

Astrid Sawitzki

Akteure der Inneren Sicherheit

Widerstreitende Interessen am Beispiel der
bundespolizeilichen Schleierfahndung

Studienarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Akteure der Inneren Sicherheit – wider- streitende Interessen am Beispiel der bundespolizeilichen Schleierfahndung

Astrid Sawitzki

FernUniversität Hagen

Masterstudiengang „Governance“

Modul „Institutionen, Akteure und
Steuerung - Analyseansätze und
Methoden“

Inhaltsverzeichnis

1. Politikfeld Innere Sicherheit

- 1.1. Begriffliche Vorüberlegungen
- 1.2. Akteurzentrierter Institutionalismus
 - 1.2.1. Theoretischer Erklärungsansatz
 - 1.2.2. Akteure
 - 1.2.3. Akteurkonstellationen und Formen der Interaktion

2. Schleierfahndung

- 2.1. Begriff
- 2.2. Politikprozess
 - 2.2.1. Europäisierung als Initiator der Problemdefinition
 - 2.2.2. widerstreitende Interessen – regional, national, supranational
 - 2.2.3. Entwicklungen - von der erstmaligen Implementation bis zur Evaluierung

3. Fazit

1. Politikfeld Innere Sicherheit

1.1 Begriffliche Vorüberlegungen

In den 70er und 80er Jahren wurde der Begriff „Innere Sicherheit“ von Kritikern als „Kampfansage“ an die Freiheitsrechte der Bürger verstanden. (Lange, 2006) Auch heute liefern einzelne Entscheidungen im Politikfeld Anlass zu gesellschaftlichem Diskurs. Erwähnt sei an dieser Stelle etwa die Debatte um die Vorratsdatenspeicherung oder die Einführung sogenannter „Nacktscanner“ an Flughäfen.

Eine Legaldefinition des Begriffes „Innere Sicherheit“ existiert trotz der massiven gesellschaftspolitischen Diskussion nicht. So beschreibt Lange ein „System von staatlichen Institutionen und Einrichtungen, welches [...] legitimiert ist, das öffentliche Gewaltmonopol [...] exekutiv unter Anwendung auch von unmittelbarem Zwang auszuüben.“ (Lange, 2006: 124) Feltes betont darüber hinaus, dass „Innere Sicherheit“ einen Schutzanspruch des Bürgers gegen Verhaltensweisen verkörpern muss, die ihr zuwiderlaufen. (Feltes, 2008) Daher ist auch die kriminologische Begriffsdimension einzubeziehen, welche diejenigen Verhaltensweisen als kriminell begreift, die den Sicherheits- und Strafgesetzen zuwiderlaufen und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung negativ beeinflussen.

Heinrich/ Lange stellen in Abgrenzung zum Terminus „Äußere Sicherheit“ heraus, dass es eben Staat und Gesellschaft selbst sind, aus denen heraus sicherheitsrelevante Problemlagen entstehen. (Heinrich/ Lange, 2008)

Spätestens durch die seit 2001 vorherrschende terroristische Bedrohungslage unterliegt die Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit einem Wandel. So stellte Dr. Wolfgang Schäuble 2008 auf einer Konferenz in Berlin klar: „Inzwischen ist es keine Tabuverletzung mehr zu sagen, dass die Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit durch die neuen asymmetrischen Bedrohungen in einer globalisierten Welt hinfällig geworden ist.“ Ausdruck dessen ist auch die Diskussion um den „Erweiterten Sicherheitsbegriff“, der die zunehmend internationalen Verknüpfungen im Zuge der Globalisierung inhaltlich aufgreifen soll. (Heinrich, Lange, 2008) Leitgedanke der Erweiterung ist, dass die bisher strikte Trennung von innerer und äußerer Sicherheit aufgegeben wird. Dies ist jedoch vor allem unter dem Aspekt der Wahrung bürger- und verfassungsrechtlicher Freiheiten problematisch, da befürchtet wird, dass „eine aus dem Äußeren abgeleitete Sachzwanglogik die erreichten Schutzgüter im Innern als nicht mehr geeignet bewertet [...]“ (Heinrich, Lange, 2008: 261)

Daneben soll auf ein weiteres Merkmal des Politikfeldes eingegangen werden, das auch im Folgenden Gegenstand der Analyse sein wird – die ausgeprägte Mehrebenenverflechtung. Diese vollzieht sich zunächst in vertikaler Hinsicht, also zwischen

Bund und Ländern. Auch wenn die Polizeihoheit verfassungsrechtlich bei den Ländern liegt, nimmt der Bund eine bedeutende Stellung ein. Ihm obliegt etwa die Zuständigkeit über die Änderung oder Schaffung von Bundespolizeigesetzen (BPolG, BKAG, etc.), wobei die Bundesländer im Rahmen von Einspruchs- oder Zustimmungsgesetzen über den Bundesrat zur Mitwirkung berechtigt sind. Außerdem werden dem Bund seitens der Länder zunehmend Aufgaben übertragen, um angesichts der angespannten Haushaltslage Gelder einzusparen.¹

Zum anderen ist die Verflechtung auf horizontaler Ebene, zwischen den Bundesländern, erkennbar. Kritisch nimmt Frevel dazu Stellung: „Jedes Land verfolgt hier eine eigene Linie.“ (Frevel, 2008:71)²

Neben nationalen Verflechtungen kommt seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages auch die Verlagerung der Inneren Sicherheit auf die Europäische Ebene hinzu, etwa mit Inkrafttreten des Schengener Grenzkodex oder der Gründung von EUROPOL als Koordinations- und Informationsplattform. Treffend zitieren Möllers/van Ooyen:

„So viel Sicherheit war noch nie! Die Länder haben ihren Sicherheitsapparat effektiviert, der Bund einen eigenen ausgebaut, wie zuvor nie denkbar [...] die Europäische Union hat ein wirkungsvolles Grenzregime ausgebaut und mit Europol den Weg zu einer exekutiv tätigen Polizeibehörde beschritten.“

Die Mehrebenenverflechtung als prägendes Merkmal ist demzufolge in dreierlei Hinsicht erkennbar.

1.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

1.2.1 Theoretischer Erklärungsansatz

Gesetzesänderungen, wie die Implementierung der bundespolizeilichen Schleierfahndung, sind Ergebnisse komplexer politischer Prozesse, deren Analyse eines konzeptionellen Rahmens bedarf.

Einen solchen Ansatz bietet der von Mayntz/ Scharpf bereits in den frühen siebziger Jahren entwickelte „akteurzentrierte Institutionalismus“.

¹ Aktuelles Beispiel dafür ist die Rückübertragung der Aufgabe Grenzschutz durch die Wasserschutzpolizei Bremerhaven an die Bundespolizei zum Ende des laufenden Jahres.

² Die Innenminister der 16 Bundesländer kommen in der Regel zweimal jährlich im Rahmen der Innenministerkonferenz (IMK) zusammen. In Form von Arbeitskreisen werden in oft langwierigen Verhandlungen konsensgestützte Entscheidungen zur Inneren Sicherheit getroffen, die zwar nicht verbindlich, aber dennoch auf Grund der breiten Akzeptanz von hoher Bedeutung sind.

Eine Politik wird nicht als Handlung eines einzelnen Akteurs, sondern als das Produkt von Interaktionen zwischen mehreren betroffenen Akteuren verstanden. Dabei gibt ein institutioneller Kontext, etwa durch gesetzliche Regelungen, dem Handeln der Akteure einen Rahmen vor und nimmt so Einfluss auf Entscheidungsergebnisse. Akteure und Institutionen sind demzufolge Schlüsselgrößen in der Interpretation von Politikprozessen. (Scharpf, 2000)

Mayntz/ Scharpf legen ihrem Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ einen eng gefassten Institutionenbegriff zu Grunde und verstehen diese als „Regelsysteme, die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren.“ (Scharpf, 2000: 77) Betont werden muss in diesem Zusammenhang auch, dass institutionelle Vorgaben sowohl ermöglichende, als auch beschränkende und prägende Effekte auf Akteure haben. (Heinrich, 2007) Der von Mayntz/ Scharpf gewählte Begriff des institutionellen Kontexts muss daher über die Vorstellung hinausgehen, dass lediglich „rechte und linke Grenzen“ für das Akteurshandeln vorgegeben werden. So beschreibt Giddens den idealtypischen Zustand der „Dualität der Struktur“.

