

[Erschienen in: Dominik, Katja; Jünemann, Marc; Motte, Jan; Reinecke, Astrid (Hrsg.): Angeworben, eingewandert, abgeschoben. Ein anderer Blick auf die Einwanderungsgesellschaft Bundesrepublik Deutschland. Münster (Westfälisches Dampfboot) 1999, S. 290-323]

## **Feindbild "Illegale". Eine Skizze zu Sozialtechnik und Grenzregime (von Helmut Dietrich)**

"Ein guter Schlachter würde sein Rezept auch nicht preisgeben. Wir halten es ebenso. Besonders froh sind wir über die Hinweise von Bürgern, die immer mehr nicht nur anonym gegeben werden." (Chef der Oderberger BGS, Polizeirat Andreas Jung, befragt nach Fahndungs- und Einsatzmethoden, in: Märkische Oderzeitung 12. Januar 1998)

### **Flucht in die Illegalität**

Flucht ist nicht strafbar, Wanderung ebenfalls nicht, genauso wenig wie Seßhaftigkeit. Bewegungsfreiheit und Gastfreundschaft sind derart elementare Grundlagen menschlicher Gesellschaft, daß man über sie gar nicht ernsthaft streiten mag. Dennoch erleben wir in diesen Jahren, wie Zuflucht und Fluchthilfe kriminalisiert werden. Angesichts der Flüchtlinge aus Osteuropa, Asien, Afrika und Lateinamerika, von denen nur wenige Westeuropa erreichen, greifen die Regierungen der Europäischen Union auf das Strafrecht zurück. Die Kriminalisierung beginnt mit der Einschränkung der legalen Einreisemöglichkeit. Heimlicher Grenzübertritt ist die Folge. Er wird seit mehreren Jahren bei Visapflichtigen nicht mehr als Ordnungswidrigkeit geahndet, sondern als Delikt, das mit einer besonderen Stigmatisierung behaftet ist. Aus heimlichen Grenzüberschreitern werden bei den strafverfolgenden Behörden "Illegale", deren Existenz oder Unterstützung als "sozialschädlich" angesehen wird.<sup>1</sup>

Das Grenzregime, das "Illegale" produziert, ist für die Bundesrepublik neu.<sup>2</sup> Zwar gab es bereits in den 40er und 50er Jahren große Gruppen von Rechtlosen und sozial Ausgegrenzten – Überlebende aus den KZ's, ehemalige ZwangsarbeiterInnen, Kriegsgefangene, die sogenannten Displaced Persons (DP's) - , gegen die regelrechte Kampagnen der Kriminalisierung liefen. Doch später, insbesondere als die Staaten des Ostblocks Ende der 50er Jahre dazu übergingen, ihre Grenzanlagen untereinander und gegenüber dem Westen massiv auszubauen und die "Republikflucht" politisch wie juristisch

---

<sup>1</sup>Siehe das Urteil des OLG Dresden vom 26. März 1997, Az 1Ss 39/97, das eine Generalprävention bei der Beurteilung der Straftatbestände der illegalen Einreise und der Beihilfe begründet und seitdem als Leiturteil gilt. Zur "Sozialschädlichkeit" siehe die Begründung des Präzedenzurteils des Amtsgerichts Zittau gegen einen Taxifahrer, der heimlich Eingereiste innerhalb der Bundesrepublik befördert haben soll, Gesch.Nr. 5 Ds 951 Js 21332/95 vom 20. März 1997.

<sup>2</sup>Grenzregime meint die formalen oder informellen Mechanismen, die Staaten insbesondere zur Abschottung der Grenzen gegenüber Migranten und Flüchtlingen entwickelt haben. Vgl. Skran, Claudena M.: Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime. New York 1995. Auch in offiziöse Darstellungen hat der Begriff Eingang gefunden, siehe Angenendt, Steffen: Zur Einführung, in: ders. (Hrsg.): Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft. Bonn 1997, S. 10.

zu ahnden, begannen in der Bundesrepublik zwei Jahrzehnte einer Wachstumsökonomie, die von dem stetigen, kontrollierten Zustrom neuer Arbeitskraft aus dem Ausland zehrte. Flüchtlingsfeindliche Ausfälle wurden innerhalb weniger Jahre politisch verdrängt. Der Eiserner Vorhang erwies der Bundesrepublik solange seine heimliche Nützlichkeit, wie er eine ungesteuerte, selbstbestimmte Immigration verhinderte.

Offizielle und offiziöse Kreise proklamierten seinerzeit die kommerzielle Fluchthilfe. Die Hilfsleistung zu einem heimlichen Grenzübertritt hat der Bundesgerichtshof (BGH) noch 1980 als rechtmäßig und den guten Sitten entsprechend bewertet und auch das in einem "Fluchthelfervertrag" verabredete Entgelt als einklagbar angesehen.<sup>3</sup>

Mit Beginn der Entspannungspolitik erklärten die westlichen Staaten die Reise- und Bewegungsfreiheit zu einem hohen demokratischen Gut, das auch für BürgerInnen anderer Staaten politisch einzufordern sei. So klingt heute eines der Prinzipien der KSZE-Schlussakte (1975) wie aus einer gänzlich anderen Epoche, dort hieß es nämlich, daß "schrittweise die Verfahren für die Aus- und Einreise zu vereinfachen und flexibel zu handhaben"<sup>4</sup>, daß Familienzusammenführungen und Eheschließungen zwischen BürgerInnen verschiedener Staaten zu erleichtern und weitere Wege zu mehr Freizügigkeit einzuschlagen seien.

In den 70er Jahren, als die "Rotation", die vorgesehene Rückkehr der "GastarbeiterInnen" in ihre Herkunftsländer, nicht in dem geplanten Ausmaß stattfand, ging die Regierung zu einer restriktiven Einreisepolitik über: Dem "Ausländerstopp" (1973) und den städtischen Zugangssperren folgten Diskussionen zur Ergreifung flüchtlingsfeindlicher Maßnahmen. Doch die Zuwanderung in die Bundesrepublik wurde dadurch in Wirklichkeit nicht gestoppt. Vor allem türkische und jugoslawische Familien nutzten die verbleibenden Nachzugsmöglichkeiten. Sie hebelten das Rotationsmodell - das bis dahin herrschende Migrationsregime - endgültig aus. Die Zusammensetzung der ZuwandererInnen und Zufluchtsuchenden änderte sich: Mit dem Familiennachzug kamen nun auch Kinder und Ältere. Außerdem führten das Ende der Entwicklungsdekaden, die Zunahme von Bürgerkriegen und die monetaristische Hungerpolitik weltweit zu Flüchtlingsbewegungen, die auch die Bundesrepublik erreichten. So machten sich gerade aus jenen Niedriglohn-Regionen, in die das Kapital einen Teil der Produktion auslagerte, viele Menschen auf den Weg in die Zentren.<sup>5</sup> Doch aufgrund der Einschränkung der legalen Einreisemöglichkeiten

---

<sup>3</sup>BGH, Urt. v. 21.2.1980 - III ZR 185/77 = NJW 1980, S. 1574 ff.

<sup>4</sup> Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Bonn 1995, S. 317

<sup>5</sup>Moulier Boutang, Yann: La rigidité de la division du travail à la baisse; la leçon théorique des migrations internationales, in: Ecole de la régulation et critique de la raison économique, n° spécial de Futur Antérieur, L'Harmattan, Paris 1994, S. 219-238; ders.: Razza Operaia intervista a Y. Moulier Boutang, hg.v. Roberto Ulargiù, Movenze, Diciotto Dodici, Padova 1992, S. 1-34, dt. übers. in: Strategien der Unterwerfung, Strategien der Befreiung, Thesen zur Rassismusdebatte. Materialien für einen neuen Antiimperialismus Nr.5, Berlin-Göttingen 1993, S. 29-55.

wurden viele von ihnen in den statuslosen Aufenthalt, in die "Illegalität" gedrängt - eine Entwicklung, die in Deutschland erst Jahre später "entdeckt" wurde.<sup>6</sup>

Nach dem Zusammenbruch des osteuropäischen Wirtschafts- und Staatensystems und der Deregulierung der dortigen Lebensverhältnisse gehörten Menschen aus den östlich angrenzenden Ländern schlagartig ebenfalls zu den Leidtragenden der westlichen Migrationspolitik. Die ersten einschränkenden Maßnahmen betrafen polnische und ungarische StaatsbürgerInnen nach Lockerung der Ausreisebestimmungen ihrer Länder: Zum 1. Mai 1987 hob die deutsche Innenministerkonferenz ihren Abschiebeschutz auf.<sup>7</sup>

Innenpolitisch kann man in der Rückschau auf die letzten zwanzig Jahre Bundesrepublik drei konzentrierte Kampagnen von Politikern und Medien gegen Flüchtlinge ausmachen, die von Mal zu Mal heftigere Ausmaße annahmen: 1978-1980,<sup>8</sup> 1986,<sup>9</sup> und 1990-1992.<sup>10</sup> In ihrem Verlauf kam es zu zahlreichen rassistischen Übergriffen, bis hin zu Totschlag, Mord und Pogromen<sup>11</sup>; jede dieser Kampagnen schloß mit der Verabschiedung neuer Gesetzespakete zum Asyl-, Arbeitsförderungs-, Sozial- und Ausländerrecht. So demonstrierte die Bundesregierung mit großer parlamentarischer und medialer Unterstützung nach und nach das Asylrecht bis hin zur Grundgesetzänderung, entzog den Flüchtlingen die Arbeitsmöglichkeit und Freizügigkeit und führte die Zwangsinternierung von Asylbewerbern ein. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz (1993) ist erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik einer gesellschaftlichen Gruppe der gesetzliche Anspruch auf Hilfe versagt, die zumindest das Existenzminimum garantiert.

---

<sup>6</sup>Vgl. den internationalen Vergleich zur Erforschung der Lebensverhältnisse Illegalisierte in der Literaturübersicht im Anhang des Buchs.

<sup>7</sup>Beschluss der Innenministerkonferenz vom April 1987

<sup>8</sup>Am 28. Mai 1980 schrieb die Frankfurter Allgemeine Zeitung von einer "Asylantenspringflut". Vgl. auch die Einführung des Schimpfworts "Asylant", seit 1978 im westdeutschen Wortschatz nachgewiesen, und die Analyse der Medien zum Thema, bei Link, Jürgen: Zeitschrift für angewandte Diskurstheorie, Heft 2/1982, Schwerpunkt: Ausländer in Deutschland. - Zur wachsenden Rechtlosigkeit von Flüchtlingen zu dieser Zeit vgl. die sogenannten Beschleunigungsnovellen zum Asylrecht (1978, 1980), die Einschränkung der Freizügigkeit, den Erlaß eines zweijährigen Arbeitsverbots, die Zwangseinweisung in Sammellager (1980) und das Asylverfahrensgesetz (1982), das die Kategorie des "offensichtlich unbegründeten Asylantrags" einführt. - 1980 wurde der Visumzwang für Staatsangehörige aus Afghanistan, Äthiopien, Sri Lanka, dem Iran, der Türkei, Bangladesch und Indien eingeführt.

<sup>9</sup>Novellierungen des Ausländergesetzes: 1985 und 1986. 1986 wurde u.a. beschlossen: Fünfjähriges Arbeitsverbot für Asylbewerber, Einschränkung der Anerkennung von Nachfluchtgründen, Carrier Sanctions gegen Beförderungsunternehmen. 1986 erreichten die SPD-Politiker J. Rau und E. Bahr, daß die DDR keine Transitvisa mehr ausstellte, wenn kein Anschlussvisum für die Bundesrepublik Deutschland vorhanden sei, und stopften damit das "Berliner Mauerloch". In demselben Jahr beschloß die Innenministerkonferenz, daß "grundsätzlich auch in Krisengebiete Abschiebungen stattfinden können". (Vgl. Söllner, Alfred: Die Änderung des Grundgesetzes wäre nichts als blanker Zynismus. Über die bundesrepublikanische Asylpolitik - "Die Flüchtlinge sind die potentiellen Juden von heute", in: Leviathan 4/1986; und Höfling-Semnar, Bettina: Flucht und deutsche Asylpolitik. Von der Krise des Asylrechts zur Perfektionierung der Zugangsverhinderung. Münster 1995).

<sup>10</sup>Vgl. die Neufassung des Ausländergesetzes (1990), in Kraft getreten am 1. Januar 1991, und die "Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland", erarbeitet in einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Innenministers Schäuble und mit Beteiligung der Länderinnenminister Schlee und Schnoor, am 25. September 1990 vom Kabinett verabschiedet. - Grundgesetzänderung des Asylrechtspargraphen (1993), Rückübernahmeabkommen mit Rumänien (1992) und Polen (1993). Erstes Verbrechenbekämpfungsgesetz (1992) u.a. gegen "Schleuser".

<sup>11</sup>Die mehrtägigen Attacken, die große Ansammlungen von Nachbarn und Neonazis rund um die Uhr gegen Vietnamesen, Mosambikaner, Roma aus Rumänien und Flüchtlinge aus anderen Ländern in Hoyerswerda (1991) und Rostock-Lichtenhagen (1992) führten, hatten den Charakter von Pogromen.

Es liegt nahe, die Energie, mit der die alten und neuen bundesrepublikanischen Eliten zu dieser sozialen und territorialen Abgrenzungspolitik übergegangen sind, mit der Reorganisation Deutschlands und Europas in Zusammenhang zu bringen. Die Feindbilder erlauben Rückschlüsse: Die erste Kampagne (1978-80) richtete sich gegen die türkische Bevölkerung, die mit "Rückkehrprämien" zum Verlassen des Landes aufgefordert wurde, und gegen türkische Flüchtlinge - "Europa" definierte sich um so stärker als kulturelle Einheit, wie es sich von der Türkei abgrenzte - ; die zweite Kampagne (1986) rückte die Zuflucht aus arabischen, afrikanischen und asiatischen Kriegsregionen in den Mittelpunkt der Bedrohungsszenarien. Diese Flüchtlinge machten die Verhältnisse in jenen Regionen sozusagen als Botschafter sichtbar, zu einem Zeitpunkt, als die Bundesrepublik bereits auf die Weltbühne drängte. Die dritte Kampagne (1990-92) fand ihre Zuspitzung im Antiziganismus. Die Grenzen waren geöffnet, die Roma als transnationale Gruppe ohne Staat sollten zur Gegenprojektion eines wiedervereinigten, territorialbewussten Deutschlands herhalten. Das aktuelle Feindbild, die "Illegalen" und Kriminellen, zielt auf die Aufrüstung an den Grenzen und auf eine neue Formierung der Gesellschaft in den Grenzregionen und in den Großstädten.

