Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten“ zu welchen absurden Ergebnissen es führt, wenn der politische Diskurs den Einschätzungen des Inlandsgeheimdienstes folgt. In dem kurzen Beitrag schrieb die persönlich von den „Hassmails“ des „NSU2.0“ betroffene Nancy Faeser: „Die meisten der NSU-2.0-Briefe sind voller ekelhafter rechtsradikaler Phantasien von der Vernichtung Andersdenkender [...] diese Nachrichten haben ein Ziel: Diejenigen einzuschüchtern, die in der Öffentlichkeit für Toleranz, Freiheit, Weltoffenheit und den demokratischen Rechtsstaat eintreten [...] Der Kampf gegen Faschismus und Rechtsextremismus, gegen Rassismus und völkische Ideologien gehört zur politischen DNA meiner Partei [...] Und er muss zum Alltag jedes Demokraten und jeder Demokratin gehören, weil Freiheit und Demokratie jeden Tag aufs Neue gegen ihre Feinde verteidigt werden müssen.“¹¹ Diesen Beitrag nahmen sowohl der ehemalige parlamentarische Staatssekretär der CSU Stephan Mayer, als auch der immer wieder auch durch anti-semitische Positionen auffallende ehemalige Chef des Inlandsgeheimdienstes des Bundes und CDU-Politiker Hans-Georg Maaßen zum Anlass, Faeser verbal für eine angeblich mangelnde Abgrenzung zum „Linksextremismus“ anzugreifen. Beide taten dies in der neurechten Zeitung Junge Freiheit (JF), die, ebenso wie das Institut für Staatspolitik, von damaligen Mitgliedern der völkisch-nationalistischen Deutschen Gildenschaft gegründet wurde.¹² Über die JF wusste das Unions-geführte Innenministerium der letzten Bundesregierung im Oktober 2021 Folgendes zu

10 www.amadeu-antonio-stiftung.de/wp-content/uploads/2011/08/chronik_extremismus-klausel.pdf

11 <https://antifa.vvn-bda.de/2021/07/03/nsu-2-0-aufgeklärt>

12 www.lotta-magazin.de/ausgabe/76/f-r-volk-und-heimat

berichten: „Die ‚Junge Freiheit‘ hat in der Vergangenheit einzelnen rechts-extremistischen Autoren ein Forum gegeben. In deren Beiträgen fanden sich mitunter rechtsextremistische Argumentationsmuster oder positive Kommentare zu rechtsextremistischen Organisationen, Personen oder Publikationen“.¹³ Die vom Inlandsgeheimdienst angewandte „Extremismustheorie“ führt nun dazu, dass Faeser von politischen Rechtsaußen bis hin zu Politiker*innen der selbsternannten „Mitte-Parteien“ für Positionen angegriffen wird, die in Deutschland durch das Grundgesetz gerade besonders geschützt sein sollten: Die Gleichwertigkeit und die Würde aller Menschen, Engagement gegen Rassismus, Antisemitismus, völkischen Nationalismus, gegen Geschichtsrevisionismus und Gewalt, für den Rechtsstaat und Demokratie.

Spätestens hier wird deutlich, dass die Angriffe nicht nur schlichtweg absurd sind. Sie sind Ausdruck und das gewünschte politische Ergebnis der „Extremismustheorie“. Das Ergebnis entspringt nicht der Abwägung aller Gefahren durch den „ideologiefreien Staat“ für alle in ihm lebenden Menschen, sondern ist durch und durch politisch motiviert und von den handelnden Rechtsaußen im Staat geprägt und maßgeblich beeinflusst. Die „Theorie“ versagt immer dort, wo sie Gefahren „rechts der Mitte“ erkennen soll.¹⁴ Dies ist augenscheinlich auch der konservativen Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) aufgefallen, wo zu lesen stand: „Problematisch ist die Bereitschaft, die bloße Tatsache der Erwähnung einer Vereinigung in einem Verfassungsschutzbericht als objektiven Nachweis des Extremismus zu nehmen und den politischen Charakter der Wertungen zu verkennen, die in die Klassifizierung eingehen. Extremismus ist keine Naturtatsache.“¹⁵ Genau. Die „Extremismustheorie“ ist eben nicht einem im Norden Englands unter einem Apfelbaum sitzenden Physiker vor die Füße gefallen. So wie sie der Inlandsgeheimdienst heute anwendet, entstammt sie, der menschlichen Fähigkeit des Geschichtenerzählens folgend, aus der Feder der „Extremismusforscher“ Eckhard Jesse und Uwe Backes. Beide gehören zur überschaubaren Riege deutscher Professoren, die seit Mitte der 1970er Jahre versucht haben, der Arbeit des Inlandsgeheimdienstes einen wissenschaftlichen Anstrich zu geben. Neustes Zeugnis ihrer vollkommenen vollendeten Fähigkeit, Theorien anhand ihrer eigenen politischen Ideologie auszurichten, ist der jüngst erschienene 33.

¹³ BT-Drs. 19/32651 v. 5.10.2021

¹⁴ www.belltower.news/die-extremismustheorie-extrem-unbrauchbar-hufeisen-im-kopf-und-die-gleichsetzung-von-recht-und-links-94759

¹⁵ Unklare Kante, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 9.2.2022

Band ihres Jahrbuchs „Extremismus & Demokratie“, in dem es vor allem wieder um „Linksextremisten“ geht. Dieses Mal „analysiert“ anhand der vermeintlichen Aktivitäten in der Corona-Pandemie.

Ende der Märchenstunde

Deutsche lieben Märchen. Daher ist nicht davon auszugehen, dass in naher Zukunft Schluss sein wird mit den Auswüchsen ihrer Erzählung. Mit der drohenden Förderung der DES trifft die Politik jedoch, mal wieder, auf die harte Realität. Und der Versuch, diese Förderung mit Hilfe einer Märchenerzählung zu stoppen, kann nur misslingen. Aber mit eben dieser Erkenntnis, der ideologischen Ausrichtung der „Extremismustheorie“ und deren Architekten und der Untauglichkeit des Kriteriums der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ gilt es das Bewusstsein der entscheidenden Politiker*innen sowie politischen Kommentator*innen zu schärfen. Das ist wie immer nicht nur eine politische, sondern auch zivilgesellschaftliche Aufgabe. Denn hier, auf parlamentarischer Ebene und im gesellschaftspolitischen Diskurs, sollte entschieden werden, was unsere Demokratie gefährdet und vor allem was Menschen, die in dieser Demokratie leben, wirklich in Gefahr bringt. Diese essentiell wichtige Entscheidung darf nicht grauen Verwaltungsbeamt*innen überlassen werden, die in ihrer Trutzburg in Köln-Chorweiler einer politischen Ideologie folgen. Der Inlandsgeheimdienst darf nicht darüber bestimmen, was im politischen Raum sagbar ist und was nicht. Was wir stattdessen brauchen, ist ein wacher Gesetzgeber, wache Politiker*innen, die die von Rechtsaußen drohende Gefahr erkennen und die aus den Fehlern im Umgang mit den Rechten in den vergangenen Jahrzehnten gelernt haben. Erforderlich ist ein Konsens, dass parteinahe Stiftungen und deren Akteur*innen im Sinne der allgemeinen Menschenrechte handeln müssen. Die Achtung der Menschenwürde und die Verteidigung der Gleichheit aller Menschen müssen im absoluten Vordergrund stehen. Es dürfen keine menschenfeindlichen Positionen vertreten und keine Ziele verfolgt werden, die darauf angelegt, sind Menschen aufgrund diskriminierender Merkmale in Gruppen einzuteilen. Und das gerne in Gesetzesform.

Kleine Geschichte der Bundespolizei

Paramilitärischer Grenzschutz bis „Polizei des Bundes“

von Dirk Burczyk

Die Entwicklung des Bundesgrenzschutzes und der späteren Bundespolizei ist eng eingewoben in die Geschichte der Bundesrepublik – vom Ringen um die staatliche Souveränität über die diversen Konjunkturen der „Inneren Sicherheit“ bis zur Ausdehnung von Handlungsfähigkeit und Ressourcen des Bundes zulasten der Länder.

Die Geschichte des Bundesgrenzschutzes (BGS) beginnt 1948 mit den Beratungen im Parlamentarischen Rat über das Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland. Eingeführt wurde mit dem Art. 87 GG die Kompetenz des Bundes zum Aufbau eines Bundesgrenzschutzes. Doch schon die Debatten vor der Vorlage eines Bundesgrenzschutzgesetzes zeigten, dass es nicht nur allein um den Schutz der Grenze zur DDR und ČSSR ging. So träumte der FDP-Abgeordnete Max Becker schon 1950 davon, der Bundesgrenzschutz könne „Grundlage einer anständigen Bundespolizei selbst sein“.¹ Anlass war eine Debatte des Bundestages zur „Polizeifrage“. Dabei war zwischen den Fraktionen weitgehend unumstritten, dass es in Reaktion auf die Aufstellung kasernierter Verbände der Volkspolizei der DDR und angeblicher Überfälle von FDJ-Gruppen auf das Gebiet der BRD eines bewaffneten Grenzschutzes bedürfe. So sollte eine militärische Eskalation an der innerdeutschen Grenze durch das Einschreiten der alliierten Westmächte verhindert werden und gleichzeitig auch ein Stück staatlicher Souveränität der jungen BRD erreicht werden. Und schließlich war es dem Bundeskanzler ein persönliches Anliegen, polizeiliche und keine militärischen Kräfte einzusetzen: die Grenze sollte als inner-deutsche und damit polizeiliche Angelegenheit behandelt werden.²

1 BT-PIPr 01/097, S. 3553 (D)

2 so auch Martens, H.: 70 Jahre am Puls von Republik und Rechtsstaat – die Bundespolizei“, in: Die Polizei 2021, H. 10, S. 417-431 (423)

Doch neben der umstrittenen außenpolitischen ging es auch um die innenpolitische Souveränität – im Falle von Unruhen und politischen Aufständen wäre die deutsche Polizei in ihrer damaligen Verfassung kaum in der Lage gewesen zu reagieren, und die Bundesregierung hätte nur tatenlos zusehen können. Zwar enthielt das Grundgesetz mit dem Art. 91 Abs. 2 die Befugnis für den Bundesinnenminister, zur Durchsetzung der Bundesstreue in einem Bundesland die Polizei dieses Landes und die Polizeien anderer Länder seinen Weisungen zu unterstellen. Aber die Alliierten hatten diese Regelung zunächst suspendiert, so weit ging das Vertrauen dann doch noch nicht. Die Bundesregierung wollte zu diesem Zeitpunkt lediglich eine Polizeieinheit zum Schutz der Verfassungsorgane in Bonn; darüber blieb es den Ländern überlassen, sich gegenseitig Bereitschaftspolizeilich zu unterstützen.³ 1950 konnten dafür bundesweit 30.000 Mann bereitgestellt werden.

In der ersten Beratung zum Bundesgrenzschutzgesetz am 25.1.1951 wurde die Idee von Becker durch Bundesinnenminister Lehr aufgegriffen: der „Weg über Grenzschutzbehörden“ schaffe „den ersten Ansatz für ein Machtinstrument der Bundesrepublik nach innen“.⁴ Das schlug sich folgend im Aufbau des Bundesgrenzschutzes nach Inkrafttreten des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG) am 16.3.1951 und dem beginnenden Aufbau ab dem 23.4.1951 nieder. Während der Grenzeinzeldienst weiter von Landespolizisten ausgeübt wurde, war der BGS in Verbänden organisiert, die über die BRD verteilt waren. Der erste Großeinsatz erfolgte aus Anlass der III. Weltfestspiele der Kommunistischen Jugend und Studenten im August 1951 in Ostberlin. Der BGS sollte dabei verhindern, dass größere Gruppen von Mitgliedern der FDJ „provokativ“ die Grenze zur DDR überschritten. Noch im selben Jahr erfolgte der Auftrag, das Bundeskanzleramt in Bonn zu schützen, eindeutig eine polizeiliche Aufgabe. Echte Grenzpolizeiarbeit verrichtete der BGS erst ab 1954, als er in der Britischen Zone den Passkontrolldienst übernahm.⁵

Entmilitarisierung und Verpolizeilichung

Der BGS hatte einen paramilitärischen Charakter. Die zunächst 9.600, ab 1953 20.000 Dienstposten hatten Offiziers- und Mannschaftsdienstgrade, die Beamten trugen feldgrau. Die Offiziere waren als solche auch schon in

3 BT-PlPr 7/0197, S. 3546 (D)

4 BT-PlPr 1/114, S. 4280 (D)

5 Martens a.a.O. (Fn. 2), S. 424

der Wehrmacht gewesen. 1951 wurden 50 Spähpanzer Ford M8 „greyhound“ in Dienst gestellt, die das US-Militär ausrangiert hatte, auf denen Maschinengewehre MG 42 und Flugabwehrkanonen montiert wurden.⁶

Mit der in den Pariser Verträgen 1954 weitgehend wiederhergestellten Souveränität Deutschlands unter der Bedingung einer Beteiligung an der Verteidigung Westeuropas in den Strukturen der NATO stellte sich zum ersten Mal die Frage nach der weiteren Existenzberechtigung des BGS. Erst recht, da der BGS nun als Aufbauorganisation für die Bundeswehr diente. Doch viele BGSler blieben, zugleich konnte mit neu geworbenem Personal die Mannstärke von etwa 7.000 (1955) wieder auf 12.000 (1958) aufgestockt werden. Zur Legitimation dienten erneut vermeintliche Aggressionen von Osten, etwa das Nachsetzen der dortigen Grenzschrützer gegen Flüchtende aus der DDR bzw. der ČSSR.⁷ Der kommunistische Feind wurde aber nicht nur außen gesehen: ab 1956 übte der BGS in Manövern regelmäßig die Bekämpfung von kommunistisch agitierten Arbeiteraufständen. Bis 1968 blieb die Aufstandsbekämpfung Bezugspunkt von Ausbildung, Ausrüstung und Bewaffnung des BGS.⁸