„Es gibt keine Struktur ohne Handlung und keine Handlung ohne Struktur.“

Da Institutionen letztlich Produkte des Handelns von Akteuren sind, können diese auch gestaltet und verändert werden. (Baumgärtner, 2010). Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen ist dennoch unübersehbar, denn sie bestimmen sowohl Interaktionsformen, als auch die Zahl beteiligter Akteure oder anzutreffender Vetospieler und damit alle dem Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ zu Grunde liegenden Analysekatoren. Darauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

1.2.2 Akteure

Dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus folgend, können Akteure zum einen nach ihren Ressourcen, zum anderen nach ihren Handlungsorientierungen beurteilt werden.

Neben persönlichen Merkmalen der Akteure (etwa besondere individuelle Fertigkeiten, materielle Ressourcen, etc.) benennt Scharpf institutionelle Regelungen als wichtigste Handlungsressourcen. Diese normieren neben Aufgabenzuweisungen und Mitwirkungsrechten beispielsweise auch Vetorechte. Institutionelle Regelungen stellen dabei den Rahmen dar, innerhalb dessen Akteure Handlungsspielräume besitzen und diese nach ihren Handlungsorientierungen ausnutzen. (Baumgärtner, 2010)

Handlungsorientierungen umfassen nach Scharpf zum einen Wahrnehmungen, die einen hohen Grad an Subjektivität aufweisen³ und zum anderen Präferenzen, die hauptsächlich von Eigeninteressen bestimmt sind und das Streben nach Selbsterhaltung und Wachstum beschreiben. (Scharpf, 2000)

“The government is compelled to consider first and foremost the reactions of the electorate to its policy decisions.” (Mayntz/Scharpf, 1975: 24)

In struktureller Hinsicht wird zwischen individuellen und komplexen Akteuren unterschieden. Freilich können nur Individuen handeln, diese sind jedoch oftmals organisiert sind und agieren im Interesse Dritter. (Scharpf, 2000) Unter komplexen Akteuren wird der Zusammenschluss von Individuen verstanden, wobei verschiedene Konstellationen denkbar sind. So kategorisiert Scharpf Akteur- Aggregate, kollektive und korporative Akteure.

Die erstgenannte Kategorie stellt die einfachste Form dar, in der „eine Gruppe von Individuen auf Grund von homogenen Präferenzen [...] gleichgerichtet handelt.“ (Schneider, 2003: 109)

Kollektive und korporative Akteure differieren je nach Grad der Abhängigkeit von deren Mitgliedern. Während kollektive Akteure eine deutliche Abhängigkeit aufweisen, indem sie vordergründig die Interessen der Mitglieder vertreten, stellen korporative Akteure eine überindividuelle⁴ Form dar, die die Ressourcen der Mitglieder vereint und auf Grund hierarchischer Strukturen weitestgehend unabhängig ist. (Baumgärtner, 2010). Scharpf bezeichnet korporative Akteure als Top-Down Organisationen, in denen die Mitglieder strategisch nicht mitwirken, sondern Veränderungen nur noch über die Abwahl der Führung erreichen können. (vgl. Scharpf, 2000: 105)

Im Politikfeld Innere Sicherheit sind nach dieser Definition mit Masse korporative Akteure anzutreffen. Dazu zählen vor allem die exekutiven Institutionen, wie Bundes- und Länderpolizeien, Geheimdienste oder Staatsanwaltschaften.

Daneben treten „Einrichtungen im politisch institutionellen Umfeld“ auf, die auf Grund verfassungsrechtlicher Vorgaben mit „Mitwirkungs- und Kontrollrechten“ ausgestattet sind. (Lange, 2006: 124) So können Bundestag, Bundesregierung (vor allem durch die Arbeit des Bundesministeriums des Innern) oder der Bundesrat Gesetzesentwürfe einbringen. Die Länder wirken, verkörpert durch den Bundesrat

³ Köppl bezeichnet kognitive Orientierungen in seiner Studie als „vermeintliches Wissen der Akteure“. Dies stützt auch Scharpfs Ausführung, dass die Auswahl einer aus mehreren Handlungsoptionen einerseits Freiheit ist, andererseits aber beschränkt ist durch die Möglichkeit, eine Option nicht zu kennen. Dies symbolisiert die Subjektivität.

⁴ Vgl. Schneider, S. 109

und in Wahrnehmung seines verfassungsmäßigen Auftrages als bedeutender Veto-spieler, über Einspruch- und Zustimmungsgesetze an den Entscheidungen mit. Darüber hinaus muss die Europäische Union als bedeutender Akteur angesehen werden, da erlassene EU- Verordnungen, etwa der hier relevante Schengener Grenzkodex, unmittelbar „durchgreifen“, also ohne Transformation in nationales Recht verbindlich gelten.

Auch Verbände treten als korporative Akteure auf. Insbesondere die drei großen politikfeldbezogenen Gewerkschaften (Gewerkschaft der Polizei, Deutsche Polizeigewerkschaft und der Bundesgrenzschutzverband) wirken nicht zuletzt durch ihre Bemühungen für bessere Berufsbedingungen an sicherheitspolitischen Entscheidungen mit.

Weitere Akteure im „korrespondierenden Umfeld“ können Parteien, föderale Gremien (etwa die IMK), Verbände der privaten Sicherheitswirtschaft, die Medien oder Forschungsinstitute sein. (Lange, 2006: 125) Kritisch anzumerken ist, dass diese jedoch lediglich indirekt Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen, indem sie beispielsweise versuchen, über Kontakte auf die Exekutive einzuwirken und daher de facto nicht als Akteure im eigentlichen Sinne angesehen werden können. (Meyer, 2006)

Auch die Stellung des einzelnen Bürgers als Akteur der Inneren Sicherheit ist strittig. Feltes fasst den Akteurkreis sehr weit, indem er sogar Eltern und Pädagogen verantwortlich macht. (Feltes, 2008: 107) Im Rahmen ihres Erziehungsauftrages sind sie gehalten, solche Werte zu vermitteln, die das Bewusstsein über „Gut und Böse“ schärfen und dadurch eine spezialpräventive Wirkung zur Wahrung der Inneren Sicherheit entfalten. Dem Gegenüber führt Lange aus, dass das Politikfeld traditionell durch eine strikte Trennung von Staat und Gesellschaft gekennzeichnet ist, dass Sicherheitsbehörden nur selten geneigt sind, Diskussionen mit Bürgerrechtsgruppen zu führen und dass auch diese wiederum wenig Interesse an „systemimmanenten Diskursen“ mit Sicherheitsbehörden haben. (Lange, 2006: 125)

Im Folgenden soll davon ausgegangen werden, dass Bürger in einem demokratischen System bereits durch Wahlen und Abstimmungen an der Politik mitwirken, sodass eine enge Auslegung zu Grunde gelegt wird.

1.2.3 Akteurkonstellationen und Formen der Interaktion

Die Darstellung relevanter Akteure hat gezeigt, dass das Politikfeld Innere Sicherheit „von einer hohen Staatsnähe geprägt ist.“ (Heinrich, 2006: 36) Unterschieden werden im Politikfeld drei Arten von Politikprogrammen:

(1) Polizeipolitik (etwa die Ausweitung von Polizeikompetenzen),

- (2) Kriminalpolitik (als Straftatenverhütung und-verfolgung) und
- (3) Politik der Inneren Sicherheit (so beispielsweise Aufgabenab- grenzungen zwischen Sicherheitsbehörden).