Die "Produktion" von Illegalisierten, der Zwang zur Flucht in die Illegalität, wird am augenfälligsten, wenn man die Kriminalisierung heimlicher Grenzübertritte betrachtet. In den letzten Jahren wurden die nichtgenehmigte Einreise "in das europäische Hoheitsgebiet einer der Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens" und die Fluchthilfe ("Einschleusung") zu Straftatbeständen.<sup>12</sup> Seit 1994 sind mit der Novellierung des Paragraphen 92 im Ausländergesetz - im Rahmen des sogenannten Verbrechensbekämpfungsgesetzes - für diese Delikte bis zu drei beziehungsweise zehn Jahre Freiheitsstrafe vorgesehen. Die Kriminalisierung der heimlichen Einreise und der Fluchthilfe ist in allen westeuropäischen Staaten koordiniert erfolgt. Mit den gesetzlich vorgesehenen drakonischen Strafzumessungen steht Deutschland allerdings an deren Spitze.

Die Kriminalisierung der heimlichen Einreise hat als Instrument der internationalen Flüchtlingspolitik wie ein Katalysator auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Westeuropa gewirkt. Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ),<sup>13</sup> das am

---

<sup>12</sup>1981 wurde die erste Strafvorschrift gegen "Schlepperei" eingeführt (§ 47a AuslG, Novelle vom 15. Dezember 1981, BGBl I 1390, Neufassung vom 16. Juli 1982, BGBl I 946) und im neuen Ausländergesetz von 1990 (§ 92 Abs 2) erweitert. Die Schaffung eines eigenen Straftatbestands "Einschleusen von Ausländern" erfolgte mit der Novellierung des Ausländergesetzes (§§ 92a, 92b, im Rahmen des Verbrechensbekämpfungsgesetzes) am 28. Oktober 1994, BGBl 3186. Der Straftatbestand wurde bei der erneuten Novellierung des Ausländergesetzes im November 1997 erweitert.

<sup>13</sup>Das Schengener Abkommen, in dem der schrittweise Abbau der Binnengrenzen und die Intensivierung der Kontrollen an den Außengrenzen der Vertragsstaaten festgelegt wurde, wurde am 14. Juni 1985 von den Regierungen Frankreichs, der Benelux-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Der umfassendere Folgevertrag, das Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ), wurde am 19. Juni 1990 beschlossen. Es wurde erst fünf Jahre später in Kraft gesetzt. (Vgl. Würz, Karl: Das Schengener Durchführungsübereinkommen. Einführung, Erläuterungen, Vorschriften. Stuttgart u.a. 1997, S. 28 ff.) Die Schengener Vertragsstaaten, deren Regierungen das SDÜ 1995 in Kraft gesetzt haben, sind die Bundesrepublik

26. März 1995 in Kraft gesetzt und in seinen asylrechtlichen Bestimmungen am 1. September 1997 von dem Dubliner Übereinkommen (DÜ) abgelöst wurde, mit der Schaffung von Europol und der Europäischen Drogeneinheit (EDU), der Vorläufereinrichtung von Europol,<sup>14</sup> sowie mit dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Union (7. Februar 1992) und dem Amsterdamer Vertrag (17. Juni 1997)<sup>15</sup> wurde die repressive Flüchtlingspolitik in die Dynamik der europäischen Einigung vollends integriert. Die grenzpolizeilichen und Strafverfolgungsaspekte wurden in die sogenannte Dritte Säule der EU-Politik ("Zusammenarbeit Innen- und Justizpolitik") eingefügt, die der Kontrolle und Entscheidungsmacht des Europa-Parlaments und der nationalen Parlamente entzogen ist. Im folgenden seien die Visapolitik, die Abschiebeabkommen und die Carrier Sanctions in ihrer restriktiven Wirkung auf legale Einreisemöglichkeiten skizziert.

Die Bundesregierung hatte zwar seit Mitte der 50er Jahre die Visapflicht für Bürger von immer mehr Staaten abgeschafft. Im Einklang mit den Schengener Vertragsstaaten und dem Genfer Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (IGC), das seit Beginn der 80er Jahre die Koordinierung der Visapolitik Westeuropas, Nordamerikas und Australiens übernommen hat, weitete sie 1980 und 1990 jedoch die Visapflicht auf Einreisende aus über 130 Ländern aus. Seit dem 15. Januar 1997 gilt sie auch für die in der Bundesrepublik geborenen Kinder, deren Eltern in den letzten Jahrzehnten aus Nicht-EU-Ländern zu Arbeitszwecken angeworben wurden.<sup>16</sup> Bürgerkriegsländer oder Länder, die von Hungerkatastrophen betroffen sind, werden von den Regierungen Westeuropas, Nordamerikas und Australiens mithilfe eines Frühwarnsystems ad hoc als "Länder mit hohem Migrationsdruck" eingestuft und - wie 1992 Jugoslawien - in die Liste der Visapflichtigen aufgenommen. Deutsche Botschaften und Konsulate erteilen "grundsätzlich keine Sichtvermerke zur Durchführung eines Asylverfahrens".<sup>17</sup> Auch die allgemeinen Voraussetzungen zur Erteilung eines Touristenvisums für die Bundesrepublik

---

Deutschland, Frankreich, die Benelux-Länder, Spanien und Portugal. Inzwischen gehören Italien und Österreich und künftig auch Griechenland zu diesem Staatenverbund. Norwegen und Island werden als Nicht-EU-Mitglieder dem sogenannten Wirkungsbereich des Schengener Abkommens beitreten.

<sup>14</sup>Europol wurde bereits 1995 die Zuständigkeit auch für die Bekämpfung von "Schleuserkriminalität" übertragen. Die vorgesehenen Immunität und Schweigepflicht der Europol-Beamten und der Aufbau eines Europol-Sammelsystems "weicher Daten" (Verhalten, soziale Beziehungen, Bewegungsformen u.a.) auch von Nichtverdächtigen ermöglicht eine neue Ebene der Kriminalisierung - auch gegenüber Flüchtlingen und MigrantInnen.

<sup>15</sup>Die Weiterentwicklung des Schengener Besitzstands – der Gesamtheit der zum großen Teil geheimen Beschlüsse des Schengener Exekutivkomitees – unterliegt dem Regime des Titels IV EGV bzw. dem neuen Titel VI EUV.

<sup>16</sup>Im Schengener Sprachgebrauch wird die reduzierte Welt der Länder, deren Bewohner ohne größere Hindernisse einreisen dürfen, nach "Grauen Listen" und "Weißen Listen" unterteilt. Bürger aus derzeit etwa 20 Ländern der "Grauen Liste" brauchen für bestimmte Länder der Schengener Vertragsstaaten ein Visum, für andere nicht. Bürger der wenigen Länder der "Weißen Liste" benötigen zur Einreise kein Visum. In alle Länder der EU können derzeit nur Bürger aus folgenden Ländern visumsfrei einreisen: Argentinien, Kanada, Zypern, Ungarn, Island, Japan, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Slowakische Republik, Slowenien, Südkorea, Schweiz, Uruguay und einige europäische Kleinstaaten. Siehe Inventory of visa regimes applied to countries not featured on the common list annexed to Council Regulation (EC) No 2317/95; Update and revision of information, provided by the Member States as at 15 April 1997 (97/C 180/04).

<sup>17</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgericht 1992, Az 1 C 48/89.

beziehungsweise für die Schengener Vertragsstaaten sind in den letzten Jahren generell erschwert worden. Nötig sind mittlerweile eine Verpflichtungserklärung der GastgeberInnen, eine Darlegung der "Bonität" der Gastgeber (Aufenthaltsbescheinigung, Beschäftigungsnachweis, Kontoauszüge, Mietvertrag), ein Rückflugticket und ein Vermögensnachweis der Visaantragsteller in für die Landesverhältnisse oftmals astronomischer Höhe. Bewohner besonders markierter Länder erhalten nur unter Ausnahmebedingungen ein Visum. Für die Nichterteilung eines Visums werden keine Gründe angegeben, einen Rechtsanspruch gibt es nicht. Familienangehörigen, denen ein Besuch ihrer Verwandten in der Bundesrepublik dadurch versagt ist, bleibt immer häufiger nur ein kurzes Treffen in einem Drittstaat. Für Frankreich ist der Rückgang erteilter Visa dokumentiert: Zwischen 1987 und 1994 ging die entsprechende Zahl von 5,6 auf 2,3 Millionen zurück.<sup>18</sup>

Zahlreiche Nicht-EU-Staaten wie Polen und die Ukraine kennen keine Visapflicht für BürgerInnen aus zahlreichen ost- und südosteuropäischen, asiatischen, afrikanischen, mittel- und südamerikanischen Ländern. Reisende, die jedoch beispielsweise für die Ukraine ein Visum brauchen, können sich häufig umstandslos ein Touristen- oder Geschäftsreisevisum auf dem Flughafen oder an der Grenze dieses Transitlands besorgen, weil ärmere Staaten kein weltweites dichtes Netz von Botschaften und Konsulaten unterhalten können. Die Illegalisierung von Flüchtlingen und MigrantInnen beginnt in der Regel somit oft erst, wenn sie in den Transitländern "stranden" – oder eben beim Überschreiten der Schengener Außengrenze. 70 Prozent der über die polnisch-deutsche Grenze heimlich in die Bundesrepublik Eingereisten befanden sich nach Schätzung der polnischen Grenzpolizei im Nachbarland in völliger Legalität.<sup>19</sup>

Die bilateralen Rückübernahmeabkommen – das heißt die zwischenstaatlichen Verpflichtungen, eigene und fremde Staatsbürger "zurückzunehmen", wenn sie unbefugt über das eigene Land in das Partnerland gereist sind - gibt es trotz der ähnlichen Abschottungspolitik Nordamerikas und Australiens nur in Europa.<sup>20</sup> Die Rückübernahmeverträge der Bundesregierung mit der rumänischen (1992) und polnischen Regierung (1993) im Kontext der faktischen Abschaffung des Asylrechts 1993 (u.a. über die Einführung der neuen juristischen Konstruktion des "Sicheren Drittstaats" und des

---

<sup>18</sup>Lochak, Danièle: Von guten Ausländern und bösen Illegalen, in: *Le Monde Diplomatique* 11/1997.

<sup>19</sup>Kaminski, Marek, Kommandant der Grenzschutzkommandantur Lubusko: Die Grenzkriminalität im mittleren Bereich der Westgrenze Polens. Krosno Odrzanskie, 10. Juli 1996 (Manuskript), in: Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder): Experten-Hearing "Kriminalität im Grenzgebiet" 24.-27. Oktober 1996, S. 14.

<sup>20</sup>Die ersten Rückübernahmeabkommen schloß die Bundesregierung mit Dänemark (22. Juni 1954), Norwegen (23. April 1955), Schweden (22. Juni 1954) und der Schweiz (20. Januar 1955) ab. Diese Rückübernahmeabkommen richteten sich gegen unerwünschte Rückwanderer. Die damaligen Voraussetzungen für die Rückschiebungen waren an den konkreten Nachweis der illegalen Grenzüberschreitung geknüpft, der nur schwer erbracht werden konnte. Die Rückübernahmeabkommen der 90er Jahre gehen aufgrund dieser Erfahrung von dieser Voraussetzung ab. Vgl. Königseder, Angela; Wetzels, Juliane: *Lebensmut im Wartesaal. Die jüdischen DPs (Displaced Persons) im Nachkriegsdeutschland*. Frankfurt am Main 1994, S. 165 ff. und Hailbronner, Kay: *Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger. Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten*. Heidelberg 1996, S. 52 ff.

"Sicheren Herkunftslands") wurden zum Modell, dem sich die Regierungen der EU und die Regierungen Mittel- und Osteuropas anschlossen. Kein Staat will langfristig das eigene Land zum Auffangbecken von Abgeschobenen machen. Für Flüchtlinge folgt daraus, daß sie als potentielle Asylantragsteller heimlich über die Grenze kommen müssen. 1996 wurden wegen "illegaler Einreise" an der deutschen Grenze zu Polen 11.171, an der Grenze zur tschechischen Republik 10.805 Personen festgenommen,<sup>21</sup> die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - sofort in die Nachbarländer beziehungsweise nach Rumänien oder Bulgarien abgeschoben wurden. Darunter befanden sich auch Flüchtlinge, die nach Brandenburg umverteilt worden waren und sich in der grenznahen Zentralen Aufnahmestelle des Landes Brandenburg, in der ZABH Eisenhüttenstadt, melden mußten, aber auf dem Weg dorthin vom Bundesgrenzschutz (BGS) verhaftet wurden. Geld und Schmuck werden den verhafteten Flüchtlingen bis auf kleine Reste abgenommen - deklariert als "Sicherheitseinbehalte" zur Deckung der Haft- und Abschiebekosten und der theoretisch möglichen strafrechtlichen Verurteilungen wegen "illegalen Grenzübertritts". Verhöre über den Fluchtweg, bei dem nach verschiedenen Berichten Druck bis hin zur Mißhandlung ausgeübt wird,<sup>22</sup> schließen sich an. Gibt auch nur ein Gefangener einer Gruppe zu, unterwegs "einen Fluß" gesehen zu haben, wird die gesamte Gruppe nach Polen abgeschoben. Seit 1994 reicht eine Zeugenaussage, mit der der Transitweg durch Polen als nachgewiesen gilt.<sup>23</sup>

Auch die Einreise auf dem Luftweg und der Antrag auf Visaerteilung auf dem Flughafen ist den Visalosen versagt. Das Ausländergesetz sieht als Sanktion für Beförderungsgesellschaften, wenn sie auf deutschen Flughäfen Personen ohne Einreiseerlaubnis aussteigen lassen, eine Rückbeförderungspflicht, die Kostenübernahme für Aufenthalt und Rückbeförderung, ein Zwangsgeld von mindestens 2.000 DM und eine mögliche Geldbuße von bis zu 20.000 DM vor. Fluggesellschaften werden auch dann bestraft, wenn sie die Papiere ihrer Passagiere genau kontrollieren und sich im Nachhinein ein Stempel als gefälscht erweist.<sup>24</sup>

1997 haben 104.353 Personen Erstanträge auf Asyl in der Bundesrepublik gestellt. Diese Flüchtlinge haben ihren Antrag in übergroßer Mehrheit nicht bei ihrer Einreise an der Grenze oder auf dem Flughafen gestellt, sondern erst nach heimlicher Einreise oder während ihres

---

<sup>21</sup>An allen Grenzen der Bundesrepublik wurden 1996 27024 heimlich Eingereiste festgenommen. (BMI: Schengen, Erfahrungsbericht 1996. 5./6. Juni 1997)

<sup>22</sup>Interview der Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) mit einem vom BGS nach Polen Zurückgeschobenen im polnischen Abschiebearrest Pila am 17. Oktober 1996, in: Erklärung der FFM, Pressekonferenz der FFM mit Claudia Roth und Ulla Jelpke, Bonn 11. November 1996

<sup>23</sup>Zur Glaubhaftmachung durch Zeugen siehe: Zusatzprotokoll zum Rückübernahmeabkommen vom 29. September 1994. Zur Rückschiebepaxis: Interviews der FFM mit Flüchtlingen und Dolmetschern (nicht veröffentlicht).

