

civil liberties and police

Deutsche Ausgabe

---

# CILIP

---

newsletter  
on civil liberties  
and police development

informationsdienst:  
bürgerrechte  
und polizeientwicklung

---

No.: 2 — Januar/Februar 1979

---

Forschungsergebnisse zum tödlichen Schußwaffengebrauch der  
Polizei

*Issue in the study of police use of deadly force*

Auf- und Ausrüstung von Militär und Polizei in Afrika und Asien  
durch die BRD

*The arming equipping of the military and police in Africa and Asia  
by the FRG*

Parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste? (BRD)

*Parliamentary control of the intelligence agencies! (FRG)*

Probleme und Erfahrungen mit dem Freedom of Information Act  
Ein Interview mit J. Shattuck

*Problems and experiences with the Freedom of Information Act  
An interview with J. Shattuck (U.A.C.L.U.)*

Das Recht auf freien Zugang zu Informationen - Gesetzgebungslücken

*The right of free access to information - a legislative review*

---

HERAUSGEBER: A.FUNK - H.BUSCH - W.-D.NARR - F.WERKENTIN - Th.v.ZABERN - U.KAUSS

REDAKTION: F.WERKENTIN

IN DEM NEWSLETTER WERDEN INFORMATIONEN, NACHRICHTEN, DATEN UND ANALYSEN  
ZU FOLGENDEN THEMENBEREICHEN PUBLIZIERT:

- I     METHODISCHE PROBLEME DER POLIZEIFORSCHUNG
- II    STRUKTURDATEN ZUR POLIZEIENTWICKLUNG IN WESTEUROPA
- III   RECHTSENTWICKLUNG
- IV    POLIZEI IN AKTION
- V     POLIZEI IN EUROPA
- VI    POLIZEIHILFE FÜR DIE DRITTE WELT
- VII   ÖFFENTLICHE KONTROLLE DER POLIZEI
- VIII  SCHAFFUNG EINER KRITISCHEN ÖFFENTLICHKEIT
- IX    FALLSTUDIEN
- X     DOKUMENTATION
- XI    ANFRAGEN, KOOPERATIONSMÖGLICHKEITEN, KONTAKTE

DER CILIP-NEWSLETTER ERSCHEINT JEWEILS IN EINER ENGLISCHEN UND EINER  
DEUTSCHEN AUSGABE DREIMAL PRO JAHR

JEIS PRO EINZELHEFT: DM 6.-- PLUS VERSANDSPESEN  
ABONNEMENT: PERSONEN DM 20,- INCL. VERSANDKOSTEN  
              INSTITUTIONEN DM 30,- INCL. VERSANDKOSTEN

---

REDAKTIONSADRESSE: CILIP

c/o Berghof-Stiftung für Konfliktforschung  
Winklerstr. 4a  
1000 Berlin 33

---

Postscheckamt BlnW: Sonderkonto CILIP, Th.v.Zabern, Berlin  
Nr. 29 01 02 - 102

## EDITORIAL

### Informationsfreiheit, Schutz der Privatsphäre und staatliche Geheimhaltung

Das Private wird immer privater, das Öffentliche immer öffentlicher, mit dieser Formel glaubte der Soziologe Simmel in den 20er Jahren kulturelle Entwicklungen skizzieren zu können. Unsere heutigen Erfahrungen mit den Schutzmöglichkeiten des Bürgers vor einem ungehemmten Zugriff auf seine Daten und "Geheimnisse" einerseits und den wachsenden Bergen vertraulichen, geheimen und streng geheimen Papiers und Wissens im öffentlichen Bereich, insbesondere in der Bürokratie, lassen uns heute an den Optimismus Simmels zu recht zweifeln.

Dem Sicherheit sbereich kommt im Prozeß der "Veröffentlichung des Privaten" und der Beschränkung der öffentlichen Willensbildung durch ausgedehnte Geheimhaltung eine Schlüsselstellung zu. Mit dem Argument, es würden Sicherheitsbelange berührt, können Geheimdienst und Polizei praktisch unbegrenzt Daten über Bürger sammeln, erheben, systematisieren und zu Psychogrammen verarbeiten. Die Möglichkeit jedoch für die betroffenen Bürger, sich gegen einen solchen Zugriff zu wehren, gegen inhaltliche Fehler in staatlichen Dossiers vorzugehen, oder sich um ein Ende der staatlichen Maßnahmen bzw. Vernichtung der Dossiers zu bemühen, sind gering. Der offizielle Verweis auf die Datenschutzbeauftragten kann eigentlich nur als Zynismus begriffen werden, denn dieser hat gegenüber den Sicherheitsbehörden nur die Möglichkeit, Auskunft zu erbitten, ohne daß er selbst die behördlichen Argumente überprüfen und ggf. Druck auf die Sicherheitsbehörden ausüben könnte.

Die Sicherheitsbehörden entziehen sich ihrerseits mit den vielfältigsten Argumenten der Nachprüfung ihrer Handlungen bzw. der von ihnen gefilterten Informationen. Seit zwei Jahren etwa - um hier nur eines der in unserer

Forschungspraxis schon gesammelten Beispiele aufzugreifen - suchen wir genaue Daten über die Zahl der von der Polizei erschossenen Bürger. Während die Zahlen der seit 1945 erschossenen Polizisten bei jedem Pressereferenten von Polizei und Innenministerien zu erhalten sind, erwies es sich bis jetzt als unmöglich, die anderen Daten zu bekommen. Obwohl wir nach einjährigem Recherchen herausbekommen haben, daß das von der Bürokratie kürzlich auch noch gegenüber den Reportern der Illustrierten Stern vorgeschobene Argument, man besitze solche Statistiken nicht, falsch ist, sind wir noch nicht viel weiter. Denn nun werden uns die Daten verweigert, weil sie nur für den internen Dienstgebrauch bestimmt sind.

Die Beispielreihe könnte beliebig fortgesetzt werden, doch es geht hier nicht darum, Klage zu führen über Forschungsbehinderung, sondern darum, Mittel und Wege zu finden, daß für den Bürger wie den Journalisten und Wissenschaftler gleichermaßen wichtige Problem des Datenschutzes und der Informationsfreiheit einer bürgernahen Lösung zuzuführen.

Bis jetzt ist der Kampf um den Schutz der Privatsphäre und die Freiheit der Information noch weitgehend die Sache einzelner gewesen, etwa des Kasseler Hans Roth, der das Problem der Datensammlung durch die Sicherheitsbehörden vor das Verfassungsgericht gebracht hat. Wir werden demnächst in CILIP darüber berichten. Doch solche Einzelaktionen reichen nicht aus, eine Politisierung des Problems tut not. Wir wollen, indem wir das Thema der Informationsfreiheit und des Schutzes der Privatsphäre in dieser Nummer mit einem Interview mit dem Bürgerrechtsanwalt Shattuck von der American Civil Liberties Union und einem allgemeinen Überblick über den Stand der Datenschutzgesetzgebung in verschiedenen europäischen Ländern und den USA aufgreifen, mit dazu beitragen, daß eine Diskussion dieses Themas in Gang kommt.

INHALT

	Seite
	1
I	Methodische Probleme der Polizeiforschung
	<i>Dana und Paul Takagi</i>
	Forschungsergebnisse zum tödlichen Schuß-
	waffengebrauch der Polizei ..... 2
II	Strukturdaten zur Polizeientwicklung in
	Westeuropa
	Personalstärke der Polizeien des Bundes
	und der Länder (1. Juli 1977) ..... 8
III	Rechtsentwicklung
	Zum Stand der Verabschiedung des Muster-
	entwurfs für ein einheitliches Polizei-
	gesetz ..... 10
	Die Verabschiedung des ME in Bayern
	Ein Interview mit dem bayerischen SPD-Land-
	tagsabgeordneten J. Schmolcke ..... 14
IV	Polizei in Aktion
	Wenn die Polizei demonstriert (Frankreich) ... 17
	Das "Black-Dog"-Syndrom ..... 18
V	Polizei in Europa
	Konferenz der EG-Justizminister
	Zusammenarbeit Schweiz - BRD ..... 19
VI	Polizeihilfe für die Dritte Welt
	Auf- und Ausrüstung von Militär und Polizei
	in Afrika und Asien durch die BRD ..... 20
	Neues Ausrüstungsprogramm der BRD ..... 22
VII	Öffentliche Kontrolle der Polizei
	Parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste?
	(BRD) ..... 23
	Probleme und Erfahrungen mit dem Freedom of
	Information Act
	Ein Interview mit J. Shattuck ..... 26
	<i>Utemaria Bujewski/S.A. Barram (Mitglied der HU,</i>
	<i>LV Berlin)</i>
	Das Recht auf freien Zugang zu Informationen
	- Ein Gesetzgebungsüberblick - ..... 33
X	Dokumentation
	Englischer Text des Freedom of Information
	Act der USA ..... 44
XI	Anfragen, Kooperationsmöglichkeiten, Kontakte 46

Mitarbeiter dieser Ausgabe: *S.A. Barram, Ute Bujewski,*  
*Heiner Busch, Albrecht Funk,*  
*Udo Kauß, W.-D. Narr, Rüdiger*  
*Sawallisch, Dana und Paul Takagi,*  
*Falco Werkentin, Thomas von Zabern*

## I. METHODISCHE PROBLEME DER POLIZEI- FORSCHUNG

### USA:

*Dana und Paul Takagi*

#### FORSCHUNGSERGEBNISSE ZUM TÖDLICHEN SCHUSSWAFFENGEBRAUCH DER POLIZEI

*Paul Takagi lehrt an der Universität von Kalifornien in Berkeley und ist Mitherausgeber der Zeitschrift "Crime and Social Justice". Dana Takagi studiert in Berkeley Soziologie. Dies ist die überarbeitete Fassung einer Untersuchung, die auf dem Jahrestreffen der "National Black Police Association" in Chicago, August 1978, vorgetragen wurde. (Von der Redaktion gekürzt)*

Noch 1971, als in den Vereinigten Staaten die bisherige Jahreshöchstzahl von 412 durch die Polizei getöteten Bürgern gemeldet wurde, gab es zu diesem Thema nicht mehr als eine Handvoll empirischer Untersuchungen. Die beste zu diesem Zeitpunkt war die 1963 von Gerald Robin veröffentlichte Studie.<sup>1)</sup> Robin errechnete die Todesrate nach Rassen und war der erste, der feststellte, daß Schwarze in einem alarmierend hohen Ausmaß von der Polizei getötet wurden. Er verglich das Verhältnis von durch die Polizei getöteten Schwarzen mit Weißen in mehreren Städten. Das Verhältnis von getöteten Schwarzen zu Weißen war in Akron 5,8 : 1; Chicago 7,4 : 1; Boston 25,2 : 1 und in Milwaukee mit 29,5 : 1 unglaublich hoch. Die einzige in dieser Studie untersuchte Stadt des Südens war Miami mit einem Verhältnis von 8,8 : 1. Die Studie zeigt, daß es in den einzelnen Städten unterschiedliche Todesschußraten gibt. Darin liegt ihre Bedeutung. Die nördlichen Städte, einschließlich "der Stadt der brüderlichen Liebe", Philadelphia, in der auf einen getöteten Weißen 21,9 Schwarze kamen, haben höhere Raten getöteter Schwarzer als zumindest eine südliche Stadt, Miami. Bestätigt werden die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Städten durch andere, seitdem veröffentlichte Studien.<sup>2)</sup> Eine der größten Schwierigkeiten derartiger Studien liegt in der Tatsache, daß der Wissenschaftler auf Daten von Polizeibehörden angewiesen ist, diese jedoch häufig verweigert werden.

Auch das FBI (Federal Bureau of Investigation) sammelt diese Daten, macht sie der Öffentlichkeit jedoch gleichfalls nicht zugänglich. Aus diesem Grunde wissen wir nicht, ob die Ergebnisse von Robin aus dem Jahre 1963 weiterhin gelten oder ob sie sich in den letzten fünfzehn Jahren verändert haben.

Seit 1971 sind einige Studien über dieses Thema erschienen, vermutlich angeregt durch die beispiellos hohe Anzahl getöteter Bürger in diesem Jahr. An diesen Studien ist vor allen Dingen zu kritisieren, daß sie es versäumt haben, die Rassenzugehörigkeit als eine erklärende Variable in die Analyse miteinzubeziehen. So untersuchten z.B. Milton et al. (im folgenden "The Police Foundation Report") den polizeilichen Schußwaffengebrauch mit Todesfolge in Birmingham, Oakland, Portland, Kansas City, Indianapolis, Washington D.C. und Detroit, wobei sie die Anzahl der schwarzen Todesopfer mit der Rate wegen Verbrechen inhaftierter Schwarzer verglichen.

Obwohl sie es versäumten, die Todes- und Inhaftierungsrate der Schwarzen mit der der Weißen zu vergleichen, kommen sie zu dem Schluß, daß "der Prozentsatz durch die Polizei getöteter Schwarzer unverhältnismäßig hoch ist im Vergleich mit dem schwarzen Bevölkerungsanteil; er stimmt jedoch annähernd mit der Rate wegen Verbrechen inhaftierter Schwarzer überein."<sup>4)</sup>

Diese Schlußfolgerung ist sehr problematisch. Um zu dem zitierten Schluß zu kommen, müßten die Wissenschaftler die Inhaftierungsraten und die durch Polizeikugeln verursachten Todesraten genauer überprüfen. Darüberhinaus lassen die präsentierten Ergebnisse durchaus nicht den Schluß zu, daß Schwarze, nur weil sie öfter wegen schwerer Verbrechen inhaftiert waren, auch mehr Todesopfer stellen müssen.

Anhand des Police Foundation Report's wird diese Kritik noch deutlicher. Eine Korrelation zwischen polizeilichen Todesschußsen und der Rate schwerer Verbrechen wird von den Wissenschaftlern nicht gefunden. Sie erklären hierzu, daß

"dies nicht überraschend ist angesichts der Tatsache, daß eine beträchtliche Anzahl von Erschießungen in Verbindung mit weniger schweren Vergehen, die nicht

in der Rate der schweren Verbrechen erfaßt sind, vorkommen." 5)

Es gibt nach dieser Studie also keine Beziehung zwischen der Häufigkeit tödlichen Schußwaffeneinsatzes seitens der Polizei und den Kriminalitätsraten, der Größe einer Stadt und der Polizeidichte.

Vorhergehende Studien haben gezeigt, daß polizeiliche Todesschüsse häufig bei inneren Unruhen und in Fällen von geringfügigeren Auseinandersetzungen zwischen Polizisten und Zivilisten erfolgen. So berichtet Kobler z.B., daß 30% der durch die Polizei getöteten Bürger nicht in strafbare Handlungen verwickelt waren. 6)

Einer Studie Knoohuizens et al. zufolge geschah ein Drittel aller Erschießungen durch die Polizei unter höchst fragwürdigen Umständen. 7) Selbst die Police Foundation

Hierzu befragte ein Reporter der "St. Louis Post Dispatch" Polizeibeamte und schrieb:

"Polizeibeamte weisen diesen Standpunkt als absurd zurück. Schwarze werden getötet, weil auch mehr von ihnen inhaftiert werden als Weiße." 9)

Takagi untersuchte über einen bestimmten Zeitraum nationale Trends in Fällen von Mord durch die Polizei an männlichen Bürgern, wobei er die Rassenzugehörigkeit mit überprüfte und kam zu dem Ergebnis, daß zehnmal mehr Schwarze als Weiße von der Polizei getötet wurden. 10) Bei einem schwarzen Bevölkerungsanteil von 10% tötete die Polizei zwischen 1960 und 1972 1.899 Schwarze gegenüber 1.914 Weißen. Während die Rate der durch die Polizei verursachten Todesfälle in diesem Zeitraum - beginnend 1962 - gestiegen ist, blieb



Studie kommt zu dem Ergebnis, daß so gut wie 40% aller Todesopfer keine ernsthaften Verbrechen begangen haben. 8) Da die Studie der Police Foundation dieses Ergebnis nicht unter dem Gesichtspunkt der Rassenzugehörigkeit untersucht, entsteht beim gewöhnlichen Leser der Eindruck, daß Schwarze getötet werden, weil sie in Straftaten verwickelt waren. So wird der Alltagsglaube der Polizei noch verstärkt, daß Schwarze während gewalttätiger Straftaten getötet werden. Zur Veranschaulichung dessen sagt Takagi in einer Rede anlässlich des Jahrestreffens der "National Black Police Association" in St. Louis:

"Die Daten über polizeiliche Todesschüsse gegenüber Bürgern lassen vermuten, daß die Polizei einen Finger am Abzug hat für Weiße und einen für Schwarze."