Jedes dieser Politikprogramme ist vergegenständlicht in Gesetzen, sodass die Akteure und deren Konstellation bereits durch die verfassungsrechtlichen Regelungen zur Gesetzgebung normiert werden. (Lange, 2006: 136) Im Wesentlichen stellt sich dabei die Frage, wer die Gesetzesänderung verhindern könnte. Dabei nimmt der Bundesrat die Stellung eines formalen Veto- Spielers ein.

„A formal veto player in the legislative game is any individual or collective actor whose agreement is required for a change of the status quo.“ (Wiberg, M.,2009: 43)

Der Kern dieser Definition trifft auf den Bundesrat jedoch nur in Bezug auf Zustimmungsgesetze zu. Im Rahmen des Erlasses von Gesetzen beansprucht der Bund in einer Vielzahl der Fälle die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73GG⁵. Dabei werden dem Bundesrat nur Einspruchsrechte zuerkannt, sodass eine Zustimmung nicht zwingend erforderlich ist. Da im föderalistischen System der Bundesrepublik die Polizeihochheit im Grundsatz bei den Ländern liegt, besteht trotz dessen besonders bei Ausweitung von Kompetenzen oder Aufgaben auf Bundesebene enormes Interesse zur Mitwirkung.

Neben institutionellen können auch parteipolitische Veto- Spieler auftreten, die durch die „Geltendmachung ihres politischen Gewichts“ Gesetzesvorlagen scheitern lassen könnten. (Köppl, 2007) Insbesondere bei Gesetzesentwürfen der regierungsbildenden Fraktionen, stellen die Oppositionsparteien parteipolitische Veto-Spieler dar.

Für die Entscheidungsfindung ist von hoher Bedeutung, wie die genannten Akteure in ihren jeweiligen Konstellationen interagieren. Scharpf benennt vier Interaktionsformen: einseitiges Verhandeln, hierarchische Steuerung, Mehrheitsentscheidung und Verhandlungen. In Bezug auf Legislativakte des Staates im Rahmen ausschließlicher Gesetzgebung kommt auf den ersten Blick vornehmlich die „hierarchische Steuerung“ als Form der Interaktion in Frage. Sie ist definiert als Modus, „bei dem Ego die Entscheidung Alters [...] bestimmen kann.“ (Scharpf, 2000: 282) Der Staat besitzt grundsätzlich die Autorität, Entscheidungen über die Köpfe der anderen hinweg durchzusetzen. Das heißt, eine durch die Regierung gewünschte Gesetzesvorlage kann im Bundestag zum einen mehrheitlich gegen die Opposition, zum anderen gegen den Bundesrat durchgesetzt werden. Kritisch zweifelt Becker jedoch den Erfolg hierarchisch durchgesetzter Politiken an.

⁵ Im Zuge der Föderalismusreform wurde eine Vielzahl von Zustimmungsgesetzen zu Einspruchsgesetzen, da zuvor die Blockadewirkung des Bundesrates in vielen Regelungsfeldern allgegenwärtig war.

„Die Ursache hierfür liegt in einer skeptischen Analyse der Wirkungsbedingungen solcher Rechtssätze: Die Probleme bei der Erreichung der durch interventionistische Normen angestrebten Ziele sind auf die ubiquitären Informationsdefizite staatlicher Rechtsnormsetzer, auf den erforderlichen Durchsetzungs- und Kontrollaufwand und auf die Gefahr sich ablehnend verhaltender gesellschaftlicher Machtreservate zurückzuführen.“ (Becker, 2004)

Daher bezieht er den Modus „Verhandlungen“ in seine Überlegungen zum Staatshandeln ein, welcher vordergründig auf dem Prinzip der Einigkeit basiert. Im Gegensatz zu hierarchischen Entscheidungen trifft das Ergebnis von Verhandlungen auf die Akzeptanz aller Teilnehmer, da die Lösung einvernehmlich herbeigeführt worden ist. Auch die angebrachten Informationsdefizite treten bei dieser Interaktionsform kaum auf. Im Gegenzug sind die Transaktionskosten deutlich höher anzusetzen, was zum einen auf einen zeitlichen, zum anderen auf den sachlichen Mehraufwand zurückzuführen ist. (Becker, 2004)

Verhandlungen werden im bundesdeutschen Gesetzgebungssystem in erster Linie nicht mit Verbänden oder Interessengemeinschaften, sondern innerparteilich oder koalitionsintern geführt. Der Sache dienlich ist der Umstand, dass ein gewisses „Eigeninteresse am Gewinn und Erhalt der Regierungsmacht besteht und dies nur auf der Ebene der Gesamtpartei verwirklicht werden kann.“ (Scharpf, 2000: 313)

In der Praxis stellt sich das Handeln des Staates eher als eine Mischform beider Interaktionen dar. (Becker, 2004) Scharpf bezeichnet diese Form als Handeln „im Schatten der Hierarchie“. (Scharpf, 2000: 323) Er zeigt auf, dass der Bundesgesetzgeber in seiner Handlungsfähigkeit insofern eingeschränkt ist, als dass versucht werden muss, einen Konsens mit den Koalitionspartnern und den Länderregierungen zu finden. Aus diesem Grund wird der Staat in der Literatur als „Kooperativer Staat“⁶ oder als „Semisouveräner Staat“⁷ bezeichnet. In der Gesetzgebungspraxis hat sich die Einbeziehung von Experten und Sachverständigen zu einem wichtigen Instrument entwickelt. Im Politikfeld Innere Sicherheit kommt es vermehrt zu öffentlichen Anhörungen des Innenausschusses des Bundestages. Für den Gesetzgeber besteht indes keine Pflicht, den Ergebnissen solcher Gremien zu folgen, obgleich es in Anbetracht des erwähnten Informationsdefizites sinnvoll erscheint.

Im Rückgriff auf den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus lässt sich für das Politikfeld Innere Sicherheit zusammenfassend folgendes feststellen:

⁶ Becker, 2004

⁷ Scharpf, 2000:332

- Die institutionellen Rahmenbedingungen ergeben sich größtenteils aus verfassungsrechtlichen Vorschriften zum Staatsaufbau und den Gesetzgebungskompetenzen.
- Mit Masse handelt es sich um auftretende korporative Akteure, die sich im Wesentlichen aus dem staatsnahen Bereich rekrutieren.
- Interaktionen erfolgen daher hauptsächlich mit staatlichen Partnern, und zwar mittels Verhandlungsmechanismen im Bereich der partei- und koalitionsinternen Entscheidungsfindung. Die Anhörung von Sachverständigen zum Ausgleich des Problems des Informationsdefizits ist zentrales Mittel des „Kooperativen Staats“. Darüber hinaus steuert der Staat seine Entscheidungen hierarchisch.

2. Schleierfahndung

2.1 Begriff

Der Terminus `Fahndung` bezeichnet die zielgerichtete, systematische Suche nach Personen oder Sachen zum Zweck der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung. Die Schleierfahndung hingegen stellt sich nicht als systematische, sondern vielmehr als stichprobenartige Maßnahme dar. Der Begriff beschreibt die ereignisunabhängige Kontrolle von Personen, teilweise wird auch von verdachtsunabhängigen oder lagebildabhängigen Kontrollen gesprochen. (Lange, 2006)

Die Befugnis setzt keine konkrete Polizeigefahr voraus, sondern „trägt einem Vorsorgekonzept Rechnung.“ (Heesen, 2002: 667) Sie erfolgt daher auch nicht zum Zwecke der Repression, sondern ist als präventive Maßnahme des Polizeirechts einzuordnen.