Zugleich setzte in dieser Phase die weitere Verpolizeilichung des BGS ein. Mit dem Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) vom 18. März 1961 wurde der Gewalteinsatz analog zu den Landespolizeigesetzen geregelt. Bedeutend war das Auftreten terroristischer Gruppierungen in der BRD, allen voran die RAF. Der BGS wurde im Mai/Juni 1972 für Großfahndungen eingesetzt. Im April 1973 erhielt er durch die dritte Änderung des BGS-Gesetz weitere Aufgaben – wie die Unterstützung der Länder „in besonderen Lagen“ – zugeteilt. Die Begrenzung seiner Tätigkeit auf den 30km-Streifen im Hinterland der Grenze wurde aufgehoben. Der BGS wurde zur Sicherheits- und Eingreifreserve für die Länder. Mit der im September einsatzbereiten Grenzschrützgruppe 9 (GSG 9) konnte diese Reserve Fähigkeiten bereitstellen, die sonst in der Polizei nicht vorhanden

6 Heinzl, P.; Kalabis, S.: Schutz – Abschreckung – Taktische Maßnahmen, in: Bundespolizei kompakt 2021, H. 2, S. 24-26 (24); die Wehrmachtssoldaten hier allerdings als „findige Waffenmeister des BGS“

7 Martens, a.a.O. (Fn. 2), S. 424

8 Winter, M.: Kleine Geschichte des Bundesgrenzschrützes – eine Chronologie, in: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 47 (1/1994), S. 6-13 (8)

waren. Am 1. Juli 1976 trat das Gesetz zur Personalstruktur des Bundesgrenzschutzes in Kraft, mit dem die militärischen Dienstgrade zugunsten der polizeilichen Laufbahnstrukturen abgelöst wurden (auch wenn das am internen Umfang wenig änderte⁹). Maschinengewehre und Granaten wurden durch „polizeitypische“ Waffen wie Schlagstöcke, Wasserwerfer, Reizgas usw. abgelöst. Schließlich erfolgte der Anschluss an das polizeiliche Fahndungssystem. Weiterhin prägend blieb aber zunächst der Einsatz in geschlossenen Verbänden, nur jeder zehnte BGSler verrichtete Einzeldienst. Schwerpunkt der geschlossenen Einsätze waren Versammlungslagen u.a. bei den Protesten gegen das AKW Brokdorf, gegen die Startbahn-West in Frankfurt oder in der Hamburger Hafenstraße. 1994 wurden weitere bislang landespolizeitypische Befugnisse in das BGSG übernommen: längerfristige Observation, der Einsatz akustischer und optischer Mittel zur Überwachung und der Einsatz von V-Leuten im Rahmen der Gefahrenabwehr. 2016 wurde dann auch der Einsatz von Verdeckten Ermittlern ermöglicht.

Mit der Umbenennung in „Bundespolizei“ wurde 2005 der Wandel von der Grenzschutztruppe zu einer „echten“ Polizeibehörde mit besonderen Aufgaben auch nach außen sichtbar dokumentiert. Die grünen Uniformen wurden im Trend der Zeit durch blaue ersetzt. Dennoch bleibt die Bundespolizei auch als Verfügungstruppe relevant: von den derzeit über 42.000 Bundespolizisten tun 5.100 Dienst in der Bundesbereitschaftspolizei.

Grenzregime im Wandel

1985 wurde das Schengener Abkommen geschlossen, in dem sich die Vertragsstaaten auf den Abbau der Binnengrenzkontrollen verständigten. Für den BGS entfiel damit auf absehbare Zeit seine weiterhin prägende Aufgabe der Grenzüberwachung. 1987 wurde die „Planungsgruppe BGS 2000“ eingesetzt. Sie sollte neue Aufgaben für den BGS finden und schlug schließlich vor, ihm vermehrt Personenschutzaufgaben, bahnpolizeiliche und Luftsicherheitsaufgaben zu übertragen, die bislang durch die Bahn selbst oder die Landespolizeien wahrgenommen wurden. Schneller als gedacht bot sich dazu die Gelegenheit durch den Beitritt der Neuen Bundesländer. Das neue Grenzschutzkommando Ost übernahm mit dem 3. Oktober 1990 bahnpolizeiliche und Luftsicherheitsaufgaben. Am 1. April

⁹ vgl. Diederichs, O.: In welcher Verfassung ist der BGS? Streiflichter aus der Truppe, in Bürgerrechte & Polizei/Cilip 47(1/1994), S. 30-35

1992 galten diese Regelungen nach einer erneuten Reform des BGS auch im Westen, wo innerhalb der Deutschen Bahn eine eigene Bahnpolizei existiert hatte. Zugleich wurde die Trennung in Grenzschutzverbände und Grenzschutzeinzeldienst in einer integrierten Organisationsform aufgehoben, alle Führungs- und Verwaltungsaufgaben wurden nun in regionalen Grenzschutzpräsidien (territorial deckungsgleich mit den alten Grenzschutzkommandos) wahrgenommen.

Der Beitritt der neuen Bundesländer sorgte aber auch für neue Aufgaben im Grenzschutz. Der Einsatz richtete sich nicht mehr gegen staatliche Grenzverletzungen und Infiltrationsversuche, sondern gegen diejenigen, die vor den neuen Zuständen in den ehemaligen Ostblock-Staaten oder dem Bürgerkrieg im zerfallenden Jugoslawien fliehen mussten. Die faktische Abschaffung des Rechts auf Asyl 1993 „kann somit als fast unbegrenzte Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für den BGS gelten. Unmittelbar kontrollierende und abschiebende Tätigkeit im Rahmen der Flughäfen und an anderen Grenzkontrollstellen; ausgefächerte, technisch verfeinerte Fahndung nach illegalen Grenzgängern, die notfalls auch landeinwärts weiter gesucht werden (...)“¹⁰ Der altbekannte 30-km-Streifen für die Zuständigkeit des alten BGS landeinwärts erhielt eine neue Bedeutung. An die Stelle des alten kommunistischen Schreckgespenstes trat eine vermeintlich neue Bedrohung in Gestalt des „illegalen Migranten“, der die ständige Angst um Eigentum und Freiheit mit wohligem Schauer versetzte.

Mit Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens 1995 fielen im Westen die Grenzkontrollen tatsächlich weg, zugleich erhielt die Schleierfahndung im Hinterland ihre europarechtlichen Weihen als „Ausgleichsmaßnahme“ für diesen Wegfall. Und sie wurde noch erweitert: 1998 wurde die Befugnis zur anlasslosen Kontrolltätigkeit des BGS auf sämtliche Züge und Bahnhöfe ausgedehnt, bei denen sich irgendwie ein Bezug zum grenzüberschreitenden Verkehr herstellen ließ. Zunächst auf fünf Jahre befristet, wurde sie 2003 bis 2007 verlängert und dann entfristet. Hunderttausende anlasslose Kontrollen jährlich sind seitdem regelmäßiger Arbeitsnachweis der Bundespolizei.

Doch der 2005 den Realitäten folgend nun in „Bundespolizei“ umbenannte BGS ist nicht nur im Land gegen illegalisierte Migration aktiv. Die

10 Narr, W.-D.: BGS – Die Bundespolizei – was lange währt ..., in: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 47/1994, S. 14-24 (19)

letztlich wahnhafte Idee der Polizeiapparate, bei der Bekämpfung von Kriminalität „vor die Lage“ zu kommen, gebiert u.a. die „Vorverlagerungsstrategie“: Bundespolizist*innen werden in alle Welt gesandt, um als „grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte“ oder „Dokumentenberater“ sowohl die deutschen Botschaften als auch die Transit- und Herkunftsstaaten bei der Unterbindung von unerwünschter Migration zu unterstützen. Im Jahr 2021 waren 70 Bundespolizist*innen in 25 Ländern außerhalb der EU als „Dokumenten- und Visa-Berater“ eingesetzt. 40 verrichteten ihren Dienst als „grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte“ in 37 Ländern (mit „Nebenzuständigkeit“ für 27 weitere). In anderen EU-Mitgliedsstaaten sind 23 Polizeibeamte als „Grenzpolizeiliche Unterstützungsbeamte Ausland“ eingesetzt. Schwerpunktmäßig an griechischen Flughäfen sollen sie eine Weiterreise von Inhaber*innen gefälschter Reisedokumente innerhalb des Schengenraums verhindern.¹¹ Noch handfester ist der Einsatz von Bundespolizist*innen im Rahmen von Operationen der EU-Grenzschutzagentur Frontex. Beginnend 2005 mit der ersten Frontex-Operation „Hera I“ zur Abwehr von Bootsflüchtlingen an den Kanarischen Inseln mit nur wenigen Beamt*innen sind mittlerweile jährlich um die 700 Beamt*innen der Bundespolizei für die EU-Grenzagentur im Einsatz. Nicht mitgezählt sind dabei die Einsätze im Rahmen von Abschiebeaktionen, die die Agentur koordiniert. Bundespolizei und Frontex folgen beide einem „modernisierten“ Konzept des Grenzschutzes, das diesen erweitert als „Migrationskontrolle“ begreift, die von der vorgelagerten Verhinderung illegalisierter Migration in Herkunfts- und Transitstaaten bis zur zwangsweisen „Rückführung“ all derer reicht, die durch das engmaschige Netz vor, an und hinter den Grenzen geschlüpft sind.

Die Spinne im Netz – Bundespolizei in der „Sicherheitsarchitektur“

Die Diffusion des Grenzregimes in einen fast konturlosen „Grenzraum“, die Aufgaben- und Befugnisserweiterungen des BGS bzw. der Bundespolizei und die inhaltlich-konzeptionellen Entwicklungen insbesondere nach „9/11“ mit der unterstellten Verschränkung von unterschiedlichen Kriminalitätsfeldern („Organisierte Kriminalität“, Terrorismus, Migration) haben dazu geführt, dass die Bundespolizei ein Treiber der umgemodelten

¹¹ BT-Drs. 20/229 v. 8.12.2021, S. 8 ff.

„Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik geworden ist. Eine „Sicherheitsarchitektur“, die nicht dem quasi naturwüchsigen Chaos von Parallel- und Doppelzuständigkeiten durch klare Aufgabenzuweisung ein Ende bereitet, sondern versucht, Reibungsverluste und Doppelarbeit durch Kooperation und Koordination zu vermeiden.

Im noch einigermaßen ureigenen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei sind hier die Gemeinsamen Zentren zu nennen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einer Landespolizei mit dem jeweiligen EU-Nachbarstaat koordinieren sollen, an denen aber immer auch die Bundespolizei beteiligt ist (sowie der Zoll). Im Inland ergeben sich – in polizeifachlicher Diktion – „gemeinsame Gefahrenräume“ vor allem durch die Übertragung bahnpolizeilicher Aufgaben an den BGS in den 90er Jahren (s. o.) und die verstärkte Wahrnehmung grenzüberschreitender Kriminalität (bspw. Einbruchsdiebstahl in Grenzregionen). Gemeinsames Vorgehen unter Nutzung der jeweiligen Befugnisse wird durch „Gemeinsame Einsatzgruppen“, „Gemeinsame Fahndungsgruppen und Diensteinheiten“ und sogar „gemeinsame Ermittlungsbüros“ sichergestellt, in denen Bundes- und Landespolizisten gemeinsam Dienst tun. In Sachsen existieren sogar „Fahndungs- und Kompetenzzentren“, in denen Fahndungsmaßnahmen (im Sinne erhöhter, verdachtsunabhängiger Kontroll- und Streifenfähigkeit) initiiert und gesteuert werden.¹² Auch die Entsendung von „Verbindungsbeamten“ zu den Landeskriminalämtern oder in das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie in Erstaufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende („AnKER“-Zentren u. ä.) dient dem Bemühen, Kooperationen zu pflegen und den Zugriff auf Informationen zu erweitern. Auf strategischer Ebene ist die Bundespolizei in Gremien der Innenministerkonferenz eingebunden, im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) und Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismuszentrum (GETZ) vertreten und selbst Taktgeber für das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASiM).¹³ Mag die Bundespolizei gerade im GTAZ und GETZ eher eine untergeordnete Rolle spielen, zeigen sich aber auch bei ihr die Probleme dieser neuen „Sicherheitsarchitektur“ nach 9/11. Statt Polizei und Nachrichtendienste wieder stärker zu entflechten, wird nicht nur niemandem etwas seiner Aufgaben genommen, sondern ein Ausgreifen von operativen Zuständigkeiten eher noch

12 vgl. Pfau, M.: Polizeiliche Kooperation, in: Die Polizei 2021, Heft 10, S. 440

13 Holzberger, M.: Ein Wackelpudding – das Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration, in: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 89 (1/2008), S. 49-51

befördert, wie sich am Ausbau des polizeilichen Staatsschutzes bei der Bundespolizei zeigt. Was in diesen Zentren geschieht und wer letztlich für Datenaustausch und Durchführung operativer Maßnahmen die Verantwortung trägt, wird diffuser und einer Kontrolle durch Öffentlichkeit und Parlamente, letztlich sogar der Ministerialbürokratien, immer weniger zugänglich.¹⁴

Ein Verschwimmen der Grenzen zwischen den Ressorts und Sparten der Institutionen von Sicherheitspolitik zeigt sich schließlich auch im Aufweichen der Trennung von „innerer“ und „äußerer“ Sicherheit, letztere zu verstehen als Durchsetzung außenpolitischer Interessen der Bundesrepublik mit Mitteln operativen Gewalteinsetzes. Hier ist nicht nur das Agieren der Bundespolizei im Rahmen der „Vorverlagerungsstrategie“ zu beachten, sondern auch in anderen Auslandseinsätzen, bei denen es der Bundesregierung um strategischen Einfluss durch „Stabilisierungsmissionen“ und den Aufbau funktionaler Polizeistrukturen in avisierten Einflussphären geht. Der erste Einsatz bewaffneter deutscher Kräfte der BRD im Ausland fand keineswegs durch die Bundeswehr statt, sondern 1989 mit der Beteiligung an der UN-Mission UNCTAD ausgerechnet in Namibia (der früheren Kolonie „Deutsch-Südwestafrika“), bei der der BGS unmittelbar im Grenzschutz und dem Aufbau einer Grenzschutztruppe beteiligt war. Auch im Kosovo, Mali oder in der Ukraine sowie weiteren Staaten Afrikas und des Nahen und Mittleren Ostens ist die Bundespolizei innerhalb von EU- und UN-Missionen im Einsatz.