<sup>24</sup>1992 urteilte das Bundesverwaltungsgericht, daß die Sanktionen gegen Fluggesellschaften wahrscheinlich verfassungswidrig seien, und überstellte den verhandelten Fall dem Bundesverfassungsgericht (Az 1 C 48/89). Dieses urteilte letztinstanzlich am 11. Februar 1998, daß das Asylrecht politisch Verfolgte, aber nicht Fluggesellschaften schütze, und daher das Ausländergesetz, selbst wenn es verfassungswidrig sei, durch das Beförderungsverbot nicht in Rechte von Fluggesellschaften eingreife (Az: 2BvL 55/92 und 56/92).

statuslosen Aufenthalts im Land. Dabei handelt es sich ausnahmslos um Personen, denen behördlich nicht nachzuweisen war, durch welches Transitland sie gekommen sind bzw. daß sie aus einem sogenannten Sicheren Herkunftsland stammen. Deswegen können sie nicht in ein Nachbarland oder in ihr Herkunftsland abgeschoben werden. Der tatsächliche Umfang der heimlichen Einreisen ist allerdings nur zu erahnen, denn wir haben uns zu vergegenwärtigen, daß viele Flüchtlinge und MigrantInnen das Asylverfahren gar nicht mehr anstreben, da ihnen dadurch ein Lagerleben mit zahlreichen Entbehrungen und Schikanen sowie - nach Ablehnung eines als "offensichtlich unbegründet" eingestuftes Asylantrags - nach zwei Wochen die Abschiebung drohen würde.

Von den genannten 11.171 Personen, die 1996 wegen heimlicher Einreise an der deutsch-polnischen Grenze festgenommen wurden, hatten Angehörige von vier Herkunftsstaaten einen Anteil von insgesamt über 50 Prozent: Rumänen machten 33 Prozent aus, ArmenierInnen, MoldawierInnen und BulgarInnen jeweils zwischen 6 und 8 Prozent.<sup>25</sup> Dagegen sieht die Herkunft derer, die den heimlichen Grenzübertritt schaffen und ins Asylverfahren streben, ganz anders aus: 1997 kamen über 52 Prozent aus der Türkei, der Bundesrepublik Jugoslawien, dem Irak, aus Afghanistan und Sri Lanka.<sup>26</sup> Das Durchschnittsalter der Flüchtlinge liegt unter 24 Jahren, fast die Hälfte sind Frauen.<sup>27</sup>

Die wegen heimlicher Einreise Verhafteten fährt der BGS in Arrestzellen der BGS-Inspektionen. Dort müssen sie eine "erkennungsdienstliche (ED-) Behandlung" über sich ergehen lassen; ihre Personenangaben bzw. ihre Fingerabdrücke gibt der BGS in das weiter unten beschriebene Grenzterminalsystem (GTS 2) und in das AFIS<sup>28</sup> ein. Geld und Schmuck wird ihnen bis auf kleine Reste abgenommen - deklariert als "Sicherheitseinbehalte" zur Deckung der Haft- und Abschiebekosten und der theoretisch möglichen strafrechtlichen Verurteilungen wegen "illegalen Grenzübertritts". Aus der Sicht befragter Abgeschobener handelt es sich dabei um eine Art Wegelagererei, die ihnen den nochmaligen Einreiseversuch unmöglich machen soll. In der Haftsituation folgt dann das Verhör über den Fluchtweg, bei dem nach verschiedenen Berichten Druck bis hin zur Mißhandlung ausgeübt wird. Gibt auch nur ein Gefangener einer Gruppe zu, unterwegs "einen Fluß" gesehen zu haben, wird die gesamte Gruppe nach Polen abgeschoben. Seit 1994 reicht eine Zeugenaussage, mit der der Transitweg durch Polen als nachgewiesen gilt.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup>Grenzschutzamt Frankfurt (Oder), SB 15 Grüne Grenze: Gesamtübersicht, Stand: 31. Dezember 1996 (ostdeutsche Grenze ohne Bayern).

<sup>26</sup>BMI: Asylbewerberzahlen Jahresstatistik 1997, 13. Januar 1998.

<sup>27</sup>Bundesregierung: Sozialpolitische Umschau Nr. 429/1997, 8. September 1997, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Mitteilung des Statistischen Bundesamtes.

<sup>28</sup>Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) für Asylbewerber beim Bundeskriminalamt.

<sup>29</sup>Zusatzprotokoll zum Rückübernahmeabkommen vom 29.9.1994



Während der BGS RumänInnen und BulgarInnen in der Regel innerhalb von 48 Stunden über den Berliner Flughafen Schönefeld nach Bukarest und Sofia abschiebt, werden ArmenierInnen, MoldovierInnen usw. in derselben Frist über acht Grenzübergänge nach Polen und in die Tschechische Republik abgeschoben. Die jeweiligen internationalen Kontakte zur Vorbereitung der Abschiebungen stellt die Koblenzer Grenzschutzdirektion her. Kettenabschiebungen aus Polen in die angrenzenden osteuropäischen Staaten sind seit 1996 nachgewiesen.<sup>30</sup>

Aus den verfügbaren Daten geht hervor, dass an den Grenzen der Bundesrepublik - und das heißt in diesem Zusammenhang fast ausschließlich an den Schengener Außengrenzen zu Polen und der Tschechischen Republik - in dem Zeitraum 1992-96 circa 680.000 Personen die legale Einreise nicht gestattet wurde.<sup>31</sup> Im demselben Zeitraum wurden 368.759 Personen aus der BRD abgeschoben.<sup>32</sup>

Flüchtlinge sind gezwungen, große Risiken einzugehen, um unentdeckt in die Bundesrepublik beziehungsweise über die Bundesrepublik nach Westeuropa zu gelangen. Im Zeitraum vom 1. Januar 1993 bis Mitte 1997 haben beim Versuch des heimlichen Grenzübertritts an Oder und Neiße über 60 Menschen ihr Leben verloren.<sup>33</sup> Nach Erhebungen und Recherchen des europaweiten Netzwerks UNITED sind in dem gleichen Zeitraum mindestens 823 Flüchtlinge an den Außengrenzen der Europäischen Union beziehungsweise der Schengener Vertragsstaaten ums Leben gekommen<sup>34</sup> – die tatsächliche Zahl ist vermutlich erheblich höher. So sind zum Beispiel nach Schätzungen von Menschenrechtsorganisationen bei der heimlichen Überfahrt von Marokko nach Spanien in der Meeresenge von Gibraltar im Zeitraum von 1990 bis 1997 zwischen 2000 und 4000 Menschen umgekommen.<sup>35</sup>

Wegen der wachsenden Schwierigkeit, die grüne Grenze zu passieren, nehmen manche Flüchtlinge kommerzielle Fluchthilfe in Anspruch. Die Verpflichtungen, die daraus

---

<sup>30</sup>FFM: Ukraine. Vor den Toren der Festung Europa. Die Vorverlagerung der Abschottungspolitik. Berlin-Göttingen 1997, S. 34 ff.

<sup>31</sup> 552.212 Zurückgewiesene im Zeitraum 1992-95 (Achter Bericht der Bundesregierung, a.a.O. S. 54).

<sup>32</sup> 309.749 Rückgeführte im Zeitraum 1992-95 (siehe Achter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG - . Drucksache 13/5498, 6.9.96, S. 54). Die Angaben zu 1996 finden sich in BMI: Schengen, a.a.O. Unter dem Terminus "Rückführung" werden Abschiebungen, Rückschiebungen und erzwungene Rückflüge nach verweigerter Einreise auf deutschen Flughäfen zusammengefasst. Nach dem genannten Schengener Erfahrungsbericht, in dem der Stichtag der Erhebung nicht genannt wird, sind 321.301 Personen aufgrund von Abschiebungen aus der BRD als nicht einreiseberechtigt im SIS gespeichert (Rückschiebungen werden nicht durch das SIS erfasst). - Statt der gemeinhin unverständlichen Termini der Behördensprache ("Rückführung", "Rückschiebung" etc.) bezeichne ich übergreifend alle durch staatliche Organe veranlassten Zwangsverbringungen von Menschen in andere Länder als Abschiebungen.

<sup>33</sup>Anwort auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke BT 13/7135, 18. Februar 1997, und Sächsische Zeitung / Görlitzer Zeitung 19./20. Juni 1997.

<sup>34</sup> Die Aufstellung von UNITED. Intercultural Action. European network against nationalism, racism, fascism, and in support of migrants and refugees (Amsterdam) ist abgedruckt in: Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen. Heft 48/49, 5/1997, Dezember 1997 / Januar 1998.

<sup>35</sup>Rodríguez, Jesús: Estrecho de Gibraltar. Una Alambrada de agua entre dos mundos. El País semanal Nr. 1.100, 26. Oktober 1997.

erwachsen, reichen von schlichter Bezahlung bis zur Prostitution. Von den an der deutsch-polnischen Grenze wegen heimlicher Einreise Festgenommenen haben nach Angaben des BGS 1996 knapp 16 Prozent auf diese riskante Dienstleistung zurückgegriffen.<sup>36</sup> Ein Großteil der gefaßten Fluchthelfer stammt aus den angrenzenden polnischen, tschechischen und deutschen Regionen.<sup>37</sup>

Diejenigen, die die Grenze heimlich überschritten haben, können sich im Landesinneren nur eingeschränkt bewegen. Verhängnisvoll können sein:

- Kontakte zu Behörden, beispielsweise zu Schulen, Sozialämtern, Standesämtern,
- Arbeitsplätze, sofern es sich nicht um individuelle Dienstleistungen im Haushalt handelt,
- Bagatellen, die mit Kontrollen verbunden sein können (zum Beispiel Schwarzfahren, Falschparken)
- Aufenthalte an Verkehrsknotenpunkten.

Hier kann es nach einer eigentlich belanglosen Identitätsfeststellung zur Festnahme kommen, der selten ein Strafverfahren, häufig dagegen die Abschiebung folgt. Drohende Abschiebung prägt das soziale Leben dieser Gruppe in all seinen Facetten. Der einzige Legalisierungsweg, der den von Abschiebung Bedrohten bleibt, ist die Heirat oder die Zeugung eines Kindes mit einer Person deutscher Staatsbürgerschaft.

Die Innen- und Justizminister der EU beschlossen allerdings am 4./5. Dezember 1997, die Heiratsmöglichkeiten binationaler Paare einzuschränken, in der ein Partner oder eine Partnerin aus einem Nicht-EU-Land kommt. Die Minister verpflichteten sich, die nationalen Gesetzgebungen bis zum 1. Januar 1999 entsprechend ihrer "Entschließung zur Bekämpfung von Scheinehen" zu ändern.<sup>38</sup> Damit werden die Standesbeamten in die Arbeit der Ausländerbehörden, der Polizei und der kommunalen Ermittlungsdienste eingebunden, die auf diesem Gebiet in den letzten Jahren in erheblichem Ausmaß Nachforschungen angestellt und eine regelrechte Verhörpraxis entwickelt haben. Beispielsweise wurden allein in der Stadt Bonn in den Jahren 1995 und 1996 ungefähr 50 Paare überprüft.<sup>39</sup> Künftig müssen Standesbeamte nun bei "begründetem Verdacht" – Anhaltspunkte sind aufgelistet, wie etwa "das Fehlen eines angemessenen Beitrags zu den Verpflichtungen aus der Ehe" – vor der Eheschließung die Überprüfung veranlassen. Ausdrücklich sollen nach dem neuen Entwurf auch "Dritte" wie Nachbarn und Verwandte um Hinweise und Informationen gebeten werden. Bereits heute ist es nach Angaben von RechtsanwältInnen so, daß die meisten

---

<sup>36</sup>Grenzschutzamt Frankfurt (Oder), SB 11 – Grenzpolizei: Schleusungen 1995-1997, Stand: 31. Oktober 1997.

<sup>37</sup>BMI, Schengen, a.a.O.

<sup>38</sup>Europäische Union, Der Rat: Entschließung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen, Brüssel, 18. November 1997, Nr. 12337/97, ASIM 221; Europ. Amtsblatt C 382 S. 1; Frankfurter Rundschau 5. Dezember 1997. Siehe auch den Entwurf des Eheschließungsgesetzes, das zum 1. Juli 1998 in Kraft treten soll, insbesondere zur Pflicht der Standesbeamten, ihre Mitwirkung zu verweigern, § 5 Abs. 4 des Personenstandsgesetzes und § 1310 Abs. 1 BGB.

<sup>39</sup>Stellungnahme der Bonner Stadtverwaltung im lokalen Ausländerbeirat am 23. Oktober 1996, Drs. Nr. 9603231ST.

Verfahren wegen Verdachts auf Scheinehe aufgrund von Denunziationen aus der Bevölkerung eingeleitet werden.

## **Grenzkontrolle und Grenzraum**

Mit dem Fall der Berliner Mauer und der Auflösung des osteuropäischen Staatensystems entstanden schlagartig offene Grenzen in Mittel- und Osteuropa. Im September 1989 - angestoßen durch die Westmedien, die bundesdeutsche Botschaftspolitik in Warschau und Prag sowie durch die Ausreisemöglichkeit über Ungarn – öffneten sich die Grenzen nicht nur für die DDR-BürgerInnen, sondern im Gefolge auch für Flüchtlinge aus aller Welt kurzzeitig.