Neben zahlreichen Landespolizeigesetzen enthält auch das Bundespolizeigesetz nach einem etwa neun Jahre andauernden Politikprozess dauerhaft übertragene Kompetenzen zur Schleierfahndung. Der amtlichen Begründung des Bundestages zufolge ist sie ein:

„wichtiges Handlungsinstrument zur Verhinderung der unerlaubten Einreise, der Bekämpfung von Schleusungskriminalität und Menschenhandel und auch zur Terrorismusbekämpfung.“

Die bundespolizeiliche Schleierfahndung richtet nach §23(1) Nr.3 BPolG⁸ und erlaubt die Feststellung der Identität von Personen zur Verhütung grenzbezogener Straftaten. Ein Lagebild, durch das mittels Fallzahlen zu grenzüberschreitender Kriminalität eine Kontrollbedürftigkeit belegt wird, ist nach dieser Vorschrift nicht erforderlich.

⁸ Bundespolizeigesetz

Da die Polizeihohheit im föderalistischen System der Bundesrepublik bei den Ländern liegt, gelten für die Bundespolizei jedoch räumliche Beschränkungen für die Schleierfahndung. So dürfen diese Kontrollen nur im 30km Grenzgebiet durchgeführt werden. Zwar erlaubt die Befugnis eine „erhebliche Kontrolldichte im Grenzgebiet“, allerdings dürfen die Maßnahmen nicht den Status einer systematischen „Grenzkontrolle“ erreichen. (Heesen, 2002:667)

Inhaltlich ergänzt wird die Vorschrift nunmehr durch §22(1)a BPolG, die lageabhängige Befragung. Die Einführung dieser Norm war in der Gesetzesinitiative zur Schleierfahndung nicht angedacht, sie ergab sich vielmehr erst im Rahmen der Programmformulierung. Im zweiten Teil der Arbeit wird dies ausführlich erörtert.

Inhaltlich ermächtigt die Norm die Bundespolizei, auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung, auch auf Inlandsbahnhöfen mit Grenzbezug⁹ und Flughäfen mit grenzüberschreitendem Verkehr Personen zu befragen, Ausweise zu prüfen und mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen. Dies stellt eine Abkehr von der bis dato starren Festlegung, die Bundespolizei werde nur im Grenzgebiet tätig dar und läutete enorme Debatten ein, deren Vorwürfe von „Verengung des Inlands“¹⁰ bis hin zu „Verfassungsbruch“¹¹ reichten.

Die Regelung wurde im Jahr 1998 dennoch eingeführt und sollte mit Ablauf des Jahres 2003 außer Kraft treten. Nach diversen Evaluierungen und Fristverlängerungen wurde die Gesetzesgrundlage 2007 entfristet und ist seither fester Bestandteil des Maßnahmenkatalogs grenzpolizeilicher Aufgabenwahrnehmung.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Ablauf dieses Politikprozesses, von der Problemdefinition bis zur Evaluierung.

2.2 Politikprozess

2.2.1 Europäisierung als Initiator der Problemdefinition

„Unser Ziel ist es, daß Europa einmal ein großes, gemeinsames Haus für die Europäer wird, ein Haus der Freiheit.“ (Konrad Adenauer)

Der Ruf nach Freiheit des Personenverkehrs geht zurück auf die Schengener Verträge, beginnend im Jahr 1985, als die Regierungen Deutschlands, Frankreichs und der Benelux- Staaten den perspektivischen Wegfall der Grenzkontrollen festlegten.

⁹ Es müssen Lageerkenntnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrung vorliegen, dass diese Bahnhöfe zur unerlaubten Einreise genutzt werden.

¹⁰ Gleichnamig mit dem Titel des Aufsatzes von Albrecht Maurer und Martina Kant

¹¹ So urteilt der Spiegel in der Ausgabe 25/1998 unter dem Titel „Fahndung mit dem Schleier“

Das bedeutete, dass die Bürger der teilnehmenden Staaten die Grenzen an beliebigen Stellen, zu jederzeit und ohne Kontrolle passieren können sollten.

Im Schengener Durchführungsübereinkommen wurden 1990 konkrete Verfahrensregelungen zur personellen, materiellen und technischen Umsetzung der Vereinbarungen aufgestellt. Mit tatsächlichem Inkrafttreten zum 26. März 1995 entstanden aus „Außengrenzen“ nunmehr „Binnengrenzen“ zwischen den sechs Gründerstaaten und damit ein erster „Raum ohne Grenzen in Europa“ (Schengen Tätigkeitsbericht 2005-2008)

Mit dem Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft trat, erlebten weite Bereiche der Inneren Sicherheit, insbesondere jedoch die polizeiliche Zusammenarbeit, eine Vergemeinschaftung. (Möllers/van Ooyen, 2000) Das Schengen Recht wurde in EU- Recht überführt, mit der Folge, dass jeder neue EU- Beitrittsstaat automatisch auch den Status eines Schengen- Staates erhielt.¹²

Heute zählt die Europäische Union -27- Mitgliedsstaaten, von denen -22- Staaten gleichzeitig zum Schengen Raum gehören.¹³ Seit Dezember 2008 setzt auch die Schweiz das Abkommen um, sodass die Bundesrepublik Deutschland landseitig keine Schengen- Außengrenze zu schützen hat. Damit finden an insgesamt 6000km Grenzlinie keine systematischen Grenzkontrollen mehr statt.

Diese Form der Europäisierung stellte die nationalen Entscheidungsinstanzen vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages vor das Problem, dass mit dem Wegfall der Grenzkontrollen auch die Filterfunktion der Grenze im Hinblick auf die Verfolgung grenzüberschreitender Kriminalität entfiel. Die Polizeilichen Statistiken dieser Zeit verdeutlichten, dass die Aufgriffszahlen im Bereich unerlaubt eingereister Ausländer an der Grenze im Zeitraum 1996 auf 1997 um etwa 30% gestiegen waren, an den Westgrenzen sogar um 270%. Dieser enorme regionale Anstieg wurde auf die Konzentration der Kontrollen an den Ostgrenzen zurückgeführt, sodass eine Verdrängung der Migrationsströme in Richtung der minderüberwachten Bereiche erfolgen konnte. (BTag/ 13/10790) Die Diskrepanz zwischen der Gewährung der Sicherheit auf der einen Seite und belegbar steigender Kriminalität auf der anderen Seite verursachte ein Problem, das zunehmend politische Relevanz erlangte. Die Kriminalstatistiken stellten einen unanfechtbaren Beleg für die zunehmenden Störungen der öffentlichen Sicherheit dar. Damit visualisierten sie den Missstand für die politische Entscheidungsebene, sodass eine politikinterne Thematisierung des

¹² Ausnahme bilden beispielsweise Großbritannien und Irland, die zwar EU- jedoch keine Schengenstaaten sind.

¹³ Folgende EU- Staaten gehören nach heutigem Stand nicht Schengen an: Zypern, Großbritannien, Irland, Rumänien und Bulgarien. Dafür partizipieren die Schweiz, Norwegen und Island als Non-EU- Staaten an den Schengener Übereinkommen.

Problems erfolgen musste. Gleichzeitig tangierte die steigende Zahl von Grenzstraf-taten auch das subjektive Sicherheitsgefühl betroffener Bürger- ein Umstand der, transportiert durch die Medien, Gehör in der Politik fand.