dabei in den vergangenen 25 Jahren das Verhältnis der getöteten Schwarzen zu Weißen konstant 10 : 1. Dieses Verhältnis kann jedoch nur als Minimum gewertet werden, weil die spanischen Minoritäten - mexikanische Amerikaner und Puerto-Ricaner - offiziell in den Statistiken als Weiße eingestuft werden. Kobler berichtet, daß 13% der polizeilichen Todesschuß-Opfer den spanischen Minoritäten zugerechnet werden müssen. 12) Wenn verallgemeinert werden kann, daß Chicanos (die in den USA geborenen Mexikaner, Anm.d.Red.) und Puerto-Ricaner 13% der durch Polizeibeamte Getöteten ausmachen, dann werden Schwarze dreizehnmal häufiger getötet als Weiße. Überprüft man die Geschichte von polizeilichen Morden anhand der Inhaftierungs- und Verbrechens-

raten, so kann man keinen haltbaren Beweis für die Behauptung finden, daß schwarze Männer dreizehnmal öfter Straftaten begangen haben als Weiße. Reasons untersuchte für die Periode 1950-1968 die Inhaftierungsraten bei Personen über 14 Jahren (pro 100.000 der Bevölkerung) und ordnete sie nach Rassenzugehörigkeit.<sup>13)</sup> Er fand dabei ein Verhältnis von 4 : 1 inhaftierten Schwarzen gegenüber Weißen heraus, ein Verhältnis, das sich bei einzelnen Verbrechen wie Mord, Vergewaltigung, schwerer Körperverletzung und Raub zu Ungunsten der Schwarzen auf 10 : 1 verschiebt. Selbst wenn Schwarze nicht "über-inhaftiert" oder "über-angeklagt" sind, was wir nicht ohne weiteres annehmen können, kann man aufgrund der eindeutigen Beziehungen von diesen Straftaten zu schwarzen Todesopfern nicht zu dem Schluß kommen, daß "Schwarze getötet werden, weil mehr von ihnen inhaftiert werden als Weiße". Da die Rassenzugehörigkeit jedoch eine entscheidende Variable ist, muß sie genau in der Studie über polizeilichen Schußwaffengebrauch analysiert werden. Ein Versäumnis führt entweder zu einer Rechtfertigung der hohen Rate durch die Polizei getöteter Schwarzer oder, was noch schlimmer ist, zu wissenschaftlichem Rassismus. Die Studie von Kania und Mackey veranschaulicht dieses Problem.<sup>14)</sup> Kania und Mackey errechneten die Raten polizeilicher Gewaltanwendung, indem sie die durch die Polizei verursachten Todesfälle in den einzelnen US-Staaten zwischen 1961 und 1970 untersuchten. Dabei hat Georgia die höchste Rate, Nevada die zweithöchste, Mississippi liegt an dritter Stelle, gefolgt von Louisiana, New Mexico, Alabama und Missouri. An achter Stelle liegt Kalifornien, an zehnter Illinois, Ohio an dreizehnter und New York an vierzehnter Stelle. Die Staaten mit den niedrigsten Raten polizeilicher Gewalt waren Hawaii, Maine, North Dakota, Vermont, Wisconsin und Wyoming. Diese Ergebnisse wurden dann auf Meßwerte von Armut und verschiedene Typen von Straftaten bezogen. Kania und Mackey konnten nur mäßige Wechselbeziehungen zwischen polizeilicher Gewalt und dem Bezug von Lebensmittelkarten, hohen Geburtenraten, dem Bezug von Sozialunter-

stützung, Häusern ohne Warmwasser, Fernsehen und Autozufahrten und Personen über 25 Jahren ohne High-School-Abschluß erkennen. Die höchsten intensiven Korrelationsraten wurden zwischen polizeilicher Gewalt und Mord gefunden. Aus diesen Ergebnissen schließen Kania und Mackey:

"Es kann prophezeit werden, daß mit dem Steigen des Grades der Gewalt in den Gemeinden, die polizeiliche Gewalt dies ebenso tun wird. Damit reagiert der Polizeibeamte auf die Gemeinde, so wie er es empfindet - eine Empfindung, die gewöhnlich richtig ist."<sup>15)</sup>

Kanias und Mackeys Erklärung polizeilichen Schußwaffengebrauchs mit Todesfolge ist demnach, daß die Gemeinde genau die Anzahl von Getöteten erhält, die sie verdient.

Dies ist natürlich zu einfach, wenn nicht gar eine eindeutige Verdrehung ihrer Ergebnisse. Die nur mäßigen Korrelationen bezüglich der Faktoren von Armut bedürfen einer Erklärung. Darüber hinaus haben sie es versäumt, die Rassenzugehörigkeit in ihre Untersuchung miteinzubeziehen. Hätten Sie den Anteil der Schwarzen in der Bevölkerung berücksichtigt, müßten sie zu dem Faktor 0.685 kommen,<sup>16)</sup> eine Korrelation, die statistisch genauso signifikant ist wie Gewaltverbrechen und Mord. Somit müßten Kania und Mackey die Konfiguration von Rassenzugehörigkeit, Armut, Schwerverbrechen, Mord und polizeilicher Gewalt erklären. Eine Möglichkeit, die Ergebnisse von Kania und Mackey besser zu verstehen, bietet sich in dem Studium der Literatur über Mord. So formuliert Wolfgang eine Tendenz, daß Morde bevorzugt innerhalb einer Rasse und vorrangig in der niedrigsten sozio-ökonomischen Schicht der amerikanischen Gesellschaft geschehen.<sup>17)</sup> Gastil, der diese These erweitert, stellt die Hypothese einer "auf Regionen bezogenen Kultur von Gewalt" auf.<sup>18)</sup> Nachdem er zunächst eine überwiegende Konzentration von Mord und Gewalt in den Südstaaten feststellt, argumentiert Gastil, daß der südlichen Gewaltkultur eine Tendenz in Richtung gewaltsamer Lösungen innewohnt, wobei insbesondere das Wissen um und der Gebrauch und Besitz von Waffen eine Rolle spielt und die historischen Wurzeln dieser Gewaltkultur bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückgehen. Weiterhin wird ihr Übergreifen auf das ganze Land mit der Bevölkerungsbewegung (der Schwarzen?)

erklärt. Obwohl Gastil mittels sozio-ökonomischer Faktoren das Problem untersucht, will er die aus der Geschichte entspringende Fortdauer des Mordens in bestimmten geographischen Regionen kulturell erklärt wissen.

Insbesondere Lofton und Hill kritisierten Gastils These einer "südlichen Gewaltkultur"<sup>19)</sup> sehr scharf und weisen enge Korrelationen zwischen Mord und Indikatoren von Armut in den Vereinigten Staaten nach. Auf der Grundlage von meist gleichen Armuts-Indikatoren wie die von Kania und Mackey verwendeten und dem Ergebnis Wolfgangs folgend, daß Mord meistens zwischen den Verelendeten begangen wird, benutzten

Lofton und Hill Variablen, die das unterste Ende der Distribution von Ungleichheit und Armut anzeigen. Sie kamen dabei zu dem Ergebnis, daß ihr Armuts-Index sich zur Bestimmung der staatlichen Mordraten (state homicide rates) als sehr präzise erwies. Die Regressions-Analyse ließ darüberhinaus Gastils Index einer südlichen Gewaltkultur verblassen.

Die Ergebnisse dieser Studie lassen die Schlußfolgerung zu, daß unter Verwendung adäquaterer Armuts-Indikatoren hohe Korrelationen zwischen staatlicher Gewalt und Armut nachweisbar sind. Zudem haben Gastil, Lofton und Hill gezeigt, daß die Rassenzugehörigkeit eine entscheidende Variable ist. Das zentrale Problem ist damit jedoch noch nicht gelöst. Sowohl die allgemeine Mordrate wie die Chance, durch Polizeibeamte getötet zu werden, ist bei Schwarzen und Weißen sehr unterschiedlich. So konnte Gastil zeigen, daß es enge Beziehungen zwischen Rassenzugehörigkeit, Alter, Einkommen, Ausbildung und Mord gibt. Lofton und Hill bejahen die Existenz einer hohen Korrelation zwischen strukturellen Bedingungen und Mordraten, und auch Kania und Mackey sehen eine Verbindung zwischen durch die Polizei verursachten Todesfällen, Mordraten und Armut.

Wenn auch unterschiedlich, so zeigen diese Studien doch, daß der hohe Grad zwischenmenschlicher Gewalt in den USA sich durch die Tatsache begründet, daß die Betroffenen dieser Gewalt in der Hauptsache arm und schwarz sind. Dies gilt sowohl für den Mord



von Schwarzen an Schwarzen als auch für den Tod durch Kugeln aus Polizeiwaffen.

Während einerseits bei den Wissenschaftlern darüber Übereinstimmung herrscht, daß zwischen Armut, Rassenzugehörigkeit und Mordraten eine Beziehung besteht, herrscht andererseits keine Übereinstimmung darüber, wie die einzelnen Variablen einen direkten oder indirekten Einfluß auf die entsprechenden Mordraten bei Schwarzen und Weißen ausüben.

Die Auswirkungen von Armut und Rassenzugehörigkeit können anhand von Untersuchungen der bei Schwarzen und Weißen unterschiedlichen Mordraten bewertet werden. Um es einfach zu sagen, ist die Mordrate bei Schwarzen höher, weil sie schwarz sind oder weil sie schwarz und arm sind? Es kann durchaus der Fall sein, daß Schwarze und Weiße die gleiche Mordrate haben bei vergleichbarer Armut. Wenn dies als glaubhaft angenommen werden könnte, dann muß man zu dem Schluß kommen, daß die strukturellen Bedingungen der Armut entscheidender sind - im Sinne dieses Phänomens - als die Rassenzugehörigkeit. Auf der anderen Seite kann es sein, daß, wenn man die soziale Lage von Schwarzen und Weißen vergleicht, die Schwarzen dennoch höhere Mordraten haben als Weiße. Trifft dies zu, so hat man die Rassenzugehörigkeit als primäre Variable bei der Erklärung der höheren Mordrate anzuerkennen.

Mit dieser Vorgehensweise sind auch die von der Polizei verursachten Todesfälle im Rahmen der von Kania und Mackey vorgeleg-

ten Studie und die Ergebnisse Takagis einer vertieften Analyse zugänglich. Zuvor bedarf es jedoch der Lösung eines weiteren Problems. Um die Rassenzugehörigkeit (und den Rassismus) in eine Analyse von polizeilichen Mordfällen miteinzubeziehen, ist es erforderlich, Kriterien zu entwickeln, anhand derer die Umstände jedes Todesfalles, ähnlich wie bei Knoohuizen et al. in ihrer Studie über die polizeiliche Todeschußpraxis in Chicago, bewertet werden können. Dies wird notwendig, da in den meisten Studien nicht zwischen unbewaffneten Opfern polizeilichen Schußwaffengebrauchs, denen in den Rücken geschossen wurde, und jenen getöteten bewaffneten Straftätern unterschieden wird, die in ein Feuergefecht mit der Polizei verwickelt waren. Gerade in den Wohnbezirken ethnischer Minoritäten gibt es eine Fülle von durch die Polizei verübten Gewalttaten,<sup>20)</sup> zu deren Beschreibung juristische Kategorien nicht ausreichen, sondern die man nur als Ansätze zum Völkermord bezeichnen kann. Ein analytischer Bezugsrahmen müßte auch der Tatsache Genüge tragen, daß Zusammenstöße der Polizei mit bestimmten Bevölkerungsgruppen sich deshalb ereignen, weil Armut (und schwarze Hautfarbe) in hohem Maße mit sozialen Pathologien korrelieren. Einige Hinweise können wir Brenners jüngster Studie über die Langzeitwirkungen der Arbeitslosigkeit entnehmen.<sup>21)</sup> Er fand heraus, daß ein Ansteigen der Arbeitslosenrate um nur ein Prozent bei einer Gruppe, die über einen Zeitraum von sechs Jahren arbeitslos ist, sich in den folgenden dreißig Jahren als Zunahme folgender sozialer Störungen auswirkt: Mord und Selbstmord, Leberzirrhose (als Folge von Alkoholismus), Herzgefäßerkrankungen, Verhaftungen und Einweisungen in psychiatrische Anstalten. Medizinsoziologische Studien lassen einen solchen Zusammenhang von Rasse und Armut und diesen Krankheitsbildern erkennen. Es ist wichtig, festzuhalten, daß Brenner nicht erklärt, Arbeitslosigkeit stehe in enger Relation zu, sagen wir, Mord. Er stellt lediglich fest, daß langanhaltende Arbeitslosigkeit auch Langzeitwirkungen zeigt. Die offizielle Arbeitslosenrate von etwa zwischen 6 - 8 % verschweigt die Unter-

beschäftigten, die enttäuschten Arbeitssuchenden und die verelendeten Bevölkerungsschichten. Sowohl Brenners als auch andere Untersuchungen über Familien zur Zeit der Großen Depression enthalten Hinweise, daß Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung schwerwiegende Einflüsse auf innerfamiliäre Beziehungen haben. Das Problem des "sich gerade über Wasser Haltens" verlangt von mehr Familienmitgliedern den Zwang zur Arbeit, läßt weniger Zeit für gemeinsame soziale Aktivitäten übrig und bringt es mit sich, daß Kinder unbeaufsichtigt bleiben. Die Zwänge des Stadtlebens durchdringen überall den sehr privaten Bereich persönlicher Lebensgestaltung. Spannungen und Frustrationen belasten negativ das Verhältnis der Ehepartner, von Kindern und Eltern, die nachbarlichen Beziehungen. Es entwickelt sich ein wachsendes Vertrauen auf Hilfsorganisationen und ihre Interventionen in Bereichen, die früher von der Familie und durch Nachbarschaftsbeziehungen abgedeckt worden sind. So entwickelt sich der Widerspruch, daß die Institution, die am meisten gefürchtet wird, die Polizei, zugleich auch am häufigsten in diese Elendsbezirke gerufen wird. Ein kohärenter analytischer Bezugsrahmen muß die Möglichkeit berücksichtigen, daß diese Elendsbezirke heute nicht mehr ethnische Bezirke im traditionellen Sinne sind wie die Wohnbezirke der Arbeitsimmigranten im Mittleren Westen und der Ostküste. Obwohl ethnisch homogen, teilen die Ghettos die speziellen Merkmale überdurchschnittlicher Ausbeutung. Die Struktur heutiger Ghettos ist das Ergebnis von über hundert Jahren brutalster Ausbeutung, institutionalisiertem Rassismus, einer diskriminierenden Gesetzgebung und außergesetzlicher Unterdrückung. Im Alltag heißt dies: äußerste Armut, außergewöhnlich hohe Arbeitslosenraten und demoralisierende soziale Bedingungen, die Wurzeln dieses Problems liegen in den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die den kapitalistischen Produktionsprozeß charakterisieren. Arbeits-Immigranten in den USA (die zu analysieren Gastil unterließ) sind einem Ausmaß an Ausbeutung unterzogen worden, das zunehmend zu einem globalen Phänomen der kapitalistischen Ökonomie geworden ist. In

den Konsequenzen führt dies zu einem Angriff auf den Lebensstandard der Arbeiter in diesen kapitalistischen Metropolen, zur Entwicklung einer weltweiten Reservearmee an Arbeitskräften und zur Abwertung qualifizierter Arbeitskraft durch die Taylorisierung des Arbeitsprozesses. Das Elend in den ethnischen Wohnbezirken ist nicht kulturell determiniert.

- 1) Gerald Robin, "Justifiable Homicide by Police Officers", Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science, 54, 1963.
- 2) Ralph Knoohuizen, Richard P. Fahey, and Deborah J. Palmer, The Police Use of Fatal Force in Chicago, Chicago: Chicago Law Enforcement Study Group, 1972; Gerald E. Uelman, "Varieties of Police Policy: A Study of Police Policy Regarding the Use of Deadly Force in Los Angeles County", Loyola Law Review, 6, 1973; Catherine Milton, Jeanne Wahl Halleck, James Lardner, and Gary L. Albrecht, Police Use of Deadly Force, Washington, D.C.: Police Foundation, 1977.
- 3) *ibid.*, Milton et al.
- 4) *ibid.*, 19.
- 5) *ibid.*, 31.
- 6) Arthur Kobler, "Figures (and Perhaps Some Facts) on Police Killings of Civilians in the United States, 1965-69", Journal of Social Issues, 31, 1975.
- 7) *op.cit.*, Knoohuizen, et al.
- 8) *op.cit.*, Milton et al.
- 9) "Policing Police on Deadly Force", St. Louis Post Dispatch, July 3, 1978.
- 10) Paul Takagi, "A Garrison State in 'Democratic Society'", Crime and Social Justice, (Spring-Summer) 1974
- 11) *ibid.*, 29; Sid Harring, Tony Platt, Richard Speigman and Paul Takagi, "The Management of Police Killings", Crime and Social Justice, (Fall-Winter) 1977.
- 12) *op.cit.*, Kobler.
- 13) Charles E. Reasons, "Crime and the Native American", in Race, Crime and Justice, Charles E. Reasons and Jack L. Kuykendall (eds.), Pacific Palisades: Goodyear, 1972.
- 14) Richard Kania and Wade Mackey, "Police Violence as a Function of Community Characteristics", Criminology, 15, 1977.
- 15) *ibid.*, 45.
- 16) Die von Kania und Mackey aufgestellten Tötungsraten durch die Polizei in den einzelnen Staaten wurde in Korrelation gesetzt mit William Nagels Rangfolge der einzelnen Staaten bezogen auf den Prozentsatz der Farbigen an der Bevölkerung. Siehe: William G. Nagel, "On Behalf of a Moratorium on Prison Construction", Journal of Crime and Delinquency, 23, 1977.
- 17) Marvin Wolfgang, Patterns in Criminal Homicide, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1958.
- 18) Raymond D. Gastil, "Homicide and a Regional Culture of Violence", American Sociological Review, 36, 1971.
- 19) Colin Lofton and Robert H. Hill, "Regional Culture and Homicide: An Examination of the Gastil-Hackney-Thesis", American Sociological Review, 39, 1974
- 20) "A Question of Competence and Common Sense", Washington Post, January 4, 1978.
- 21) Harvey Brenner, "Estimating the Social Costs of National Economic Policy: Implications for Mental and Physical Health, and Criminal Aggression", Joint Economic Committee, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1976.