Der BGS, bis dahin schwerpunktmäßig an der östlichen Grenze der alten Bundesrepublik eingesetzt, zog nach dem 3. Oktober 1990 in wenigen Monaten mit mehreren Einheiten an die Oder-Neiße-Grenze um. Die Beschäftigten des noch vom Ministerium des Innern der ehemaligen DDR aufgestellten Grenzschutzes wurden Angehörige des BGS. Das Grenzschutzpräsidium Ost in Berlin übernahm die Leitung aller längs der ostdeutschen Grenze in den neuen Bundesländern stationierten BGS-Einheiten, zunächst 2.300 Beamte.<sup>40</sup>

Die Bundesregierung erhöhte in wenigen Jahren den Haushalt - von 1,3 Mrd. DM (1989) auf über 3 Mrd. DM (1997) - und die Personalstärke des BGS von 24463 (1992) auf fast 30000 Polizeivollzugsbeamte. "Das Hauptkontingent mit 5800 Kräften des BGS und 4200 Bediensteten anderer Behörden ist an der Grenze zu Polen und Tschechien entsprechend der besonderen Migrations- und Kriminalitätsbelastung dieses Abschnitts stationiert. Eine höhere Polizeidichte besteht an keiner anderen Grenze in Europa."<sup>41</sup> BGS-Planer berechneten die Patrouillendichte an der ostdeutschen Grenze für Mai 1996 auf "etwa 2,4 Kräfte pro Kilometer Grenzlänge Grüne Grenze" - an der südlichen USA-Grenze zu Mexiko beträgt dieser Faktor 0,18.<sup>42</sup> Künftig sind für das "Hauptkontingent" an der ostdeutschen Grenze 7400 BGS-Bedienste vorgesehen.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Winter, Martin: Kleine Geschichte des Bundesgrenzschutzes, in: CILIP, Bürgerrechte & Polizei, Nr. 47, H. 1, 1994.

<sup>41</sup> Kanther, Manfred, Erklärung am 26. März 1997 zum 2. Jahrestag der Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens.

<sup>42</sup> Hellenthal, Markus: Eine neue Strategie: Das Grenzüberschreitende Sicherheitskooperationssystem, in: Europa der durchlässigen Grenzen. Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 1/97, S. 48 f.

<sup>43</sup> Kanther, Manfred: Stopp der unerwünschten Zuwanderung, in: ZFSH/SGB Jg. 36, Nr. 11, November 1997, S. 644.

1993 hat der BGS 1218 "grenzpolizeiliche Unterstützungskräfte" (GUK) aus der lokalen Bevölkerung rekrutiert und sie nach einem sechswöchigen Lehrgang und einer vierwöchigen praktischen Unterweisung zunächst befristet eingestellt. Derzeit werden sie in unbefristete Arbeitsverhältnisse übernommen. Daß es bei dieser Hilfspolizei praktisch keine Fluktuation gibt,<sup>44</sup> ist ein Hinweis darauf, daß der BGS einer der wichtigsten Arbeitgeber in den von Arbeitslosigkeit gezeichneten Grenzregionen ist. Die angestrebte lokale Verankerung des BGS läßt sich nicht nur an der Aufstellung der GUK's, sondern an der generellen Rekrutierungspraxis verdeutlichen: 85 Prozent der Beschäftigten des Frankfurter Amts, des größten an der deutsch-polnischen Grenze, sind ehemalige DDR-Bürger.<sup>45</sup>

Die Aufgabe des BGS hat sich grundlegend gewandelt. Das Selbstverständnis des BGS, Aktivitäten feindlicher Staaten abwehren zu müssen, hatte sich an der neuen Grenze ja buchstäblich aufgelöst. Ein Teil des paramilitärischen Kasernenverbands ist in eine mobiler Fahndungs- und Kontrollpolizei umgewandelt worden. Dieser Prozeß ist bis heute nicht abgeschlossen.

Inzwischen wurden die verschiedenen computergestützten Personenkontrollsysteme für die Abfrage in einem einzigen Grenzterminal-System (GTS 2) integriert und 1996 mit 380 Arbeitsplatzcomputern und 306 Kontrollterminals an der ostdeutschen Grenze installiert. Die Antwortzeit an den Computer-Grenzterminals beträgt unter zwei Sekunden. Über dieses Gerät ist die Online-Verbindung zum Schengener Informationssystem (SIS),<sup>46</sup> zum INPOL-Datenfahndungssystem, zum Ausländerzentralregister (AZR) und zur Visadatei des AZR möglich. Durch die bereits erwähnte Einführung der Visumpflicht für die Einreise in die Länder der Schengener Vertragsstaaten ist ein gigantischer Datenerfassungsapparat entstanden. Derzeit werden für die Einreise in der Bundesrepublik jährlich circa 2,5 Millionen Visa erteilt. Die Personenangaben der Antragsteller werden zwei Jahre lang in der Visa-Datei des AZR gespeichert und sind an den Grenzkontrollposten wie übrigens auch im Landesinneren on-line abrufbar.<sup>47</sup> Auch die Daten von Personen, die im Zusammenhang mit Fluchthilfe "auffällig" geworden sind, sollen nach Plänen des Bundesinnenministeriums

---

<sup>44</sup> Bundesministerium des Innern: Konzept zur Neuorganisation des Bundesgrenzschutzes (BGS). Bonn, 11. September 1997, Punkt 6, und: Bundesregierung, Stellungnahmen zu den Fragen von Frau MdB Prof. Dr. Christa Luft. BGS. Kapitel 0625. August 1996, S. 14.

<sup>45</sup>Märkische Oderzeitung, 4. September 1997.

<sup>46</sup> Das Schengener Informationssystem (SIS) wurde mit dem SDÜ in Betrieb genommen und dient zur offenen wie verdeckten Registrierung von Personen und Sachen, die die Polizeiapparate grenzüberschreitend-international verfolgen. Es gilt darüberhinaus als eines der wichtigsten elektronischen Instrumente der Abschiebung (siehe Busch, Heiner: Das Schengener Informationssystem: Instrument der Abschiebung, in: Müller-Heidelberg, Till u.a.: Grundrechte-Report. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Reinbek 1997).

<sup>47</sup>Die Datei der Visa-Antragsteller beim Ausländerzentralregister (AZR) wurde 1994 eingeführt und macht bereits jetzt neben dem allgemeinen den zweitgrößten Datenbestand des AZR aus. (Siehe Christian u. Heyder, Udo: Ausländerzentralregistergesetz. AZRG-Durchführungsverordnung. Verwaltungsvorschrift zum AZRG und zur AZRG-DV. Kommentar. Köln Berlin Bonn München 1997, S. 255 ff.) Eine Novellierung des AZRG, nach der auch alle Entscheidungen über Visaanträge gespeichert werden sollen, ist derzeit in Planung (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Dezember 1997).

künftig in einer Warndatei des AZR gespeichert werden.<sup>48</sup> An der Grenze kann außerdem anhand der Abnahme von Fingerabdrücken überprüft werden, ob der oder die Einreisende früher einen Asylantrag in Deutschland gestellt hat. Die technische Grundlage bietet AFIS,<sup>49</sup> das in Kürze von einem "Europäischen System zum Abgleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern" (EURODAC) ergänzt wird.<sup>50</sup> Ein Bildspeichersystem (EDISON) ist im Aufbau begriffen, das in internationaler Zusammenarbeit Reise- und Aufenthaltswildokumente einschließlich ihrer Sicherheitsmerkmale speichert und abrufbar hält.<sup>51</sup> Damit sollen ein Zentralsystem bei der Grenzschutzdirektion Koblenz und ein Recherchesystem für jede Grenzkontrollstelle entstehen.

Das Schengener Informationssystem (SIS) umfaßt zur Zeit Benelux, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal und Spanien. Das BKA - die nationale SIS-Verbindungsstelle - hat die größte Anzahl von "Unerwünschten", denen an allen Außengrenzen beziehungsweise auf den Botschaften und Konsulaten ein Einreisebegehren abzuschlagen sei, in dieses System eingespeist: 321301 Personen (1996). Schengenweit umfaßte diese Datei 413054 Personen.<sup>52</sup> Trotz dieser gigantischen technischen Anlage erzielte der BGS von Januar bis August 1996 an der ostdeutschen Grenze (ohne Bayern) nur 102 "Treffer" (BGS-Sprache) in dieser Datei<sup>53</sup> - eigentlich kein Wunder, da sich die visalos Einreisenden nicht aufs neue an den Grenzübergangsstellen registrieren lassen, sondern zur heimlichen Einreise gezwungen sind.

Die Bedeutung dieses Datenapparats - mit 9.000 Terminals in Deutschland! - soll mit dieser Auswertung nicht verharmlost werden; vielmehr ist die Entwicklung im Unterschied zu den Heroldschen Polizeiszenarios einer verdateten Gesellschaft<sup>54</sup> als faktisches Mittel der Illegalisierung von Menschen zu betrachten. Die integrative Verdatung, die in den 70er Jahren begann, wird jetzt durch eine Kontrolltechnik ergänzt, die auf Zugangsverweigerungen und Ausschluss zielt.

---

<sup>48</sup>BMI Pressereferat, 2. Dezember 1997.

<sup>49</sup>siehe Fußnote 28

<sup>50</sup>Die Rechtsgrundlage für das European Automated Fingerprint Recognition System (EURODAC) ist Art. K.3 Abs. 2 Buchst. c) des Vertrags über die Gründung der Europäischen Union vom 7. Februar 1992. Vorgesehen ist, daß ein EU-Mitgliedsstaat im Auftrag aller Mitgliedsstaaten für die zentrale Speicherung der Daten zuständig sein soll. (Europäische Union, der Rat: Entwurf eines Übereinkommens über die Einrichtung von "EURODAC" für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern, Brüssel, 24. November 1997, Nr. 10191/3/97, ASIM 160, REV 3 und "Technische Spezifikationen und finanzielle Aspekte des Systems", Nr. 11729/97, ASIM 204). Möglicherweise sollen die Daten von Asylflüchtlingen nach ihrer Anerkennung nicht gelöscht werden. (Schelter, Innenausschuss des Deutschen Bundestags, Ausschussdrucksache 13/149, 1. Oktober 1997, S. 1 f.) Innenminister M. Kanther fordert bereits, daß die Fingerabdrücke aller wegen heimlicher Einreise Festgenommenen in EURODAC gespeichert werden sollen. (Frankfurter Rundschau, 31. Januar 1998).

<sup>51</sup> Dieses Programm wurde von der niederländischen Polizei mit Unterstützung aus Australien, der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, Kanada und den USA erarbeitet. Siehe Bundesregierung: Stellungnahmen zu den Fragen von Frau MdB Prof. Dr. Christa Luft. BGS, Kapitel 0625, August 1996, S. 12.

<sup>52</sup>BMI: Schengen, a.a.O., Statistik des BMI.

<sup>53</sup>BMI: Schengen, a.a.O., Statistik des BMI und Grenzschutzpräsidium Ost: SIS-Treffer, SCH/I-Front (96) com 2, Anlage 2.

<sup>54</sup>Horst Herold wurde 1971 Präsident des Bundeskriminalamts (BKA). Er baute das BKA in wenigen Jahren zu einer hochtechnisierten Bundespolizei aus.

Eine ebenfalls scheinbar schwache Wirkung millionenschwerer High-Tech ist bei dem Einsatz der Aufspürapparate zu beobachten, die sich der BGS gewissermaßen zur Verlängerung der Sinnes-Wahrnehmung angeschafft hat - Nachtsicht- und Infrarotgeräte als geschärftes Auge und CO<sup>2</sup>-Geräte, die die "verbrauchte" Luft in abgeschlossenen Lasträumen "riechen" können. Mit dem Einsatz der Kohlendioxid-Detektorgeräte an stark frequentierten Grenzübergängen hat der BGS im ersten Halbjahr (vom 5. Dezember 1996 bis zum 31. Juni 1997) 29 Personen "aufgespürt" (BGS-Sprache),<sup>55</sup> im Bereich des Grenzschutzamtes Frankfurt (Oder) wurde noch keine Person mithilfe dieses Gerätes entdeckt. Vier Personen hat der BGS 1995 / 1996 mithilfe des Einsatzes von vier beziehungsweise fünf Booten auf der Oder auf ihre Identität hin überprüft, und 2352 Personen durch den Einsatz von 101 Wärmebildgeräten (77 des BGS und 24 des Zolls) von Januar 1995 bis Juli 1996.<sup>56</sup> Wieviel dieser nächtens Aufgespürten Spaziergänger, Jäger usw. mit legalem Aufenthaltstitel waren, wurde nicht bekanntgegeben.

Analysiert man die Rhetorik des BGS zur Ostgrenze, so fällt auf, daß immer wieder eine "aus politischen Gründen" nicht realisierbare Option erwähnt wird: die der kompletten militärisch-polizeilichen Abriegelung der Ostgrenze, die nur mit einem verfassungsändernden "Donnerschlag" - so Manfred Kanther - zu erreichen sei.<sup>57</sup> Stattdessen müsse sich der Staat nach Auffassung des Bundesinnenministers realistischerweise auf eine "Sickerquote" einstellen. Vor Ort formuliert beispielsweise BGS-Polizeikommissar Tonn, beschäftigt beim Einsatzabschnitt Grüne Grenze des Grenzschutzamtes Frankfurt (Oder), den Gedanken folgendermaßen: "Dieser Überwachungsstandard [des Schengener Abkommens] wäre sicherlich auch mit materiellen Mitteln zu erreichen gewesen, ist aber aus den gemachten Erfahrungen der jüngsten Geschichte berechtigter Weise politisch und gesellschaftlich nicht mehr erwünscht."<sup>58</sup>

Möglicherweise aus der Tatsache, daß die absolute Abschottung aus technischen und politischen Gründen unmöglich ist, erklärt sich der Versuch des BGS, mehr und mehr das Hinterland der Grenze zu überwachen und dorthin die Praxis der Identitätskontrollen auszuweiten. Auch die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in den Grenzregionen für Denunziationsdienste und der Ausbau eines BGS-Fahndungsapparats generell gegen Flüchtlinge und MigrantInnengruppen, die mit legalem Aufenthalt in der BRD leben und zur Anlaufstelle für "illegal Eingereiste" werden könnten, ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen.