„Die Bürger der Europäischen Union haben das Recht, uneingeschränkt von einem Land ins andere zu reisen. Damit die EU ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bleiben konnte, lag es auf der Hand, dass Ausgleichsmaßnahmen gefunden werden mus-sen.“ (Schengen Tätigkeitsbericht 2005-2008)

Einzelne Mitglieder des Bundestages initiierten auf Grund der Entscheidungsbe-dürftigkeit am 26. Mai 1998 einen Policy- Prozess, der die Einführung der Schleier-fahndung als Ausgleichsinstrumentarium zur Verhütung grenzbezogener Strafta-ten zum Gegenstand hatte. Formuliert wurde dieses politische Programm im Ge-setzesentwurf zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes. Diese Vorlage hatte freilich nicht nur Befürworter, da seitens beteiligter Akteure die unterschiedlichst-en Interessen vorherrschten.

2.2.2 Widerstreitende Interessen- regional, national, supranatio-nal

regional

Um die regionalen Interessen deutlich darstellen zu können, muss in temporärer Hinsicht das Ende des Politikprozesses beleuchtet werden. Am 21. Dezember 2007 entfielen die Grenzkontrollen zu Polen und der Tschechei. Im Vorfeld dieser Er-weiterung des Schengen- Raums kam es zu großen Verunsicherungen in der Bevöl-kerung.

So berichteten die Medien zunehmend über die Angst der Bewohner in den Grenz-regionen vor steigender Kriminalität und Menschenhandel. Tatsächlich reichte die Bandbreite der Reaktionen nach Aussagen einzelner Bürger von Verbarrikadieren- gen der Schaufenster über Gründung von „Bürgerpolizeien “ bis hin zu einem Boom der Alarmanlagenindustrie. Sogar Bundespolizisten demonstrierten noch im No-vember 2007 in Frankfurt/ Oder, um auf die sich verändernde Sicherheitslage aufmerksam zu machen. Die Gewerkschaften wiesen im Rahmen verschiedenster Pressekonferenzen in Frankfurt/ Oder, Dresden und anderen Städten im Grenzge-biet unter dem Leitspruch “Offene Grenzen ja - keine Freifahrt für Terror und Kri-minalität” auf die Gefahren einer vorschnellen Osterweiterung hin.

Politisches Gehör fanden diese Stimmen etwa im Sächsischen Innenministerium, das noch vor der Grenzöffnung zwei Millionen Informationsblätter an die Bevölke-rung verteilte. Darin enthalten waren beispielsweise Empfehlungen zum Schutz des Eigentums und die Mahnung zur Wachsamkeit. Zu einem späteren Zeitpunkt

wurde deutlich gemacht, welch hohen Stellenwert die Zusammenarbeit der Landespolizei Sachsen mit der Bundespolizei einnimmt. So machte der damalige Sächsische Innenminister Dr. Buttolo auf einer Sitzung des Sächsischen Landtages deutlich:

„Unsere festgesetzten Zielrichtungen – wie gemeinsame Kontrollen auf den Autobahnen, auf den Bundesstraßen, Aufrechterhaltung des Fahndungsschleiers – basieren alle darauf, dass wir gemeinsam mit sächsischer und Bundespolizei zusammenarbeiten. Ich habe mich selbst in mehreren Gesprächen bei Bundesinnenminister Schäuble dafür eingesetzt, dass hier in Sachsen eine hohe Präsenz der Bundespolizei auch künftig gegeben ist.“ (Buttolo, 2008)

Die Interessen auf regionaler Ebene ergaben und ergeben sich größtenteils aus sich wandelndem Sicherheitsempfinden der Bevölkerung. Aus Angst vor einer Störung des bestehenden Status Quo durch die EU- Erweiterung wuchs der Wunsch nach Sicherheit. Zur Zielerreichung dienen sowohl die Präsenz der Polizei und damit auch der Bundespolizei, als auch angemessene und wirkungsvolle polizeiliche Kompetenzen.

national

Auf Bundesebene begann der Politikprozess bereits im Jahr 1998, also noch lange bevor an eine Grenzöffnung zu den Nachbarstaaten Polen und Tschechien zu denken war. Mit dem 1. Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes brachten die regierenden Fraktionen der CDU/CSU und der FDP am 26. Mai 1998 einen Vorschlag zur Lösung der dargelegten Problematik in den Bundestag ein. Der Entwurf sah vor, den §23 BPolG, die Identitätsfeststellung, tatbestandlich zu erweitern, indem sowohl die Kontrolle zur Verhütung grenzbezogener Straftaten im 30km- Gebiet, als auch die verdachtslose Kontrolle auf allen Bahnhöfen und Flughäfen im Bundesgebiet fortan möglich sein sollte. Die räumliche Erweiterung der Maßnahmen wurde in der Begründung zum Gesetzesentwurf wie folgt gerechtfertigt:

„Die Befugnisserweiterung zur Identitätsfeststellung über den 30-km-Grenzbereich hinaus auf die Verkehrseinrichtungen der Eisenbahnen des Bundes sowie der größeren Verkehrsflughäfen ist erforderlich, weil diese Verkehrseinrichtungen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise stehen.“ (BTag DS 13/10790)

Der Gesetzesentwurf wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet. Dabei ist festzuhalten, dass die Thematik `Grenzschutz` Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes und das Gesetz

daher als Einspruchsgesetz zu klassifizieren ist, eine Zustimmung des Bundesrates also nicht erforderlich war.

Nach Eingang im Bundesrat erfolgte eine Prüfung der Sachlage durch den Rechts- und Innenausschuss. Dieser gab zwei alternative Empfehlungen- Ablehnung oder Bedenken. Die ablehnende Haltung stützte sich auf drei Hauptgründe.

(1) Die Tatsache, dass die Polizeihöhe bei den Bundesländern liegt, begründete den Vorwurf, dass eine Kompetenzerweiterung für die Bundespolizei einen Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorgaben darstelle. Insbesondere wurde befürchtet, dass sich die Bundespolizei zu einer mit den Länderpolizeien konkurrierenden Sonderpolizei entwickelt und die strikte Begrenzung der Aufgaben nach und nach aufweicht. (BRat, DS 543/1/98) Dieser Hauptkritikpunkt ist selbstverständliche Konsequenz im Hinblick auf die Zusammensetzung des Bundesrates, dessen Mitglieder sich aus Vertretern der sechzehn Bundesländer rekrutieren.

(2) Die beabsichtigte Kontrolle ohne Verdachtsmomente stieß auf erhebliche Bedenken im Hinblick auf den Vertrauensschutz und die Wahrung der Verhältnismäßigkeit als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips. Der Datenschutzbeauftragte des Bundes positionierte sich aus diesem Grund ebenfalls deutlich gegen die Regelung.

(3) Befürchtet wurde insbesondere die Diskriminierung ausländischer Bürger, da diese durch ihr andersartiges Aussehen vornehmlich Adressat solcher Kontrollen werden könnten. Dieser Umstand wurde als Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes gerügt.

(4) Darüber hinaus wurde ein Verstoß gegen das Schengener Durchführungsübereinkommen geltend gemacht, da es keine Ersatzgrenzkontrollen geben dürfte, eine solche Generalermächtigung jedoch tauglich sei um „den Schlagbaum durch die Polizeikelle zu ersetzen.“ (Heesen, 2002: 641)

In der 727. Sitzung des Bundesrates beschlossen die damaligen Mitglieder daher, erhebliche Bedenken gegen die Gesetzesänderung geltend zu machen.

Auch der Bundestag hatte den Entwurf seiner Zeit durch Rechts- und Innenausschuss prüfen lassen. Sowohl die oppositionellen Fraktionen der Bündnis 90/Die Grünen und der Linken, als auch angehörte Sachverständige zweifelten an der Rechtmäßigkeit des Grundrechtseingriffs und der Kompetenzerweiterung.