Eine besondere Rolle nimmt der BGS bzw. die Bundespolizei schon immer in der akuten Bekämpfung des Terrorismus für sich in Anspruch. Mit dem ersten Einsatz der Grenzschutzgruppe 9 bei der Befreiung der Lufthansamaschine „Landshut“ 1977 wurde ein idealer Gründungsmythos kreiert – dem kein auch nur annähernd vergleichbarer Einsatz folgte. 2016 begann die Bundespolizei in Reaktion auf den Anschlag auf das „Bataclan“ in Paris mit der „BFE+“ fünf Bereitschaftshundertschaften verteilt über die Republik aufzubauen, die von der Ausstattung her in der Lage sein sollen, längere Feuergefechte mit schwer bewaffneten Terrorist*innen durchzuhalten. Längst teilt die „BFE+“ das Schicksal der „GSG 9“: „Ihre Tätigkeit besteht zum größten Teil aus dem permanenten Training für einen Ernstfall, der aber im polizeilichen Alltag nicht eintreten will“,¹⁵

¹⁴ vgl. hierzu grundlegend Pütter, N.: Sicherheitsarchitekturen im Wandel – Polizei – Geheimdienst – Militär, in: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 90 (2/2008), S. 3-12

¹⁵ Stolle, S.: Kämpfer, die wir nicht brauchen: „Grenzschutzgruppe 9“ und „Kommando Spezialkräfte“, in: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 75(2/2003), S. (36)32-42

weshalb sie eine Art Beschäftigungstherapie im dauernden Unterstützungs- und Amtshilfeinsatz bei Razzien gegen „Schleuserbanden“ und andere Gruppierungen der „Organisierten Kriminalität“ ist, die genauso gut von normalen (Landes-)Polizeibeamt*innen durchgeführt werden könnten.

Fazit und Ausblick

Der BGS und seine Nachfolgebehörde „Bundespolizei“ verstehen sich seit der Wiederbewaffnung darauf, sich im Bereich der „Inneren Sicherheit“ stets neue Aufgaben und Befugnisse zu schaffen, die seine Weiterexistenz absichern. Im föderalen Verbund der Polizeibehörden gibt es dabei letztlich keine Aufgabe, die nicht auch durch die Länder selbst wahrgenommen werden könnte. Doch im politischen Raum ist diese Feststellung im Bereich des Unsagbaren angesiedelt. Wie weit die neue Koalition bei der Neufassung des Bundespolizeigesetzes vom Ansatz des gescheiterten Entwurfs 2021¹⁶ wieder Abstand nehmen wird, Aufgaben und Befugnisse der Bundespolizei weiter auszudehnen, ist noch nicht abzusehen. Dabei wäre es überfällig, die Bundespolizei zumindest auf ihr vom Bundesverfassungsgericht gefordertes Gepräge als „Polizei mit begrenzten Aufgaben“ zurückzustutzen, also einer Behörde, die gerade nicht zu einer „mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden“¹⁷ dürfe.

16 Arzt, C.: Bundespolizeigesetz – wie weiter in der nächsten Legislatur?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2021, Heft 7, S. 205 ff.

17 Urteil des BVerfG v. 27.7.2005, 1BvR 668/04, Rn. 100

Blaue Gefühlswelten

Emotion und Affekt digitaler Polizeiarbeit

von Ben Hundertmark

In sozialen Netzwerken beteiligen sich Polizeibehörden an der Gefühlsaufladung ihrer Institutionen: Mit humoristischen und personalisierten Kommunikationsangeboten suchen sie den Kontakt zu Bürger*innen. Das Verhältnis zwischen staatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft wird im digitalen Raum neu verhandelt.

Im Januar 2020 pointierte Marcus da Gloria Martins, ehemaliger Pressesprecher der Polizei München, bei der Vortragsreihe TEDx TALKS ein Dilemma polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken:

„Social Media funktioniert nur mit Emotionen, nur. Ganz im Ernst: Finden Sie uns wahnsinnig emotional? Nein, oder? ... Und dann müssen wir Humor? Dann müssen wir Emotionen? Das ist sehr schwierig“¹

Einerseits sind Polizeibehörden in Deutschland an rechtliche Grundsätze der Neutralität, Sachlichkeit und Richtigkeit gebunden, welche auch im Kontext von Kommunikationsangeboten an Bürger*innen im digitalen Raum gelten. Andererseits wollen sie eben dort Sichtbarkeit, Ansprechbarkeit und Präsenz vermitteln. Dafür müssen sie sich im Wettstreit um Aufmerksamkeit und Reichweite den Kommunikationskulturen und sozioalgorithmischen Funktionslogiken sozialer Netzwerke anpassen, was die kontinuierliche (Re-)Produktion von Emotionen sowie das Hervorrufen affektiver Reaktionen bei adressierten Nutzer*innen erforderlich macht.

Sei es bei einem Imagefilm für die Hamburger Wasserschutzpolizei auf YouTube, der den polizeilichen Alltag der selbsternannten „Baywatcher“ als actionreichen Ritt über die Wellen inszeniert, bei humoristi-

¹ da Gloria Martins, M.: How the police uses social media to keep us safe, YouTube @TEDx Talks v. 21.1.2020

schen Kurzvideos auf einem polizeilichen Account auf TikTok oder bei nahezu intim wirkenden Einblicken in das Privatleben sogenannter *Instacops*, die ihren Follower*innen auf Instagram virtuelle Urlaubsgrüße senden: Die polizeiliche Öffentlichkeitskommunikation der Gegenwart kommt vielfach im Gewand popkultureller Referenzen und digitaler Medienkulturen daher.² Vertreter*innen von Polizeibehörden stellen sich dafür in sozialen Netzwerken als humorvoll, sympathisch, authentisch und menschlich dar. Auf personalisierten Accounts orientieren sich Polizist*innen mittels vermeintlicher Nähe, Privatheit und Intimität an der (Bild-)Sprache von Influencer*innen und inszenieren sich als vertrauenswürdige Sicherheitsdienstleister*innen, transparente Bürger*innenbeauftragte und nahbare „Menschen hinter der Uniform“.

Affektive Dynamiken digitaler Polizeiarbeit

Digitale Polizeiarbeit in sozialen Netzwerken ist längst humoristisches Meme, geteilte Ästhetik und gemeinsames Lebensgefühl geworden. Als pro-polizeiliche Deutungsangebote konstruieren Polizeibehörden und ihre Vertreter*innen im digitalen Raum nicht nur geschlossene Realitätsentwürfe und unterbreiten Nutzer*innen normative Orientierungsangebote. Über anschlussfähige Narrative, geteilte Ästhetik, kollektivierende Hashtags oder visuelle Referenzen formen sie virtuelle Gefühlsgemeinschaften der Fürsprache für polizeiliche Perspektiven und der Anteilnahme an behördlichen Wirklichkeitsentwürfen. Polizeiliche Kommunikationsangebote evozieren dabei affektive Reaktionen bei Nutzer*innen. Niedliche Tiervideos, humorvolle Bilder oder schockierende „Einblicke“ in den Alltag deutscher Polizeibehörden bieten momentane und flüchtige Impulse, Intensitäten, Unterbrechungen und Zerstreuungen. Hier liegt die Verfänglichkeit polizeilicher Öffentlichkeitskommunikation im digitalen Raum: Ihre Beiträge verfangen bereits *vor* der Emotion.

Affekt, verstanden als unbewusste Erfahrung von Intensität, ist dem Medienwissenschaftler Eric Shouse zufolge „the body’s way of preparing itself for action in a given circumstance by adding a quantitative dimension of intensity to the quality of an experience. ... It is always prior to

2 s. dazu Lee, M.; McGovern, A.: Image Work(s): The New Police (Popularity) Culture, in: Carrington, K.; Ball, M.; O’Brien, E.; Tauri, J. M. (Hg.): Crime, Justice and Social Democracy, London 2013, S. 120-132

and/or outside of conscious awareness“.³ Affektives Erleben ist entsprechend symptomatisch für den Konsum sozialer Netzwerke. Es bindet Nutzer*innen nachhaltig an die jeweiligen Plattformen, da sie mit jeder noch so kleinen virtuellen Interaktion für Konsum und Teilhabe, Aufmerksamkeit und Anteilnahme belohnt werden, wie die Medientheoretikerin Jodi Dean ausformuliert:

„The subject gets stuck doing the same thing over and over again because this doing produces enjoyment. Post. Post. Post. Click. Click. Click. ... Social networks ... produce and circulate affect as a binding technique. Affect ... is what accrues from reflexive communication, from communication for its own sake, from the endless circular movement of commenting, adding notes and links, bringing in new friends and followers ... Every little tweet or comment, every forwarded image or petition, accrues a tiny affective nugget, a little surplus enjoyment, a smidgen of attention that attaches to it, making it stand out from the larger flow before it blends back in“⁴

Jene Dynamiken greifen keineswegs ausschließlich bei polizeilichen Beiträgen, sondern funktionieren ebenso bei Katzenvideos oder Fail Compilations, die tagtäglich in unzählbaren Mengen das Internet fluten. Im Kontext rechtlicher Grundsätze der Neutralität, Sachlichkeit und Richtigkeit entfalten sie jedoch für Polizeibehörden eine besondere Brisanz.

Im Folgenden möchte ich zwei polizeiliche Kommunikationsangebote in sozialen Netzwerken – welche ich als *blaue Gefühlswelten* beschreibe – näher unter die Lupe nehmen. Sie können als exemplarische Einblicke verstanden werden, welche die Bandbreite an Gefühlsangeboten polizeilicher Akteur*innen im Netz ausschnittshaft wiedergeben, zugleich aber die Dynamiken polizeilicher Arbeit im digitalen Raum greifbar machen sollen.

„These are my ladies“ – Die Polizei NRW auf TikTok

Seit April 2020 betreibt die Polizei Nordrhein-Westfalen (NRW) einen institutionellen Account auf TikTok. Dort möchte sie sich potenziellen Bewerber*innen und Interessierten am Polizeiberuf „persönlich und kurzweilig“ präsentieren, dabei aber stets „informativ und relevant“ bleiben sowie einen „nicht immer ganz ernsten Blick hinter die Kulis-

3 Shouse, E.: Feeling, Emotion, Affect, in: M/C Journal 2005, H. 8, S. 1-3

4 Dean, J.: Affective Networks, in: MediaTropes 2010, H. 2, S. 19-44 (21)

sen“ vermitteln.⁵ Das Videoportal TikTok ermöglicht Nutzer*innen die Produktion und Verbreitung kurzer Videoclips, die mit Musik hinterlegt oder um audiovisuelle Effekte ergänzt werden können. Ein erster Blick auf den Account der Polizei NRW verrät, dass die Behörde keineswegs erfolglos auf der Plattform interagiert: Über 440.000 Personen folgen den dort veröffentlichten Beiträgen und bereits 3,9 Millionen Mal haben Nutzer*innen mit einem Like auf Posts reagiert (Stand: Januar 2022).

Offizielle polizeiliche Kommunikationsangebote auf TikTok sind im deutschsprachigen Raum aktuell (noch) rar gesät. Neben der Behörde aus NRW betreibt zurzeit lediglich die Polizei Berlin einen Account, der explizit auf die Anwerbung von Nachwuchs ausgelegt ist. Auf beiden Accounts werden interessierte Nutzer*innen in kurzen Abständen mit humoristischen Videoclips versorgt, welche die Polizeibehörden als attraktiven Arbeitgeber inszenieren sollen. Die gewählten Darstellungsformen orientieren sich vielfach am plattformtypischen Look (und Sound) von Beiträgen nichtpolizeilicher Nutzer*innen: In einem Kurzvideo ist ein uniformierter Polizist zu sehen, welcher auf einem elektrisch betriebenen Longboard in Richtung Sonnenuntergang rollt und sich einhändig mit der Handykamera filmt. Er bewegt seine Lippen zum Text der Hintergrundmusik, einer elektronischen Coverversion von Dreams der britisch-US-amerikanischen Rockband Fleetwood Mac. Der Post gefällt dem digitalen Publikum; immerhin 88.000 Personen hinterlassen ein Like für diesen Beitrag oder kommentieren annähernd begeistert wie eine Nutzerin: „Wie cool ist der denn bitte drauf. He’s a REAL ONE.“

Die Polizei NRW hat das Potential derartiger Posts in sozialen Netzwerken erkannt: „Content is King“, erklärt die Behörde ihr Vorgehen auf der hauseigenen Website.⁶ Auf der Suche nach Aufmerksamkeit und Reichweite passt sich die Polizei NRW den Kommunikationskulturen auf TikTok flexibel an. Behördliche Grundsätze scheinen dabei in den Hintergrund zu geraten oder nicht mit der Schnellebigkeit sozialer Netzwerke schritthalten zu können. Denn nach Auffassung der Polizei NRW sei „Wandel ... in der Kommunikation die einzige Konstante“.⁷ Die behördliche Präsenz auf TikTok kann als versuchte Antwort auf

5 Polizei NRW: Die Polizei NRW auf TikTok, www.polizei.nrw.de v. 29.9.2021

6 Polizei NRW: Polizei zeigt Bürgernähe in Sozialen Medien, www.polizei.nrw.de v. 29.9.2021

7 ebd.

jenen Wandel gelesen werden, die sich mit aller Macht in Duktus und Ästhetik der Plattform anzupassen versucht.