*Jan Ehrhardt/Catharina Kunze*

**Musterentwurf des Polizeirechtsstaates  
„Die Polizei hat die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten“**

Seit 1972 erarbeitet die Innenministerkonferenz eine Grundlage zur Vereinheitlichung des unterschiedlichen Polizeirechts des Bundes und der Länder. Entsprechend dem Musterentwurf in der Fassung vom November 1977 sollen die Länderparlamente jetzt die Eingriffsbefugnisse der Vollzugspolizeien novellieren.

Die bisherige Kritik am Musterentwurf hat sich vor allem an der sogenannten Todesschußregelung festgemacht. Eine gründliche Untersuchung des Musterentwurfs mit Hilfe von Literatur und Rechtsprechung zum Polizeirecht zeigt, daß der Musterentwurf nicht nur einzelne Eingriffsbefugnisse erweitert und festschreibt, sondern Grundlegende Neuentwicklungen von Aufgaben und gesellschaftlicher Funktion der Polizei ausdrückt und dabei nur ein Zwischenergebnis darstellt. Die vorläufig wegen „Mißverständlichkeit“ zurückgezogene Formulierung der Innenministerkonferenz, die Polizei habe die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten, verweist auf die „gesellschaftssanitären“ (Herold, Bundeskriminalamt) Rolle der Polizei. Das Buch ist die erste umfassende juristische Analyse des Musterentwurfs und zugleich eine wichtige Grundlage für die politische Auseinandersetzung mit dem Polizeirechtsstaat.

**Verlag Klaus Guhl  
Postfach 191532  
1000 Berlin 19**

## II. STRUKTURDATEN ZUR POLIZEIENTWICKLUNG IN WESTEUROPA

Bundesrepublik Deutschland:

PERSONALSTÄRKE DER POLIZEIEN DES BUNDES UND DER LÄNDER; STAND: 1. JULI 1977

In Nr. 0 von CILIP wurde u. a. ein Überblick über die Entwicklung der Personalstärke der Polizeiorgane des Bundes und der Länder für die Jahre 1960 - 76 gegeben. Die folgenden Angaben entstammen einer jährlich intern vom Bundesinnenministerium erstellten Statistik. Wir haben diese Tabellen der Zeitschrift der GdP, 'Deutsche Polizei', Heft 4/1978, entnommen.

### ZAHL DER POLIZEIBEAMTEN DER LÄNDER

Länder	Einwohnerzahl des Landes		Ges. uniform. Einzeldienst		Nichtuniform. Polizei		Weibliche Polizei		Pol.-Einzeldienst insgesamt		Polizei-Schulen		Bereitschafts-polizei		Sonstige (Reserve-St.)		Stärke der gesamten Polizei	
	Einw.-Zahl	Stichtag	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Baden-Württemberg	9 119 266	31. 12. 76	12 415	11 870	2 436	2 239	186	185	15 037	14 274	75	87	3 837	3 351	45	42	18 995	17 734
Bayern	10 812 336	30. 06. 77	20 967	19 274	3 830	2 850	322	384	24 669	22 488	17	10	4 768	4 861	-	181	29 454	27 360
Berlin	1 944 489	31. 03. 77	7 483	7 154	1 836	1 519	104	104	9 203	8 777	1 705	1 526	3 407	3 249	-	-	14 315	13 552
Bremen	708 393	01. 04. 77	2 316	2 084	431	423	29	29	2 778	2 536	20	19	658	608	8	4	3 458	3 185
Hamburg	1 892 088	31. 03. 77	5 136	5 018	1 136	1 109	-	(180 <sup>2)</sup> )	8 272	6 127	1 034	725	752	744	-	-	8 058	7 596
Hessen	5 538 432	01. 01. 77	8 784	8 591	1 932	1 865	118	118	10 834	10 574	139	131	3 102	2 131	-	-	14 075	12 836
Niedersachsen	7 228 791	01. 03. 77	9 956	9 883	2 447	2 118	-	343	12 403	12 244	333 <sup>3)</sup>	333 <sup>3)</sup>	2 335	2 220	10	-	15 581	14 997
Nordrhein-Westfalen	17 062 200	31. 03. 77	25 481	25 027	5 270	4 959	In nichtuniform. Polizei enthalt.		30 731	29 986	153	158	6 399	5 580	580	541	37 870	36 245
Rheinland-Pfalz	3 649 001	31. 12. 76	5 151	5 138	1 194	1 194	35	35	8 380	6 367	45	41	1 145	1 145	-	-	7 570	7 583
Saarland	1 086 961	31. 12. 76	2 291	2 210	392	370	-	14	2 683	2 594	17	17	569	569	11	11	3 280	3 191
Schleswig-Holstein	2 584 887	30. 04. 77	4 526	4 269	706	881	33	33	5 287	4 983	195	120	879	915	-	-	8 326	6 018
Insgesamt:	61 428 844	--	104 468	100 518	20 360	19 327	827	1 105	126 255	120 950	4 228	3 347	27 849	25 171	652	779	158 982	150 247

<sup>1)</sup> Sollstärke von weiblicher Polizei enthalten

<sup>2)</sup> Die 180 weiblichen Polizeibeamten sind in der Ist-Stärke im gesamten uniformierten Einzeldienst und bei der nichtuniformierten Polizei enthalten.

<sup>3)</sup> Stellen für auszubildende Beamte z. Z. an der LPSN für Einzeldienst (S+K).

### POLIZEIDICHTE

Länder	- je 1 Polizeibeamter auf Einwohner -					
	Gesamte Polizei		Einzeldienst der gesamten Polizei		Kriminalpolizei	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Baden-Württemberg	1 : 480	1 : 514	1 : 606	1 : 639	1 : 3975	1 : 4318
Bayern	1 : 367	1 : 395	1 : 438	1 : 477	1 : 3138	1 : 3364
Berlin	1 : 136	1 : 143	1 : 211	1 : 222	1 : 1189	1 : 1280
Bremen	1 : 208	1 : 224	1 : 255	1 : 279	1 : 1540	1 : 1603
Hamburg	1 : 210	1 : 222,7	1 : 289,8	1 : 276,1	1 : 1489,5	1 : 1525,8
Hessen	1 : 393	1 : 431	1 : 511	1 : 524	1 : 2702	1 : 2793
Niedersachsen	1 : 464	1 : 482	1 : 583	1 : 590	1 : 2721	1 : 2980
Nordrhein-Westfalen	1 : 450	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben
Rheinland-Pfalz	1 : 482	1 : 483	1 : 572	1 : 573	1 : 3270	1 : 3270
Saarland	1 : 332	1 : 341	1 : 406	1 : 420	1 : 2778	1 : 2838
Schleswig-Holstein	1 : 409	1 : 429	1 : 491	1 : 518	1 : 3497	1 : 3620
Länder insgesamt	1 : 388,4	1 : 408,8	1 : 486,5	1 : 507,9	1 : 1062,9	1 : 1280,9
Länder und Bund	1 : 332,2	1 : 352,4				

## Zahl der Polizeibeamten des Bundes

Stand: 1. Juli 1977

### 1.a) Grenzschutz-Einzeldienst

Soll	Ist
1422	1260

### 1.b) Bundesgrenzschutz-Verbände

	Soll	Ist
Grenzschutzkommando Süd	5 174	5 249
Grenzschutzkommando Mitte	3 393	3 401
Grenzschutzkommando West	2 789	2 649
Grenzschutzkommando Nord	5 131	4 987
Grenzschutzkommando Küste	3 467	3 358
Grenzschutzschule	152	144
Reserve-Planstelle	5	-
Insgesamt	20 111	19 788

### 2.) Bundeskriminalamt

Soll	Ist
1202	1046

### 3.) Polizeivollzugsbeamte bei der Verwaltung des Deutschen Bundestages

Soll	Ist
89	59

### Zusammenstellung

	Soll	Ist
Grenzschutzeinzeldienst	1 422	1 260
Bundesgrenzschutzverbände	20 111	19 788
Bundeskriminalamt	1 202	1 046
Polizeivollzugsbeamte bei der Verwaltung d. Dt. Bundestages	89	59
Hauptamtl. Bahnpolizeibeamte und Fahndungsdienst der DB	3 120	3 032
Insgesamt	25 944	25 165

### 4.) Deutsche Bundesbahn

	Soll	Ist
Hauptamtl. Bahnpolizeibeamte	2 870	2 808
Fahndungsdienst der DB	250	224
Summe	3 120	3 032

### STÄRKE DER GESAMTEN POLIZEI-VOLLZUGSBEAMTEN IM BUNDESGBIET

	Soll	Ist
Länder	158 982	150 247
Bund	25 944	25 165
Gesamtstärke	184 926	175 432

# GEGENPOL itische Unterdrückung



Info für die Unterstützer des 3. Russell-Tribunals

Nummer 3/4 – Dezember 1978 – herausgegeben in Westberlin

*Aus dem Inhalt dieser Nummer:*

**Bilanz des Russell-Tribunals vor der 2. Sitzungsperiode • Zu den Themen der 2. Sitzungsperiode:** Interview mit Rechtsanwalt Otto Schily zu den Themen Verteidigerrechte und Haftbedingungen – Dokumentation zur Zensur im Kulturbereich – Zum Thema Verfassungsschutz: Der "Fall Faust" • **Berufsverbote vor der Wende?** Beiträge zur gegenwärtigen Diskussion um die "Liberalisierung" des Radikalenerlasses • **Wie geht es weiter nach dem Russell-Tribunal?**

Redaktionsadresse :  
Gegenpol  
c/o Juso-Hochschulgruppe TU  
Straße des 17. Juni 135  
1000 Berlin 12  
Tel. 030/314 48 00

Preis:  
Im Buchhandel: Einfachheft DM 1.30, Doppelheft: DM 2.50

### III. RECHTSENTWICKLUNG

#### Bundesrepublik Deutschland:

#### ZUM STAND DER VERABSCHIEDUNG DES MUSTERENTWURFS FÜR EIN EINHEIT- LICHES POLIZEIGESETZ DES BUNDES UND DER LÄNDER (ME)

1972 beschloß die Innenministerkonferenz (folgend IMK), das Polizeirecht zu vereinheitlichen und beauftragte eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines ME. Zwei Jahre später wurde der erste Entwurf vorgelegt, ein Jahr später wurden wesentliche Neuerungen des 1974er Entwurfs in Berlin mit Verabschiedung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (kurz ASOG) geltendes Recht. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es keine öffentliche Diskussion, keinen sichtbaren Widerstand. Erst die skandalträchtige Todesschußregelung des Entwurfs von 1975 brachte den ME in die öffentliche Diskussion. Langsam wuchs in Teilen der Öffentlichkeit, bei Parteien und Jugendverbänden, in Kirchenkreisen und Polizeigewerkschaften, in den Medien etc. das Bewußtsein, daß die IMK (ein Gremium, in dem Innenminister aller Regierungsparteien auf Länderebene vertreten sind) hier sehr viel mehr vorhatte als nur eine Vereinheitlichung des Polizeirechts zwischen den Bundesländern.

Es ist heute als erster Erfolg des vielfältigen Widerstands gegen den ME anzusehen, daß bis jetzt erst Bayern sein Polizeirecht in Anlehnung an den ME novelliert hat. Nach Jahren einer kaum zu durchbrechenden Allparteienkoalition in der IMK zeichnet sich auch ab (hinweise schon im Oktober 1977), daß man sich nicht mehr auf eine in allen Regelungen einheitliche Fassung einigen konnte.

Schaut man die heute in verschiedenen Bundesländern als Kabinettsentwürfe oder bereits in den Landtag eingebrachte Regierungsentwürfe der neuen Polizeigesetze an, so ist zwar eine generelle Erweiterung polizeilicher Eingriffsbefugnisse in allen Entwürfen erkennbar. Das Ziel der Vereinheitlichung ist jedoch faktisch aufgegeben. Damit ist der Kampf um die Verhinderung des ME jedoch noch nicht ausgestanden. Gerade das Beispiel Bayern zeigt, wie

schnell ein breit kritisiertes Gesetzesvorhaben im parlamentarischen Verfahren durchgezogen und verabschiedet werden kann, wenn die Öffentlichkeit auch nur zeitweise "schläft". Die Novellierung des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes zeigt zudem, wie schnell Parteien bzw. Parteivertreter umkippen, die noch Wochen vorher, in den Bundestagsdebatten um die Razziengesetze, sich mit dem Argument der Sicherung von rechtsstaatlichen Garantien gegen parallele Regelungen in der Strafprozeßordnung teilweise gewehrt hatten. Mit Ausnahme je eines Abgeordneten der SPD und FDP, die gegen das Gesetz stimmten, enthielten sich die SPD- und FDP-Fraktion der Stimme (vgl. hierzu das folgende Interview mit dem bayerischen SPD-Landtagsabgeordneten Schmolcke). Ein erneuter öffentlicher Druck gegen die Verabschiedung des ME ist derzeit umso nötiger, als nun in fast allen Bundesländern mit Kabinetts- oder Parlamentsvorlagen der konkrete Gesetzgebungsprozeß eingeleitet wird.

Der aktuelle Stand des Gesetzgebungsverfahrens in den Bundesländern ist folgender:

#### BAYERN

Die novellierte Fassung des Polizeiaufgabengesetzes (PAG) ist vom Landtag in letzter Lesung am 12.7.1978 verabschiedet worden und ab 1. Oktober 1978 geltendes Recht. Sie weicht sowohl in einer Fülle von Detailformulierungen vom ME ab wie auch in ganz zentralen Punkten. Am einschneidendsten ist hierfür der Artikel 11 (allg. Befugnisse), der der Polizei "notwendige Maßnahmen" zugesteht, um u.a. "eine verfassungsfeindliche Handlung" abzuwehren, "die darauf gerichtet ist, die verfassungsgemäße Ordnung der Bundesrepublik Deutschland oder einer ihrer Länder auf verfassungswidrige Weise zu stören oder zu ändern, ohne eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit zu verwirklichen" (Artikel 11, Abs. 2).

Dem Sinn nach läßt sich diese Regelung bereits im Bayerischen PAG von 1963 finden.

#### RHEINLAND-PFALZ

Dem Landtag ist am 23.3.1978 (Drucksache 8/2993) ein Entwurf der Landesregierung vorgelegt worden. Er wird derzeit in den

Außschüssen beraten und soll vor Ende der Legislaturperiode Mai 1979 verabschiedet werden. Der Entwurf hält sich voll an die Fassung der IMK.

#### SAARLAND

Dem Landtag ist am 27.2.1978 (Drucksache 7/1002) ein Regierungsentwurf vorgelegt worden, der derzeit in den Ausschüssen beraten wird. Er ist im Wortlaut identisch mit der IMK-Fassung.

#### BADEN-WÜRTTEMBERG

Es liegt bisher nur ein Referentenentwurf vor, der noch nicht ins Parlament eingebracht worden ist.

#### RHEINLAND-PFALZ

Die CDU-Opposition hat im April 1978 einen auf der IMK-Fassung beruhenden Entwurf in den Landtag eingebracht. Im November hat Innenminister Hirsch dem Kabinett seinen Entwurf übergeben. Er ist bis jetzt nicht öffentlich zugänglich.

#### NIEDERSACHSEN

Das Kabinett hat im Juli 1978 einen Entwurf verabschiedet und inzwischen in die Anhörung gegeben, der nicht allgemein zugänglich ist. Als Regierungsvorlage soll der Entwurf in diesem Jahr in den Landtag eingebracht werden.

#### HAMBURG

Es wird noch am Referentenentwurf gearbeitet.

#### HESSEN

Dem neuen Landtag liegt bisher kein Entwurf vor. Die SPD-/FDP-Landesregierung hatte am 5. Juli 1978 im alten Landtag angekündigt, daß sie in Bezug auf den Todesschuß und die Bewaffnung mit Handgranaten eine vom ME der IMK abweichende Fassung plane.

#### BREMEN

Der Bürgerschaft liegt bisher kein Entwurf vor.

#### SCHLESWIG-HOLSTEIN

Dem Parlament liegt bisher kein Entwurf vor.

#### WEST-BERLIN

In dieser Legislaturperiode, die im März 1979

ausläuft, steht der ME nicht mehr an. Allerdings sind wesentliche Teile des ME bereits mit der Novellierung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) aus dem Jahre 1975 in Kraft gesetzt worden.

#### BUND

Für die Polizeien des Bundes (also BGS und BKA-Vollzugsbeamte) muß der ME auch vom Bundestag verabschiedet werden. Die CDU/CSU-Fraktion hat bereits 1977 einen auf der IMK-Fassung vom Februar 1976 beruhenden Entwurf eingebracht. Seitens der Bundesregierung gibt es Vorarbeiten auf Referentenebene. Eine Befassung im Parlament ist derzeit nicht absehbar.