Daher bemühte sich die Entscheidungsebene im Fortgang des Verfahrens, durch eine Änderung des Gesetzestextes einen Konsens zu schaffen. (BTag DS 13/11159) Vorgeschlagen wurde stattdessen, anstelle der bereits dargestellten Erweiterung des §23 BPolG eine neue Vorschrift einzuführen- die lageabhängige Befragung nach §22(1)a BPolG. Nach dem Wortlaut des Gesetzestextes war eine Kontrolle auf Bahnhöfen und Flughäfen nicht mehr gänzlich ohne Verdacht möglich; vielmehr bedarf es nun Lageerkennnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung, dass dort un-

erlaubte Einreisen stattfinden. Außerdem enthielt die Empfehlung eine Klausel, die bestimmte, dass die Befugnis am 31. Dezember 2003, also nach etwa fünf Jahren, außer Kraft treten sollte.

Im weiteren Verfahren folgte der Bundestag dieser Beurteilung und auch der Bundesrat stimmte dem Gesetzesentwurf auf Grund der Änderungen zu. Die Maßnahme sollte vor Ablauf der Frist im Hinblick auf den polizeilichen Erfolg umfassend evaluiert werden.

Sichtbar werden anhand dieses Falles die Bemühungen des Bundestages, Akzeptanz für ein Vorhaben zu finden, das sich verfassungsrechtlich auch mittels hierarchischer Steuerung über die Köpfe aller hinweg durchsetzen ließe. Das im ersten Teil der Arbeit bereits beschriebene Regieren „Im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf, 2000) findet mit dieser Tatsache ein praktisches Beispiel. Die gewählte Interaktionsform entspricht zwar nicht der der Verhandlung, dennoch sind Tendenzen eines „kooperativen Staates“ insofern erkennbar, als dass die Empfehlungen der Sachverständigen beachtet wurden und zu einer Änderung des ursprünglichen Gesetzesentwurfes führten.

Neben den Akteuren des „politisch institutionellen Umfeldes“ (Lange, 2006) waren auch Kritiker in den Reihen der Bürgerrechtsgruppen zu finden. Maurer und Kant argumentieren, dass mit einer Verlagerung der Befugnisse aus dem räumlichen Bereich des Grenzgebiets die Aufgaben eines traditionellen Grenzschutzes immens überschritten werden. (Maurer/ Kant, 2008) Insbesondere die Einführung einer „verdachtsunabhängigen“ Maßnahme führte zu einem starken Diskurs im Hinblick auf die Frage „Mehr Sicherheit durch weniger Freiheit?“ (Kutscha, 2008:315)¹⁴ Im Grundrechtebericht¹⁵ 1998 fand sich daher ein Aufsatz zum Thema Schleierfahndung, der unterstrich, dass Termini wie „Gefahr“, „polizeilicher Verdacht“ oder „Störer“ neben handlungsermöglichenden eben auch freiheitssichernde Funktionen verkörpern. (Grundrechtebericht 1998: 216)

Anhand der Darstellung wird deutlich, dass sich auf Bundesebene drei kollidierende Interessen gegenüberstanden- zum einen die Erhaltung der Inneren Sicherheit in Anpassung an die äußerlich einwirkenden Umstände, dagegen die Wahrung der Freiheitsrechte der Bürger und zuletzt das Bestreben der Bundesländer um Kompetenz- und letztlich Machterhalt.

¹⁴ Aktuell erhält diese Frage Relevanz in Bezug auf die vorherrschende terroristische Bedrohungslage, die aus freiheitsrechtlicher Sicht ein policy window für zahlreiche Kompetenzerweiterungen der Polizei öffnete und damit für Bürgerrechtler die Gefahr begründet, sukzessive einen Überwachungsstaat zu formieren.

¹⁵ Hrsg. ist ein Zusammenschluss von Bürgerrechtsbewegungen (Humanistische Union, Pro Asyl, etc.) und Vereinigungen kritischer Juristen

supranational

Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur EU Verordnung 562/2006, bekannt als Schengener Grenzkodex, traten auch in den Reihen der EU- Institutionen stark divergierende Interessen zu Tage. Die Europäische Kommission nahm dabei eine besonders kritische Haltung gegenüber nationalen Regelungen zur Schleierfahndung ein. 2004 übergab sie einen Vorschlag für oben genannte Verordnung an den Europäischen Rat. Die Vorlage sah vor, dass die Mitgliedsstaaten keine Rechtsvorschriften erlassen dürfen, deren Regelungsinhalt sich ausschließlich auf den Grenzraum bezieht und eine stichprobenartige Kontrolle erlaubt, die es in anderen Teilen des Hoheitsgebiets unter diesen Voraussetzungen nicht gäbe. Lediglich Kontrollen, die nach Häufigkeit und Intensität denen entsprechen, die im gesamten Staat durchgeführt werden, sind nach dieser Auffassung statthaft. (KOM(2004)391: 34) Unter diesen Gesichtspunkten wäre die Kontrolle zur Verhütung grenzbezogener Straftaten im Grenzgebiet gemäß §23 (1) Nr. 3 BPolG nicht zulässig. Neben den deutschen Gesetzen sieht auch die französische Strafprozessordnung verdachtsunabhängige Kontrollen im 20km- Gebiet vor, die nach Ansicht der Kommission ebenfalls als unzulässig zu erachten wären. Hintergrund dieser Argumentation ist die Dissonanz zwischen dem Ideal eines geeinten Europas ohne Grenzen und der Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten diesen Leitgedanken mittels weitreichender Kontrollbefugnisse und deren systematischer Anwendung aushöhlen könnten.

Im weiteren Rechtssetzungsverfahren wurde der Empfehlung der Europäischen Kommission durch den Europäischen Rat nicht gefolgt, sodass Art. 21 des Schengener Grenzkodex nunmehr stichprobenartige Kontrollen ausdrücklich erlaubt, solange sie nicht die Wirkung von Grenzübertrittskontrollen entfalten. Diese Entscheidung verwundert angesichts der Zusammensetzung dieses Gremiums nicht, da die Stimmberechtigung im Wesentlichen bei den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten liegt. In vorliegender Sache spielt die Erhaltung eines Teils nationaler Souveränität eine Rolle, nämlich die Ausgestaltung des Schutzes der Territoriumsgrenzen. Der engen Sichtweise der Europäischen Kommission wurde daraus resultierend aus eigenen, nationalen Interessen nicht gefolgt.

Zu diesem Ergebnis kam 2010 auch der Europäische Gerichtshof, der über die französischen Regelungen zur Schleierfahndung zu entscheiden hatte. In seiner Urteilsbegründung führt er aus, dass gefahrenunabhängige Kontrollen im Grenzbereich mit dem Schengener Grenzkodex vereinbar sind und die örtliche Beschränkung auf einen 20-km Grenzraum den getroffenen Maßnahmen nicht per se die Wirkung von Grenzkontrollen zuschreibt. Verpflichtend wirkt jedoch die Forderung des Gerichtshofs an die nationalen Gesetzgeber, ermessenleitende Vorschriften zu erlassen, die durch Regelungen über die Erforderlichkeit der Kontrollmaß-

nahmen zur Erhöhung der Rechtssicherheit beitragen. (Graf Vitzthum, 2010) Auf europäischer Ebene stehen sich damit im Wesentlichen zwei Hauptinteressen gegenüber- zum einen das Leitbild eines vereinten Europas, zum anderen jedoch die Wahrung staatlicher Souveränität der Mitgliedsstaaten.

Aufgezeigt wurden die divergierenden Interessen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene in Bezug auf die Implementation der rechtlichen Grundlage für die Schleierfahndung. Auch im weiteren Politikprozess spielen diese Bestrebungen eine wichtige Rolle, da die bundespolizeiliche Regelung zur Schleierfahndung per Gesetz befristet war und eine Entfristung wiederum eines neuen Gesetzgebungsaktes unter Beteiligung widerstreitender Akteure bedurfte. Im Folgenden soll der Fortgang der Politikentwicklung dargestellt werden.