Auf TikTok ist es der Polizei NRW möglich, ein junges und medienaffines Publikum zu adressieren, welches über herkömmliche Kanäle polizeilicher Öffentlichkeitskommunikation weniger effektiv und schnell zu erreichen wäre. Dass Nutzer*innen der Plattform in besonderer Weise mit Inhalten zu erreichen sind, die Emotionen mobilisieren und affektive Reaktionen hervorrufen sollen, zeigt sich an einem weiteren Post auf dem Account. Unter dem Titel „cuteness overload“ erscheint ein 22-sekündiges Video, welches mit dem Soundtrack *original sound* von *Justin wyss* hinterlegt ist. Eine rauchig klingende Stimme spricht zu relaxtem Technosound:

„These are my ladies. This is Jill. This my lady Amy. Little Suzy. Briana ... y’know why we call her Briana, right? Yeahhh, it’s a long story. Shaniqua. Helga. Miss Kitty. Jeannie. I dream of ... Theresa. This is Theresa right here.“

Die Textpassage ist aus dem Animationsfilm *Surf’s Up* entnommen, in welcher der Pinguin Tank Evans voller Stolz seine Sammlung an Surf-Trophäen präsentiert. In der polizeilichen Variation auf TikTok verlassen ein Dutzend Malinois-Welpen in Zeitlupe eine Rampe, erkunden mit zaghaften Schritten weiß gekachelte Flure, auf denen ihre tapsigen Pfoten immer wieder an Halt verlieren. Eine Hand kommt ins Bild, zu der umgehend ein Welpen hochspringt, um sie freudig abzuschlecken. Mit drolliger Verspieltheit entdecken die jungen Hunde das Gebäude. Das Video ist ein Zusammenschnitt aus mehreren Szenen, das ausgewählte Impressionen von den kleinen Vierbeinern zusammenzuführen scheint. Kommentare unter dem Beitrag wie „Oh, jetzt hab ich nen Zuckerschok“, „ich schmelze“ oder „Paradies auf Erden mit diesen Fluffyballs“ zeigen, dass das Video unmittelbar affizierend auf andere Nutzer*innen der Plattform wirkt.

Die Welpen sprechen das Publikum auf TikTok in besonderer Weise an: Sie sind entzückt vom niedlichen Hundenachwuchs, schenken der Polizei einen flüchtigen Moment digitaler Aufmerksamkeit oder bleiben gleich im konstanten Feed an Beiträgen der Behörde hängen. Die Konsument*innen des Beitrags lassen sich als virtuelle Gefühlsgemeinschaft denken, welche ein positives Bild der Institution Polizei vermittelt bekommen soll. Dass sich Hunde (und insbesondere knuffige Welpen) für die Kommunikation in sozialen Netzwerken eignen, haben nicht nur Polizeibehörden erkannt. Längst ist Hunde- bzw. Tier-Content zu einer

eigenständigen Vermarktungsstrategie in sozialen Netzwerken avanciert, die Nutzer*innen ansprechen, positive Emotionen mobilisieren und Beziehungen zur beworbenen Marke, Dienstleistung oder Institution herstellen soll.⁸ Auf TikTok funktionieren derartige Inhalte besonders gut:

„Emotional experience ... aims to capture the user’s attention and induce emotional reactions ... The characteristic of TikTok is the short video of music, which combines the strong expression ability of music with the expression of the popular culture potential of short video ... TikTok, with the slogan of recording a good life, has been recognized by users for spreading the atmosphere and sharing fun. Young people always have the feeling of being unable to stop browsing. This unconscious emotional experience captures the user’s attention and improves the ability to watch TikTok“.⁹

Angesprochene Nutzer*innen sollen die Polizei NRW nicht nur als humorvolle, tierliebe und sorgetragende Institution in Erinnerung behalten, sondern ihr ganz allgemein positive Eigenschaften zusprechen. Die intendierte Wirkung derartiger Beiträge geht weit über den flüchtigen Moment des Konsums hinaus. Vielmehr soll die Polizei NRW nachhaltig mit positiven Emotionen verbunden werden und sich in guter Erinnerung in das Weltbild adressierter Nutzer*innen einfügen. Dafür ist die Polizei NRW bereit, rechtliche Grundsätze polizeilicher Öffentlichkeitskommunikation zu umgehen. Denn mit sachlicher Informationsversorgung der Bevölkerung hat dieses Kommunikationsverhalten wenig zu tun. Vielmehr versucht sich die Polizei NRW als Influencerin, indem die Behörde nach allen Regeln der digitalen Kommunikationskunst agiert und dabei ihre rechtsstaatliche Rolle im behördlichen Verwaltungsgefüge missachtet.

„Nicht alltäglich(er)“ Beruf – Digitales Community Policing

Die Personalisierung polizeilicher Öffentlichkeitskommunikation in sozialen Netzwerken sowie die Adaption medialisierter Kommunikationskulturen der digitalen Aufmerksamkeitsökonomie erfährt mit der Figur sogenannter *Instacops* ihre Vollendung. Seit 2019 umfasst das Kommunikationsangebot der Polizei Niedersachsen personalisierte Ac-

8 s. dazu Lancendorfer, K.M.; Atkin, J.L.; Reece, B.B.: Animals in Advertising: Love Dogs? Love the Ad!, in: Journal of Business Research 2008, H. 5, S. 384-391

9 Yu, J.X.: Research on TikTok APP Based on User-Centric Theory, in: Applied Science and Innovative Research 2019, H. 1, S. 28-36 (32)

counts von Polizist*innen auf Instagram, welche unter dem Hashtag *#instacops* mit Bürger*innen in virtuellen Kontakt treten und „digital auf Streife“ gehen sollen.¹⁰ „Offenheit, Sensibilität und Vertrauen“ stehen dabei im Mittelpunkt des sogenannten Digitalen Community Policing (DCP), in dessen Rahmen Beamt*innen im digitalen Raum Präsenz zeigen und ihre jeweiligen Polizeibehörden visuell ansprechend repräsentieren sollen.¹¹ Bei der Umsetzung des DCP's orientiert sich die Polizei Niedersachsen am plattformtypischen Kommunikationsstil des Influencer*innen-Marketings und ersucht mittels persönlich und privat anmutender (Bild)Sprache das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei zu stärken.¹²

Dabei kommunizieren die *Instacops* ungewohnt emotional und intim mit Bürger*innen: Sie teilen Details aus ihrem Privatleben, zeigen sich abseits der Uniform oder berichten über berufliche Belastungen, Zweifel und Vulnerabilität. Auch wenn positive Darstellungsformen des polizeilichen Alltags auf den Accounts überwiegen – Hundewelpen, lässig dreinblickende Polizist*innen und humoristisch intendierte Beiträge sind auch dort in überwiegender Mehrheit zu finden –, möchte ich im Folgenden Kontraste zum zuvor gezeigten aufspannen. Mich interessieren dabei insbesondere die Wirkungsweisen und Funktionen von polizeilichen Selbstrepräsentationen, die Betroffenheit, Mitgefühl oder Bestürzung evozieren und damit Nutzer*innen in besonderer Weise zum Mitfühlen polizeilicher Perspektiven einladen.

Ein Blick auf den Instagram-Account von Polizeioberkommissar und *Instacop* Marius Beernink aus Hannover vermittelt das Bild von einem freundlichen, kompetenten und kollegialen Polizisten, der interessierte Nutzer*innen einlädt, „gemeinsam“ mit ihm auf Streife zu fahren, „besondere“ Einsätze im Fußballstadion oder bei der Hubschrauberstaffel zu erleben und ihm in den Sommerurlaub zu „folgen“. Der junge Beamte gibt sich dabei nicht nur tierlieb und kinderfreundlich, sondern teilt

10 Polizei Niedersachsen, Digitales Community Policing. Polizistinnen und Polizisten in den sozialen Netzwerken, www.polizei-nds.de v. 9.6.2021

11 ebd.

12 s. dazu Agoropoulos, A.; Hundertmark, B.; Janssen, J.; Louis, L.: *#instacops*. Strategien und Narrative digitaler Polizeiarbeit am Beispiel des Digitalen Community Policing der Polizei Niedersachsen, in: Arzt, C.; Hirschmann, N.; Hunold, H.; Lüders, S.; Meißelbach, C.; Schöne, M.; Sticher, B. (Hg.): *Perspektiven der Polizeiforschung*. 1. Nachwuchstagung Empirische Polizeiforschung. 4./5. März 2021, Berlin 2021, S. 219-234

bereitwillig seine Begeisterung für Sport und Reisen. Nutzer*innen sollen ihm bei seinem persönlichen Werdegang innerhalb der Polizei Niedersachsen begleiten, Einblicke in seine beruflichen Stationen als angehender Kommissar erhalten und in regelmäßigen Abständen mit den neusten Highlights aus seinem polizeilichen Arbeitsalltag versorgt werden.

Ein Beitrag des niedersächsischen *Instacop* scheint nicht in die schier endlose Reihe positiver Eindrücke aus dem Leben des Polizisten zu passen. Am 2. Februar 2020 postet Marius Beernink ein Bild, das ihn auf Gehhilfen lehnend in privater Kleidung auf einem Gehsteig zeigt. Sein Lächeln wirkt leicht erzwungen, eine gewisse Niedergeschlagenheit steht ihm ins Gesicht geschrieben. Der Text neben dem Bild verrät den Grund dafür: Bei einer körperlichen Situation habe er sich das Kreuzband gerissen, weshalb er bis auf Weiteres keinen Streifenwagen mehr fahren könne. Im Kontext der personalisierten Selbstdarstellung auf dem Account soll der Post Mitgefühl und Betroffenheit für den verletzten Polizisten evozieren. Denn für Konsument*innen seiner Beiträge, die dem Account unter Umständen bereits über einen längeren Zeitraum folgen, soll Marius Beernink nicht irgendein Polizist sein: Nutzer*innen sollen das Gefühl bekommen, die Person Marius Beernink zu kennen, ihr nahe zu kommen und Einblicke in sein Leben zu erhalten. Sie sollen an seinem persönlichen Schicksal teilhaben und mitfühlen. Die Verletzung des jungen Polizisten lädt Nutzer*innen dazu ein, mit Sorge, Wut oder Bestürzung auf die Neuigkeit von „ihrem“ *Instacop* zu reagieren und sich darüber hinaus über das körperliche Wohl und die Sicherheit von Polizist*innen im Rahmen ihrer Berufsausübung Gedanken zu machen. Denn Beernink beschreibt das Risiko von Verletzungen als Teil seines Berufs: „Zu einem Beruf, der gerne als ‚nicht alltäglich‘ beschrieben wird, gehören eben auch nicht alltägliche Dinge wie das Anwenden körperlicher Gewalt oder Festnahmen flüchtender Personen“.

Als personalisierte Erzählung polizeilicher Vulnerabilität hebt der Post die *Menschlichkeit* von Polizist*innen hervor: Nutzer*innen sollen den „Menschen hinter der Uniform“ erkennen, der – wie andere Menschen eben auch – verletzbar ist und Gefühle hat. Der Hashtag *#sicherfuerdich* unter dem Beitrag festigt populäre, gewerkschaftsnahe Erzählungen von Polizist*innen, die täglich ihre Knochen für das Wohl Anderer hinhalten würden. Die Emojis in schwarz-blau-schwarzer Farbgebung spinnen jene Lesart weiter: Sie können als subtiler Anschluss an das polizeiliche Narrativ der *Thin Blue Line* gedeutet werden, welches die

Polizei als einzige Hüterin der Gesellschaft vor Anomie und Chaos stilisiert.¹³

Die polizeilichen Gefühlswelten der niedersächsischen *Instacops* entfalten sich über mehrere Beiträge hinweg: In ihrer Gesamtheit sollen sie ein bestimmtes Bild von einer oder einem individuellen Polizist*in vermitteln, welche(r) repräsentativ für die Institution Polizei stehen soll. Die unterschiedlichen Accounts der *Instacops* bieten Nutzer*innen in Ästhetik, (Bild)Sprache und Selbstrepräsentation der Polizist*innen verschiedene Gefühlswelten an, welche die Vielfältigkeit an Menschen in der Polizei aufzeigen sollen. Die Polizei Niedersachsen intendiert ein vielschichtiges Image ihrer Institution auf Instagram zu konstruieren, welches für möglichst viele Nutzer*innen der Plattform anschlussfähig gestaltet sein soll. Ohne die Mobilisierung von Emotionen würde dieses personalisierte Kommunikationsangebot der Behörde nicht funktionieren, denn nur so bleiben Nutzer*innen dauerhaft an „ihren“ *Instacops* interessiert und konsumieren in regelmäßigen Abständen propolizeiliche Wirklichkeitsentwürfe und Narrative, welche das Weltbild der adressierten Nutzer*innen nachhaltig prägen sollen.

Resümee

Das Kommunikationsverhalten von Polizeibehörden in sozialen Netzwerken wirft Fragen hinsichtlich der Legitimität und Angemessenheit behördlicher Öffentlichkeitsarbeit im digitalen Raum auf. Die Landespolizeien NRW und Niedersachsen beteiligen sich auf TikTok und Instagram aktiv an der Gefühlsaufladung ihrer Institutionen, sie evozieren vielfältige Emotionen bei adressierten Nutzer*innen und machen sich im digitalen Kampf um Aufmerksamkeit, Likes und Reichweite affektive Dynamiken zunutze.