Doch zunächst zur Organisationsreform des BGS, die ganz im Zeichen der Abkehr von der "statischen Grenzüberwachung" steht: Seit dem 1. September 1995 setzt das Bonner

---

<sup>55</sup> Bundesregierung: Stellungnahmen zu den Fragen von Frau MdB Prof. Dr. Christa Luft. BGS. Kapitel 0625. August 1996, S. 3 f. und S. 8.

<sup>56</sup>BMI, Schengen, a.a.O.

<sup>57</sup>Kanther, Manfred: Stopp der unerwünschten Zuwanderung, a.a.O., S. 644

<sup>58</sup>Schreiben vom 20.4.1997 an den Paritätischen Wohlfahrtsverband, Landesverband Brandenburg.

Innenministerium eine Neuorganisation des BGS um, zunächst im Probelauf beim Grenzschutzamt Frankfurt (Oder).<sup>59</sup> Bis zum Jahr 2000 soll dieser Prozeß abgeschlossen sein. In sogenannten Inspektionen wird die Grenzüberwachung, die grenzpolizeiliche Kontrolle der Luftsicherheit und der Bahnpolizei integrativ und regional gebündelt. Damit sollen die Routine-Einsätze der nach Kompetenzen unterteilten kasernierten Verbände durch "flexible und vernetzte Abwehrstrategien" kleinerer und zum Teil mobiler Einheiten abgelöst werden. Die Bereitschaftspolizei soll in Zukunft nicht mehr als 20 Prozent ausmachen. Das Innenministerium verabschiedet sich von alten Einsatzkonzepten, die auf schlichter Präsenz beruhten, stattdessen sollen unberechenbare Streifengänge und Kontrollen in Zügen, die nicht die Grenze überqueren, durchgesetzt werden.

Die immer wieder neuzusammengesetzten Einheiten werden nicht nur am Sitz der Inspektionen, sondern auch in Kasernen andernorts, in ehemaligen Ferienheimen und angemieteten größeren Wohnungen einquartiert. An der brandenburgischen Ostgrenze sind Inspektionen in folgenden Orten vorgesehen oder existieren bereits: in Oderberg, Seelow, Gartz, Frankfurt, Guben und Forst mit je 200 bis 500 BGS-Bediensteten.

Mehrere Inspektionen (GSI) unterstehen einem Grenzschutzamt (GSA), diese wiederum den Grenzschutzpräsidien (GSP). Die Grenzschutzdirektion Koblenz bildet die Zentrale dieser Behörde des Bonner Innenministeriums. Diese Ebenen bleiben in Zukunft bestehen, erhalten aber eine neue geografische Gliederung nach Bundesländern und Länderpolizeibezirken.

Dem GSP Ost in Berlin unterstand bisher die Überwachung der gesamten Ostgrenze in den neuen Bundesländern. Ab dem 1.1.1998 gehört

- das GSA Rostock (Mecklenburg-Vorpommern) zum GSP Nord,
- die GSA's Frankfurt/Oder (Brandenburg), Pirna (Nordost-Sachsen) und Chemnitz (Südliches Sachsen) bleiben beim GSP Ost und
- das GSA Schwandorf (Bayern) beim GSP Süd.

Jedes GSA erhält "mobile Komponenten" mit rund 75 BGS-Beamten, die "jenseit des Routinedienstes" eingesetzt werden können, und eine Inspektion Verbrechensbekämpfung (Inspektion VB) mit 40 bis 80 BGS-Beamten. Damit gewinnen die Grenzschutzämter an Selbständigkeit: Nur die Teile des BGS-Fahndungsapparats, die sich allein auf die Bundesebene beziehen, bleiben bei der Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise von Ausländern, die seit 1976 existiert und bei der Grenzschutzdirektion Koblenz angesiedelt ist.

---

<sup>59</sup>BMI: Schengen, a.a.O.; BMI Pressereferat, 9. September 1997, S. 5 f und 14; Bericht des BMI zur Neuordnung des Bundesgrenzschutzes. Innenausschuss des Deutschen Bundestags, Kurzprotokoll, Protokoll Nr. 66, 11. September 1997; BMI: Konzept zur Neuorganisation des Bundesgrenzschutzes (BGS), Bonn, 11. September 1997; BMI: Regierungsentwurf, Einzelplan 06 (Z 5 - 007 200 - 98/1), Haushaltsquerschnitt, III. Übersicht über institutionelle Förderung von Einrichtungen, Bundesgrenzschutz, Haushalt 1998, Kapitel 0625.

In dem neuen Organisationskonzept lösen schnelles informelles Handeln vor Ort und inkrementelle Entscheidungsprozesse alte Hierarchien und Dienstwege ab. Eine besondere Rolle spielt die Motivation und der ad-hoc-Einsatz relativ selbständiger Einheiten. Der höhere Grad an Informalität, mit dem diese Einheiten agieren können, befördert den BGS an der Ostgrenze systematisch in ein unkontrolliertes Graufeld. Die Grausamkeit, die Festnahmen, Verhöre und Abschiebungen oftmals darstellen, die Beschlagnahme von Geld und Besitz von Flüchtlingen, die Abschreckungspraktiken und Mißhandlungen, von denen Abgeschobene berichten, verändern durch die "Motivationsreform" tendenziell ihre Bedeutung für die BGS-Bediensteten: aus Routinehandlungen werden bewußte Abwehrstrategien engagierter GrenzwächterInnen. Das Überzeugtsein von der Richtigkeit des eigenen Handelns macht aus dem Akt der Entrechtung von Flüchtlingen, aus Menschenrechtsverletzungen an der Grenze scheinbar eine Schutzhandlung zugunsten der "Inneren Sicherheit".

Durch das BGS-Gesetz von 1994 wurde das Hinterland der Grenze als 30-Kilometer-Zone zu einem "gefährdeten Ort"<sup>60</sup> erklärt, an dem der BGS berechtigt ist, Identitätskontrollen ohne Anlaß oder konkrete Verdachtsmomente vorzunehmen, Häuser und Wohnungen, "die erfahrungsgemäß als Treffpunkt von Schleusern oder Personen ohne Aufenthaltserlaubnis genutzt werden", ohne richterliche Genehmigung zu betreten,<sup>61</sup> verdeckte Foto- und Videoüberwachung sowie nachrichtendienstliche Mittel und V-Leute einzusetzen. Dem BGS ist seitdem erlaubt, bundesweit Telefongespräche abzuhören, verdeckt Daten zu erheben und Grenzfehndungsdateien anzulegen, die nur den Grenzschutzbehörden zugänglich sein sollen.<sup>62</sup>

Das Ausmaß der Identitätskontrollen, die der BGS wegen des Verdachts von Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten an der ostdeutschen Grenze und im 30-Kilometer-Hinterland vornimmt, ist im Vergleich zu den obengenannten Zahlen der technikgestützten Fahndung enorm: 1996 waren es über 164077 sogenannte Aufgriffe.<sup>63</sup> Läßt man die Strafanzeigen und Ordnungswidrigkeiten unberücksichtigt, die nichts mit heimlicher Grenzüberschreitung zu tun haben, nimmt man auch die Zurückweisungen – die Verweigerung der Einreise an der Grenze – und die Fahrzeugstilllegungen aus dieser Statistik heraus,<sup>64</sup> bleiben immer noch etwa 80000 "Aufgriffe" in unserem Zusammenhang

---

<sup>60</sup>Aufgabe des BGS ist nach dem BGS-G vom 19. Oktober 1994 (§ 2), "im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern die Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit der Grenzen beeinträchtigen." Juristisch stützt sich diese notstandsähnliche Ermächtigung auf die Konstruktion gefährlicher Orte. Siehe auch Fischer, Gerhard u.a.: Bundesgrenzschutzgesetz. Zwangsanzwendung nach Bundesrecht mit Erläuterungen. Stuttgart u.a., 2. Aufl. 1996, S. 314.

<sup>61</sup>§ 45 BGSB.

<sup>62</sup>GAN Grenzaktennachweis, FDS Falldatei Schleuser, FINAS Fahrzeugidentifizierungs- und Auswertesystem u.a.

<sup>63</sup>Grenzschutzpräsidium Ost: SB15-Grüne Grenze: SCH/I-Front (96) com 2, Anlage 2 -Frankfurt (Oder), und dies.: Gesamtübersicht, Stand: 31. Oktober 1996. Die Angaben gelten für die ostdeutsche Grenzregion ohne Bayern

<sup>64</sup>Ca. 27000 Straftaten, die mit heimlicher Grenzüberschreitung nichts zu tun haben, ca. 20000 Zurückweisungen und untersagte Weiterfahrten, ca. 11.000 Ordnungswidrigkeiten, ca. 22000 beanstandete Verkehrsmittel.



erklärungsbedürftig. Wahrscheinlich handelt es sich bei diesem nichterläuterten Rest um die Personenkontrollen, die der BGS im Hinterland der deutsch-polnischen Grenze wegen heimlicher Einreise vornimmt.

### **Phänotypische Fahndungsmuster und gesellschaftliche Formierung**

Bedienstete der sächsischen BGS-Inspektion Rothenburg, die für 79 Kilometer der grünen Grenze an der Neiße mit vier Grenzübergängen von Bad Muskau bis einschließlich Görlitz zuständig ist, verhafteten von Januar bis Juni 1997 1149 Personen, die heimlich nach Deutschland gelangt waren.<sup>65</sup> Bereits fünf Tote wurden im ersten Halbjahr 1997 zwischen Bad Muskau und Skerbersdorf entdeckt. 60 bis 70 Prozent der Identitätskontrollen sind hier auf Hinweise aus der Bevölkerung zurückzuführen. Der Polizeihauptkommissar bei der BGS-Inspektion Rothenburg, Manfred Körnig, bittet in einem werbenden Artikel der Görlitzer Beilage der Sächsischen Zeitung um Verständnis, "daß aufgrund der Größe des Gebietes nicht immer gleich in fünf Minuten eine Streife vor Ort ist. Wenn die Richtung bekannt ist, in die eine verdächtige Gruppe geht, versucht der BGS auch oft, ihr den Weg abzuschneiden. Dann tauchen die Beamten ganz woanders auf. Der BGS ist über jeden Hinweis dankbar. Dazu kann man an den Grenzstellen oder bei der Polizei anrufen."<sup>66</sup> Aufschlußreich ist der mündliche Bericht eines Briten vom Herbst 1997: Als er Freunde in einem Dorf zwischen Görlitz und Zittau besuchen wollte, wurde er mit quietschenden Reifen von einem BGS-Wagen gestellt. Ein klärendes Gespräch war nicht möglich. Die BGS-Beamten stießen unter Drohgebärden immer nur das Wort "Paß!" hervor. Selbst im Gaza-Streifen habe er nicht eine solch einschüchternde Kontrolle erlebt. Im Nachhinein stellte sich heraus, daß eine Dorfbewohnerin, die ihn Englisch hatte sprechen hören, den BGS benachrichtigt hatte.<sup>67</sup>

Bei den sogenannten Bürgertelefonen handelt es sich um lokale Telefonnummern der Grenzschutzinspektionen und um eine zentrale Telefonnummer, die mit Aufklebern, über Vereine und auf kommunalen Aushängen bekanntgemacht werden. Der BGS wirbt mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit in den Grenzregionen für diese Telefone. So heißt es in der Märkischen Oderzeitung beispielsweise: "Der Bundesgrenzschutz setzt verstärkt auf die Mitarbeit der Bewohner des grenznahen Raumes. 'Gemeinsam mit der Bevölkerung soll die innere Sicherheit und Ordnung im Grenzgebiet gewährleistet werden', sagte Polizeioberst Friedrich als Leiter des Einsatzabschnittes Grüne Grenze in Oderberg unserer Zeitung. Um

---

<sup>65</sup>Diese und die folgenden Angaben nach Sächsische Zeitung / Görlitzer Zeitung, 19./20. Juni 1997.

<sup>66</sup>Ebda.

<sup>67</sup>Mündliche Angaben von Mitarbeitern des Multikulturellen Zentrums (MUK) Zittau.

dies zu erreichen, bieten sich die Beamten des Grenzschutzes zu Gesprächen auf Bürgerversammlungen, in Gemeinderäten oder bei anderen Veranstaltungen an. Termine können jederzeit vereinbart werden - der BGS ist rund um die Uhr unter der Rufnummer ... zu erreichen. Der BGS weist auch darauf hin, daß über diese Telefonnummer auch Hinweise und Informationen gegeben werden könnten. ... Wer Fragen zum Grenzschutz hat, kann sich über ..., dem Bürgertelefon, melden."<sup>68</sup> Der BGS resümiert in seiner Fachzeitschrift: "Aus dem ehemals kleinen Pflänzchen der sporadisch eingehenden Bürgerhinweise entwickelte sich mit der Einrichtung des Bürgertelefons und der Bekanntmachung der Telefonnummern der Grenzschutzinspektionen eine regelrechte Lawine an Informationen."<sup>69</sup>

In den Monaten November und Dezember 1996 sprach der BGS (Grenzschutzamt Frankfurt Oder) bei den Bürgermeistern und Amtsdirektoren der Region vor, um kommunale Einrichtungen und Bürger für eine intensivere Zuarbeit zu bewegen. In allen Orten will der BGS mit dieser Hilfe sogenannte Vertrauenspersonen gewinnen. Noch weiter geht ein Versuch der ostsächsischen Grenzschutzinspektion Hirschfelde: Seit Dezember 1996 wird dort ein BGS-Kontaktbeamter eingesetzt, der Verbände, Vereine und einzelne Bürger aufsucht. Innerhalb eines Monats seien durch Denunziation 62 Flüchtlinge und sechs Fluchthelfer festgenommen worden.<sup>70</sup>

Auf einer Bürgerversammlung am 25. Februar 1998 in der Neißestadt Forst teilten dort agierende Bürgerwehren ("BWG 9", "BWG 39") mit, daß sie seit sechs Jahren eng mit dem BGS und der Polizei zusammenarbeiteten. Sie übernahmen "Aufträge", die der BGS ihnen erteilt habe. Über 160 "Asylanten" hätten sie dem BGS "zugeführt". Zu dieser Bürgerversammlung war es gekommen, weil die Bürgerwehren auf eine Anweisung des BGS hin Jugendliche – unter ihnen war ein Kenianer – kontrolliert und eine halbe Stunde festgehalten hatten. Vertreter des BGS und der Polizei mochten sich in der Öffentlichkeit nicht zu diesem Fahndungsverbund äußern.<sup>71</sup>

Ein Grund für die zahlreichen Denunziationen und die Bildung von Bürgerwehren mag in den Anti-Kriminalitätskampagnen der Politiker und Medien liegen. In Wirklichkeit ist die gesamte Kriminalität in allen ostdeutschen Grenzregionen in den letzten Jahren jedoch um bis zu 9 Prozent gesunken.<sup>72</sup> Im Schengener Erfahrungsbericht von 1996 wird ausdrücklich

---

<sup>68</sup> Märkische Oderzeitung, 10./11. Januar 1998.

<sup>69</sup> Bundesgrenzschutz. Polizei des Bundes, 24. Jg., Nr. 9/10, 1997, S. 7.

<sup>70</sup> Ebd.

<sup>71</sup> Presseerklärung des Flüchtlingsrats des Landes Brandenburg und der FFM vom 27. Februar 1998, Frankfurter Rundschau 6. März 1996

<sup>72</sup> Die Straftaten in den neuen Bundesländern sind 1996 um 3 Prozent zurückgegangen, wodurch der niedrigste Kriminalitätsstand seit 1993 in den neuen Ländern erreicht wurde. Der Rückgang beim "Diebstahl unter erschwerenden Umständen" liegt bei 8,9 Prozent. (Rommelfanger, Ulrich: Grenzüberschreitende Kriminalität - Analyse und Bekämpfungsstrategie. Manuskript. Deutsch-polnisches Experten-Hearing in Frankfurt (Oder) vom 24. bis 27. Oktober 1996, S. 4). 1997 ist in den Grenzgemeinden der sächsisch-tschechischen und sächsisch-polnischen Grenze selbst nach der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) die Zahl der Tatverdächtigen (ohne

konstatiert, daß die Kriminalität in den Außengrenzen-Regionen zum Teil sogar unter dem Landesdurchschnitt liegt. Dennoch nimmt in dem Bericht die Bekämpfung der Kriminalitätsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Grenzregionen oberste Priorität ein. So heißt es dort, daß "als Ausgleich" zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen "ein Bündel von Maßnahmen ... zur Bekämpfung illegaler Zuwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität" zu ergreifen sei.

Gerade das Phantom Organisierte Kriminalität, dem das BKA bundesweit 0,3 bis 0,8 Prozent der Delikte der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zuordnet, ist aus den allgemeinen Diskussionen zur Ostgrenze heute kaum noch wegzudenken. Neben den Topoi der allgemeinen und der Organisierten Kriminalität, die die Bevölkerung der Grenzregionen besonders bedrohen würden, haben Politiker und Medien in den vergangenen Jahren zwei weitere Begründungen für die mentale Abschottung kreiert: Die in den Grenzregionen verbreiteten rassistischen Übergriffe seien die Folge des unkontrollierten, heimlichen Zuzugs, und die staatlichen Versorgungsansprüche beziehungsweise die unterstellte niedrigere Arbeitsproduktivität von ImmigrantInnen und Flüchtlingen bedrohten den Lebensstandard der Einheimischen.<sup>73</sup>

Die Bundesregierung hat 1996 das gezielte Hineinwirken des BGS-Fahndungsmodells in andere Behörden und gesellschaftliche Einrichtungen mit dem Schlagwort "Sicherheitsschleier" oder "Sicherheitskooperationssystem" umschrieben.<sup>74</sup> Damit ist auch die Angleichung der Kontroll- und Fahndungsstrukturen der Landespolizeien an den BGS gemeint. Die Landespolizeien von Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern erhalten gerade nach bayerischem und baden-württembergischen Vorbild eine Kompetenz, die der BGS im 30-Kilometer-Bereich der Schengener Außengrenze längst hat: die anlaß- und ereignisunabhängigen Kontrollen auf den Durchgangsstraßen und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs, die Kontrollen allein nach dem "äußeren Anschein".<sup>75</sup> Kontrolliert wird - dann auch auf legaler Basis - aufgrund der Pigmentierung der Haut, der gesprochenen Sprache, der Kleidung und anderer Zeichen fremdländischer Herkunft.

In Sachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern gehen mittlerweile BGS und Länderpolizeieinheiten gemeinsam auf Streife, manchmal im Verbund mit dem Zoll, einer

---

Verstöße gegen das Ausländergesetz und das Asylverfahrensgesetz) nochmals um 9,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen. (Polizeiliche Kriminalstatistik PKS Jahresüberblick 1997, Landeskriminalamt Sachsen).

<sup>73</sup>Vgl. Rupperecht, Reinhard: Zuwanderung und Innere Sicherheit, in: Angenendt, a.a.O., S. 92: "Demnach bildet die Immigration, je mehr sie das Fassungsvermögen und die Toleranzgrenze der Gesellschaft übersteigt, selbst eine objektive Ursache fremdenfeindlicher Kriminalität." Vgl. auch Miegel, Meinhard: Zuwanderung und Sozialstaat, in: Angenendt, a.a.O., S. 103: "Die zentrale Frage lautet: Entspricht die Wertschöpfung der Zuwanderer ihrem im Ergebnis soziokulturell determinierten Verbrauch, oder ist sie höher beziehungsweise geringer?"

<sup>74</sup>BMI: Schengen, a.a.O. Die Praxis der "Schleierfahndung" wurde seit Anfang 1995 in Bayern entwickelt, vgl. Frankfurter Rundschau, 31.3.1998.

<sup>75</sup>Fischer, a.a.O., S. 318. Vgl. § 23 a, 23 b BGGG.

Behörde mit 6120 Beamten, der keineswegs nur die Überwachung des Warenverkehrs an den Grenzen zu den Nicht-EU-Staaten obliegt. Als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft gehen sie ebenfalls im Grenzstreifen - für sie heißt es Zollgrenzbezirk - auf Jagd nach heimlich Eingereisten.<sup>76</sup>

Zudem haben die genannten Länder 1996 sogenannte Gemeinsame Ermittlungsgruppen Schleusungen (GES) eingerichtet, in denen der BGS, die Landespolizei und die Staatsanwaltschaft zusammenarbeiten.<sup>77</sup> Eine Grundlage ihrer Arbeit ist das Verbrechenbekämpfungsgesetz, ein sogenanntes Artikelgesetz, das Ende 1994 verabschiedet wurde und die Zuständigkeit für die neugeschaffenen Straftatbestände der "Schlepper- und Schleuserkriminalität" dem BGS übertragen hat.

Motor des neuen vernetzten Fahndungsmodells sind die bereits erwähnten BGS-Inspektionen Verbrechenbekämpfung (VB). Die Presse bezeichnet ihre Mitarbeiter als "bestens geschulte und technisch bestückte Superhirne in den Grenzräumen", sie "sammeln Unmengen an Informationen", um über deren Auswertung ein "Raster" zum Erkennen von "Schleuserkriminalität" zu erarbeiten - "als Grundlage einer behördenübergreifenden deliktspezifischen Präventionsstrategie". "Sie recherchieren verdeckt. ... Wenn es sich anbietet, versuche man verdeckte Ermittler in die Szene einzuschleusen." Aber da das häufig schwierig sei, setze der BGS eher "auf sogenannte VP's, sprich: Vertrauenspersonen. 'Oft ganz normale Bürger, die uns unterstützen. Darunter auch Ausländer.'"<sup>78</sup>

Seit Jahren unternimmt der BGS in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern Razzien. Nach dem Arbeitsförderungsgesetz sind für die Aufdeckung illegaler Ausländerbeschäftigung die Arbeitsämter und die Hauptzollämter zuständig, die für die Außenprüfungen die Unterstützung durch die Polizei heranziehen. Der BGS wurde in dieses Fahndungsnetz eingebunden. Im Zeitraum 1992-1995 wurden "38857 Ausländer als potentielle illegale Arbeitnehmer von Grenzpolizeidiensstellen erkannt und vom Arbeitsmarkt ferngehalten."<sup>79</sup> Durch Beschlagnahme von Geld, Besitz und ausstehenden Löhnen von Abgeschobenen hat der Bundesgrenzschutz in den Jahren von 1992 bis 1995 circa 15 Millionen DM für den Staat eingenommen.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup>Märkische Oderzeitung, 4. September 1997; Sächsische Zeitung, 11. Februar 1998 und Märkische Oderzeitung / Schwedter Stadtanzeiger, 30. Januar 1998.

<sup>77</sup>Siehe für Sachsen die Anlage zur Pressemitteilung des SMI vom 31. August 1997 "Organisierte Kriminalität", Punkt 2.

<sup>78</sup>Freie Presse, 31.12.97 und BMI Pressereferat, 9. September 1997, S. 6.

<sup>79</sup>Achter Bericht der Bundesregierung, a.a.O., S. 54.

<sup>80</sup>Im einzelnen handelt es sich um Sicherheitsleistungen wegen illegaler Einreise, Geldbußen und -strafen im Zusammenhang mit nichtgenehmigter Arbeitsaufnahme und finanziellen Forderungen, die aus einer Valorisierung der Abschiebetätigkeit des BGS stammen und mit beschlagnahmten Geldern der Abgeschobenen verrechnet werden. Siehe Achter Bericht der Bundesregierung, a.a.O., S. 54.

Die größte Aktion auf diesem Gebiet betraf 250 bis 300 PolInnen, die der BGS am 24. Juni 1995 in Frankfurt (Oder) festnahm. Sie waren aufgrund eines in Slubice verteilten Handzettels über die Grenze gekommen, um sich nach der angekündigten Arbeitsmöglichkeit zu erkundigen. Zehn Stunden wurden sie in einer Halle festgehalten, ohne daß ihnen die Gründe genannt wurden, ohne Essen und Getränke.<sup>81</sup> Manche von ihnen wurden mit Stöcken geschlagen und von Hunden ohne Maulkorb bedroht. In ihre Pässe stempelte der BGS Ausreiseverfügungen. Aufgrund des großen Protests in Polen mußten diese eine Woche später wieder aufgehoben werden, auch die Ermittlungen wegen illegaler Beschäftigung mußten eingestellt werden; im Dezember 1995 zahlte das Justizministerium Brandenburg 33750 DM Entschädigung an die PolInnen.

Die Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise von Ausländern bei der Grenzschutzdirektion Koblenz arbeitet mit den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit "traditionell gut und stets reibungslos" zusammen, besonders - wie hervorgehoben wird - an der deutsch-polnischen Grenze. Seit Jahren seien ein regelmäßiger Informationsaustausch, Schulungsmaßnahmen, Mitarbeit an Schulungsmaßnahmen und die gemeinsame Erarbeitung von Vordrucken und Fragebögen selbstverständlich.<sup>82</sup>

Für die Einbeziehung kommunaler Körperschaften und Unternehmen in die Grenzfehndung - jenseits aller gesetzlichen Grundlagen - gibt ein jüngstes Beispiel beredte Auskunft: Als die Berliner Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) den Fall eines Taxifahrers untersuchte, der wegen "Beihilfe zur illegalen Einreise beziehungsweise zum illegalen Aufenthalt" zu einem Jahr und sechs Monaten Haftstrafe ohne Bewährung verurteilt worden war - Hintergrund war die Beförderung von Personen ohne Aufenthaltstitel von Zittau nach Bautzen - stieß sie auf Empfehlungen der Industrie- und Handelskammer Dresden. Die Empfehlung war aufgrund einer Absprache unter anderem mit dem BGS, der Staatsanwaltschaft Dresden, dem Landesverband Taxi/Mietwagenverkehr, dem Verkehrsamt und dem Ordnungsamt zustande gekommen. Darin waren die Taxifahrer aufgefordert worden, Fahrgäste, deren "äußeres Erscheinungsbild ... den Verdacht zuläßt, daß es sich um Personen handeln könnte, die sich illegal aufhalten", über ein Codewort der jeweiligen Zentrale und damit der Polizei beziehungsweise dem BGS zu melden. "Erfolgt während der Beförderung eine Kontrolle der Fahrgäste, und wird eine Straftat festgestellt, so ist mit einer Ermittlung gegenüber dem Taxifahrer zu rechnen."<sup>83</sup> Ähnliche Absprachen sind auch von der IHK Bautzen bekannt. Taxifahrer der Grenzregionen erklärten in verschiedenen Interviews unisono, daß sie keine "Ausländer" mehr befördern würden.

---

<sup>81</sup>Henning, Ruth (Hrsg.): Die Frankfurter Massenfestnahmen von 250 Polen im Spiegel der deutschen und polnischen Presse, in: Transodra - Spezial. Potsdam 1995.

<sup>82</sup>Achter Bericht der Bundesregierung, a.a.O., S. 44

<sup>83</sup>Verkehr und Kommunikation. Zeitschrift der IHK Dresden 5/1997.

Fügt man die zahlreichen Aspekte zusammen, mit denen heute Behörden, Bevölkerungsinitiativen und Unternehmen die heimlich Eingereisten in der Grenzregion aufzuspüren und abzuwehren versuchen, so fällt nicht nur der korporative Zusammenschluß auf, sondern auch die zunehmend phänotypische, biologisierende Bestimmung des Feindbildes.

Die deutsche Ostgrenze ist inzwischen zu einem Raum erweitert worden, in dem Natur, Siedlungsformen und Verkehr nicht zuletzt daraufhin beobachtet werden, inwiefern sie Flüchtenden dienlich oder abträglich sind. In einer maßgeblichen BGS-Schrift heißt es, "daß die Gefahrenpotentiale an Grenzübergängen kulminieren, links und rechts davon aber nicht abrupt enden, sondern - je nach topografischen und verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten - in unterschiedlichen Stärken noch vorhanden sind. Hinzu kommt, daß die Wellen in zeitlichen Abfolgen nach Ausweichmöglichkeiten suchen, wenn ihnen an einer Stelle der Weg versperrt wird."<sup>84</sup> In Pilotstudien läßt der BGS interdisziplinär Grenzregionen in Hinblick auf Dorfstrukturen, Verkehrsverbindungen, soziale und natürliche Knotenpunkte untersuchen, um neue Formen der Überwachung und Fahndung zu entwickeln.