2.2.3 Entwicklungen- von der erstmaligen Implementation bis zur Evaluierung

Die bundespolizeiliche Schleierfahndung sollte gemäß des implementierten Gesetzes zur 1. Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes mit Ablauf des Jahres 2003 außer Kraft treten. Als letzte Phase im Politikprozess knüpfte die Evaluierung an das abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren an.

Die Evaluierung versteht sich als Prüfung, ob die mit der Implementation des Politikprogramms intendierten Ziele erreicht worden sind, also ob „Soll-“ und „Ist“-Zustand kongruent sind. Feste Analyse Kriterien gibt es dabei nicht, ein Umstand, den Kritiker als Gefahr darstellen. Sie führen aus, dass Regierungen dazu neigen, unklare Zielvorgaben zu machen, um in Folge des Mangels an „Messbarkeit“ einem Scheitern vorzubeugen. Daneben stellen sie fest, dass Beurteilungen von Politikprogrammen oftmals interessengefärbt erfolgen und Evaluierungen damit insgesamt von einer spezifischen Rationalität geprägt sind. (Jann/ Wegrich, 2003)

Der Bundestag stellte in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion PDS bereits im Jahr 2000 die relevanten Evaluierungskriterien für die Schleierfahndung dar.

„Grundlage ist die Auswertung der Entwicklung der Zahl festgestellter unerlaubter Einreisen sowie sonstiger festgestellter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit unerlaubten Einreisen. Darüber hinaus werden die praktischen Erfahrungen bundesweit zusammengeführt und bewertet. Dazu zählen auch die Reaktionen in der Öffentlichkeit einschließlich der Beschwerden.“ (BTag, DS 14/4485)

Neben statistischen Erhebungen über Aufgriffe als messbare Fakten sollten demnach auch die praktischen Erfahrungen der Polizeibeamten und der Öffentlichkeit einbezogen werden.

Das Bundesministerium des Innern gab im August 2003 einen ersten Evaluierungsbericht heraus. Darin wird die Schleierfahndung als unverzichtbares Instrument zur Verhinderung der unerlaubten Einreise und der seit dem Jahr 2001 vorherrschenden terroristischen Bedrohungslage angesehen. (Btag DS 15/1560). Eine Verlängerung der Befugnisnorm um weitere fünf Jahre wurde auf Grund der positiven Wirkungen und im Hinblick auf die bevorstehende EU- Osterweiterung gefordert. Der Gesetzgeber folgte diesem Vorschlag und befristete die Schleierfahndung ein weiteres Mal bis zum Ende des Jahres 2007. Auch vor Ablauf dieser Frist wurde ein Bericht vorgelegt. Untermauert mit Zahlen wurde dargelegt, dass die Bundespolizei im Zeitraum von 1999 bis 2006 über 2,5 Millionen lageabhängige Befragungen durchführte und daraus mehr als 280000 polizeilich relevante Feststellungen resultierten. Etwa 10 Prozent dieser Fälle entfielen auf die Feststellung unerlaubt Einreisender oder Aufhältiger. Dem Evaluierungsbericht des Bundesministeriums des Innern zu Folge erzielte demnach jede neunte Kontrolle einen Fahndungserfolg. Auf Grund dieser Zahlen sollte die Schleierfahndung erneut als wichtige und richtige Gesetzesgrundlage verstanden werden.

Kritik wurde an beiden Evaluierungsberichten geübt. So bemängelte die Opposition seiner Zeit prävalent die Zuständigkeitszuweisung für die Fertigung des Evaluierungsberichts an den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Dadurch kam es in erster Linie zum Vorwurf der Schönfärberei. Sowohl FDP als auch die damalige PDS forderten einen Bericht durch eine unabhängige Stelle. Des Weiteren wurden die bereits zu Beginn des Politikprozesses eingebrachten Zweifel wiederholt, etwa der Ausbau der Bundespolizei zu einer Superpolizei oder die Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit durch Diskriminierung. (Btag, Prot. 16/94) Auch der Datenschutzbeauftragte des Bundes rügte die Praxis der Regierung. Neben inhaltlichen Kritikpunkten mahnte er auch formale Fehler, etwa die nicht rechtzeitige Beteiligung seiner Person an.

Die Regierungsparteien der damaligen Großen Koalition unterstrichen jedoch die Erfolge der Schleierfahndung.

„Illegale Migration, Schleusungskriminalität und Menschenhandel haben sich zunehmend als dynamische Prozesse mit räumlichen und zeitlichen Wellenbewegungen erwiesen, deren Gefahrenpotentiale an den Grenzen weder kulminieren noch abrupt dort enden, sondern – auch nach verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten – sich in unterschiedlichen Stärken im gesamten Binnenland realisieren. Ein wirksamer Schutz muss dieser Dynamik Rechnung tragen.“ (Btag DS 16/4665)

2007 endete der Policy- Prozess daher durch hierarchische Steuerung in Form eines Mehrheitsentscheidungs mit der Entfristung der Regelung.

3. Fazit

Den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zugrundegelegt, initiierten die Entwicklungen in der europäischen Zusammenarbeit den Politikprozess. Die vorwiegend staatsnahen Akteure sahen ihre Interessen zum einen in der Wahrung der Inneren Sicherheit in Anpassung an die Umwelteinflüsse, zum anderen jedoch auch im Erhalt der Kernelemente föderalistischer Kompetenzverteilung und in der Wahrung der Freiheitsrechte. Der Staat gründete seine Entscheidungen auf Interaktionsmodi, die Anteile hierarchischer Steuerung, aber auch solche mit Verhandlungscharakter enthielten. Vorgegeben werden relevante Akteure des Politikfelds Innere Sicherheit und deren Zusammenwirken durch verfassungsrechtliche Regelungen zu Gesetzgebungszuständigkeiten und formalen Verfahrensregelungen, angefangen bei Verteilung der Gesetzesinitiativrechte bis hin zu relevanten Mehrheitsverhältnissen in Abstimmungen. Diese ineinander wirkenden Bausteine des Ansatzes von Mayntz/ Scharpf brachten schließlich eine politische Entscheidung hervor, namentlich die Implementation der bundespolizeilichen Schleierfahndung. Auch in Zukunft bleibt zu beobachten, wie die getroffene Entscheidung auf sich ändernde äußere Einflüsse und das beschriebene Politikproblem wirkt. Betrachtet man einen Policy-cycle bildlich, so ist ständig zu evaluieren, ob das gewählte Mittel noch tauglich ist, auftretende Probleme zu lösen. Anderenfalls wird ein neuer Politikprozess initiiert.

Die Verbindung von Ursache und Folge hat weder Anfang noch Ende.

Tolstoi

Literaturverzeichnis

Bundesministerium des Innern Der erweiterte Schengenraum- eine Bilanz für Deutschland [Bericht]. - 2009.

Baumgartner Sabrina Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone [Buch]. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

Becker Florian Forschungsbericht: Kooperation von Staat und Gesellschaft: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für vertragliche Vereinbarungen im Gesetzgebungsverfahren [Bericht]. - [s.l.] : Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, 2004.

Bundesrat Empfehlungen der Ausschüsse zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes // Drucksache 543/1/98. - 1998.

Czada Roland Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse // Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag . - Balsthal : [s.n.], 1997.

Datenschutzbeauftragter des Bundes, Peter Schaar Tätigkeitsbericht [Bericht]. - 2004.

Deutscher Bundestag Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes // Drucksache 13/10790. - 1998a.

Deutscher Bundestag Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) // Drucksache 13/11159. - 1998b.

Deutscher Bundestag Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, Verdachtsunabhängige Personenkontrolle (Schleierfahndung) durch den Bundesgrenzschutz // Drucksache 14/4485. - 2000.

Deutscher Bundestag Antrag, Bundesgrenzschutz für die EU-Osterweiterung tauglich machen // Drucksache 15/1328. – 2003a.