#### Neue Gesichtspunkte für die Auseinandersetzung mit dem Musterentwurf

Für die Auseinandersetzung mit den Länderentwürfen gelten im Prinzip die bereits seit längerer Zeit in Resolutionen und Publikationen formulierten Kritikpunkte, insbesondere an der Todesschußregelung, der Kontrollstellenbefugnis, den Neuregelungen zur Identitätsfeststellung usw.<sup>1)</sup>



Auf Landesebene wird es aber zudem zwingend notwendig, den exakten Wortlaut der Landesentwürfe zu berücksichtigen, da es, wie bereits gesagt, durchaus Abweichungen vom Wortlaut der IMK-Fassung gibt und einzelne Länder in Einzelregelungen einen anderen Weg gehen bzw. gehen wollen. Weiterhin ist es auf Landesebene notwendig, die Neuregelungen exakt zu vergleichen mit den entsprechenden Regelungen des jeweils geltenden Polizeirechts. So gehörte in den

meisten Bundesländern bis in die sechziger Jahre die Ausrüstung mit und die Ausbildung an Granatwerfern (neben MGs und Handgranaten) zur Polizei. Insoweit bedeutet die abschließende Aufführung zugelassener Polizeiwaffen im ME für viele Bundesländer eine punktuelle Abrüstung. Hier bedarf es auch der Exaktheit im Detail. Für das Bundesland Hessen hingegen würde der Waffenkatalog des ME eine waffentechnische Aufrüstung bedeuten.

In unterschiedlichem Maße gilt auch für andere Regelungen des ME, daß sie bereits in einzelnen Bundesländern geltendes Recht sind. Das bedeutet natürlich nicht, daß sie nicht mehr kritikwürdig sind. So hat Baden-Württemberg die Befugnis zur Durchsuchung ganzer Wohnblöcke bereits 1977 ins Polizeigesetz aufgenommen.

Mit Verabschiedung der sogenannten "Razzien-gesetze" durch dem Bundestag im Februar 1978 gibt es eine neue, weitere Argumentationslinie gegen die am ME orientierten Neuregelungen auf Landesebene. In dieser Novellierung der Strafprozeßordnung (folgend StPO, vgl. CILIP Nr. O, S. 22 ff.) erhielten die Staatsanwaltschaft und die Polizei als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft neue Befugnisse im Rahmen der Verfolgung konkreter Straftaten.

Im Prinzip ging es bei dieser Novellierung der StPO um einen Teil der Befugnisse (Standardmaßnahmen), die auch im ME angestrebt werden:

1. um die Einrichtung von Kontrollstellen
2. um die Erweiterung der Voraussetzungen zur Personalienfeststellung und erkennungsdienstlicher Behandlung und
3. um größere Befugnisse zur Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen.

Diese Befugnisse ergeben im Rahmen der StPO jedoch nur eine Handlungsgrundlage für die Fälle, in denen die Polizei begangene Straftaten verfolgt und Straftäter fassen soll. Die andere Aufgabe der Polizei, die sogenannte Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, ist eben im Polizeirecht geregelt, das durch den ME vereinheitlicht werden sollte. Die Notwendigkeit einer Novellierung der StPO durch die sogenannten Razzien-gesetze

wurde unter anderem damit begründet, daß der Polizei im Rahmen ihrer gefahrenabwehrenden Tätigkeit - die in dem schon 1976 vorgelegten ME neu geregelt werden sollte - keine größeren Befugnisse zustehen dürfen als im Rahmen der Strafverfolgung. Denn von einem freiheitlichen Gesellschaftsverständnis aus betrachtet ist es sicherlich widersinnig, der Polizei dort, wo es um potentielle, zudem häufig noch schwer bestimmbare Gefahren geht, mehr Eingriffsrechte in die bürgerlichen Freiheiten zuzugestehen als dort, wo es um die Verfolgung begangener Straftaten zu tun ist. Also sollte und wurde die StPO geändert, um sie mit dem schon fertigen ME zu "harmonisieren".

Die IMK und die Sicherheitsbürokraten dachten bei dieser Harmonisierungspraktisch an eine vollständige Übernahme der weiten ME-Regelungen in die Strafprozeßordnung. Mit dem Argument zwingender rechtsstaatlicher Garantien hat die sozial-liberale Mehrheit des Bundestages - vor allem aufgrund des Drucks einer kleinen "Dissidentenfraktion" in der SPD - die Voraussetzungen für die Einrichtung von Kontrollstellen, der Identitätsfeststellung und der Durchsuchung von Wohnungen enger gefaßt, als dies in den entsprechenden Regelungen des ME der Fall ist.

Dieses Ungleichgewicht hat nun jedoch keineswegs dazu geführt, daß die Innenminister beim Polizeirecht entsprechende Einengungen vorgenommen hätten. Die vorliegenden Gesetzesvorhaben der Länder halten vielmehr an den alten ME-Regelungen fest.

Immerhin bietet sich aber jetzt die Möglichkeit, auf Länderebene gegen die entsprechenden Regelungen des ME mit den Argumenten zu streiten, die die Bundesregierung und die Sprecher der SPD- und FDP-Fraktion noch im Februar 1978 im Bundestag eingeführt haben. Dies scheint gerade sinnvoll, wenn auf Länderebene der Versuch unternommen wird, öffentlichen Druck auf SPD- und FDP-Parlamentarier zur Verhinderung des ME auszuüben.<sup>2)</sup>

Noch ein weiteres Argument der sozial-liberalen Befürworter des ME erweist sich auf dem Hintergrund der neueren Debatte als falsch. Während prominente Vertreter

der Exekutive wie der NRW-Innenminister Hirsch ständig erklären, daß der ME keine neue Rechtslage schafft, sondern die bereits bestehende Rechtslage nur präzisiert, zeigt sich auf der anderen Seite, daß Apologeten des ME aus dem Lager konservativer Juristen sehr wohl und deutlich formulieren, daß mit dem ME das deutsche Polizeirecht eine neue Qualität erhält in Richtung einer Grundrechtssuspendierung.<sup>3)</sup> Daß hinter dem ME tatsächlich eine neue Polizeikonzeption steht, die - zu Ende gedacht - wieder in Richtung von Vorbeuge- und Schutzhaft führt, läßt sich aus den Einzelregelungen des ME bereits analytisch herausarbeiten. Inzwischen hat aber auch ein prominenter Vertreter der Exekutive, Berlins Polizei-Vizepräsident Pfennig, in einem Beitrag in der Fachzeitschrift DIE POLIZEI, Heft 6/1978, die Katze aus dem Sack gelassen. In diesem Beitrag wird formuliert, daß es im Ergebnis mit dem ME darum geht, polizeiliche Vorgehen gegen den Bürger aus präventiven Gründen unabhängig zu machen vom Vorliegen einer irgendwie noch konkretisierbaren Gefahrenlage oder des Verdachts einer Straftat.

"Die polizeiliche Arbeit der Zukunft wird zunehmend bestimmt sein von präventiver Observation und Fahndung, um Schwerstkriminalität und verbrecherische Aktionen zu verhindern. Der Ablauf der Ereignisse beweist, daß Aktionen, wie z.B. die Erzwingung eines Baustopps bei Kernkraftwerken oder die Entführung und Ermordung von Schleyer, nur verhindert und aufgeklärt werden können, wenn die Polizei die Möglichkeit erhält, umfassend vorbeugend tätig zu werden oder bei ihrer repressiven Tätigkeit auch eine große Anzahl von Unbeteiligten, also von Nichtstörern, in ihre Maßnahmen einbeziehen zu dürfen.

Die Polizei muß die Möglichkeit haben, Kriminalität und Ordnungsstörungen bereits im Vorfeld bekämpfen zu können. Dazu muß sie die notwendigen Rechtsgrundlagen erhalten."

Unverhüllter noch zeigt sich die exekutive Intention in einem internen Papier der von Innenministern und Justizministern beschickten "Harmonisierungskommission" von ME und StPO. In Bezug auf die unter dem Stichwort "vorbeugende Verbrechensbekämpfung" zusammengefaßten Maßnahmen (wie Razzien, erkennungsdienstliche Maßnahmen, beobachtende Fahndung, Durchsuchen und Betreten von Wohnungen aus präventivpolizeilichen Gründen, Einrichtung von Kontrollstellen zur Verhinderung von Straftaten) heißt es im Abschlußbericht

der Kommission:

"Eine Einstellung solcher Befugnisse in das Strafverfahrensrecht ist nicht möglich, da es sich hierbei um Tätigkeiten handelt, die entgegen der Struktur der Strafprozeßordnung keinen Bezug zu einer konkreten Straftat aufweisen und somit auch nicht von der Kompetenz nach Art. 74 Nr. 1 GG umfaßt sind. Andererseits stellen diese Tätigkeiten auch keine Gefahrenabwehr dar, da sie keine Gefahrenlage voraussetzen.

Aus all diesen Gründen ist nach Auffassung der AGH eine Neufassung von § 1 Abs.1 ME erforderlich. Mit dem Formulierungsvorschlag in der Synopse (Anlage 4) ist keine Erweiterung des originär-polizeilichen Aufgabenbereiches beabsichtigt, sondern nur eine genauere Umschreibung als bisher."

Konsequenterweise sprach sich die Kommission deshalb dafür aus, der Polizei global die Aufgabe "der Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung" zuzuweisen. Diese Formulierung der Aufgabe der Polizei verdeutlicht die Intention, die hinter den einzelnen Regelungen des ME steht, nämlich wegzukommen von festen Bindungen polizeilicher Eingriffsbefugnisse und hin zur aktiven polizeilichen Bestimmung dessen, was Sicherheit und Ordnung ist.

Diese demonstrative Abkehr vom polizeilichen Gefahrenbegriff war der IMK offenbar doch zu prekär, so daß dieser Vorschlag der Harmonisierungskommission nicht aufgegriffen wurde. Man beließ es dabei, auf der Ebene der Einzelregelungen des ME den Gefahrenbegriff aufzugeben.

Erwähnt werden soll zum Schluß ein letztes Dokument zur Diskussion um den ME, das die Bundesregierung bzw. die IMK der Öffentlichkeit vorenthalten hat, weil es im Ergebnis quer zu den Absichten der Exekutive liegt. Im Herbst letzten Jahres hatte die IMK ein rechtsvergleichendes Gutachten in Auftrag gegeben, das die Regelungen des ME mit dem Polizeirecht in Westeuropa vergleichen sollte. Das Gutachten kommt, summarisch formuliert, zu folgendem Ergebnis: Für alle Regelungen des ME, in denen die Polizei aus präventiven Gründen Eingriffsbefugnisse erhält, ohne daß gegen die betroffenen Bürger der Verdacht konkreter Straftaten oder Gefahrenverursachung formuliert werden kann, sind keine entsprechenden Regelungen im Polizeirecht anderer westeuropäischer Länder zu finden. Es überrascht also nicht, daß dieses Gutachten der Öffentlichkeit vorenthalten

wurde!

- 1) Vgl. hierzu u.a. die ausführliche Stellungnahme der Humanistischen Union (zu beziehen über HU, Bräuhausstr. 2, 8000 München 2); Funk/Werkentin, Der Todesschuß der Polizei, in: Kritische Justiz (KJ), Heft 2/1976; dies., Der Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz, KJ, Heft 4/1976; Jan Ehrhardt/Catharina Kunze, Musterentwurf des Polizeirechtsstaates, Verlag K.Guhl, Berlin 1979
- 2) Zu den SPD/FDP-Positionen vgl. die Debatte im Deutschen Bundestag, 72. Sitzung vom 16. Februar 1978, und folgendes Papier, das vom SPD-Bundestagsabgeordneten Dr. Rudolf Schöfberger, Bundeshaus, 5300 Bonn, anzufordern wäre:  
Bonn, 15.2.1978, An die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion, "Zusammenstellung aller rechtsstaatlichen Sicherungen gegen den Mißbrauch der sogenannten Anti-Terror-Gesetze"
- 3) Stellvertretend Prof. W. Martens, Die Grundrechte im Recht der Gefahrenabwehr des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes, in: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, Heft 2/1978



## DIE VERABSCHIEDUNG DES MUSTERENTWURFS IN

### BAYERN

*Ein Interview mit dem bayerischen SPD-Abgeordneten Joachim Schmolcke*

CILIP: Weshalb haben SPD und FDP im bayerischen Landtag der Novellierung zugestimmt?

Schm.: Beide Parteien haben nicht zugestimmt, sondern sich der Stimme enthalten. Der Kollege Hirner von der FDP-Fraktion und ich, wir haben als einzige Abgeordnete gegen dies Gesetz gestimmt.

Es ist umgekehrt zu fragen, warum trotz einer so gravierenden Gesetzesänderung meine Fraktion nicht dagegen gestimmt hat. Wenn Sie das alte bayerische Polizeigesetz mit der novellierten Fassung vergleichen, so werden Sie feststellen, daß der rechtspolitisch und rechtsgeschichtlich entscheidende Vorzug, der das bayerische Polizeirecht traditionell vom norddeutschen positiv unterschieden hat, das Enumerationsprinzip war. Dies beinhaltet, daß auf der einen Seite klar die Aufgaben der Polizei festgelegt waren, und korrespondierend auf der anderen Seite detailliert die Befugnisse, die die Polizei zur Erfüllung dieser Aufgaben hatte. Dies unterscheidet sich sehr klar von der polizeilichen Generalklausel in der Tradition des preußischen Polizeirechts. Rechtspolitisch bedeutsam ist also, und dies ist auch im Landtag deutlich formuliert worden, die Abkehr von dem in der Rechtswissenschaft besonders hochgelobten Enumerationsprinzip. Aufgrund dieses Enumerationsprinzips hatte Bayern im demokratischen Sinne eine der fortschrittlichsten Polizeigesetzgebungen.

Es ist sicher einzusehen, daß die Vereinheitlichung des Polizeirechts der Bundesländer sinnvoll ist, etwa für den Fall, daß bayerische Polizeibeamte in anderen Bundesländern eingesetzt werden. Daß der bayerische Landtag aber ohne Not den Spitzenreiter macht in Richtung einer rechtsstaatlichen Rückwärtsentwicklung durch die Aufgabe des Enumerationsprinzips und Übernahme der preußischen polizeirechtlichen Generalklausel, das steht am Anfang der Problematik.

CILIP: Jenseits dieses Problems ist an der verabschiedeten Fassung des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) zu erkennen, daß selbst die Vereinheitlichung nicht erfolgt ist.

Das neue PAG weicht in einer Reihe von Formulierungen vom Musterentwurf (ME) sprachlich und inhaltlich ab.

Schm.: Es läßt sich allerdings feststellen, daß man dem vorgeschobenen Grund der Vereinheitlichung nicht näher gekommen ist.

CILIP: Dieselbe Materie ist im Frühjahr 1978 im Bundestag unter dem Stichwort "Razziengesetze" diskutiert und schließlich verabschiedet worden. Hier hat die sozialliberale Mehrheit des Bundestages gegenüber den Forderungen der Innenministerkonferenz und der CDU/CSU-Fraktion rechtsstaatliche Begrenzungen etwa bei den Kontrollstellenregelungen durchgesetzt. Diese Positionen sind im bayerischen Landtag von der SPD/FDP-Fraktion preisgegeben worden. Zu erinnern ist etwa an die Bindung der Errichtung von Kontrollstellen an eine richterliche Anordnung, die jetzt bei der parallelen Regelung im bayerischen PAG nicht mehr vorgesehen ist.

Schm.: Man kann nicht sagen, daß meine Partei in den Ausschüssen nicht versucht hätte, durch Änderungsanträge, die alle abgelehnt worden sind, diese Positionen zu retten. Nur die Konsequenz daraus, aus der Nichtannahme dieser Forderungen, nämlich die für mich dann unabdingbare Ablehnung, die hat sie eben nicht vollzogen.

CILIP: Was waren Ihre wichtigsten Gründe, sich der Stimmenthaltung Ihrer Fraktion nicht anzuschließen, sondern demonstrativ diesem Gesetz Ihre Zustimmung zu verweigern?