Ob und in welcher Form die Grenzfehndungskonzepte unter Einbeziehung kommunaler und gesellschaftlicher Kreise in andere Bereiche der Bundesrepublik übertragen werden können, ist politisch derzeit in der Diskussion. Der kürzlich von Innenminister Manfred Kanther vorgebrachte Vorschlag, die bereits bestehenden Antikriminalitätsbündnisse in Anlehnung an das US-amerikanische Konzept des "Community Policing" in ungefähr 200 Großstädten mit Unterstützung des BGS zu reorganisieren, weist in diese Richtung. Auf der Innenministerkonferenz am 2. Februar 1998 in Bonn begrüßten die Innenminister der Länder "die Bereitschaft des Bundesministers des Innern, sich mit dem Bundesgrenzschutz im Rahmen von dessen Zuständigkeiten an Konzepten für partnerschaftlich vernetzte Kooperationen aller an der Sicherheitsarbeit beteiligten öffentlichen Stellen und Behörden in dazu geeigneten Großstädten und Ballungsräumen zu beteiligen und in der Anfangsphase der Umsetzung zur Verfügung stehende BGS-Kräfte zusätzlich einzusetzen".<sup>85</sup> Ein Modellversuch läuft derzeit in Berlin. Dort werden BGS-Beamte aus dem nahegelegenen "BGS-Großstandort Blumenberg", der eine wichtige Bedeutung für die Überwachung der deutsch-polnischen Grenze hat, in die Stadt beordert, und nicht nur in der Berliner Innenstadt "engagiert sich der Bundesgrenzschutz in gemeinsamen Ermittlungsgruppen mit der Berliner Polizei z.B. in den Bereichen Graffiti, Schleusung und Wertzeichenfälschung. Im Bereich der Bahnhöfe und der S-Bahn führt er verstärkt Einsatzmaßnahmen zur Bekämpfung von Taschendiebstahl, illegalem Zigarettenhandel und Transportgutdiebstählen

---

<sup>84</sup>Hellenthal, Markus, a.a.O., S. 63.

<sup>85</sup>Bechlußniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Bonn, 2. Februar 1998, Az: SIK 20/50-4, Punkt 10. Zur Konzeption siehe auch Kanther, Manfred: Rede auf dem Zukunftsforum "Innere Sicherheit" der CDU in Hamburg zum Thema: "Innere Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe". 1. September 1997 und Berliner Zeitung, 11. September 1997.

durch. Anlaßbezogen erfolgen diese Aktionen gemeinsam mit der Berliner Polizei unter Einbeziehung auch der Staatsanwaltschaft. Im Bereich von Schwerpunktbahnhöfen wird der Streifendienst gemeinsam von Bundesgrenzschutz und Berliner Polizei wahrgenommen. Beim Landeskriminalamt Berlin ist eine gemeinsame Koordinierungsstelle für alle Kooperationsmaßnahmen eingerichtet worden. ... Die kommunalen Stellen müssen sich aktiv in die Bekämpfungskonzepte einbringen.<sup>86</sup> Dem BGS, dem auch bahnpolizeiliche Aufgaben unterstehen, kommt damit eine wichtige Rolle bei der sozialen Kontrolle der Bahnhöfe und ausgewiesener Großstadtbezirke zu.

Mit dem Konzept des "Community Policing" und der Propagierung von "Zero-Toleranz" in den Großstädten droht nun nicht nur die gesellschaftliche Stigmatisierung der "Sans-Papiers" generell zu Kriminellen. Die schärfere Grenzziehung anhand sozialer und phänotypischer Merkmale zwischen Illegalisierten und bevorrechteten StaatsbürgerInnen verändert von Grund auf Staat und Gesellschaft. In den informellen Körperschaften, die in den Grenzregionen wie in den Großstädten entstehen, verfließen die Grenzen zwischen Bevölkerungsgruppen, Behörden und lokalen Einrichtungen. Getragen vom ständigen Einsatz gegen Unerwünschte formieren sie neue Basisstrukturen der Gesellschaft. Auf der anderen Seite ist zu erwähnen, daß in diesen Monaten in verschiedenen Großstädten Aktionsbündnisse entstanden sind, die die Entkriminalisierung der unkontrollierten Einreise und des nichtgenehmigten Aufenthalts fordern.

## **Auswirkungen der deutschen**

### **Flüchtlingspolitik auf Polen**

Wurden bis in die 50er Jahre unerwünschte Flüchtlinge zur Verschiebemaschine degradiert, mit denen Staaten politischen Druck auf ihre Nachbarstaaten ausübten, funktioniert die heutige Abschiebemaschinerie weitgehend reibungslos mittels der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit. Modell für die ostdeutschen grenzüberschreitenden Kontakte nach 1989 hatte der Informationsaustausch zwischen der Bayerischen Grenzpolizei und der CSSR: Bereits am 1. Juni 1970 hatten sich die bayerische und tschechoslowakische Regierung für die Einrichtung eines kurzen Dienstwegs zwischen den Dienststellen der

---

<sup>86</sup>BMI Pressereferat, Bonn/Berlin, 22. Januar 1998

Grenzpolizeien in Furth i. Wald und Pilsen bzw. Domazlice entschieden,<sup>87</sup> eine informelle Kooperation, wie sie damals zwischen dem BGS und den Behörden der DDR oder Polens undenkbar gewesen wäre.

Die Flüchtlingspolitik und der Kampf gegen das Phantom der Organisierten Kriminalität wurden inzwischen zum Vehikel der Einflußnahme deutscher Polizeien auf Polen. Erster Ausfluß dieser Kooperation war eine Reihe von Abkommen und Protokollen:

- Rückübernahmeabkommen mit den Schengener Staaten vom 29.3.1991, in Kraft seit 1. Mai 1991
- Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17.6.1991
- Notenwechsel über die Einrichtung einer Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit, ebenfalls vom 17. Juni 1991
- Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität vom 1. November 1991, in Kraft seit 14. August 1992<sup>88</sup>
- Abkommen über die Zusammenarbeit hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen (Bilaterales Rückübernahmeabkommen) vom 7. Mai 1993, in Kraft seit 1. Juni 1993<sup>89</sup>
- Staatsvertrag über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom 5. April 1995
- In Vorbereitung sind Abkommen zur Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, Einsatzleitungen, Befehls- und Dienststellen.<sup>90</sup>

Für die Rückübernahme von ca. 10.000 Flüchtlingen und MigrantInnen pro Jahr erhielt die polnische Regierung verwendungsgebunden 120 Millionen Mark. Zum größten Teil nutzte die Regierung die Mittel für die Aufrüstung der Grenzen - zu 49 Prozent für die Grenzpolizei und zu 38 Prozent für die Polizei. Da der Vertrag vorschrieb, daß die anzuschaffenden Waren überwiegend aus deutscher Produktion stammen mußten, schuf die Angleichung der Ausrüstung die technischen Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Kommunikation. In der Hälfte aller Wojwodschafts-Polizeizentralen wurden Arrestzellen mit

---

<sup>87</sup>Former, Franz: Regionale Zusammenarbeit zwischen der Tschechischen Republik und dem Freistaat Bayern. in: Polizei-Führungsakademie Münster: Schlussbericht über das Internationale Seminar. Die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa in der Kriminalitätskontrolle. 4.-6.7.1994, S. 201-238

<sup>88</sup>BGBI, 1992, Teil II, S. 95

<sup>89</sup>Innenpolitik Nr. III, 1993

<sup>90</sup>BMI, Pressereferat, Warschau 10.4.1997



Geldern aus diesem Fonds umgewidmet: Es entstanden Abschiebehafenzentren für 400 Personen, die aber bis 1996 aufgrund eines Einspruchs des polnischen Verfassungsgerichts nicht belegt werden durften. Des weiteren sind in dem Abkommen "organisatorische und finanzielle Hilfe" zum "Entgegenwirken" von "Wanderungsbewegungen", zur "Schaffung eines zentralen Erfassungssystems von Ausländern" und zur Ausbildung von polnischen Grenzschutz- und Polizeibeamten festgeschrieben.

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

Die Funktion der Abkommen besteht über die verstärkte Grenzüberwachung und die Abschiebungen hinaus darin, daß sie einen großen Spielraum für die informelle Ausgestaltung durch die Polizeien selbst eröffnen. Die vertraglichen Fixierungen mit Polen "gestatten somit - kurioserweise - mehr in der polizeilichen Zusammenarbeit als die seit Jahrzehnten gewachsenen Verbindungen mit den meisten westeuropäischen Staaten," so J. Wolters, Kriminaldirektor des BKA.<sup>91</sup> Auch J. Albrecht, Direktor des LKA Brandenburg, bestätigt, „daß sich die grenzüberschreitende **informelle** polizeiliche Zusammenarbeit mit Polen auf der Arbeitsebene zur Zufriedenheit beider Seiten entwickelt. Der spontane polizeiliche Austausch von Informationen zwischen Brandenburg und dem polnischen Grenzgebiet funktioniert teilweise besser als zwischen Brandenburg und den Schengen-Mitgliedsländern.“<sup>92</sup>

Die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse, unter denen die Polizei auf deutscher und auf polnischer Seite arbeitet, unterscheiden sich beträchtlich, gerade auch in der sogenannten Ausländerpolitik: In Polen ist die Flüchtlingssituation und die Transitmigration kein besonders beachtetes Thema in der Öffentlichkeit. Die Neuausrichtung der Polizeiapparate auf Kontrollen von Flüchtlingen und MigrantInnen, besonders in den Grenzgebieten, ist eher außenpolitisch bedingt: Die Perspektive des Beitritts zur

---

<sup>91</sup>Wolters, Jörg: Aspekte der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit in Ost- und Westeuropa, in: Europa der durchlässigen Grenzen. Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, 1/1997, S. 33

<sup>92</sup>Albrecht, Jügen, Direktor des LKA Brandenburg, Grenzüberschreitende Kriminalität aus der Sicht des Landes Brandenburg (unter besonderer Berücksichtigung Organisierter Kriminalität), Ms., in: Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder): Experten-Hearing "Kriminalität im Grenzgebiet" 24.-27.10.1996, S. 13 (Hervorhebung im Original)

Europäischen Union (EU) diktiert die Grenzaufrüstung und die entsprechende Konditionierung der polnischen Beamten. Höhere Beamte der staatlichen Institutionen, die mit Migrations- und Fluchtangelegenheiten befasst sind und seit Mitte 1997 im Rahmen des "Strukturierten Dialogs" zwischen den EU- und den assoziierten MOE-Staaten als Beobachter an Sitzungen der EU-Gremien CIREA<sup>93</sup> und CIREFI<sup>94</sup> teilnehmen, meinten freilich kürzlich in einem Gespräch,<sup>95</sup> daß es bis heute völlig ungewiß sei, was von der EU-Migrations- und Flüchtlingspolitik als verbindlicher "Besitzstand" definiert werde, den Polen wie die anderen MOE-Länder für den Beitritt erreichen müssen. Die Anpassung an das westeuropäische Grenz- und Migrationsregime verläuft in Wirklichkeit zum Teil als Vorleistung, zum Teil als unmittelbare, kurzfristige Reaktion auf konkreten Druck, wie z.B. anlässlich der Europarats-Konferenz im Sommer 1996. Damals ordnete die Regierung die umfangreichsten Razzien im Polen der Nachwendezeit an. Ungefähr 400 Flüchtlinge wurden verhaftet, alle Abschiebearreste waren schlagartig belegt.<sup>96</sup>

Auf polnischer Seite beklagen ranghohe Grenzschrützer und Polizisten die ihnen feindlich gesonnene Einstellung der lokalen Bevölkerung gerade in den westpolnischen Grenzgebieten. Zwar haben sie nicht nur die High-Tech aus der BRD importiert, sondern auch die Institution der sogenannten Bürgertelefone. Aber die Ergebnisse lassen sich wohl in keiner Weise vergleichen. M. Kaminski, Chef der Grenzschutzkommandantur Lubusko in Krosno Odranskie - der wichtigsten der drei westpolnischen Grenzschutzkommandanturen - , spricht auf einer Konferenz zur Grenzkriminalität an der Universität von Frankfurt (Oder) gar von "sozialer Abnormität" und weitverbreiteter "sozialer Pathologie" der Lokalbevölkerung.<sup>97</sup> Diese habe nach ihrer Ansiedlung ab 1945 keine rechten Wurzeln geschlagen, sondern sei von Mobilität und Desintegration gekennzeichnet. Nach 1945 hat es in der Tat schwierige Besiedlungsversuche in diesen Regionen des ehemaligen Deutschen Reichs gegeben, die allerdings nicht mit Werteverfall und sozialer Devianz zusammenhängen, sondern mit der tiefen Unsicherheit über die Zukunft Westpolens: Bis Ende der 60er Jahre saßen die Menschen dort sozusagen auf gepackten Koffern, da die deutschen revanchistischen Bedrohungen als durchaus reale Gefahr empfunden wurden. Kurz nach 1945 bestanden selbst maßgebliche Politiker der späteren SED auf Gebietsrückgabe etwa von Stettin / Szczecin und Gubin. Viele der ersten polnischen

---

<sup>93</sup>Die Einrichtung von CIREA (Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum) als "Clearing House" beschlossen die EU-Minister, in deren Ressort Migration fällt, am 11./12.6.1992 in Lissabon.

<sup>94</sup>Die Einrichtung von CIREFI (Centre for Information, Research and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration) beschlossen die EU-Minister, in deren Ressort Migration fällt, auf ihrer Konferenz am 30.11.-1.12.1992 in London..

<sup>95</sup>u.a. mit M. Kuczynski, stv. Leiter der Abteilung für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten des polnischen Innenministeriums, Warschau 23.2.1998

<sup>96</sup>Vgl. Forschungsgesellschaft Flucht und Migration: Ukraine. Vor den Toren der Festung Europa. Die Vorverlagerung der Abschottung. Berlin-Göttingen 1997, S. 13 ff.

<sup>97</sup>Kaminski, Marek: Die Grenzkriminalität im mittleren Bereich der Westgrenze Polens. Krosno Odranskie, 10.7.96, Ms., in: Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder): Experten-Hearing, a.a.O.

AnsiedlerInnen - zurückkehrende Exilierte und Angehörige der ehemaligen polnischen Untergrundarmeen, Juden und Jüdinnen aus Ostpolen und UmsiedlerInnen aus den verlorenen ostpolnischen Gebieten, die der Sowjetunion zugeschlagen wurden - verließen in den folgenden Jahren wieder die westpolnische Grenzregion. Neue AussiedlerInnen aus Ostpolen und den polnischen Großstädten folgten.

All diese Nöte und Ängste sind in der zitierten grenzpolizeilichen Geschichtsschreibung getilgt. Die Andersartigkeit der westpolnischen Geschichte muß als Erklärung für eine vermeintliche Sozialpathologie herhalten, d.h. für eine Verlagerung polizeilicher Probleme in die besondere Bevölkerungsstruktur. Die heute angeblich "kriminogene" Grenze und der sozialwirtschaftliche Verfall tue ein übriges, so daß der Chef der Grenzkommandantur Lubusko generalisierend fortfährt: "Zu den kriminellen Aktivitäten der Grenzbewohner gehört auch ein ganzes Spektrum von Hilfsmaßnahmen und Leistungen, die dem illegalen Grenzübertritt dienen. Zu diesen gehören: 1. Die Vermietung von solchen Räumlichkeiten im Grenzgebiet wie Zimmer, Kammern, Stübchen, Schuppen u.ä., die den Fremden die Möglichkeit geben, eine sich zum illegalen Grenzübertritt bietende Gelegenheit wahrzunehmen. 2. Die Heranführung der auf Beförderung über die Grenze wartenden Personen an einen Ort und zu einem Zeitpunkt, der das Risiko mindert, vom Grenzschutz gefaßt zu werden. 3. Der Transport von Ausländern aus weit von der Grenze entfernten Ortschaften und deren Heranführung in die Grenznähe, um ihnen den illegalen Grenzübertritt zu ermöglichen."<sup>98</sup> Auch der Schmuggel könne sich ungebremsst ausbreiten, "weil sich unter den Einwohnern des grenznahen Raumes die Bereitschaft entwickelt hat, die Schmugglerbanden zu unterstützen."<sup>99</sup> Und jugendliche Diebesbanden, die sich für Kurztrips nach Berlin aufmachten, verfügten über "stillschweigende oder aktive Unterstützung der Grenzbevölkerung".<sup>100</sup>

Obwohl der polnische Grenzschutz an der Westgrenze inzwischen in ähnlicher Weise wie der BGS aufgerüstet sein soll und zusätzlich konkrete Fahndungshilfe durch deutsche und andere EU-Polizeibehörden erhält, nimmt er an der grünen Grenze zur BRD - auf der polnischen Seite - weniger Personen als der BGS auf der westlichen Grenzseite fest. 1995 waren es auf polnischer Seite 8666 Festnahmen wegen Versuchs der illegalen Grenzüberschreitung (in Richtung BRD).<sup>101</sup> Davon waren 80 Prozent AusländerInnen, 20

---

<sup>98</sup>Ebda,

S. 10

<sup>99</sup>Ebda, S. 7

<sup>100</sup>Ebda, S. 17 f.

<sup>101</sup>Ebda, S. 25. Darüberhinaus hat der polnische Grenzschutz in dem Jahr 2.000 Personen beim Versuch der illegalen Grenzüberschreitung in die BRD an den Grenzübergängen festgenommen, aufgrund gefälschter Papiere etc. (ebda.)

Prozent hingegen polnische StaatsbürgerInnen.<sup>102</sup> Übrigens hatten die meisten der an der polnischen Westgrenze Verhafteten legale Aufenthaltstitel (siehe oben). Allein, es fehlte ihnen an den Geldvorräten, die AusländerInnen bei sich zu tragen haben, oder es reichte schon die Grenznähe ihres Aufenthalts für die Verhaftung aus: Roma aus Rumänien sind nicht nur das typische Beispiel der Opfer dieser Behördenpraxis, sondern bilden auch die größte Gruppe unter den Verhafteten und anschließend Ausgewiesenen.

M.

Kaminski bringt in seiner Darstellung die häufigen Unterstützungsleistungen der lokalen Bevölkerung mit der entstandenen "Grauzone der Wirtschaft" in Zusammenhang, die sich besonders stark rund um die westpolnischen Märkte ausgebreitet habe. Tatsächlich hat die informelle Armutsökonomie nach 1988 dafür gesorgt, daß Flüchtlinge und MigrantInnen im Transitland Polen ihre zeitweiligen Nischen finden konnten.

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

Es überrascht daher nicht, wenn man beim Vergleich der deutschen und polnischen polizeilichen Kriminalstatistiken absolute Unterschiede feststellt: Die im Westen separat geführte Statistik zur sogenannten "Ausländerkriminalität" existiert in Polen nicht, bzw. wenn sie denn auf Wunsch deutscher Kriminologen erstellt wird, kommen unwesentliche Größen heraus. J. Gemra, seinerzeit stellvertretender Justizminister und stellvertretender Generalstaatsanwalt Polens, nannte auf einem Frankfurter Experten-Hearing folgende Zahlen: 1992 sei gegen 3575 nichtpolnische Staatsangehörige, 1994 gegen 3983 und 1995 gegen 6349 ermittelt worden.<sup>103</sup> Den höchsten Anteil stellt in dieser Statistik die Straftat des illegalen Grenzübertritts dar.

Informelle polizeiliche Zusammenarbeit scheint die Antwort auf die deutsch-polnischen Disparitäten und auf die in manchen Bereichen wenig verrechtlichten oder verpolizeilichten gesellschaftlichen Verhältnisse in Polen zu sein. Mit informeller Arbeitsweise ist gemeint, daß die Grenzen zwischen festumrissenen staatlichen Institutionen durch persönliche Alltagskontakte systematisch aufgeweicht werden. Verbindungsbeamte der Polizei, die im Nachbarland eingesetzt werden, ermöglichen die parallele Abfrage in den Fahndungsdateien

---

<sup>102</sup>Ebd., S. 27

<sup>103</sup>Gemra, Jozef, Die Problematik der grenzüberschreitenden Kriminalität und ihrer Bekämpfung. Allg. Festnahmen von Ausländern, illegaler Grenzübertritt u.a., Ms., Warschau 16.10.1996, in: Expertenhearing, a.a.O., S. 11

zweier Länder. Man schaut sich dabei über die Schulter und umgeht die datenschutzrechtlichen Fragen, die bei einer formellen Zusammenarbeit aufgeworfen würden. Mit informeller Zusammenarbeit ist des weiteren gemeint, daß stillschweigend oder durch Generalklauseln abgesegnet die langen Dienstwege über Warschau und Bonn bzw. Wiesbaden (BKA) oder Koblenz (Grenzschutzdirektion) durch lokale grenzüberschreitende Arbeitsgruppen und Kontakte ersetzt werden. Dazu einige Beispiele:

- Im Jahr 1996 lief ein Modellversuch zwischen deutschem und polnischem Grenzschutz im südlichen deutsch-polnischen Grenzgebiet. Angehörige beider Dienste fuhrten auf beiden Seiten der Grenze in ihren jeweiligen Dienstfahrzeugen gemeinsam Streife.<sup>104</sup>

- Das Grenzschutzamt Frankfurt (Oder), dem bis Ende 1997 die Überwachung der ostdeutschen Grenze in den neuen Bundesländern unterstand<sup>105</sup> - führt "turnusmäßige Treffen" mit den Leitern der drei westpolnischen Grenzschutzabteilungen (Szczecin, Krosno, Luban) durch. Der Austausch von Verbindungsbeamten sei geplant.<sup>106</sup>

- Am 19.10.1996 wurde eine ständige Arbeitsgruppe im westpolnischen Lagow bei Zielona Gora gegründet. Ihr gehören Vertreter der Staatsanwaltschaft und der Polizeibehörden aus den polnischen Grenzbezirken Szczecin, Gorzow Wielkopolski, Zielona Gora und Jelenia Gora sowie aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen an. "Die Arbeitsgruppe will vor allem die Fahndungen besser koordinieren und den Informationsaustausch zwischen Kriminalbehörden beider Staaten intensivieren."<sup>107</sup> Am 28./29. Oktober 1996 wurde diese Perspektive mit der "Entschließung von Lagow zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften und der Polizeien der deutschen und polnischen Grenzregion" festgeschrieben.

- Am 5. Juli 1995 unterzeichneten der Wojewodschafskommandant der Polizei Gorzów Wielkopolski und der Polizeipräsidenten von Frankfurt (Oder) ein Protokoll über die lokale polizeiliche Zusammenarbeit, das u.a. die Bildung von drei Kommissionen vorsieht. Die mit diesen Kommissionen entstandenen Informationsbeziehungen im brandenburgisch-polnischen Grenzgebiet nutzen nach Angaben des LKA-Direktors Albrecht und des Frankfurter Polizeipräsidenten H. Lietsch auch einige Altbundesländer: So werden täglich

---

<sup>104</sup>Auskunft eines BGS-Offiziers in Ostritz anlässlich eines Besuches von Teilnehmern der Caritas Fachtagung "Migrationsarbeit mit Grenzen" 10.3.-13.3.1997

<sup>105</sup>Ab 1998 gehört Mecklenburg-Vorpommern zum Grenzschutzamt Nord

<sup>106</sup>Mitteilung des BGS Frankfurt (Oder) vom 23.9.1997

<sup>107</sup>SZ 20.10.1996

bis zu sieben Anfragen zu polnischen Tatverdächtigen in den Altbundesländern über das Brandenburger LKA und das Polizeipräsidium in Frankfurt (Oder) an die polnischen Polizeieinheiten weitergeleitet.<sup>108</sup> Lietsch berichtet, daß in der "Kommission2", in der Kriminalitätsangelegenheiten zur Sprache kommen, die Vorgehensweise bis hin zur „Festlegung von Untersuchungshandlungen“ gegen Dokumentenfälschung, „Menschenhandel“ und organisierte Grenzüberschreitung besprochen werde. Auch Staatsanwälte würden hinzugezogen. Die Ausbildung von polnischen Hundeführern, der gemeinsamer Einsatz von Polizeibeamten beider Länder auf dem Markt in Slubice und auf dem Weihnachtsmarkt in Frankfurt (Oder) werden auf dieser Arbeitsgruppen-Grundlage organisiert.<sup>109</sup> Angestrebt werden gemeinsame Dienststellen in Frankfurt/Slubice, wie auch in Görlitz/Zgorzelec und Guben/ Gubin in Sachsen.

- Beamte des BGS, der sächsischen Landespolizei sowie des polnischen Zolls und der polnischen Polizisten gehen im sächsischen Grenzgebiet zusammen auf Streife.<sup>110</sup>

- 1997 wurde auf Betreiben der Innenminister Sachsens, Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns eine Arbeitsgemeinschaft für polizeiliche Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas (AG Pol MOE) gegründet. Die letzte bekanntgewordene Tagung dieser Arbeitsgruppe fand im Juni 1997 in Sofia (Bulgarien) statt. Schwerpunkte dieser Arbeitsgruppe sind u.a. die schon erwähnte deutsch-polnische Arbeitsgruppe von Polizei und Staatsanwaltschaften, Stipendien polnischer Polizisten beim BKA mit Praktikumsabschnitten in den neuen Bundesländern, gemeinsame Trainings und Schulungen von Spezialeinheiten sowie die unmittelbare Zusammenarbeit "am Einzelfall grenzüberschreitender Kriminalität und OK".<sup>111</sup>

- 1995 wurden LKA-"Koordinierungsstellen" (KOST) in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburgs und Sachsens eingerichtet. Hier arbeiten polnisch sprechende BeamtInnen, u.a. polnische StaatsbürgerInnen, die in Deutschland verbeamtet wurden. Die KOST in Anklam gilt in ihrer Zusammenarbeit mit dem sogenannten Sachgebiet 26 - grenzüberschreitende Kriminalität - deutschlandweit als Pilotprojekt.<sup>112</sup> Diese KOST-BeamtInnen verfügten über „ein paar direkte Drähte zu Ansprechpartnern jenseits der

---

<sup>108</sup>Albrecht, a.a.O., S. 12 f. und Lietsch, Hartmut: Bericht: o.T. (Manuskript), in: Expertenhearing, a.a.O., S. 28 ff.

<sup>109</sup>Lietsch, a.a.O., S. 28 ff.

<sup>110</sup>Sächsisches Staatsministerium des Innern, Pressemitteilung 80/97, 4.8.1997

<sup>111</sup>Ebd.

<sup>112</sup>Nordkurier v. 11.2.1997

Grenze“, was „die Arbeit effizienter [machte], als es der bisher übliche Weg über Bundes- und Landeskriminalämter und Interpol zuließ.“<sup>113</sup>

- Am 29.8.1997 trafen sich die Innenminister Schleswig-Holsteins, Hamburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Bremens, Niedersachsens, Brandenburgs, Berlins, Sachsen-Anhalts sowie Vertreter des BKA und des BGS auf dem Gelände des LKA Brandenburg in Basdorf und verabschiedeten einen Beschluß zur polizeilichen Zusammenarbeit im Ostseeraum. Als Ziel wurde genannt, vor allem die "Schleuserkriminalität" "innerhalb gemeinsamer Ermittlungsgruppen" zu bekämpfen.<sup>114</sup> Angestrebt wird außerdem die Öffnung der Sachfahndung nach einschlägigen Personaldokumenten für die außerpolizeilichen Behörden oder die Anwendung eines Rasters zur Feststellung erster Verdachtsmomente für Schleusungen."<sup>115</sup>

Nachzutragen bleibt der jüngste Versuch der polnischen Regierung, einigen Schengener Anforderungen nachzukommen: Am 27. Dezember 1997 trat das neue Ausländergesetz mit Carrier Sanctions, Einschränkung des Asylrechts, Neuregelung der Abschiebehaft u.v.a.m. in Kraft, und seit dem 1. Januar 1998 gelten verschärfte Einreisebestimmungen - Visapflicht, zentralkontrollierter Einladungsnachweis - für BewohnerInnen Belarus und Russlands. Die Folge war der Zusammenbruch der lokalen ostpolnischen Ökonomie, die zu großem Teil aus unregistrierten Kleinfabriken und aus Suitcase-Trade über die Grenzen hinweg besteht. Nun arbeitet die Regierung in höchster Eile eine neue Einreiseregulung aus, ein Billigvisum soll für sechs Dollar direkt an der Grenze ausgegeben werden. Für Flüchtlinge und MigrantInnen wird es also auch weiterhin in Polen Nischen geben, solange die Schattenwirtschaft nicht abgeschafft werden kann.

---

<sup>113</sup>Der Spiegel Nr. 8/1997

<sup>114</sup>Brandenburg, Ministerium des Innern, Pressemitteilung Nr. 63/97 vom 29.8.1997

<sup>115</sup>Ebd.