Deutscher Bundestag Entwurf eines Gesetzes zur wirksamen Bekämpfung organisierter Schleuserkriminalität // Drucksache 15/1560, 2003b.

Deutscher Bundestag Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes // Drucksache 16/4665. – 2007a.

Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/94 [Konferenz]. – 2007b.

Feltes Thomas Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten [Buchabschnitt] // Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Fakten, Theorien und Folgen / Buchverf. Lange Hans-Jürgen. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

Frevel Bernhard/ Groß, Herrmann Polizei ist Ländersache [Buchabschnitt] // Die Politik der Bundesländer / Buchverf. Hildebrandt Achim. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

Graf Vitzthum Nikolaus Schengener Grenzkodex gestattet Schleierfahndung [Artikel] // European Law Reporter. - Luxemburg : Radical Brain Verlag, 2010. - Juli/August 2010.

Heesen Dietrich/ Hönle, Jürgen/ Peilert, Andreas Kommentar Bundesgrenzschutzgesetz [Buch]. - [s.l.] : Verlag deutsche Polizeiliteratur, 2002.

Heinrich Stephan Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien [Buch]. - [s.l.] : LIT Verlag, 2007.

Heinrich Stephan/ Lange, Hans- Jürgen Erweiterung des Sicherheitsbegriffs [Buchabschnitt] // Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Fakten, Theorien und Folgen / Buchverf. Lange Hans- Jürgen. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

Heinrich Stephan/Lange, Hans-Jürgen Kriminalpolitik, politische Steuerung und wissenschaftliche Politikberatung [Buchabschnitt] // Systemanalyse als Reformstrategie / Buchverf. Lange Hans-Jürgen. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

Jann Werner/ Wegrich, Kai Phasenmodelle und Poiltikprozesse: Der Policy Cycle [Buchabschnitt] // Lehrbuch der Politikfeldanalyse / Buchverf. Schubert Klaus/ Bandelow, Nils C.. - [s.l.] : Oldenbourg Wirtschaftsverlag Gmb, 2003.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen // Drucksache KOM(2004) 391. - Brüssel : [s.n.], 2004.

Köppl Stefan Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen: konzeptionelle Überlegungen [Buchabschnitt] // Staat und Gesellschaft- fähig zur Reform? / Buchverf. Wolf Klaus Dieter. - [s.l.] : NOMOS, 2007.

Kutscha Martin Innere Sicherheit und bürgerrechtliche Freiheit. Von der "Rettungsfolter" bis zur elektronischen Rundumüberwachung. [Buchabschnitt] // Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Fakten, Theorien und Folgen / Buchverf. Lange Hans- Jürgen. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

Lange Hans- Jürgen Wörterbuch zur Inneren Sicherheit [Buch]. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Lange Hans- Jürgen Innere Sicherheit in Bund, Ländern und Kommunen [Buchabschnitt] // Auf der Suche nach neuer Sicherheit- Fakten, Theorien und Folgen. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

Maurer Albert/ Kant, Martina Vergrenzung des Inlands [Artikel] // Bürgerrechte und Polizei. - 2008. - 1/2008.

Mayntz Renate/ Scharpf, Fritz W. Policy Making in the German bureaucracy [Buch]. - [s.l.] : Elsevier, 1975.

Meyer Hendrik Terror und Innere Sicherheit: Wandel und Kontinuität staatlicher Terrorismusbekämpfung [Buch]. - [s.l.] : Schöningh, K., 2006.

Möllers Martin/ van Ooyen Robert Christian Demokratie und Polizei [Artikel] // Europäisierung und Internationalisierung der Polizei. - [s.l.] : Verlag für Polizeiwissenschaft, 2000. - Sonderdruck.

Müller-Heidelberg Till/Finckh, Ulrich/ Narr, Wolf- Dieter/ Pelzer, Marei Grundrechtreport [Buch]. - [s.l.] : Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1998.

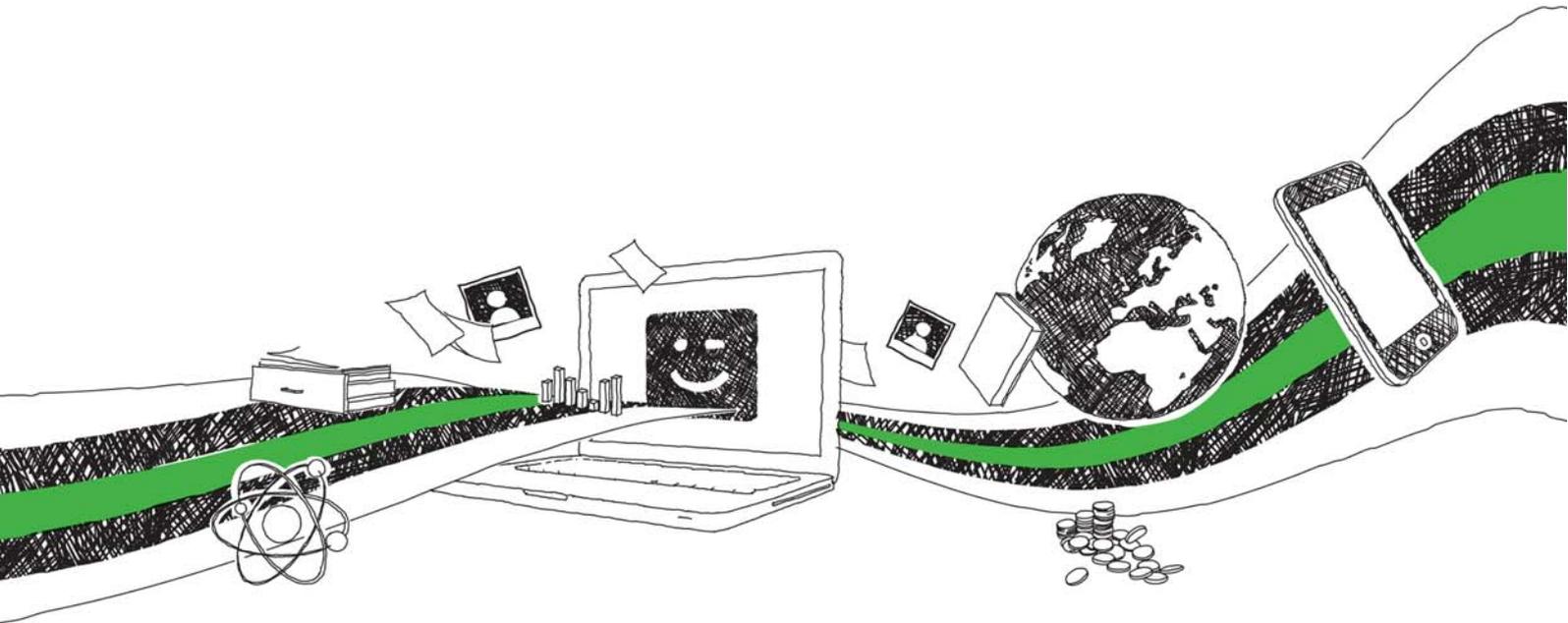
Scharpf Fritz W. Interaktionsformen [Buch]. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2000.

Schneider Volker Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung [Buchabschnitt] // Lehrbuch der Politikfeldanalyse / Buchverf. Schubert Klaus/ Bandelow, Nils C.. - [s.l.] : Oldenbourg Wirtschaftsverlag GmbH, 2003.

Wagner Wolfgang Akteurzentrierter Institutionalismus [Buchabschnitt] // Theorien der europäischen Integration / Buchverf. Bieling Hans- Jürgen. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Wiberg Matti Veto Players in Legislative Games: Fake and Real [Buchabschnitt] // Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler / Buchverf. Ganghof Steffen/ Hönnige, Christoph/ Stecker, Christian. - [s.l.] : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren