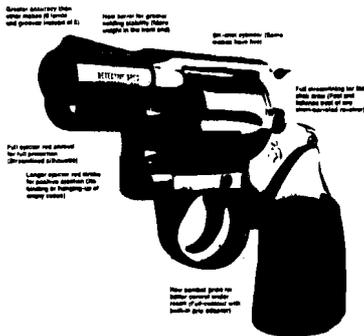
Schm.: Zunächst die Aufgabe des Enumerationsprinzips, damit zusammenhängend der Ersatz dieses Prinzips durch eine zu Mißbrauch geradezu herausfordernde Generalklausel, dann jene über die Regelungen in den Razziengesetzen vom Februar 1978 noch hinausgehenden Polizeibefugnisse - aber dies scheinen noch Marginalien. Es kommen jetzt die entscheidenden Punkte. Auf der einen Seite hat der Hamburger Parteitag der SPD unmißverständlich beschlossen, eine gesonderte Regelung des "mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit tödlich wirkenden Schusses" abzulehnen - Notwehr- und Nothilfe-

regelungen gelten hingegen auch unter den Bedingungen des Polizeirechts. Der bayerische Entwurf enthält unmißverständlich diesen, wie man zynisch sagt, "Rettungsschuß" (Art. 45 PAG) - diese Verballhornung von Sprache ist ja nicht mehr hinnehmbar - als Zwangsmaßnahme. D.h., das bisherige Rechtsprinzip, daß ein Polizist, der in Notwehr oder Nothilfe einen Bürger tödlich getroffen hat, der Rechtfertigungspflicht unterlag, wird umgekehrt. Er schießt jetzt tödlich in Anwendung befohlenen unmittelbaren Zwanges. Damit wird die von allen humanen Rechtspolitikern gewollte hohe Hemmschwelle des Tötens nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ herabgesetzt. Das ändert einfach das Klima. Der zweite Punkt ist der Schußwaffengebrauch gegen Menschenmengen (Art. 47 PAG). Da heißt es im Gesetz, ich zitiere: "Schußwaffen dürfen gegen Personen in einer Menschenmenge nur gebraucht werden, wenn von ihr oder aus ihr heraus schwerwiegende Gewalttaten begangen werden oder unmittelbar bevorstehen und andere Maßnahmen keinen Erfolg versprechen." Es heißt zwar weiter, daß auf Unbeteiligte nicht geschossen werden darf, dies wird aber wie folgt, ich zitiere, eingeschränkt: "Wer sich aus einer solchen Menschenmenge nach wiederholter Androhung des Schußwaffengebrauchs nicht entfernt, obwohl ihm dies möglich ist, ist nicht als Unbeteiligter anzusehen." Entweder kann man das ganze vergessen, weil es unsinnig ist, nicht praktikabel, oder aber es ist jener Zynismus, den ich dahinter sehe, daß man einfach in Kauf nimmt, daß einer in einer Menschenmenge ist, die als gewalttätig eingeschätzt wird, und man annimmt, er könnte sich entfernen - obwohl das ja unmöglich ist -. Jedenfalls darf dann geschossen werden, während es bisher ja so war, daß gegen Menschenmengen schlimmstenfalls die chemische Keule eingesetzt werden konnte, Wasserwerfer und ähnliches.

Der dritte Punkt betrifft die sog. besonderen Waffen wie Handgranaten und Maschinengewehre, die offenbar zur allgemeinen Polizeiausrüstung gehören und auf Anordnung des Innenministers eingesetzt werden können. Die Anträge der SPD, die Ausrüstung mit diesen Waffen entsprechend den Hamburger Parteitagsbeschlüssen zu beschränken auf Spezialeinheiten - und dies ist schlimm genug -, sind gleichfalls ab-

gelehnt worden. Wenn man sich daran erinnert, daß der ehemalige bayerische Innenminister Seidel mit massiver Polizeigewalt gegen ein fränkisches Grenzdorf vorgeht, dessen Bewohner nach der Eingemeindung Widerstand gegen den Abtransport der Akten der Gemeindeverwaltung geleistet hatten, dann kann man sich ungefähr vorstellen, was mit einem solchen Gesetz unter einem solchen Innenminister geschehen kann. Es heißt (Art. 48 Abs. 2 PAG): "Maschinengewehre und Handgranaten dürfen nicht gebraucht werden, um fluchtunfähig zu machen. Handgranaten dürfen gegen Personen in einer Menschenmenge nicht gebraucht werden." Das heißt also beim Einsatz von Maschinengewehren die Berechtigung zum gestreuten Töten. Der letzte Punkt betrifft den Schußwaffengebrauch gegen Kinder. Es heißt im Gesetz (Art. 45 Abs. 3 PAG): "Gegen Personen, die dem äußeren Eindruck nach noch nicht vierzehn Jahre alt sind, dürfen Schußwaffen nicht gebraucht werden." Das Gesetz fährt aber fort: "Das gilt nicht, wenn der Schußwaffengebrauch das einzige Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben ist." Das ist ungeheuerlich.

## The new voice of authority



The all-new Detective Special 38, with 2 inch barrel. 22 ounces light, with the features you want in a concealable gun. For all the details, visit us at your nearby Colt's Registered Dealer or write Colt's Firearms Marketing Division, Hartford, Conn. 06102.

Colt's Firearms Marketing Division

Da wird also in einem unglaublichen Gesetzesperfektionismus erst einmal aus Verschämtheit gesagt, daß auf Kinder unter vierzehn nicht geschossen werden darf, dann wird aber als Ausnahmeregel bereits bei Abwehr einer Leibesgefahr das Verbot aufgehoben.

**CILIP:** Trifft der Eindruck zu, daß das bayerische PAG gleichsam unter Ausschluß der Öffentlichkeit im Schnellverfahren verabschiedet wurde?

**Schm.:** Das ist wie eine Hauruck- oder Nacht- und Nebelaktion über die Bühne gegangen. Ich habe noch nie erlebt, daß im bayerischen Landtag ein ähnlich einschneidendes Gesetz am Ende einer Legislaturperiode aus einer nicht verständlichen, durch keine objektiven Notwendigkeiten begründeten Eile unter Ausschluß öffentlicher Diskussion verabschiedet wurde. Meine Fraktion ging eigentlich davon aus, daß das Gesetz erst in der nächsten Legislaturperiode ansteht. Sie haben in den bayerischen Medien hierzu nur einen kurzen Artikel in der Süddeutschen Zeitung gefunden, der überschrieben war: "Es darf auch auf Kinder geschossen werden" - das war alles-.

**CILIP:** Ist die Interpretation zulässig, daß die Entscheidung der SPD/FDP-Fraktion, nicht gegen das Gesetz zu stimmen, unter dem Eindruck des aktuellen Wahlkampfes gefallen ist?

**Schm.:** Wenn man die berechtigte und begründete Angst der Bevölkerung vor diesen empörenden Terrorkriminaltaten bedenkt - aber auch den Mißbrauch dieser Angst zur Einschränkung von Freiheitsrechten, die der Terrorismusbekämpfung nicht dient -, so mag dies eine Rolle gespielt haben. Sehen Sie, auch die Weimarer Republik ist nicht am Mangel an Gesetzen zugrunde gegangen, sondern am Mangel an Demokraten. Heute finden sich Parallelen. Da wird die Angst vor wirklich abscheulichen Terrorataten zum Vorwand für den Abbau von Freiheitsrechten genommen, wähn andere Opfer von Gewalt, z.B. Opfer von kriminellen Mordtaten, Verkehrstote und alte Leute, die ihre Wohnung verlieren, ins Obdachlosenasyll kommen und sich darum aufhängen, in den Hintergrund gedrängt werden, obwohl ihre Zahl unvergleichbar höher ist als die der bedauernswerten Opfer terroristischer Mordanschläge. Hier mag es bei diesem oder jenem Abgeordneten eine Rolle gespielt haben, daß er fürchtete, wenn er seine Ablehnung dieses Gesetzes sehr deutlich macht, in der Öffentlichkeit als Politiker dargestellt zu werden, der es ablehnt, den Bürger durch wirksame Gesetze gegen den Terrorismus zu schützen.

**CILIP:** Ist in Ihrem politischen Freundeskreis überlegt worden, eine Verfassungsklage gegen die Todesschußregelung

des bayerischen PAG anzustrengen?

Schm.: In der Fraktion nicht, wohl aber haben politische Freunde das mit mir diskutiert. Die Diskussion ist noch nicht abgeschlossen, ich hoffe aber, daß durch die Beschlüsse des Hamburger Parteitages zu diesem Punkt bei der Gesetzgebung in den anderen Bundesländern meine Partei dafür sorgen wird, daß die bayerische Gesetzgebung singulär bleibt. Somit besteht die Hoffnung, daß, wenn auch nicht gleich, auch das bayerische PAG politisch revidierbar sein wird.

CILIP: Sie haben hiermit schon auf die letzte Frage übergeleitet. Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten, auf den Gesetzgebungsprozeß in den anderen Bundesländern so weit Einfluß zu nehmen, daß das bayerische Modell nicht zum Vorbild wird?

Schm.: Ich muß noch einmal auf den Hamburger Parteitag zurückkommen, der sich ja intensiv mit diesen Fragen beschäftigt hat. So ist fast einstimmig insbesondere der Todeschuß abgelehnt worden, und ich hoffe auf diesem Hintergrund, daß die Fraktionen meiner Partei in den Länderparlamenten gerade dort, wo von ihrer Entscheidung das Gesetzgebungsergebnis abhängt, eine dezidiertere Haltung einnehmen werden.

CILIP: Die Tendenz, die breite Öffentlichkeit vom Gesetzgebungsprozeß in diesem Bereich auszuschließen, scheint sich in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen zu wiederholen. So ist z.B. der seit Juli 1978 vorliegende Regierungsentwurf etwa der Humanistischen Union zur Einsicht verweigert worden und auch der seit November 1978 vorliegende Entwurf des NRW-Innenministers Hirsch ist nicht allgemein zugänglich.

Schm.: Hier sollten die politisch Interessierten vom schlechten bayerischen Lehrstück so viel gelernt haben, daß sie dies nicht zulassen. Denn was ist das für eine Gesetzgebung, die sich hinter verschlossenen Türen möglichst unter Ausschluß der Öffentlichkeit vollzieht. Hier ist zu hoffen, daß zumindest meine politischen Freunde aus dem bayerischen Lehrstück die Konsequenzen ziehen und das nicht zulassen.

## IV. POLIZEI IN AKTION

### Frankreich:

#### Wenn die Polizei demonstriert

Am 4. Dezember letzten Jahres fanden in Frankreich Demonstrationen der Beamten der Police Nationale statt, an denen insgesamt ca. 12.000 Polizisten teilnahmen. Damit folgten mehr als 10% der Gesamtzahl der Police Nationale dem Aufruf ihrer Gewerkschaften. Die Demonstrationen richteten sich gegen die Verabschiedung des Haushalts des Innenministeriums und dessen "notorische Mängel", die keinen genügenden Schutz der Bevölkerung zuließen, so die Polizeigewerkschaften.

Anläßlich dieser Demonstrationen - allein in Paris waren 4.000 Polizisten beteiligt - läßt sich der besondere Typus der französischen Organisation der inneren Sicherheit erhellen. Denn zum Schutz der Regierungsgebäude wurden nicht Beamte der zivilen Police Nationale eingesetzt, sondern Einheiten des militärischen Standbeins der französischen Sicherheitsapparate: die Gendarmerie Mobile, ein kasernierter militärischer Teilapparat mit ausschließlicher Einsatzbestimmung im Inneren des Landes.

## Mit schwerem Geschütz

Frankfurter Rundschau, 13.10.1978  
**Fahrscheinkontrollen mit Maschinenpistolen**

Im U-Bahnhof Grüneburgweg wurde Frau N. beim Verlassen des Bahnsteigs von Beamten der Stadtwerke bei einer sogenannten Abgangskontrolle nach der Fahrkarte gefragt. Daneben standen einige Polizisten mit Maschinenpistolen. Ihr Eindruck: Hier wird nach Schwermitteln gesucht.

Der Eindruck war indes falsch, denn wie die Polizeipressestelle am Mittwoch auf Anfrage ausdrücklich bestätigte, galt die Aktion lediglich potentiellen Schwarzfahrern. Die Stadtwerke verweisen darauf, daß man ohne Polizei bei den Kontrollen nicht auskomme, weil die allein befugt sei, Personalien festzustellen. Deren Auftreten dabei könne man jedoch nicht beeinflussen.

Polizelsprecher Kurt Kraus erklärte, im allgemeinen verzichte man bei den Abgangskontrollen auf das Tragen der Maschinenpistolen. Doch wenn dabei Funkwagenbesatzungen eingesetzt würden, müßten die ihre MP mitnehmen. Der Innenminister hat nämlich verfügt, daß die Schnellfeuerwaffen nicht unbeaufsichtigt im Wagen zurückbleiben dürfen. habe



Bundesrepublik Deutschland:

Die mit den im Februar 1978 verabschiedeten Razzien-Gesetzen intendierte Praxis der effektiven Bekämpfung des Terrorismus findet nun auch ihre Anwendung bei der sog. normalen Kriminalitätsbekämpfung.

Nach einem nur ins Versuchsstadium gelangten Raubüberfall auf einen Supermarkt in Berlin am 13.12.1978 hatte sich der Täter den Angaben eines Zeugen zufolge in ein naheliegendes achtstöckiges Appartement-Hochhaus geflüchtet. Nach der Umstellung des Hauses durch 40 Polizeibeamte wurde ein beträchtlicher Teil der 215 Appartementwohnungen Gegenstand der polizeilichen Maßnahmen: etwa 100 anwesende Personen wurden überprüft, 15 Appartements mit einem Nachschlüssel geöffnet. Danach wurde die Aktion - ausgeführt unter dem Schutz auf Türöffnungen zielender Maschinenpistolen - ergebnislos abgebrochen. (Der Tagesspiegel, Berlin, vom 14.12.1978)

Nach dem 'normalen' Durchsuchungsrecht nach § 103 Abs. 1 Satz 1 der Strafprozeßordnung ist eine derartige Ausweitung des Durchsuchungsrechts nicht zulässig, da keinerlei Hinweise auf eine bestimmte Wohnung vorlagen. Die hier erfolgte systematische Durchsuchung eines Gebäudebereiches allein auf den Hinweis hin, daß sich der Täter in das Gebäude geflüchtet habe, wäre selbst nach den erweiterten Befugnissen der Razzien-Gesetze nur dann zulässig, wenn es sich um eine Straftat nach § 129a Strafgesetzbuch (Unterstützung terroristischer Vereinigungen) gehandelt hätte (§ 103 Abs. 1 Satz 2 StPO). Dafür lagen jedoch keinerlei Hinweise vor.

BÜRGERNÄHE?

Aus der Antwort des Senats von West-Berlin auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Lange zum Thema: Bessere Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft:

"Der Einsatz eines Staatsanwalts bei Sportveranstaltungen im Rahmen einer gemeinsamen Planung der beteiligten Strafverfolgungsbehörden ist ein weiteres Beispiel für die erfolgreiche Schwerpunktbildung und bürgernahe Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden."

Quelle: Landespressedienst Berlin vom 3. April 1978

England:DAS BLACK DOG-SYNDROM

Zu den viel diskutierten Problemen in der englischen Polizei-Fachpresse des letzten Jahres zählt das black dog-Syndrom. CILIP möchte seinen Lesern dieses hochaktuelle Thema nicht vorenthalten.

Der Begriff wurde geprägt, nachdem eine wissenschaftliche Untersuchung, die die Ursachen von Verkehrsunfällen durch Polizeifahrzeuge zum Thema hatte, u.a. zu dem Ergebnis kam, daß 72,35% der insgesamt 15.695 Unfälle durch schwarze Hunde mitverursacht wurden. Dabei konnte der Statistik keine Dominanz einer bestimmten Rasse entnommen werden. Weiterhin ergab die repräsentative Umfrage, daß bei den Unfällen nur ein einziger schwarzer Hund getötet wurde. In allen anderen Fällen verschwanden die Hunde und konnten nicht mehr aufgefunden werden. An den Polizeiautos entstand meist Sachschaden. Einige der typischen Antworten von Polizeibeamten, die zum Unfallgeschehen befragt wurden, lauteten: "Der schwarze Hund rannte davon." - "Der schwarze Hund trottete heulend von dannen." - "Er verschwand mit schüttelndem Kopf." - "Ich versuchte, einem schwarzen Hund auszuweichen und fuhr gegen eine Mauer, einen Lampenmast, eine Kirche, ein Brückengeländer etc."

Aus der niedrigen Todesrate im Verhältnis zur Anzahl der beteiligten schwarzen Hunde kann man schließen, daß eine Dezimierung der Hundepopulation durch Polizeiautounfälle nicht zu befürchten sei. Andererseits könnten diese Fakten zu der Vermutung führen, daß hinter diesen Unfällen eine Verschwörung steckt mit dem Ziel, Polizisten zu verletzen oder zu diskreditieren. Eine extremistische Gruppe könnte schwarze Hunde so abgerichtet haben, daß sie Unfälle mit Polizeiautos provozieren - so jedenfalls einige Überlegungen in der englischen Fachpresse.

Aber auch in anderen europäischen Ländern und den USA sind Fälle bekannt, in denen schwarze Hunde in Unfälle mit Polizeiautos verwickelt sind.

Interessant ist schließlich die Frage, warum die Hunde immer schwarz sind. Prof. K. Nyne

von der Houghla Universität verfaßte hierzu eine detaillierte Studie. Er kommt zu dem Schluß, daß dies mit dem alten Aberglauben zusammenhängt, daß Schwarz die Farbe des Teufels ist und besonders in Stressituationen, wenn die Beförderung in Frage steht oder wenn die Ausfertigung einer großen Zahl von Berichten bevorsteht, das Sehen eines schwarzen Hundes mit dem Wiederaufleben eines primitiven Todeswunsches oder der Todeserwartung in Zusammenhang steht.

Die Police Federation, besorgt über das von schwarzen Hunden ausgehende Berufsrisiko der Polizeibeamten, machte deshalb auch schon den Vorschlag, eine "schwarze Hunderversicherung" für die Beamten abzuschließen.

Ä einem Leserbrief schildert eine besorgte Besitzerin eines schwarzen Hundes ihre Vorsorgemaßnahmen. Sie rüstete ihren Hund mit einem mit oranger Leuchtfarbe bestrichenen Umhang und einem roten Blinklicht auf dem Kopf aus.

Ein ähnliches Syndrom wurde auch in Nordirland von der Royal Ulster Constabulary (RCU) bestätigt. Während in England und Wales die Hunde meist schwarz sind, können die Beamten der RUC in der Regel auch die Hunderasse benennen. Dies mag möglicherweise darin begründet liegen, daß die irischen Polizisten ein größeres Vorstellungsvermögen bezüglich Hunde haben.

Constabulary Gazette, September 1978  
Police Review, 1.Sept.1978, Nr.4468  
Police Review, 22.Sept.1978, Nr.4471



## V. POLIZEI IN EUROPA

### KONFERENZ DER EG-JUSTIZMINISTER

Die Konferenz der EG-Justizminister verabschiedete am 10.10.1978 in Luxemburg ein Abkommen über die Terrorbekämpfung. Dieses Abkommen richtet sich gegen dieselben Tatbestände, die auch die vom Europarat verabschiedete Anti-Terror-Konvention bezeichnet: Flugzeugentführungen, lebensgefährdende Angriffe auf Diplomaten, Attentate unter Zuhilfenahme von Bomben, Handgranaten, automatische Schußwaffen etc. Auch die Regelungen der beiden Abkommen läuft auf dasselbe hinaus: Sie lassen den jeweiligen nationalen Behörden die Wahl zwischen

- der Auslieferung, oder
- der unverzüglichen gerichtlichen Verfolgung durch die eigenen Behörden.

Dies gilt auch bei politisch motivierten Taten. Diese sollen gerichtlich nicht von den anderen unterschieden werden; der Grund für diesen Gleichklang dürfte in folgenden Tatsachen zu suchen sein:

- in dem Bestreben, ein einheitliches Recht der EG-Länder zu schaffen und
- in der nur zögernden Ratifizierung der europäischen Anti-Terror-Konvention durch die Europaratstaaten; bis Ende Oktober hatten nur 5 der 20 Mitglieder die Vereinbarung durch ihre Parlamente passieren lassen (BRD, Schweden, Österreich, Dänemark und Großbritannien).

(Der Tagesspiegel, 11.10.1978)

### ZUSAMMENARBEIT SCHWEIZ - BRD

In einem Artikel aus Anlaß des Besuches des Justizministers, des Bundesanwalts und des Leiters der Polizeiabteilung der Schweiz befaßte sich die Frankfurter Rundschau am 19.5.1978 ausführlicher mit der Zusammenarbeit beider Länder in Sachen Polizei. Diesem Artikel zufolge ist die BRD in der Schweiz u.a. an der Ausbildung von Anti-Terror-Sondereinheiten, am Aufbau von polizeilichen Datenverarbeitungssystemen und an der Abstimmung der Fahndung beteiligt. Dazu Auszüge aus dem Artikel:

# Schweizer Polizisten nehmen Nachhilfe bei den Deutschen

Unter dem Decknamen „Sophie“ läuft ein gemeinsames Programm gegen den Terrorismus ab

Frankfurter Rundschau, 19.5.1978 Von Peter Amstutz (Bern)

Gesprochen wird so gut wie nicht darüber, doch die Behauptung darf füglich gewagt werden: Enger als die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz arbeiten gegenwärtig keine andern Staaten Europas bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zusammen.

Daß der Schweizer Justizminister Kurt Furgler zusammen mit Bundesanwalt Rudolf Gerber und dem Direktor der eidgenössischen Polizeiabteilung Oscar Schürch offiziell in der Bundesrepublik weilt, um „Fragen des internationalen Terrorismus zu besprechen“, ist nur ein weiterer Hinweis auf die enge Zusammenarbeit der beiden Nachbarstaaten in diesem Bereich. (...)

In München erwarten Fachleute des europäischen Patentamtes den Schweizer Minister zu einem Gespräch über Fragen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes, und auch den Präsidenten des Bundeskriminalamtes (BKA) in Wiesbaden, Günter Herold, will Furgler erneut treffen. Herold war vor rund drei Wochen zusammen mit Brigadegeneral Ulrich Wegener, dem Kommandeur der Bundesgrenzschutzgruppe 9 (BGS 9) in Bern, um schweizer Polizeioffizieren beizubringen, wie man Geiseln aus einem Zug befreit.

Schon ein Jahr nach dem blutigen Massaker bei den Olympischen Sommerspielen 1972 von München, als Wegener aus seinen 178 Bundesgrenz-

schutzfreiwilligen die Sondertruppe machte, besuchte der deutsche Spezialist die Schweiz, um eidgenössische Polizisten über Planung, Organisation und Durchführung von präzisen Gegen-schlägen zu informieren. Gegenwärtig verfügt die Schweiz über rund 500 Polizeigraduierte, deren Schulung direkt auf Wegeners Instruktionstours zurückgeführt werden kann. Auf einem Waffenplatz bei Bern werden die fähigsten Ordnungshüter aus allen 26 Kantonen regelmäßig zu mehrtägigen Einsatzübungen zusammengezogen. (...)

Unter dem Decknamen „Operation Sophie“ sind Bern (für die Westschweiz) und Zürich (für die Ostschweiz) voll in

der Terroristenfahndung eingeschaltet, die von Bonn und Wiesbaden aus gesteuert wird. Die auf sämtlichen Schweizer Polizeidienststellen ausgehängten Fahndungsplakate des BKA haben offensichtlich weit mehr als nur dekorative Zwecke. Personalkontrollen werden sehr ernst genommen. Das erleben gegenwärtig auch harmlose deutsche Touristen, wenn sie durch ungewöhnliches Verhalten auffallen. So erging es vor kurzem einem deutschen Paar, das mit Gewehren und Pistolen im Kofferraum von der Neuenburger Antiquitätenmesse heimwärts reiste — und auf einen Tip der Schweizer Polizei (dabei zwischen Wiesbaden und Bonn auf der Autobahn plötzlich umstellt wurde.

## VI. POLIZEIHILFE FÜR DIE DRITTE WELT

### AUF- UND AUSTRÜSTUNG VON MILITÄR UND POLIZEI IN AFRIKA UND ASIEN DURCH DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Wenn auch die Bundesrepublik in den letzten Jahren zunehmend die Praxis des Exports von Kriegswaffen lockert, z.B. durch Unterlaufen der Bestimmungen, so spielt doch die BRD auf dem Sektor des Exports größerer Waffen (Panzer, Flugzeuge, U-Boote) eine untergeordnete Rolle (vgl. antimilitarismus informationen 10/78 K-13; 8-9/78 K-11). Die Hauptaktivitäten der Bundesregierung liegen auf einem Sektor, der äußerlich betrachtet weniger spektakulär ist und geringeres Aufsehen erregt, jedoch politisch betrachtet äußerst effektiv ist. Bundesrepublikanisches Militär und Polizei tragen in vielen Ländern dazu bei, daß moderne schlagkräftige Militär-, Gendarmetruppen und Polizeieinheiten entstehen. Kennzeichnenderweise scheint die Frage, welche Wirkung denn diese Hilfe für die Stabilisierung der in bestimmten Ländern herrschenden Regime hat, keine Rolle zu spielen (etwa im Iran, in Äthiopien unter Haile Selassie und danach). Wichtig ist der politische Einfluß, der auf bestimmte Regime durch eine solche Hilfe ausgeübt werden kann, nicht die Wirkung einer solchen Hilfe auf die politischen Zustände in den betroffenen Ländern. In einer Begründung für ein außerplanmäßiges Ausrüstungsprogramm heißt es im Jahre 1976, daß solche Lieferungen von Ausrüstungsmaterial und die

läßlich seien, "denn in der Vergangenheit hat sich die außerordentliche Wirksamkeit dieser Hilfe und ihre besondere politische Ausstrahlungskraft erwiesen". Konsequenterweise hat die Bundesregierung die Militär- und Polizeihilfe 1978 praktisch verdoppelt. 1976 wurden ca. 24 Mio DM bereitgestellt, 1978 waren es 48 Mio DM.

Für ein Programm, das vor allem auf eine "politische Ausstrahlungskraft" aus ist, dürfte es auch konsequent sein, zwischen Polizei- und Militärhilfe keine großen Differenzierungen zu machen und in einzelnen Ländern die "Polizeihilfen" auch über das Verteidigungsministerium und militärische Berater abwickeln zu lassen (z.B. in Äthiopien bis zum Jahre 1977). Das militärische Know-how kommt dabei den Bedürfnissen vieler Regime sicherlich gelegener als zivile Formen der Polizeihilfe.

Auffallend an den Bewilligungen des Jahres 1978 - verglichen mit 1976 - ist, daß sich das Schwergewicht der "Sicherheitspolitischen Entwicklungshilfe" immer mehr auf den Sektor Polizei zu verschieben scheint. Insgesamt geht die Militär- und Polizeihilfe zur Zeit an 19 Staaten Afrikas und Asiens. Davon haben (1976 bzw. 1978) erhalten:

#### Äthiopien

erhielt Kraftfahrzeuge, Funkgeräte, Generatoren, Werkstatteinrichtungen, medizinisches und kriminaltechnisches Gerät. Ursprünglich war bis 1978 für die äthiopischen Polizei- und Sicherheitskräfte Ausrüstung in Höhe von 5,8 Mio DM vorgesehen. Das Programm wurde 1977 während der Kämpfe in der Ogaden-Region abgebrochen.

Somalia

mit Äthiopien praktisch im Kriegszustand erhielt in der gleichen Zeit Kfz-Werkstätten, Kraftfahrzeuge, 2 Flugzeuge und eine Feinmechanikerwerkstätte für die Polizei im Wert von 6,9 Mio DM. (Nach der Geiselnbefreiung in Mogadishu wurde die gute Kooperation zwischen deutscher und somalischer Polizei in der Presse ausführlich gewürdigt.) Die Bundesregierung will Somalia 1978 Ausrüstung im Wert von 2 Mio DM liefern. Zur Erneuerung und Verbesserung der Betriebsbereitschaft des Kfz-Parks liefert der Bund weitere Fahrzeuge, Ersatzteile und Werkstatteinrichtungen. Für das bereits gelieferte Funk-Fernschreibnetz sind Ersatzkomponenten, ortsfeste Stationen und Instandsetzungsmaßnahmen beabsichtigt. Die technische Fachausbildung von Somaliern will Bonn verstärken. Empfänger ist die Polizei Somalias.

Liberia

erhält erstmals 1978 eine Ausrüstungshilfe in Höhe von 4 Mio DM, die vor allem für die Anschaffung von Fahrzeugen für den Schutz der persönlichen Sicherheit von Staatsoberhäuptern verwendet wird (BMW-Motorräder).

Kenia

bekam Krafträder, zwei Hubschrauber, Notfunkgeräte, Maschinen und Sondergeräte für den Sicherheitsdienst. Bis 1978 haben Armee und Polizei Fahrzeuge und Geräte im Wert von 3,1 Mio DM erhalten.

Obervolta

erhält bis Ende 1978 4 Mio DM in Form von Pionier- und Straßenbaumaschinen, Werkstatteinrichtungen und Generatoren. Für 1978 wurde eine weitere Million DM bewilligt.

Togo

wurde seit 1969 mit Maschinen und Geräten für 6 Mio DM beliefert. Mit Vertrag vom 31.8.1976 erhielt Togo eine Ausrüstungsbeihilfe von 2 Mio DM. Hierfür wurden Straßen-Transportfahrzeuge, ein Abschleppwagen und ein Feldhospital aus Überschussbeständen der Bundeswehr geliefert. Bei seinem letzten Besuch in Bonn bat der togolesische Staatspräsident um weitere Transport- und Versorgungsfahrzeuge (für Wasser und Treibstoff) aus Überschussbeständen der Bundeswehr. Er beabsichtigt, Militäreinheiten schwerpunktmäßig in der Landwirtschaft produktiv einzusetzen.

Niger

Die (1976 in Höhe von 6 Mio DM und bis 1978 abgewickelte) Ausrüstungshilfe konzentriert sich zunehmend auf die kritische Lage des Landes im Transportwesen. Der weite, dünn besiedelte Norden des Landes kann in absehbarer Zeit straßenmäßig nicht erschlossen werden. Lufttransport ist die einzig realistische Möglichkeit für die Regierung und Verwaltung. Es ist beabsichtigt, Niger durch Maßnahmen zur Modernisierung und Rationalisierung der Lufttransportkapazität (z.B. durch Hilfe bei Wartung und Instandsetzung bereits abgegebener Noratlas-Transportflugzeuge) zu unterstützen. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Ausstattung der Straßenbau-Kompanie zu erhalten und zu verbessern. Um diese für das Land lebenswichtigen Projekte zu verwirklichen, werden für 1978 zusätzlich 2 Mio DM benötigt.

Mali

wurde bis 1978 mit Kraftfahrzeugen, Pionier- und Straßenbaumaschinen für 5,6 Mio DM beliefert, die der Ausrüstung von Armee und Polizei dienen.

Sudan

Gegenüber dem Sudan bestanden Ende 1975 aus einem früheren Abkommen noch Lieferverpflichtungen in Höhe von 5,4 Mio DM (Abwicklung 1976-1978). Im Anschlußprogramm 1976 bis 1978 konnte der Sudan aus Mangel an Mitteln nicht berücksichtigt werden. Mit der Neuverpflichtung von 2 Mio DM für 1978 sollen in der Hauptsache Vorhaben auf dem Gebiet des Transportwesens finanziert werden. Es ist insbesondere die Beschaffung von Tankfahrzeugen (für Wasser und Treibstoff), Abschleppwagen, Werkstattwagen und Ersatzteilverrat in Aussicht genommen.

Ruanda

erhielt mit Vertrag vom 24.9.1976 erstmalig Ausrüstungshilfe in Höhe von 4 Mio DM, die bis 1978 abgewickelt werden soll. Mit dieser Hilfe soll Ruanda bei der Einrichtung eines Funknetzes für Armee, Polizei und Verwaltung unterstützt werden. Die genehmigten Mittel reichen nur für die erste Ausbauphase. Für die zweite Phase werden 1978 Anlaufmittel in der beantragten Höhe von 0,5 Mio DM benötigt.

Kamerun

bekam mit Vertrag vom 3.8.1976 erstmals eine Ausrüstungshilfe über 3 Mio DM, mit der in der Hauptsache Versorgungsfahrzeuge (Unimogs, Ambulanzen, Wasserwagen, Feldküchen) beschafft wurden. Zur Fortsetzung dieser Hilfe werden 1978 weitere 1,0 Mio DM benötigt.

Marokko

hat bis zum Jahre 1978 für 4,5 Mio DM Tankwagen, Feuerlöschfahrzeuge, vier Hauptverbandsplätze, mobile medizinische Stationen und eine Feldbäckerei für die Armee erhalten. 1978 sind weitere 3 Mio DM für Lazarette, Kühlfahrzeuge u.ä. vorgesehen. Das marokkanische Innenministerium hat wiederholt um deutsche Hilfe bei der Einrichtung einer Polizeischule gebeten. Der Einstieg in dieses Projekt bietet der BRD Gelegenheit, eine erwünschte Zusammenarbeit mit der marokkanischen Polizei in die Wege zu leiten. Für diesen Bereich wird für 1978 zunächst ein Mindestbetrag von 1 Mio DM benötigt.

Tunesien

erhielt bisher Ausrüstungshilfe im Wert von 20 Mio DM, darunter Fahrzeuge, Kfz-Ersatzteile, Fernmeldematerial, Sanitätsmaterial, Bekleidungs- und Uniformüberschüsse aus Beständen der Bundeswehr. Von 1976 bis 1978 beträgt die Ausrüstungshilfe 4,5 Mio DM. Das Ausrüstungsmaterial ist für die tunesische Armee bestimmt. Ab 1978 sind weitere 2,5 Mio DM für ähnliche Zwecke bereitgestellt. Ferner wurde deutsche Hilfe beim Ausbau eines Funk-Fernschreibnetzes vereinbart und dafür 1973 1,5 Mio DM bereitgestellt.

Jordanien

wurde bisher mit Kraftfahrzeugen, Feuerlöschfahrzeugen, Katastrophenschutz- und Fernmeldegerät, Lazarettausrüstung und kriminaltechnischem Gerät in Höhe von 3 Mio DM

beliefert. Von 1976 bis 1978 erhielt Jordanien eine Ausrüstungshilfe in Höhe von 1,6 Mio DM für die Ausstattung seiner Polizei (incl. Verkehrspolizei). Die Bundesregierung ist an einer weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit mit der jordanischen Polizei im Hinblick auf die Bekämpfung der international organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus besonders interessiert. Zur Ergänzung der noch dürftigen Ausstattung der jordanischen Polizei ist für 1978 ein zusätzlicher Betrag von 1 Mio DM eingeplant. Geliefertes Gerät war unter anderem: polizeitechnisches Gerät, Ausrüstung für eine stationäre Kfz-Prüfanlage, Generatoren, Radaranlagen, diverse Polizei-Kfz, Polizeibusse sowie ein mobiles Kriminallabor.