Anders als Privatpersonen handeln Polizeibehörden nicht auf der Grundlage von Freiheiten, sondern auf der Grundlage von Kompetenzen. Sie haben kein Recht auf freie Meinungsäußerung. Im Gegenteil: Ihr Handlungsrahmen wird durch gesetzliche Kompetenzzuweisungen überhaupt erst konstruiert. Außerhalb ihrer gesetzlichen Aufgabenzuweisungen, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzu-

¹³ s. dazu Wall, T.: The police invention of humanity: Notes on the 'thin blue line', in: Crime Media Culture 2020, H. 3, S. 319-336; Forschungsgruppe *Instacops* in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 127 (Dez. 2021), S. 99-112

wehren, fehlt Polizeibehörden die gesetzliche Kompetenz Bürger*innen beliebige Kommunikationsangebote zu unterbreiten. Skatende Polizisten in Uniform, niedliche Hundewelpen oder vermeintlich authentische „Einblicke“ in den polizeilichen Alltag gehören nicht dazu. Vielmehr muss sich das Kommunikationsverhalten von Polizeibehörden zu jeder Zeit an rechtsstaatlichen Standards und Grundsätzen messen lassen. Dies gilt auch für behördliche (Selbst)Darstellungen in sozialen Netzwerken, wie die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages bereits 2015 ausführten:

„Auch die an die Öffentlichkeit gegebenen (Selbst)Darstellungen der Polizei sind ... staatliche Informationen. Die Polizei ist weiterhin als Teil der vollziehenden Gewalt rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet; insoweit unterliegt auch sie bei der Verbreitung von Informationen den Geboten der Neutralität, Sachlichkeit und Richtigkeit“¹⁴

In sozialen Netzwerken wird polizeiliche Öffentlichkeitskommunikation nicht selten zum Selbstzweck: Denn sie wird auch betrieben, um in den digitalen Weiten sozialer Netzwerke Gehör zu finden, um aus flüchtig interessierten Konsument*innen treue Follower*innen zu machen, um situativ zu affizieren oder nachhaltig zu beeinflussen, um nahbar, authentisch oder lustig zu wirken, just for the joke. Das ist weder legitim noch angemessen. Nicht ohne Grund dürfen Polizeibehörden als staatliche Organisationen nicht in Prozesse der öffentlichen Meinungsbildung eingreifen. Influencer*innen in Uniform erschweren vielmehr die freie Willensbildung im digitalen Raum. Solange Bürger*innen als Konsument*innen polizeilicher Propaganda in sozialen Netzwerken adressiert werden, überschreiten Polizeibehörden ihre gesetzlichen Kompetenzen. Demokratischen Ansprüchen einer digitalen Zivilgesellschaft werden sie mit „copaganda“ nicht gerecht.¹⁵

14 Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst: Öffentlichkeitsarbeit von Polizeibehörden in sozialen Medien, WD 3-3000-157/15, Berlin 2015, www.bundestag.de/resource/blob/405538/c90e0606186c97afa54b9694a865e026/wd-3-157-15-pdf-data.pdf

15 Shantz, J.: Insurgent criminology in a period of open social war, in: *Radical Criminology* 2016, H. 6, S. 1-10 (5)

Inland aktuell

Noch mehr Polizeipanzer für Bund und Länder

Das Beschaffungsamt des Bundesinnenministeriums (BMI) hat der Rheinmetall Landfahrzeuge GmbH am 15. November 2021 den Zuschlag für 45 „Survivor R“ für die Bereitschaftspolizeien der Länder und für zehn weitere Exemplare für die Bundespolizei erteilt.¹ Die Fahrzeuge sollen „potentielle terroristische Bedrohungsszenarien mit der Gefahr von Parallellagen“ abdecken. Sie ersetzen die vierrädrigen „TM-170“, die das BMI vor 35 Jahren als „Sonderwagen 4“ beschafft hat. Die Auslieferung der „Sonderwagen 5“ erfolgt ab 2023; in der Basisversion kosten sie rund 1,3 Millionen Euro, hinzu kommt die Umsatzsteuer.

Bis zu elf Beamt*innen finden im „Survivor R“ Platz. Laut Herstellerangaben sind die Fahrzeuge mit einer „Schutzbelüftungsanlage“ gegen atomare, biologische und chemische Kampfstoffe ausgestattet. Optional werden sie mit einer Werferanlage für Nebel oder Reizstoffe bestückt. Die Bundespolizei rüstet ihre Fahrzeuge mit Waffenstationen von Krauss-Maffei Wegmann aus, diese werden mit einem fernsteuerbaren Maschinengewehr der Firma Heckler & Koch bestückt. Die Länder können diese Komponenten bei Rheinmetall bestellen.

Rheinmetall ist in den ersten drei Jahren außerdem für die Inspektion und Wartung sowie die Ausbildung des zuständigen Polizeipersonals verantwortlich. Hierfür erhält der Rüstungskonzern rund eine Million Euro. Die Kosten für die Unterhaltung der 45 Fahrzeuge der Länder werden gemäß einem Verwaltungsabkommen mit dem Bund von den Ländern getragen. Dort bilden die „Sonderwagen 4“ mit zwei Wasserwerfern eine Wasserwerferstaffel. Ob dies auch für die „Survivor R“ zutrifft, hat das BMI noch nicht mitgeteilt.

Als Option hat das BMI die Lieferung weiterer Fahrzeuge vereinbart.² So könnte sich der Bestand bei der Bundespolizei um weitere sieben und in den Ländern um weitere 28 „Survivor R“ erhöhen. Letztere würden dann aus Landesmitteln finanziert.

(Matthias Monroy)

¹ BT-Drs. 20/235 v. 10.12.2021

² www.cilip.de/files/2022/02/20220203_Sachstand_SurvivoR_BMI_Perli.pdf

Versammlungsgesetz NRW tritt in Kraft

Mit dem Inkrafttreten am 7. Januar 2022 hat auch Nordrhein-Westfalen nun ein eigenes Versammlungsgesetz. Seit der Föderalismusreform 2008 liegt die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht bei den Ländern, wovon zuvor bereits Bayern (2008), Sachsen-Anhalt (2009), Niedersachsen (2010), Sachsen (2012), Schleswig-Holstein (2015) und Berlin (2021) Gebrauch gemacht haben. Das VersG NRW sticht vor allem gegenüber den zuletzt beschlossenen und vergleichsweise liberal ausgestalteten Landesgesetzen in Berlin und Schleswig-Holstein negativ heraus.

Nicht zuletzt zeigt ein Blick auf den Katalog der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, dass das VersG NRW zu Recht als restriktivstes deutsches Versammlungsgesetz bezeichnet wird. Zwar wurde die letztlich beschlossene Fassung gegenüber dem ursprünglichen Entwurf geringfügig abgeschwächt, das Gesetz enthält jedoch weiterhin tiefgreifende Kontroll- und Eingriffsbefugnisse der Polizei. Insbesondere senkt § 16 VersG NRW die Hürden für die Videobeobachtung von Versammlungen erheblich ab und erlaubt Video- und Tonaufnahmen bereits wegen der „Größe oder Unübersichtlichkeit“ zur „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“. Auch verdeckt angefertigte Aufnahmen sollen möglich sein; ebenso wird das Filmen durch Drohnen explizit im Gesetz genannt. Rechtsunsicherheit droht mit einem über das bundesgesetzliche Uniformverbot hinausgehende „Gewalt- und Einschüchterungsverbot“ (§ 18) sowie einem erweiterten Störungsverbot (§ 7). Letzteres soll zwar nach Angaben der Regierungsmehrheit „kommunikative Gegenproteste“ nicht umfassen, bietet aber erheblichen Interpretationsspielraum, ab wann derartige Proteste als „störend“ unterbunden werden und bußgeldbewehrt sind.

Einen ersten Anwendungsfall des VersG NRW musste das Wuppertaler „Forum gegen Polizeigewalt und Repression“ erleben. Für eine am 29. Januar 2022 durchgeführte Demonstration wollte das zuständige Polizeipräsidium den Versammlungsleiter als „ungeeignet“ ablehnen. Diese in § 12 Abs. 1 VersG NRW vorgesehene Befugnis wurde bereits von Gerichten unter Rückgriff auf die bundesgesetzliche Generalklausel in § 15 VersG für zulässig gehalten. Im Wuppertaler Fall ging der Versuch jedoch fehl. Mangels ausreichender Gefahrenprognose hob das Verwaltungsgericht Düsseldorf (Az. 18 L 141/22) die polizeiliche Verfügung im Wege des Eilrechtsschutzes auf. (Marius Kühne)

Politisch Motivierte Kriminalität – nicht zuzuordnen

Bereits im Januar wurde bekannt, dass die Zahlen der „Politisch Motivierten Kriminalität“ (PMK) im Vergleich zum Vorjahr stark gestiegen waren. Der Anstieg ist vor allem auf den Phänomenbereich „PMK – nicht zuzuordnen“ zurückzuführen. Aus einer Antwort auf eine Kleine Anfrage im Bundestag gehen Details hierzu hervor.³ Demnach waren von 47.303 Straftaten (+ 6% zum Vorjahr) insgesamt 21.259 nicht den klassischen Phänomenbereichen zuzuordnen, darunter 1.437 Gewaltdelikte. Insgesamt wurden 1.396 der Straftaten im Themenfeld „Hasskriminalität“ erfasst, davon in den einzelnen Unterkategorien „antisemitisch“ 280, „ausländerfeindlich, „fremdenfeindlich“ sowie „Rassismus“ insgesamt 839 und „sexuelle Orientierung“ 564. 3.497 der Straftaten richteten sich gegen Amts- und Mandatsträger*innen, davon 379 Gewalttaten. Von den 9.603 bekannten Tatverdächtigen waren 1.041 bereits mit politisch motivierten Straftaten polizeilich in Erscheinung getreten, 2.258 in der allgemeinen Kriminalität.

Viele der Straftaten sind vermutlich den Protesten gegen die Corona-Maßnahmen bzw. ihrem Umfeld geschuldet, hinzu kommt seit einigen Jahren die Rubrik „Reichsbürger/Selbstverwalter“. Dafür hat die Polizei erst zu diesem Jahr ein Themenfeld für die Corona-Pandemie eingerichtet; einschlägige Straftaten werden nun mit dem Schlagwort „Cov#19“ versehen. Für „Reichsbürger/Selbstverwalter“ existiert in der Statistik eine gleichnamige Kategorie.

Eine Debatte über die Frage, wie weit Straftaten beider Themen jedenfalls weitgehend der PMK-rechts zuzuordnen sind, kommt nur schwer in Gang. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) hat neben dem neuen Phänomenbereich „Reichsbürger/Selbstverwalter“ 202 nun auch „Demokratiefeindliche und/oder sicherheitsgefährdende Delegitimierung des Staates“ als Sammelbeobachtungsobjekt für die Corona-Maßnahmengegner*innen etabliert. Damit wird auch innerhalb der Sicherheitsbehörden eine Debatte vermieden, inwieweit hier eigentlich eine neue Ausprägung des „Rechtsextremismus“ sichtbar wird, die in der PMK entsprechend einzuordnen wäre. Auch deshalb erfolgt dort nun die Kategorisierung als „nicht zuzuordnen“; näheres lässt sich dann nur den genannten Themenfeldern, Angriffszielen und Schlagwörtern entnehmen.

³ BT-Drs. 20/772 v. 17.2.2022

Verwendung von „EncroChat“-Daten in Strafverfahren

Im September 2020 wurde bekannt, dass das Bundeskriminalamt hunderttausende Chat-Nachrichten eines Krypto-Handy-Anbieters namens EncroChat von französischen Ermittlungsbehörden erhalten hatte. Die Krypto-Telefone wurden unter anderem von Kriminellen genutzt, um sicher vor staatlichen TKÜ-Maßnahmen kommunizieren zu können; In Deutschland gab es mutmaßlich 1.000 bis 3.000 Nutzer*innen. Die Auswertung wurde durch die Zentralstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität ZIT in Gießen (Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt) vorgenommen, und tausende Ermittlungsverfahren wurden eingeleitet.

Aus der Rechtswissenschaft gab es deutliche Kritik an der Nutzung der Daten. Im Juli 2021 urteilte das Landgericht Berlin, die Daten dürften nicht als Beweise in einem Strafverfahren verwertet werden. Vor allem sei der Eingriff in das IT-Grundrecht in Deutschland nicht zulässig gewesen. Die Vorschriften des §100a, b StPO erforderten einen Verdacht auf eine besonders schwere Straftat. Hier sei jedoch bloß die Nutzung eines EncroChat-Geräts Anknüpfungspunkt für Ermittlungen gewesen.⁴ Das Kammergericht Berlin hob allerdings am 30. August 2021 die Entscheidung des Landgerichts auf und ließ die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen den Beschuldigten zu.⁵ Das Gericht sah die übermittelten Daten als „Zufallsfunde“ an, die im Rahmen anderer Strafverfahren angefallen seien. Außerdem gelte bei Übermittlungen aus anderen EU-Staaten ein „eingeschränkter Prüfungsmaßstab“. Es müsse also keine eigene Prüfung durchgeführt werden, wenn französische Gerichte die Maßnahme für rechtmäßig erachteten. Mittlerweile haben mindestens zehn Oberlandesgerichte mit gleichem Tenor entschieden.

Allerdings kommt auf französischer Seite nun Bewegung in die Sache: hier nimmt nun der Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) eine Prüfung verfassungsrechtlicher Bedenken gegen die EncoChat-Überwachung vor. Sollte die Maßnahme dort für rechtswidrig erklärt werden, könnte sich die deutsche Staatsanwaltschaft nicht mehr so einfach auf diese Daten stützen.

(beide: Dirk Burczyk)

⁴ Beschluss v. 1.7.2021 – (525 KLS) 254 Js 592/20 (10/21)

⁵ Beschluss v. 30.8.2021 – 2 Ws 79/21, 2 Ws 93/21

Meldungen aus Europa

Cyberübung an der Schwelle

Mit der „Cyber-Krisenverknüpfungsübung“ (EU CyCLES) haben EU-Mitgliedstaaten im Januar und Februar die politische Reaktion auf eine Hackerattacke simuliert, die das in der Charta der Vereinten Nationen verankerte Recht auf Selbstverteidigung auslöst.¹ Damit dürften Angegriffene mit konventionellen Waffen militärisch antworten. Als Ausgangspunkt galt eine Attacke mit „erheblichen kinetischen Auswirkungen und Opfern“ auf einen fiktiven Großkonzern. Der Urheber war „Blauland“, das gemäß der Übungsbeschreibung auf Staaten wie Russland oder Belarus gemünzt ist.

Als Reaktion hat die EU ihre technischen, operativen und politischen Strukturen für die Cybersicherheit aktiviert. Als erstes Ziel sollte in EU CyCLES die Ausbreitung der Schadsoftware möglichst früh gestoppt werden. Ein neues Kooperationsnetz für Cyber-Krisenmanagement (CyCLONe) ermittelte die Auswirkungen der „Cyber-Krise“. Anschließend sollte das geheimdienstliche Lagezentrum INTCEN die Urheberschaft des Cyberangriffs feststellen. Die „technische Reaktion“ auf den simulierten Angriff erfolgte gemäß der Übungskonzeption durch das EU-Netzwerk der Computer Emergency Response Teams (CERTs). Weitere wichtige Akteur*innen waren die Ratsarbeitsgruppe für Cyberfragen, die politische und legislative Maßnahmen koordiniert, sowie das Politische und Sicherheitspolitische Komitee. Das Gremium ist unter anderem für Polizei- und Militäreinsätze der Europäischen Union zuständig, deshalb war auch die NATO in die Übung eingebunden.

In der letzten Phase von EU CyCLES sollte die fiktive Krise so weit eskalieren, dass diese „als bewaffneter Angriff gewertet werden könnte“. In diesem Fall können die betroffenen Regierungen den Artikel 42 Absatz 7 des EU-Vertrages aktivieren. Diese sogenannte Beistandsklausel bestimmt die außenpolitische und gegebenenfalls militärische Reaktion der gesamten EU im Falle eines Angriffs auf ein einzelnes Mitglied.

¹ Ratsdok. 5131/22 v. 7.1.2022, www.statewatch.org/media/3037/eu-council-cyber-exercise-5131-22.pdf

Zweites Zusatzprotokoll der Budapester Konvention

Das Ministerkomitee des Europarates hat sich nach jahrelangen Verhandlungen auf ein zweites Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität geeinigt.² Unter dem Titel „Verstärkung der Zusammenarbeit und Weitergabe elektronischer Beweismittel“ verpflichten sich die Regierungen darin zur gegenseitigen Herausgabe von „E-Evidence“ auf Servern in ihrem Hoheitsgebiet. Der Vertrag soll im Mai 2022 zur Unterzeichnung veröffentlicht werden.

Im Europarat sind 47 Staaten zusammengeschlossen, darunter alle Schengen-Mitglieder, außerdem Länder wie Russland, Ukraine, Türkei sowie die EU-Beitrittskandidaten. Das 2001 beschlossene Zusatzprotokoll („Budapester Konvention“) haben derzeit 19 weitere Regierungen unterzeichnet, darunter die USA, Australien, Kanada, Japan, Israel und Chile.

Mit der neuen rechtlichen Grundlage können Strafverfolgungsbehörden personenbezogene Bestands- und Verkehrsdaten sowie Angaben zu den Nutzer*innen direkt bei den Internetanbietern in den Partnerländern abfragen. In „Notfällen“ soll die Weitergabe auch Inhaltsdaten umfassen. Dabei kann es sich um eine Situation handeln, „in der eine erhebliche und unmittelbare Gefahr für das Leben oder die Sicherheit einer natürlichen Person besteht“. Als Beispiele nennt der Vertragstext Geiselnahmen, den andauernden sexuellen Missbrauch eines Kindes oder Szenarien nach einem Terroranschlag. Auch in einem nicht dringenden Fall dürfen Staaten den Zugriff auf Inhaltsdaten verlangen, dabei müssen sie jedoch andere (etwa bilaterale) Rechtshilfeverfahren nutzen. Das neue Zusatzprotokoll regelt außerdem die Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsteams, zu denen sich Strafverfolger*innen und Staatsanwaltschaften einzelner Länder zusammenschließen können.

Auch die EU will eine Verordnung zu „Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel“ verabschieden, die Trilog-Verhandlungen mit dem Parlament stocken jedoch. Die Abgeordneten fordern, dass die zuständigen Behörden eines Landes unterrichtet werden müssen, wenn Daten auf ihrem Hoheitsgebiet von einer Herausgabeanordnung durch einen anderen Staat betroffen sind.

2 Kommissionsdokument COM(2021) 719 final v. 25.11.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0719&from=EN>

Neustart der EU-US-Migrationsplattform

Auf ihrem jüngsten Treffen im Dezember des vergangenen Jahres in Washington haben die Justiz- und Innenminister*innen der EU und der USA ihre 2015 eingeschlafene „Migrationsplattform“ neu gestartet.³ Zwei Mal im Jahr wollen sich die zuständigen Ministerien dort über Entwicklungen ihrer jeweiligen Migrations- und Asylpolitik austauschen. Hierzu gehören die „Verhinderung der irregulären Migration“, die „Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel“ und „Herausforderungen, die sich aus der Lage in Afghanistan ergeben“.

Für die USA nahmen der Generalstaatsanwalt Merrick B. Garland und der Minister für Innere Sicherheit Alejandro N. Mayorkas an dem hochrangigen Treffen teil. Die EU wurde durch den Kommissar für Justiz Didier Reynders und die Kommissarin für Inneres Ylva Johansson vertreten, ebenfalls eingeladen waren der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung Ilkka Salmi, die Exekutivdirektorin von Europol Catherine de Bolle und der Eurojust-Präsident Ladislav Hamran.

Auch die Lage an der belarussischen Grenze mit Polen, Litauen und Lettland war Thema der Zusammenkunft. In ihrer anschließenden Erklärung verurteilten die USA und die EU „auf das Schärfste die staatlich geförderte Instrumentalisierung und Ausbeutung von Migranten“. Durch die gemeinsame Zusammenarbeit sollten „derartige Phänomene“ in Zukunft verhindert werden. Hierzu wollen die Beteiligten vor allem ihre „Kontakte zu den betreffenden Drittländern“ nutzen. Konkretisiert wurden diese nicht, es dürfte sich aber um Regierungen wie der des Irak handeln, die durch diplomatischen Druck zur Organisation von Rückführungsflügen von Asylsuchenden aus Belarus gedrängt wurde.⁴

Weitere Themen waren die Umsetzung des neuen, zweiten Zusatzprotokolls des Budapester Übereinkommens über Cyberkriminalität, der Kampf gegen Cyberkriminalität und den sexuellen Missbrauch von Kindern, der Einsatz von Künstlicher Intelligenz und die Weitergabe militärischer Daten an Europol. (sämtlich: Matthias Monroy)

3 Joint EU-U.S. statement, www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/12/17/joint-eu-u-s-statement-following-the-eu-u-s-justice-and-home-affairs-ministerial-meeting-washington-d-c-16-december-2021. Auch mit Kanada startete die EU 2016 eine „Migrationsplattform“.

4 Irakische Behörden fliegen seit November rund 4.000 Migranten zurück, ZEIT v. 16.1.2022

Und immer wieder: Vorratsdatenspeicherung

Im November 2021 hat der Generalanwalt (GA) beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) seine Schlussanträge in der Sache BRD/SpaceNet und BRD/Telekom gehalten. Der EuGH muss auf einen Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts über die Rechtmäßigkeit der Vorratsdatenspeicherung in Deutschland entscheiden; das Urteil wird in Kürze erwartet. Der GA kommt in erstaunlich deutlichen Worten zu dem Schluss, dass es eine gefestigte Rechtsprechung des EuGH zum Thema gibt, nach der auch die deutschen Regelungen im Telekommunikationsgesetz (TKG) gegen die ePrivacy-Richtlinie verstoßen.⁵ Diese wurden noch im Mai 2021 in der umfassenden Novellierung des TKG übernommen, obwohl sie seit 2017 ausgesetzt sind.

Trotz des sehr klaren Votums des GA, das noch während der Koalitionsverhandlungen veröffentlicht wurde, hatte sich die Ampelkoalition nicht auf eine eindeutig ablehnende Haltung festlegen wollen. Obwohl sich Grüne, FDP und selbst Teile der SPD in der Vergangenheit gegen die Vorratsdatenspeicherung ausgesprochen haben, sollen zunächst die anstehende Rechtsprechung des EuGH sowie des Bundesverfassungsgerichts abgewartet werden, bei dem bereits seit 2015 diverse Verfassungsbeschwerden anhängig sind.

Auch auf europäischer Ebene gibt es neue Initiativen für die Vorratsdatenspeicherung. Während der Ministerrat eine ausdrückliche Erlaubnis für nationale Regelungen in die seit Jahren verhandelte ePrivacy-Verordnung aufnehmen will,⁶ hat die EU-Kommission eine Initiative zu ihrer Einführung gestartet. In einem Arbeitspapier vom Juni 2021 schlägt sie verschiedene Möglichkeiten vor und nimmt dabei insbesondere die Speicherung von IP-Adressen in den Blick. Inzwischen hat sich eine deutliche Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten für einen erneuten Anlauf ausgesprochen.⁷ Für Deutschland hatte noch die alte Bundesregierung eine möglichst umfassende Regelung gefordert und insbesondere das alternative Quick-Freeze-Verfahren abgelehnt.⁸ (Tom Jennissen)

5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:62019CC0793>

6 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6087-2021-INIT/en/pdf>

7 Das sind die Wünsche der EU-Staaten zur Vorratsdatenspeicherung, Spiegel Online v. 29.12.2021

8 www.statewatch.org/media/2970/eu-data-retention-consultation-response-de.pdf

Literatur

Zum Schwerpunkt

Ungewiss, was aus der Europäischen Union wird. Zweifellos ist das „Europäische Projekt“ seit anderthalb Jahrzehnten in einen Zustand der Dauerkrise verfallen, der größere Schritte der „Vergemeinschaftung“ verhindert, der aber gleichzeitig durch den permanenten, emsigen und vieldimensionalen Ausbau europäischer Verflechtungen gekennzeichnet ist. Diese „Inkrementalismus“, das vorsichtige Austasten und Ausbauen neuer Felder, Strategien und Instrumente kennzeichnet auch und insbesondere den Bereich der „polizeilichen und (straft)justiziellen Zusammenarbeit“. Das Gebilde „sui generis“, das die Union jenseits von Bundesstaat und Staatenbund darstellen soll, zeichnet sich gerade dadurch aus, dass das Mischungsverhältnis zwischen europäisierten und mitgliedstaatlichen Politikbereichen dauerhaft umstritten ist – und dass sich im dauerhaften Krisenmodus in dem Maße Konsens zwischen den Akteuren erzielen lässt, wie es gelingt, Themen, Fragen, Probleme als solche der Inneren Sicherheit zu adressieren. Polizei- und Strafverfolgungskoperationen – so die Vermutung – haben das Potential, zum Kern dieser neuen Art von „Europäisierung“ zu werden. Es folgt ein Blick auf ausgewählte deutschsprachige Veröffentlichungen der jüngeren Vergangenheit.

Kugelman, Dieter: § 17 *Europäische Polizeiliche Kooperation*, in: Böse, M. (Hg.): *Europäisches Strafrecht*, Baden-Baden 2021, S. 885-939

Dargestellt werden die rechtlichen Bestimmungen, die die Polizeikoope-
ration im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ bestim-
men. Diese nach Primär- und Sekundärrecht gegliederte Übersicht wird
eingerahmt von einer kurzen EU-historischen Verortung und einer
Würdigung im Hinblick auf die „Staatsaufgabe Sicherheit“. Bemerkens-
wert für die Verfassung des Feldes sind einige Merkmale, die Erbe seiner
intergouvernementalen Vorphase sind: etwa das auf den Rat erweiterte
Initiativrecht für Legislativakte oder die Abweichungen von ordentlichen
Gesetzgebungsverfahren zulasten des EU-Parlaments. Europol, Schen-

gen, Prüm, die „Schwedische Initiative“, Gemeinsame Ermittlungsgruppen etc. werden in Zielsetzung und rechtlicher Fundierung vorgestellt; über die „Rechtspraxis“ erfahren die Lesenden wenig. In der Summe sieht Kugelmann eine „multiple Herrschaftsausübung im Mehrebenensystem der Europäischen Union“, die zu „einer punktuellen Teileuropäisierung der Staatsaufgabe Sicherheit“ geführt habe – auch wenn die „Letztentscheidungsbefugnis“ in der Polizeiarbeit bei den Mitgliedstaaten bleibe.

Axt, Heinz-Jürgen: *Europäisierung der Innen- und Justizpolitik*, in: Korte, Karl-Rudolf.; Florack, Martin (Hg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden 2021, S. 1-13

Auf wenigen Seiten wird in diesem Beitrag die Entwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik im Spannungsfeld zwischen Effektivität und Legitimität betrachtet. Bezugspunkte sind dabei einerseits das notorische Demokratiedefizit, das die politische Struktur der Union kennzeichnet, andererseits die Verschiebungen vom Amsterdamer zum Vertrag von Lissabon. Dem exemplarisch vorgestellten Europäischen Haftbefehl bescheinigt Axt – mit dem Bundesverfassungsgericht – ein Mehr an „Effektivität bei der Bekämpfung von Straftaten“. Die Legitimität sieht er durch die Stärkung des Europäischen Parlaments und die Spielräume der nationalen Parlamente gesichert.

Oberndorfer, Lukas: *Grenze, innere Sicherheit, Rüstung – Von der Krise zum Europäischen Ensemble repressiver Staatsapparate?*, in: Keil, Daniel; Wissel, Jens (Hg.): *Staatsprojekt Europa. Eine staatstheoretische Perspektive auf die Europäische Union*, Baden-Baden 2019, S. 229-252

Wer an mehr als einer Rekonstruktion des Bestehenden interessiert ist und wer sich nicht daran stört, dass Gramsci-Zitate so verwendet werden, als ob es sich um zeitgenössische EU-Diagnosen handle, der oder die wird diesen Beitrag mit Gewinn lesen. Für das „Europäische Staatsapparate-Ensemble“ komme der „Sicherheit“ eine besondere strategische Bedeutung zu: „Während die Vertiefung im Feld der Ökonomie blockiert und im Bereich des Sozialen nicht erwünscht ist, scheint sich ein ‚Europa, das schützt‘ als hegemoniales Projekt anzubieten.“ Die „Inter- bzw. Transnationalisierung der repressiven Staatsapparate“ sieht Oberndorfer in den „drei Achsen des Sicherheitsregimes“ in „atemberaubendem Tempo“ voranschreiten: im „Bereich der inneren Sicherheit“, im „Bereich der Militärunion“ und in der „Vorverlagerung der europäi-

schen Grenze“. Allein diese letzte Achse wird im mittleren Teil des Beitrags ausgeführt. Der Autor sieht den „autoritären Wettbewerbsetatismus“ in einer Hegemoniekrise, die durch Strategien der Herrschaftsstabilisierung aufgefangen werde. Hier liege die funktionale Bedeutung des europäischen Sicherheitsdiskurses, der auf ein starkes Europa als erfolgversprechende Antwort auf die Sicherheits- und Wohlstandsgefahren setze. Dass die Gefahren aber von außen drohen, durch islamistischen Terrorismus oder ungewollter Migration, das sei die Erzählung der neuen Rechten und der Neo-Nationalist*innen, die durch den EU-offiziellen Sicherheitsdiskurs und entsprechende Maßnahmen bestätigt werde. Ob die Hoffnung, dass die repressiven Antworten auf Dauer nicht geeignet sind, die sozialen Krisen zu befrieden, und dass aus den Widersprüchen und Widerständen „Ansatzpunkte für emanzipative Politisierung“ erwachsen, berechtigt ist – auch das muss die Zukunft zeigen.

Orrù, Elisa: *Legitimität, Sicherheit, Autonomie: Eine philosophische Analyse der EU-Sicherheitspolitik im Kontext der Digitalisierung*, Baden-Baden 2021, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75289-3>

Das Buch – eine aktualisierte Überarbeitung der Habilitationsschrift der Verfasserin – kündigt eine „philosophische Analyse“ an; es liefert jedoch mehr: eine Kritik, die die Europäisierung innerer Sicherheit an den Maßstäben ihres eigenen Referenzrahmens misst. Dieser Rahmen ist „der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR). Nachdem dieser im 3. Kapitel des Buches allgemein skizziert wird, liefert Orrù in den folgenden Kapiteln detaillierte Analysen der digitalen Sicherheitskooperation: Schengen, Prüm, PNR-Richtlinie (Fluggastdaten) und Inter-Operationalität markieren die Gegenstände der Untersuchung.

Zentral für die Argumentation ist die Feststellung, dass die Bedeutung von „Sicherheit“ sich über die Jahrzehnte deutlich gewandelt hat: Die europäische Innenpolitik sei als unvermeidliche Konsequenz aus den vier Grundfreiheiten der Union entstanden, sie sei eine Folge des unbeschränkten Verkehrs von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital, ihr Zentralbegriff sei der der Freiheit. Die Aufwertung von „Sicherheit“ sei erst im nächsten Schritt und auf Basis empirisch ungeprüfter Bedrohungsszenarien erfolgt. Dabei seien die Grenzkontrollen durch grenzunabhängige Personenkontrollen, die von Waren und Kapital auf die von Personen verschoben worden. Ubiquitäre und präemptive Personenkontrollen, die damit verbundenen Erfassungen und Einschränkungen

kungen stünden aber in deutlichen Kontrast zu den Erfordernissen eines offenen Wirtschaftsraums.

Die Sicherheitspolitik der EU, so Orrù, folgt der „Logik der Lückenschließung“: Da „Sicherheit“ nie erreichbar ist, gilt jeder „Fortschritt“ (jede neue Datenbank, legalisierter Datenzugriff, verbesserter Austausch etc.) lediglich als eine Stufe, die weitere Anstrengungen zur Schließung noch bestehender „Sicherheitslücken“ verlangt – ein *perpetuum mobile* ständigen Ausbaus der Apparate.

Am Beispiel der PNR-Richtlinie demonstriert die Verfasserin den technokratisch-bürgerrechtsfeindlichen Charakter der EU-Sicherheitslogik. Diese sieht sie als Ausdruck „präemptiver Sicherheit“, die sie von reaktivem und präventivem Vorgehen unterscheidet. Unbegründet und verharmlosend wird der „Prävention“ unterstellt, sie zielt immer auf die Ursachen möglicher Schäden, während es bei der „Präemption“ um eine Prognose gehe und darum, die schwerwiegendsten Effekte zu vermeiden. Bei Lichte betrachtet gilt die Kritik an der Präemption gleichermaßen für die Prävention. Die anlasslosen Verdachtsschöpfungen, Zentralisierungen, Verdichtungen und Verschränkungen im Rahmen dieser Strategien werden weder durch Schärfungen im Datenschutz, noch durch die Stärkung der Parlamente ausgeglichen. Vielmehr müsse die Entwicklung auf eine „Legitimation durch Infragestellung“ gestellt werden. Das ist die Hoffnung, durch rationale Argumente ließe sich die Europäisierung „freiheitskonform“ einhegen; als sei dies eine Frage des vernünftigen Diskurses und nicht von Macht, Herrschaft und Interessen.

Kasperek, Bernd: *Europa als Grenze. Eine Ethnographie der Grenzschutz-Agentur Frontex*, Bielefeld 2021

In gewisser Weise wird die Feststellung Orrùs, dass der Sicherheitsdiskurs den Freiheitsdiskurs verdrängt hat, in der Untersuchung Kaspereks konkretisiert: Während die Grenzen in den ersten Jahrzehnten als Hindernis auf dem Weg zu einer vertieften Integration betrachtet wurden (und Europäisierung darin bestand, die Grenzen auf verschiedenen Feldern abzuschaffen oder zu verschieben: Zölle, Währung, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Personenkontrollen), wird die „Grenze“ in dem Maße, wie eine europäische Innenpolitik entsteht, „als privilegierter Ort von Kontrolle verstanden“ die in „europäischer Ko-Verantwortung“ ausgeübt wird.

Kaspereks umfangreiche Untersuchung stellt eine umfassende Analyse des Grenzregimes am Beispiel von Frontex, der „Europäischen

Grenz- und Küstenwachagentur“, wie sie seit 2019 offiziell heißt, dar. „Umfassend“ meint nicht nur den Umfang (380 S.) und das Spektrum der untersuchten Aspekte – von den Verhandlungen der Innenminister*innen über die Logik von EU-Agenturen bis zu „Joint Operations“ und den „Hotspots“. Umfassend ist die Arbeit auch, weil der Autor seine Untersuchung in den Stand der Forschung einbindet – immerhin handelt es sich um die Aktualisierung seiner Dissertation –, weil er unterschiedliche methodische Zugänge wählt – von der Analyse von EU-Dokumenten über Interviews mit Akteur*innen bis Beobachtungen an den (schwerpunktmäßig griechischen) Außengrenzen – und weil er eine Perspektive als wissenschaftlicher Beobachter und zugleich als politisch Engagierter einnimmt, dies transparent reflektiert und als „unterschiedliche Modi der Kritik ... mit verschiedenen Modi der Wissensproduktion“ wertschätzt.

Die jahrelange intensive Beschäftigung und die aktiven Zugänge im „Feld“ nutzt Kasperek zu einer „Genealogie“ des europäischen Grenzregimes, die eine Rekonstruktion von Entwicklungsphasen, Narrativen, Praxen und ihrer Widersprüchlichkeiten beinhaltet. Im Ergebnis zeigt sich eine Form der Europäisierung, die sich „temporär und lokalisiert in Knotenpunkten“ vollziehe. Grundlegend bleibt die Feststellung der unmittelbaren Verbindung von Grenz- und Migrationsmanagement. Die Strategien der Grenzsicherungen erscheinen als immer wieder erneut hilflose Versuche, die Migration zu regulieren. Dabei sei die Migration der „prime mover“, die Migrant*innen selbst tauchten hingegen nur als „Projektionsflächen gouvernementaler Rationalitäten“ auf, die darauf abzielten, „Mobilitäten neu verfolgbar zu machen“.

Dass die europäisierte Grenzpolitik massive negative Folgen für die Migrant*innen hat, die ferngehalten, rückgeführt, in Lagern untergebracht und auch im Innern der Union besonderen Kontrollen unterworfen sind, ist offenkundig. Kasperek geht einen Schritt weiter: „Ich halte diesen Bruch ... zwischen Politiken und Praktiken der Grenzkontrolle als Migrationskontrolle einerseits und des Reichtums an Erfahrungen, Träumen, Begehren und Projekten, welche andererseits die Migration auszeichnen, für die fundamentale Misere der europäischen Migrationspolitik. Das Reduzieren der Reichhaltigkeit der gelebten menschlichen Mobilität auf dem Planeten ... auf ein Phänomen der Grenze, welches in biopolitischer Manier zu verwalten gilt, und welches lediglich als technologische Herausforderung verstanden wird, ist eine zutiefst gefährliche

Entwicklung, die an der demokratischen Verfasstheit der europäischen Gesellschaften rührt.“

Pichl, Maximilian: *Der „Moria-Komplex“. Verantwortungslosigkeit, Unzuständigkeit und Entrechtung fünf Jahre nach dem EU-Türkei-Abkommen und der Einführung des Hotspot-Systems, Frankfurt/M. 2021, www.medico.de/fileadmin/user_upload/media/studie-der-moria-komplex.pdf*

Die Substantive des Untertitels bringen den Tenor dieser für „medico international“ erstellten Studie auf den Punkt. Was Pichl den „Moria-Komplex“ nennt, ist mehr als nur das Flüchtlingslager auf der griechischen Insel Lesbos, das bekanntlich nach einem Brand im September 2020 zerstört und durch ein neues Lager ersetzt wurde. Vielmehr steht der „Moria-Komplex“ für die EU-„Politik der Auslagerung von Migrationskontrollen“, die über die Einrichtung von „EU-Hotspots“, dem „EU-Türkei-Deal“ und den „gewaltsamen Pushbacks gegen Geflüchtete“ umgesetzt wird.

Pichl beginnt mit einem kurzen Rückblick auf die europäische Migrationskontrollpolitik. Bereits in den Zuständigkeiten des Dublin-Systems, gegen die schwachen Süd-Länder der Union durchgesetzt, ist Ausdruck jener Auslagerungsstrategie, die zu den Lagern an den Außengrenzen – und zu Versuchen, diese in Drittstaaten zu verlegen – führte. Der EU-Türkei-Deal stellt eine solche Verlagerung außerhalb der Union dar, das „Hotspot“-Modell dient als eine innere Verteidigungslinie, dicht an der Unions-Außengrenze.

Nach der kurzen Entstehungsgeschichte zeichnet die Studie die Strukturen der Unzuständigkeiten (griechische Behörden, EU, Frontex, Mitgliedstaaten) und die unterschiedlichen Aufgaben, Handlungschancen und Interessen unterschiedlicher Akteure nach (UN-Flüchtlingshilfswerk, International Organization for Migration, private Hilfsorganisationen). Die systematische Unzuständigkeit bildet die Basis der faktischen Rechtlosigkeit der in den Lagern Festgehaltenen und der von den gewaltsamen Rückschiebung Betroffenen. Hohe (formale und politische) Hürden sind aufgerichtet, sich mit Bezug auf das EU-Recht oder die Genfer Flüchtlingskonvention gegen die Residenzpflicht zu wehren – für die Geflüchteten nahezu unüberwindbar. Unliebsame Urteile werden von den Behörden nicht umgesetzt; in anderen Streitfällen geben die Behörden sich konzilient, weil Urteile zu befürchten sind, die die Hotspots insgesamt infrage stellen könnten.

Im letzten Kapitel schlägt der Autor eine aus vier Ebenen bestehende „Strategie zur Bekämpfung des Moria-Komplexes“ vor: (1) Repolitisierung im Sinne der öffentlichen Forderung nach „einer solidarischen Verteilung der Menschen unter Berücksichtigung ihrer Interessen innerhalb der EU“. (2) Die Benennung der Verantwortlichen für die Zustände in den Lagern, etwa durch die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch das EU-Parlament. (3) Die Stärkung der Rechtsberatung vor Ort, damit die Geflüchteten ihr Rechte wirksam wahrnehmen können. Und (4) die Besinnung der Hilfsorganisationen auf Tätigkeiten, die „konkret Leben retten und Geflüchtete unterstützen, ohne das Lagersystem zu stabilisieren“.

Aus dem Netz

www.statewatch.org/media/3050/eu-uk-brexite-goodbye-and-hello.pdf

Auch wenn die Hoffnung, der Brexit sei ein Modell für mehr nationale Selbst- und weniger europäische Fremdbestimmung, für mehr Demokratie in einer globalisierten Welt etc. in Großbritannien mehr Zuspruch als auf dem Kontinent fand, so spekuliert ein Teil der Europakritik insgesamt mit der Vorstellung, „weniger Brüssel“ sei gleichbedeutend mit einem besseren Schutz von Bürger*innenrechten. Eine neue Statewatch-Studie, verfasst von Tony Bunyan und Trevor Jones, zeigt am Beispiel des Brexit, dass das Gegenteil der Fall ist, dass der Austritt aus der Union „kompensiert“ werden soll durch die „Konstruktion der Infrastruktur eines supranationalen Sicherheitsstaates“.

„Brexit: Goodbye and hello“ ist aus britischer Perspektive geschrieben, weil sie die Politik der konservativen Regierung mit den speziellen Beziehungen zur EU im Bereich von Polizei und Innerer Sicherheit untersucht. Sie ist aber zugleich für die europäische Öffentlichkeit von Interesse, weil sie deutlich macht, wie in Formen intensiver Kooperations von Staaten die Rechte von Bürger*innen ebenso in die Defensive geraten, wie sie die Grundsätze von Transparenz, Verantwortlichkeit und Kontrollierbarkeit außer Kraft setzt. Der primäre Gegenstand der Studie ist das „Abkommen über Handel und Zusammenarbeit“ zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich; einbezogen werden zudem andere Formen internationaler Kooperation – vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bis zu den „Five Eyes“ der Geheimdienste. Das

„Abkommen“ schafft einerseits eine politisch-institutionelle Struktur, bestehend aus dem „Partnerschaftsrat“, den „Sonderausschüssen“ (in unserem Fall den für „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“) und einer „Parlamentarischen Partnerschaftsversammlung“. Andererseits bildet es die Basis für unmittelbare Kooperationen. In ca. 180 Artikeln des Vertrages werden spezifische Regeln für den direkten Datenaustausch – biometrische Daten, Flugpassagierdaten, Daten von Kfz-Halter*innen, für den Verkehr mit Europol und Eurojust, für Austausch und Nutzung polizeilicher Daten etc. formuliert. Während die Sicherheitsapparate durch den Brexit eher gewinnen als verlieren, bleibt deren demokratische Fundierung und Kontrollierbarkeit auf der Strecke.