#### Arabische Republik Jemen

Für die mit Abkommen vom 24.4.1976 zugesagten 2 Mio DM wurden Transportmittel geliefert, um die Transportprobleme zwischen den Hafenstädten und der im Landesinnern liegenden Hauptstadt lösen zu helfen. Für weitere 0,3 Mio DM wird 1978 Polizeiausrüstung (u.a. kriminaltechnisches Gerät) einschließlich Beratung und Ausbildung geliefert. Begründung des Auswärtigen Amtes: Zur Festigung der Zusammenarbeit mit der jemenitischen Polizei und aus Gründen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist diese Maßnahme erforderlich.

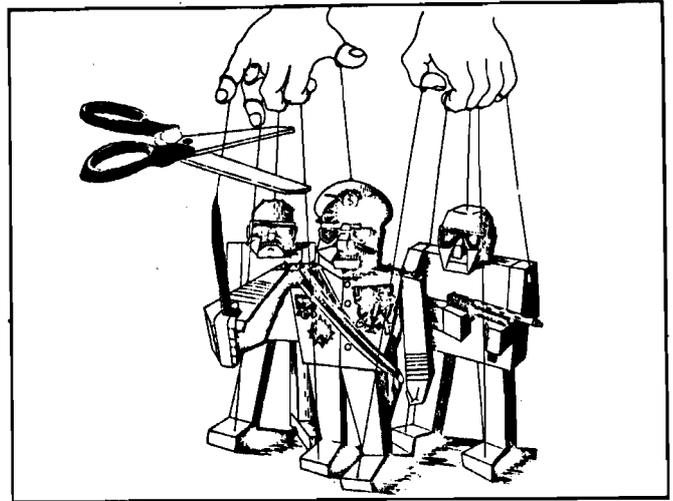
#### Iran

Für 10 Mio DM wurden 125 graduierte Ingenieure, 25 grad. Betriebswirte und 20 Meister, allesamt Armeeangehörige, ausgebildet (vgl. antimilitarismus-informationen 5/78 K-7 f. und 6/78 K-9).

#### Afghanistan

Die Polizei bekam von 1958 bis 1976 technische Hilfe in Höhe von 9,5 Mio DM. Das Bonner Außenamt will die erbetene Fortsetzung der Polizeihilfe (zwei Mio DM für 1976/77) durch Materiallieferungen und Beratung der afghanischen Polizeiführung durch zwei deutsche Polizeibeamte in Hinblick auf die politische Entwicklung im südostasiatischen Raum gewähren. Die Ausstattung der allgemeinen Polizei, der Verkehrs- und Kriminalpolizei ist noch sehr rückständig. Benötigt werden polizei- und kriminaltechnisches Gerät für etwa 25 Dienststellen, ca. 30 Sende- und Empfangsanlagen zur Verbesserung des Funknetzes sowie Transportmittel einschließlich Ersatzteile. Für 1978 wird eine Fortsetzungshilfe von 1 Mio DM für erforderlich gehalten.

(Zusammengestellt aus: dpa, Hintergrund-, Archiv- und Informationsmaterial 10.6.1976; Wehrdienst Nr. 636 und 637/1977).



Polizeihilfe für die 'Dritte Welt'

hilfe im Wert von ca. 150 Mio DM zukommen lassen. Mit der 'Gießkannenverteilung' soll vor allem der deutschen Industrie die Tür zu weiteren kommerziellen Anschlußaufträgen geöffnet werden. Auffallend ist, daß es sich bei den Empfängern fast nur um afrikanische Staaten handelt.

Eine ganze Reihe von Ländern erhält zum ersten Mal Ausrüstungshilfe:

- VR Benin und Dschibuti Lieferungen zum Aufbau der Polizei und Ausbildungshilfe in Deutschland
  - Tonga und West-Samoa Lieferungen und Ausbildung für eine Seemannsschule
  - Kraftfahrzeuge vor allem für ihre Armeen: Malawi, Mauretanien, der Tschad, Malta und Zaire. Die beiden letzteren außerdem Fernmeldegeräte. In Zaire soll ein umfassendes Grenzsicherungssystem ausgebaut werden.
  - Lesotho und Sambia erhalten nicht näher bezeichnete Lieferungen.
  - da "Indonesien (...) durch den Kauf von U-Booten mit Zubehör einen spürbaren Beitrag zur Sicherung unserer Arbeitsplätze in der deutschen Werftindustrie geleistet hat", (vgl. ami 3/77 P-3), erhofft man sich mit technologischer Beratung und Ausbildungshilfe weitere Exportchancen.
- Zu den Ländern, die weitere Ausrüstungshilfe erhalten (Anschlußhilfe) gehören:

- "Zur Ergänzung der noch dürftigen Ausstattung" ihrer Polizeien: Afghanistan, Algerien, Somalia, die AR Jemen und Jordanien.
- Hauptsächlich Kraftfahrzeuge gehen an Kamerun, Togo, Ruanda und Kenia (dessen Sicherheitskräfte ihren Wagenpark inzwischen auf deutsche Fabrikate umgestellt haben).
- Der Niger bekommt eine nicht genannte Zahl Dornier-Skyservant-Flugzeuge, Somalia bezieht zwei Stück.
- Weitere Ausrüstungshilfe geht an: Marokko, Sudan, VR Kongo, Obervolta, Liberia, Mali und Tunesien, das mit 16,5 Mio DM der größte Empfänger von Ausrüstungshilfe ist.

Quelle: Wehrdienst 13.11.1978

## VII. ÖFFENTLICHE KONTROLLE DER POLIZEI

### BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND:

#### PARLAMENTARISCHE KONTROLLE DER GEHEIMDIENSTE?

Die Tätigkeit der Geheimdienste in der Bundesrepublik Deutschland - also Bundesnachrichtendienst (BND), Militärischer Abschirmdienst (MAD) und Verfassungsschutz (VfS) - vollzieht sich auch institutionell abseits der allgemeinen politischen Organisation der BRD: Sind die politischen Machtträger normalerweise nach dem Prinzip der Gewaltenteilung organisiert, so ist im Bereich der Geheimdienste diese und damit auch die gerichtliche Kontrolle der Nachrichtenbeschaffung ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. § 9 Abs. 5 des Abhörgesetzes von 1968 - G 10). Das dritte Standbein rechtsstaatlicher Staatsorganisation - die Gerichte - hat hier nichts zu suchen.

Das Abhörgesetz von 1968 (G 10) verkörperte jedoch noch insoweit ein legitimes Bedürfnis des Parlaments nach Kontrolle der Geheimdienste, als es - wenn auch zaghaft - dem besonders einzurichtenden Parlamentarischen Kontroll-Ausschuß die Möglichkeit einräumte, "Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht zulässig erklärt", aufzuheben (Art. 9 Abs. 2). Daß faktisch die Ausübung dieses Kontrollrechts nur in geringem Maße erfolgte, wurde unlängst wieder an der VfS-Affäre Faust deutlich.

Das Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste vom 11.4.1978 jedoch, (Begründung: "Einige bekanntgewordene nachrichtendienstliche Vorgänge der letzten Zeit verdeutlichen die Notwendigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen", so in der Bundestagsdrucksache 8/1599 vom 8.3.1978) kann nicht anders als ein Kontroll-a u s s c h l u ß - Gesetz bezeichnet werden:

- An eine etwaige Behandlung bzw. Erörterung nachrichtendienstlicher Tätigkeit in dem Kontroll-Ausschuß schließen sich keinerlei Sanktionsmöglichkeiten an.

#### **US-Handschellen nur noch an menschenrechtsfreundliche Staaten**

Amerikanische Artikel zur Verbrechensbekämpfung wie Handschellen, Hand- und Fußfesseln und Analytoren für Fingerabdrücke dürfen künftig in die meisten Staaten nur nach vorheriger Genehmigung verkauft werden. Dies kündigte das amerikanische Handelsministerium an. Ein Sprecher erklärte, es müsse garantiert werden, daß „dieses Material im Sinn der außenpolitischen Vorstellungen der USA und im Einklang mit der Wahrung der Menschenrechte verwendet wird“. Bisher hatten lediglich die Sowjetunion, die osteuropäischen Länder, Südafrika und Namibia eine Erlaubnis für den Kauf solcher Gegenstände benötigt. Die neue Bestimmung nimmt nur noch Japan, Australien, Neuseeland und die NATO-Mitgliedsländer von der Bestimmung aus.

aus:

Die bayerische Polizei  
Heft 4/1978

#### **Ein neuer Markt für deutsche Polizeihilfe?**

##### **Mexikos Polizisten versetzen und verkaufen Dienstwaffen**

Mexiko-Stadt (dpa). Rund 75 Prozent der 30 600 Polizisten in Mexiko-Stadt haben nach einer jetzt bekanntgewordenen polizeilichen Untersuchung ihre Dienstwaffe entweder verloren, im Pfandhaus versetzt oder verkauft. Polizeidirektor General Arturo Durazo Moreno will deshalb von den Gehäkern der Beamten, die im Dienst keine Waffe tragen, 2000 DM Geldbuße abziehen. Gleichzeitig droht ihnen eine 15tägige Suspendierung vom Dienst. Viele Polizisten, heißt es in dem Untersuchungsbefund, würden ihre neuen Waffen verkaufen und sich dann alte zulegen, um ihr Gehalt aufzubessern. Alle Beamten, so die neue Order, müssen künftig nach Schichtwechsel die Revolver bei ihrer Dienststelle abgeben. Früher durften sie die Waffe ständig tragen.

aus:

Der Tagesspiegel, 7.1.79

- Die behandelten Themen unterliegen für Gegenwart und Zukunft der strikten Geheimhaltung.
- Die Abhängigkeit der Kommissionsmitglieder von ihrer Parlamentsfraktion ist derart festgeschrieben, daß ein Kommissionsmitglied seinen Sitz verliert, wenn es aus der Parlamentsfraktion im Bundestag ausscheidet.
- Die Kontrolltätigkeit des Ausschusses beinhaltet keine originären Untersuchungsrechte, sondern besteht allein in einem Unterrichtsanspruch gegenüber der Bundesregierung als dem politischen Verantwortungsträger.
- Dieser Unterrichtsanspruch ist selbst noch weiter eingeschränkt, da "Zeit, Art und Umfang der Unterrichtung der Kontrollkommission (...) unter Beachtung des notwendigen Schutzes des Nachrichtenzugangs durch die politische Verantwortung der Bundesregierung bestimmt (wird)".

(Art. 3 Abs. 2)

Bei diesem Gesetz von "parlamentarischer Kontrolle zu sprechen (so die Bezeichnung des Gesetzes), ist angesichts der verordneten Geheimhaltung und der auf absichtlich "folgenlos" gestellten bloßen Erörterung (Evers in: NJW 1978, S. 1445) nicht einmal

Ohne Kommentar:

"Die Befugnis, den Betroffenen von einer Abhörmaßnahme nicht in Kenntnis zu setzen und ihre Überprüfung an eine Stelle, die kein Gericht ist, zu verweisen, dient also der Effektivität des Verfassungsschutzes und macht eigentlich das Abhören und Briefeöffnen erst sinnvoll."

Bundesverfassungsgericht - 2. Senat - Urteil vom 15.12.1970 - Entscheidungssammlung Bd. 30

mehr ein Euphemismus. Das Parlament ist nach diesem Gesetz nichts anderes als untertäniger Bittsteller gegenüber einer quasi-souveränen Exekutive. Es stellt sich die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit solcher parlamentarischen Selbstentleibung.

Die nur ornamentale Beteiligung einzelner Parlamentsangehöriger gegenüber einer zumindest theoretisch eingeräumten Rechtskontrolle nach dem Abhörsgesetz von 1968 liegt allerdings auch in dessen unterschiedlich gesetzlich fixiertem Kontrollbereich. Beschränkt sich das Abhörsgesetz von 1968 auf die Rechtmäßigkeitskontrolle einzelner konkreter Überwachungsvorgänge (bei den sog. Katalogtaten), so umfaßt der Unterrichtsanspruch nach dem Gesetz vom 11.4.1978 "die allgemeine Tätigkeit



der Nachrichtendienste" und daneben "Vorgänge von besonderer Bedeutung" (Art. 3 Abs. 1): im Gegensatz zur Einzelaktkontrolle also auch Struktur und operationelle Potenz der Apparate, eben nachrichtendienstlicher Alltag. Das Parlament schloß sich aber durch Ausschluß stärkerer Kontrollrechte und durch Beschränkung auf einen bloßen Unterrichtsanspruch selbst von jenem Bereich aus, der die Grundlage für die vielen unbekannt gebliebenen Rechtswidrigkeiten darstellt, die neben den wenigen bekannt gewordenen und damit auch gleich skandalträchtigen Affären vermutet werden dürfen.

Es verlangt nicht einmal eine "uneingeschränkte Unterrichtung", wie dies noch im ursprünglichen Entwurf vorgesehen war, sondern will nur noch "entsprechend" - was immer das auch heißen mag - unterrichtet werden (vgl. Bundestagsdrucksache 8/1599,

DIE PERSONELLE ZUSAMMENSETZUNG DES  
KONTROLLAUSSCHUSSES:

Am 13. April 1978 wählte der Bundestag folgende Abgeordnete in den Ausschuß:  
Von der CDU/CSU-Fraktion die Herren Kohl, Strauß und Vogel;  
von der SPD-Fraktion die Herren Wehner, Jahn und Emmerlich;  
von der FDP-Fraktion die Herren Mischnick und Engelhard.

Synopse zu Art. 3 Abs. 1), und unterwirft sich allein dem Ermessen (nach Art, Weise und Umfang der Unterrichtung) der Bundesregierung.

Nicht die Nachrichtendienste selbst sollen 'kontrolliert' werden, sondern nur etwaige entsprechende Verlautbarungen der Bundesregierung: "Der Ausschuß legt Wert auf die Feststellung, daß der Kontrolle durch die Parlamentarische Kontrollkommission nicht die Nachrichtendienste, sondern die Bundesregierung unterliegen." (Bericht der Abgeordneten Klein (Göttingen) und Dürr zum Entwurf des Rechtsausschusses Bundestagsdrucksache 8/1599 II).

Und in gleicher Weise, wie die Kontrolle der Nachrichtendienste unter Ausklammerung der eigentlich zu kontrollierenden Behörden vor sich gehen soll, so ist es erklärtes Ziel des Gesetzes vom 11.4.1978, "die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollbefugnisse soweit wie möglich bei der Kontrollkommission zu konzentrieren". (Bundestagsdrucksache, a.a.O., Bericht III zu § 1).

Der oft beklagte Bedeutungsverlust des Parlamentes scheint eine neue Stufe erreicht zu haben. Die "Ausbalancierung des parlamentarischen Kontrollanspruchs gegenüber nachrichtendienstlichen Notwendigkeiten" vollzieht sich nicht mehr allein im Bereich der faktischen Entmachtung des Parlamentes durch die Exekutive, sondern diese Machtverschiebung wird durch Überführung in die Legalordnung qua Gesetz auch rechtlich festgeschrieben.

Diese faktische Selbstentmachtung des Parlamentes durch vornehme Selbstbeschränkung wurde im September 1978 zudem durch eine nahezu komödiantische Theaterhandlung deutlich, mittels derer die Immunität eines

Bundestags-Abgeordneten aufgehoben wurde. Der dem Bundestag vorliegende Antrag auf Aufhebung der Immunität eines Abgeordneten enthielt keinerlei Hinweis weder hinsichtlich der Art des Vorwurfs, noch hinsichtlich der Person des betroffenen Abgeordneten. Das Parlament stimmte sozusagen blind ab. Während die Parlamentarier widerspruchslos akzeptierten, daß sie Entscheidungen zu einem Vorgang treffen sollten, über den sie offiziell nicht informiert wurden, berichtete die Tagespresse bereits umfangreich über die Art der Vorwürfe und die Person des Abgeordneten.

## Deutscher Bundestag

### Stenographischer Bericht

#### 102. Sitzung

Bonn, Freitag, den 1. September 1978

Aufhebung der Immunität von Mitgliedern  
des Deutschen Bundestages

hier: Durchsuchungsmaßnahmen

— Drucksache 8/2070 —

Berichtersteller: Abgeordneter Kunz (Berlin)

Wünscht der Berichterstatter das Wort?

(Kunz [Berlin] [CDU/CSU]: Nein!)

— Das ist nicht der Fall. Wird das Wort anderweitig gewünscht? — Das ist auch nicht der Fall.