Sonstige Neuerscheinungen

Moore, Hilary A.: *Beyond Policing. A Handbook for Community-led Solutions to the Violence of Policing in Western Europe*, Brussels (Rosa-Luxemburg-Stiftung) 2021, www.rosalux.eu/kontext/controllers/document.php/897.5/a/42ec6c.pdf

Der Untertitel dieses „Handbuchs“ für ein wenig in die Irre. Denn keineswegs geht es allein um „Community“ geführte Auswege zur Polizeigewalt, sondern um eine abolitionistische Alternative zur Polizei. Unter „Policing“, schlecht mit „Polizeiarbeit“ übersetzbar, wird, der Definition von „Critical Resistance“ folgend, eine „soziale Beziehung“ verstanden, die aus einem „Set an Praktiken besteht, die mit staatlicher Ermächtigung unter Anwendung von Gewalt Gesetze durchsetzen und soziale Kontrolle ausübt“. Eingebunden in ein weites Institutionengeflecht bestehe die Aufgabe von Policing in der Aufrechterhaltung der bestehenden sozialen Ordnung.

Das Handbuch ist adressiert an Menschen, die aktiv werden wollen, gegen eine Polizei, die – nach dieser Definition – systematisch auf der Seite der Starken steht und die zunehmend selbst als Problem für schwache Gruppen in Erscheinung tritt. Die Illustrationen, die freien Seiten für eigene Notizen, die teilweise elementaren Erklärungen, der Duktus einer kleinschrittigen Vorgehensweise lassen vermuten, dass vor allem die jüngere Generation angesprochen werden soll. Der Preis eines solche niedrigschwelligen Einstiegs ist der Verzicht auf differenzierte Betrachtungen: Primäre und sekundäre Kriminalisierung werden nicht unterschieden, was eine „Community“ sein soll, wird nicht thematisiert, wie weit ein „internationalistisches“ Bewusstsein an der Basis hilft, wo

die Grenzen der so stark wertgeschätzten sozialen Interventionen liegen, schließlich, ob sich alles irgendwie dem „PIC“ (prison industrial complex) zuordnen lässt – all das wird in bester Absicht behauptet, aber die Lesenden finden im Text keine Hilfe, wenn ihnen der argumentative Gegenwind ins Gesicht bläst.

Lesenswert ist der mittlere Teil, in dem teilweise durch Interviews, der Widerstand gegen Polizeipraktiken in fünf europäischen Städten porträtiert wird. Im Zentrum steht der Widerstand, allenfalls das Beharren auf polizeifreien Räumen (etwa Schulen). Die Praxen alternativer Konfliktlösungen werden hingegen eher benannt als dargestellt. Lesenswert ist auch die Bewertung unterschiedlicher Vorschläge zur Reform der Polizei. Insgesamt 14 Vorschläge werden anhand von vier Kriterien bewertet. Auch wenn die Ablehnung von Ausbildungsreformen oder Diversion aus einer abolitionistischen Perspektive konsequent sind, schlecht ausgebildetes Personal und ein hart sanktionierender Staat wäre aber vielleicht doch ein zu hoher Preis bis zur Abschaffung des Strafsystems? (alle: Norbert Pütter)

Dorfmüller, Markus; Reuter, Marinus: Lob der Polizei, Hamburg (adocs Verlag) 2022, 96 S., 22,00 EUR

Mit ihrem Band „Lob der Polizei“ widmen sich Markus Dorf Müller und Marinus Reuter vier Jahre nach dem G20-Gipfel vom 7. bis 8. Juli 2017 dem damaligen Polizeieinsatz. Die Fotografien von Dorf Müller zeigen die Stadt im polizeilichen Ausnahmezustand: die Einteilung des Raums durch Absperrungen, die Galerie von Wasserwerfern, verrammelte Geschäfte, die Hundertschaften der Bereitschaftspolizei im Einsatz. Der Blick ist klar auf die Polizei gerichtet, dokumentarisch und kühl, ohne jeden Anflug von Ikonographie, die Riots bleiben außen vor. Emotionen sind den Twitter-Nachrichten vorbehalten, die den zweiten Hauptbestandteil des Buches ausmachen. Unter den 30.000 Tweets, die mit dem offiziellen, von der Hamburger Polizei genutzten Hashtag #G20HAM17 erschienen, wurden nur einige ausgewählt. Über diese Auswahl und deren Gewichtung werden keine Aussagen gemacht.

Marinus Reuter blickt in einem dritten Zugang in seinem Essay „Wer zeigt hier seine Tugenden? Die verhinderte Gemeinschaft – Werk der Großstadtpolizei im sozialen Netz“, auf die Funktion der Bereitschaftspolizei und ihrem Wirken auf die Menschenmenge. Er verweist auf die Wurzeln dieses Verhältnisses in der kasernierten Schutzpolizei, die in Deutschland ab 1848 das Militär zur Niederhaltung von Aufstän-

den abgelöst habe. Der Wesenskern der Bereitschaftspolizei sei die Fähigkeit, auf die „Politik der Menschenmenge“ zu reagieren, „sie von Fall zu Fall aufzulösen und verschwinden zu lassen“. Die kasernierte Bereitschaftspolizei, so eine wesentliche These Reuters, existiere unabhängig vom demokratischen Rechtsstaat und diene der Aufrechterhaltung der ökonomischen Ordnung. Ihr gegenüber stehe die Menschenmenge in der Stadt. Unter ihr macht Reuter in den Tagen des G20-Gipfels drei Gruppen aus: das Protestmilieu, das sich gegen die Machtdemonstration der Bereitschaftspolizei behaupten wollte; die Schaulustigen, die dem Spektakel ohne eigene politische Agenda beiwohnten; und schließlich jene große Gruppe, die selbst im Stadtbild nicht in Erscheinung trat, sondern sich in zahlreichen Tweets lobend und geradezu unterwürfig dankbar auf die Polizei bezog. Auch dieser Teil der Menge sei aber nicht von vornherein entschieden, so Reuters, sondern habe durch die Polizei erst im Rahmen ihrer PR-Arbeit unter #G20HAM17 gezielt bespielt werden müssen. Reuter versucht deutlich zu machen, dass in dieser Praxis nicht etwas vollkommen Neues entsteht. Vielmehr zeige sich auch hier die alte Linie der (bereitschafts-)polizeilichen Praxis in der Bearbeitung von Menschenmengen und Körpern, die auch von einer polizeikritischen liberalen Öffentlichkeit übersehen worden sei, die ihr Hauptaugenmerk vor allem auf den Aspekt der „riot control“ richte. (Dirk Burczyk)

Summaries

Thematic Focus: The EU – A New Kind of Security State?

The European Union and its Crises

by Chris Jones and Yasha Macanico

Since the Treaty of Amsterdam in 1999, various crises have served as pretexts for expanding the EU security structures, expanding the power of the EU's repressive agencies. Politically motivated human rights violations continue to be daily fare and are worsening with the latest "migration crisis" on the EU's eastern borders.

More Power for Frontex, but no Accountability?

by Jane Kilpatrick

Since 2004, the EU border agency's resources and mandate have been significantly expanded by four consecutive regulations. However, no adequate mechanisms to counterbalance them with legal or political accountability have followed.

The New Europol Reform

by Chloé Berthélémy and Jesper Lund

The days when the EU police agency answered only to member states for law enforcement cooperation are over. The recent reform of the Europol mandate confirms the trend of granting the agency more executive powers and autonomy.

(E)merging Databases: Digital Borders as Integration Project

by Eric Töpfer

The number of the EU's large IT systems for the control of borders, migration and crime will double in the coming years. At the same time, the systems are being brought ever closer together with the aim of making them interoperable. Against all odds, the Commission and its

agencies are the winners in this development. The losers are, in particular, those who do not have the privilege of European citizenship.

The EU's Increasing Secret Service Network

by Matthias Monroy

The EU does not possess any administrative competence to coordinate intelligence services. Nevertheless, its institutions cooperate in various ways with such authorities from the member states. Europol is intertwined with this opaque network as well. The new focus on “dangerous persons” also bears intelligence features.

Migration and Militarization

by Jacqueline Andres

Once dubbed a civilian power, the EU is transforming into a security union. The threats that are assumed there are driving corresponding research and development. Likewise, regarding illegalized migration, the security industry is presenting itself as the provider of solutions for political, social and environmental problems it helps to create.

The Refoulement Union

by Matthias Lehnert

The continuity of human rights violations on Europe's external borders is a crisis of the rule of law – but it is not named as such. Instead, a discourse is becoming hegemonic that relativizes the existence and the scope of the principle of non-refoulement and is calling into question the idea itself.

Non-thematic Contributions

A Windfall for the Enemies of Freedom?

by Matthias Jakubowski and Clara Bünger

At the end of 2021, the AfD-affiliated Desiderius Erasmus Foundation (DES) applied for 7.85 million euros to the Budget Committee of the German Bundestag for the year 2022. It would be the first time that a political foundation close to the extreme right-wing party spectrum is funded with state funds.

A Brief History of the German Federal Police

by Dirk Burczyk

The development of the Federal Border Police and the later Federal Police is closely intertwined with the history of the Federal Republic – from the struggle for state sovereignty and the various conjunctures of “domestic security” to the expansion of the federal government’s ability to act and its resources at the expense of the states.

Emotion and Affect in Digital Policing Work

by Ben Hundertmark

In social networks, police authorities participate in the emotional charging of their institutions: They seek contact with citizens with humorous and personalized communication offers. The relationship between state organizations and civil society is being renegotiated in the digital space. Using the example of two police authorities, this article shows how the police use social networks to create an emotional offer.

Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe

Jacqueline Andres, Tübingen, Vorstand der Informationsstelle Militarisierung e.V.

Chloé Berthélémy, Brüssel, Politikberaterin bei European Digital Rights (EDRi)

Clara Bünger, Berlin, MdB, flucht- und rechtspolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE im Bundestag

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

Benjamin Derin, Berlin, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum und Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Johannes Filter, Berlin, Informatiker, Softwareentwickler, Datenjournalist, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Ben Hundertmark, Hamburg, Student der Internationalen Kriminologie (M.A.) am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Hamburg

Matthias Jakubowski, Berlin, wissenschaftlicher Mitarbeiter der MdB Martina Renner und Co-Autor der Studie „Desiderius-Erasmus-Stiftung – Politische Bildung von Rechtsaußen“

Tom Jennissen, Berlin, arbeitet als Rechtsanwalt und für die Digitale Gesellschaft, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Chris Jones, London, Direktor von Statewatch

Jane Kilpatrick, London, Mitarbeiterin von Statewatch, Frontex-Expertin

Marius Kühne, Bochum, Politik- und Rechtswissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Jenny Künkel, Bordeaux, Vertretungsprofessur „Didaktik der Geographie“ an der Technischen Universität Dresden, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Matthias Lehnert, Leipzig, Rechtsanwalt mit Schwerpunkt im Migrationsrecht

Jesper Lund, Copenhagen, Vorsitzender von IT-Pol Dänemark, Mitglied von EDRi

Yasha Maccanico, Bristol, Mitarbeiter von Statewatch, forscht zu Migration und problematischer Sicherheitspolitik

Matthias Monroy, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

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

Stephanie Schmidt, Innsbruck, Kulturanthropologin, Universitätsassistentin für Europäische Ethnologie, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Eric Töpfer, Berlin, Politikwissenschaftler, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

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

Louisa Zech, Berlin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kriminologie an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

antifa

Die »antifa« wird herausgegeben von der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes - Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten e.V.. Mit Beiträgen zur ■ Geschichts- und Gedenkstättenarbeit ■ Tatsachen und Hintergründe des Neofaschismus ■ Theoretischen Auseinandersetzungen ■ Kulturteil mit Rezensionen von Büchern, Filmen und Ausstellungen.



»antifa« erscheint als Abo für 21,- Euro jährlich (für Mitglieder der VVN-BdA im Beitrag enthalten) als ermäßigtes Abo für 10,50 Euro und als Soliabo für 42,- jährlich. Bestellbar im Internet antifa.vvn-bda.de, oder bei VVN-BdA e.V., Magdalenenstraße 19, 10365 Berlin

Soziale Arbeit
GRUNDWISSEN

Norbert Pütter

Soziale Arbeit und Polizei

Zwischen Konflikt und Kooperation

Kohlhammer

Norbert Pütter

Soziale Arbeit und Polizei.
Zwischen Konflikt und Kooperation

Begleitet von einer langen Debatte über Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Sozialer Arbeit und Polizei haben sich mittlerweile sehr verschiedene Formen der Zusammenarbeit, des Dialogs und der Abgrenzung entwickelt. Dargestellt werden die Beziehungen in unterschiedlichen Kriminalitätsformen und gegenüber verschiedenen Zielgruppen. Dabei werden die Grenzen der Kooperation, die Risiken und unerwünschte Wirkungen deutlich, die für die Soziale Arbeit und ihre Klientel entstehen.

264 S. | 36,00 € | ISBN 978-3-17-039230-4

**Solidarität organisieren
Mitglied werden!**

ROTE HILFE e.V.
Unsere Solidarität gegen ihre Repression!

DIE ROTE HILFE erscheint viermal im Jahr und kostet 2 Euro, im Abonnement 10 Euro im Jahr.

Für Mitglieder der Roten Hilfe e.V. ist der Bezug der Zeitung im Mitgliedsbeitrag inbegriffen.

Gefangene erhalten die Zeitung kostenlos.

**Erhältlich auch in gutsortierten
Bahnhofsbuchhandlungen**

Schwerpunkt 3/2021:
Repression in den USA

info@rote-hilfe.de ★ www.rote-hilfe.de



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου

Κλειστή Ελεγχόμενη
Δομή Σάμου

Closed Controlled
Access Center of Samos

ISSN 0932-5409