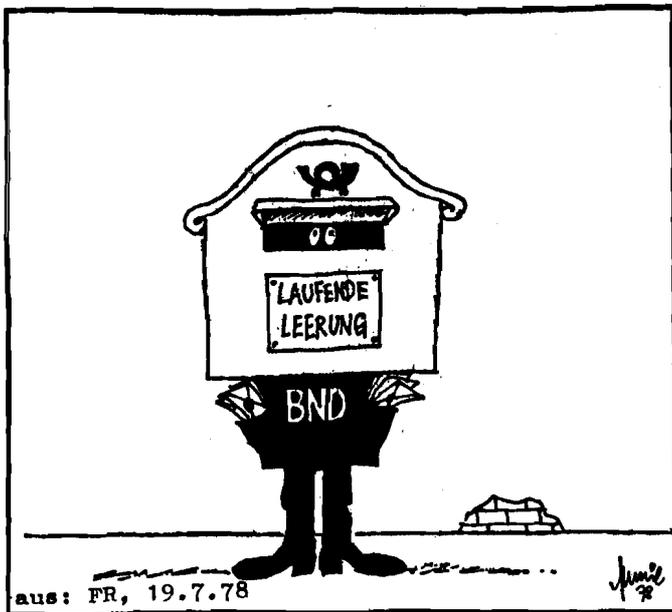
Dann kommen wir zur Abstimmung. Wer der Beschlußempfehlung des 1. Ausschusses auf Drucksache 8/2070 zuzustimmen wünscht, den bitte ich um das Handzeichen. — Ich bitte um die Gegenprobe. — Enthaltungen? — Dann hat das Haus auch hier einstimmig zugestimmt und die Beschlußempfehlung dementsprechend angenommen.

Bei derartig willfähriger Unterordnung des Parlaments unter die Vorgaben der ermittelnden Strafverfolgungsbehörden gerinnt das Fundamentalrecht der Immunität (Art. 46 Grundgesetz) zur reinen Akklamation.

Im Zusammenhang mit dieser Affäre - ausgelöst durch die Behauptung des in den Westen übergelaufenen rumänischen Geheimdienstlers Pacepa, daß der SPD-Abgeordnete Holtz nachrichtendienstliche Kontakte habe, wurden Überlegungen seitens der Exekutive geäußert, die dahin gingen, die auch informelle Zusammenarbeit von "Spitzenpolitikern", d.h. die Unterrichtung der Fraktionsvorsitzenden durch den Verfassungsschutz, einzuschränken. Bisherige Praxis war es, etwaige Erkenntnisse der Nachrichtendienste

über möglicherweise problematische (Ost-) Kontakte von Abgeordneten an die Fraktions- spitzen weiterzugeben. (Vgl. Innere Sicherheit, 1978, Nr.46, S.23).

Scheint sich eine derartige Überwachung von Parlamentariern durch den Verfassungsschutz nahtlos in das Rechtsstaatsverständnis der Exekutive einzupassen, so gehen die Überlegungen nun dahin, auch diese informelle Zusammenarbeit durch Unterrichtung von "Spitzenpolitikern" einzuschränken bzw. zu unterlassen, um damit nicht die Ermittlungstätigkeit der Behörden zu verhindern. (Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.10.1978).



## USA

### PROBLEME UND ERFAHRUNGEN MIT DEM FREEDOM OF INFORMATION ACT (FOIA)

*Ein Interview mit John Shattuck, Mitarbeiter der amerikanischen Bürgerrechtsorganisation A.C.L.U.*

*(American Civil Liberties Union)*

CILIP:1. Würden Sie bitte zunächst die grundlegenden Merkmale des FOIA beschreiben?

Shat.: Der FOIA ist ein Gesetz, das dem Bürger das Recht gibt, Regierungsdokumente einzusehen. Theoretisch steht jede Form von Dokumentarmaterial, das in Regierungsakten aufgenommen ist, dem Bürger zur Einsicht offen. Dieses Recht hat sowohl sehr breit gefaßte Zugangsregelungen wie gleichzeitig auch sehr breit gefaßte Ausnahmeregelungen. So sind z.B. polizeiliche bzw. geheimdienstliche Ermittlungsinformationen oder Informationen, die die Privatsphäre eines Bürgers betreffen, nicht allgemein zugänglich. Praktisch läuft es so, daß ein Bürger einen Brief an eine Regierungsbehörde schreibt, z.B. an das FBI, und mitteilt, daß es alle verfügbaren Informationen, die diese Behörde z.B. zum Fall "Wolf-Dieter Narr" hat, ihm zur Verfügung stellen soll. Das FBI würde dann in einem Brief antworten und mitteilen, daß man eine Akte, Wolf-Dieter Narr betreffend, angelegt habe und daß man bereit sei, folgende Teile dieser Akte zur Verfügung zu stellen, gleichzeitig aber ein Teil des Aktenmaterials einer Ausnahmeregelung unterliege und nicht öffentlich gemacht werden könne. Wenn der Bürger mit diesen Ausnahmeregelungen nicht einverstanden ist und wünscht, daß mehr Informationen offengelegt werden, kann er vor Gericht gehen und die Regierungsbehörde per Gericht zwingen, diese Ausnahmeregelungen zu rechtfertigen. Das ist theoretisch der Weg, nach dem dieses Gesetz Anwendung findet. In der Praxis natürlich stehen sehr häufig recht wenig Informationen von sensibler Natur zur Verfügung, die z.B. für einen Wissenschaftler, der über die Polizei arbeiten möchte, von Interesse sein könnten.

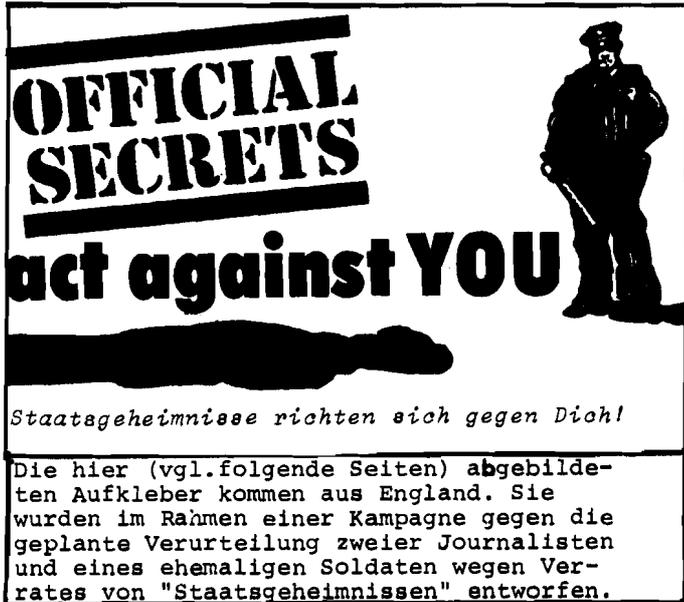
CILIP:2. Wir kommen auf diesen Punkt später zurück. Zunächst die Frage, was führte zur Verabschiedung des FOIA im Jahre 1967 und was sind die Merkmale der Novellierung im Jahre 1974?

Shat.: Es ist zunächst interessant, festzuhalten, daß das Gesetz zu einem Zeitpunkt verabschiedet wurde, als es das allgemein öffentliche Interesse an Regierungsdokumenten noch nicht in dem Ausmaße gab, wie es heute vorhanden ist. Im wesentlichen war dieses Gesetz das Ergebnis des öffentlichen Drucks der Presse und des Drucks von Bürgerrechtsorganisationen wie die A.C.L.U. Aber seine Verabschiedung im Jahre 1967 erfolgte fast unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Es wurde im wesentlichen als eine gute Regierungsmaßnahme betrachtet. Selbstverständlich konnte niemand etwas gegen ein Informationsrecht (freedom of information) einwenden. Aber das Gesetz war in der Form, wie es 1967 verabschiedet wurde, so schwach, so relativ ineffektiv, daß es sowohl die Zurückhaltung von Behördeninformationen rechtfertigte wie den Zugang zu diesen Informationen. 1974 wurde das Gesetz ergänzt, so daß mehr Ermittlungsinformationen (investigative information) zugänglich wurden, z.B. Informationen über den FBI und über nationale Sicherheitsprobleme, z.B. Informationen vom CIA. Ich glaube, daß dies ein unmittelbares Ergebnis der sog. Watergate-Affäre war und des Absetzungsverfahrens gegen Richard Nixon. In dieser Affäre konnten die breite Öffentlichkeit und der Kongreß die Erfahrung machen, daß es in der Regierung zu viel Geheimniskrämerei gab und daß die Geheimniskrämerei eine der grundsätzlichen Ursachen des Machtmissbrauchs in der Nixon-Administration war. Gegen die Erweiterungen des FOIA aus dem Jahre 1974 gab es starken Widerstand seitens der Ford-Administration, dem FBI und dem CIA. Der Kongreß verabschiedete jedoch das Gesetz mit überwältigender Mehrheit. Dies macht deutlich, daß die Novellierung des FOIA 1974 als Reformmaßnahme im Gefolge der Watergate-Affäre betrachtet wurde.

CILIP:3. Lassen Sie mich nun auf die größeren Probleme im Zusammenhang mit diesem Gesetz kommen. Jede Gesetzgebung hat in der Regel zwei Funktionen: zum einen eine mehr symbolische zur Befriedigung spezifischer

Wählergruppenerwartungen, zum anderen eine mehr reale, zur Veränderung gewisser Verhaltensformen sozialer Interaktionen; Könnten Sie bitte versuchen, den FOIA unter dieser Perspektive einzuschätzen?

Shat.: Ich glaube, daß dies ein recht guter Weg ist, um zu den Problemen zu kommen, die ich bereits in der Antwort auf die ersten Fragen zu diskutieren angefangen habe. Die formale Struktur des Gesetzes und seine Bezeichnung selbst als "Freedom of Information" (Informationsfreiheit) deuten darauf hin, daß die Offenlegung bzw. der Zugang zu Regierungsakten in einem großen Ausmaße gestattet wird. In der Tat hat die Art, in der der FOIA durchgesetzt wurde, in großem Umfang unterstrichen, daß in vielen Behörden Geheimniskrämerei herrscht und daß viele Behörden Dokumente zurückhalten. Gerade kürzlich hat Präsident Carter, der noch in seinem Wahlkampf gegen die Geheimniskrämerei der staatlichen Behörden auftrat und der die verschiedensten Versprechungen machte, daß er die Regierungsakten offenlegen würde, sich gegen Bürger gewandt, die als geheim eingestufte, aber für die Öffentlichkeit wichtige Behördeninformationen offenlegen wollten. Ich möchte dies an einem Beispiel spezifizieren. Frank Snapp, ein früherer CIA-Beschäftigter, schrieb im letzten Jahr ein Buch, das den Rückzug aus Vietnam beschreibt. Es ging insbesondere um den hastigen Rückzug des CIA und die Art, in der viele Agenten des CIA zurückgelassen worden sind. Es war ein höchst kritisches Buch. Als Reaktion darauf unternahm die Carter-Administration Maßnahmen, die selbst die Nixon-Administration niemals zu tun bereit war. Der Autor Snapp wurde des Vertragsbruchs angeklagt mit der Begründung, daß er versäumt hätte, sein Buch zunächst dem CIA zur Zensur vorzulegen. Der CIA behauptete nicht, daß Snapp als geheim eingestufte Informationen offengelegt hätte, sondern ausschließlich, daß er ein Buch, das sich kritisch mit dem CIA beschäftigt, nicht vorher dem CIA zur Freigabe vorgelegt hätte. Natürlich widerspricht diese Strafverfolgung direkt allen Versprechungen der Carter-Administration und dem Inhalt des FOIA. Aber in der Tat denke ich, daß dieses Beispiel die Haltung der Regierung und ihre Bestrebungen, sensitive Informationen der



Öffentlichkeit vorzuenthalten, deutlicher macht, als dies der formalen Struktur des FoIA zu entnehmen wäre.

CILIP: 4. Lassen Sie uns nun auf die effektive

Funktion des Gesetzes detaillierter kommen. Das Gesetz definiert in der Tat auf der einen Seite das Recht des Bürgers, sich auch aus Regierungsakten zu informieren, aber es ist gleichzeitig begrenzt auf Behörden der Bundesregierung. Das Gesetz hat zudem viele Ausnahmeregelungen. Sind diese Ausnahmeregelungen nicht zum eigentlich bestimmenden Merkmal dieses Gesetzes geworden?

Shat.: Gewiß sind die Ausnahmeregelungen zweifellos der kontroverseste Teil des Gesetzes und jener Teil, auf den wir uns beziehen, wenn wir vor die Gerichte gehen, und meine Organisation, die A.C.L.U., verbringt einen großen Teil ihrer Zeit damit, um vor Gerichten diese Ausnahmeregelungen zu überwinden. Wenn ein Verwaltungsgesetz wie der FoIA verabschiedet ist, werden jene Prozesse, die das entsprechende Gesetz zu regulieren intendiert, formalisiert. So wird durch die Ausnahmeregelungen des FoIA die Möglichkeit für die staatlichen Behörden, polizeiliche bzw. geheimdienstliche Ermittlungsinformationen zurückzuhalten, nun erstmals rechtlich fixiert. D.h., daß das FBI z.B. nicht mehr der exzessiven Geheimniskrämerie in Bezug auf Ermittlungsinformationen beschuldigt werden kann, wenn die Zurückhaltung der Informationen durch die Ausnahmeregelungen des FOIA abgedeckt ist.

D.h., daß, wenn das FBI die Freigabe von Informationen nicht wünscht, es nicht mehr das FBI selbst, sondern das Gesetz ist, das die formalen Möglichkeiten hierfür gibt. Daher glaube ich, daß durch diese Ausnahmeregelung die Gefahr besteht, daß das Gesetz in den Bereichen unwirksam wird, die von größtem Interesse für diejenigen sind, die Zugang zu Regierungsakten über die Art und Weise, in der Polizeiaagenturen operieren, und die Art und Weise, in der die politischen Aktivitäten der Bürger durch die Polizei beeinflußt und kontrolliert werden, haben möchten. Indem man diese Art von Informationen durch ein Gesetz, das Freiheit der Informationen gewährleisten soll, aus dem Gesetzesbereich ausnimmt, schafft man eine formelle Basis für die Zurückhaltung dieser Informationen, die es vorher nicht gab.

CILIP: 4a. Welche Ausnahmeregelungen haben sich als wirksamstes Mittel für die Exekutive herausgestellt, geheime Informationen vor der Öffentlichkeit zu verbergen und Informationen über solche Operationen zurückzuhalten?

Shat.: Die beiden führenden Ausnahmeregelungen betreffen zum einen Ermittlungsakten und zum anderen die als geheim eingestuft Informationen. Die erste Ausnahmeregelung, die Ermittlungsakten betraf, war 1967, als das Gesetz verabschiedet wurde, so breit angelegt, daß praktisch keinerlei Informationen des FBI offengelegt werden mußten. Als im Jahre 1974, also in der Watergate-Periode, das Gesetz novelliert wurde, wurde die Ausnahmeregelung nun begrenzt auf "informer"-Informationen, d.h. über geheim operierende Agenten und andere Leute, die aktiv für das FBI spionierten, wie auch Informationen, die laufende Ermittlungen beeinflussen würden. Aber auch dies sind noch sehr umfassende Ausnahmeregelungen, die die Möglichkeit, wichtige Informationen vom FBI zu erhalten, sehr bedrohen. Was die als geheim eingestuft Informationen betrifft, so wurde auch diese einschränkende Regelung 1974 in der Weise erweitert, daß die Gerichte nun darüber zu entscheiden haben, ob gewisse Informationen zu recht oder zu unrecht als geheim eingestuft worden sind oder ob es Informationen sind, die die nationale Sicherheit beeinflussen. Aber auch hierin

sehen wir immer noch eine extrem breite Ausnahmeregelung, die die Gefahr mit sich bringt, die Zurückhaltung von Informationen rechtlich zu autorisieren, wofür es vorher keine gesetzliche Legitimation gab.

CILIP:5. Vom deutschen Gesichtspunkt ist auffallend, daß Morton Halperin in einer Fallsammlung über den FoIA, an der Sie auch mitgearbeitet haben, zu folgender Schlußfolgerung kommt: "Die Behörden versuchen, die Ausnahmeregelungen möglichst breit zu definieren und benutzen eine Vielfalt an Möglichkeiten, um den Bürger zu entmutigen, sich auf den FoIA zu berufen....Die Gerichte hingegen interpretieren die meisten Ausnahmeregelungen eng und schufen prozessuale Abhilfen...."

Könnten Sie bitte einige Beispiele für diese sehr allgemeine Einschätzung geben? Im Unterschied zu den Behörden auf der einen Seite scheinen die Gerichte auf der anderen Seite ziemlich liberal zu sein.

Shat.: Nun, ich möchte als Beispiel einen der von mir vertretenen Fälle darstellen, der seit langer Zeit vor Gericht anhängig ist. Seit einiger Zeit versuchen wir, die Akten des berühmten Hiss-Falles zu erlangen. Alger Hiss wurde, wie Sie wahrscheinlich wissen, in der McCarty-Periode wegen Meineids und Spionage angeklagt, und der FBI hat eine sehr umfangreiche Akte



über ihn. Natürlich hat dieser Fall einen gewissen Symbolwert für die ganze Periode des "Kalten Krieges". Als wir zum ersten Mal vor fünf Jahren diesen Fall vortrugen, erhielten wir überhaupt nichts. Das FBI erklärte daß es eine Akte hätte, aber es wäre

nicht bereit, irgendwelche Unterlagen herauszugeben. Später, als die Novellierung des FoIA verabschiedet war, widersetzte sich das FBI weiterhin der Offenlegung irgendwelcher Unterlagen, aber zumindest teilte uns die Behörde mit, daß sie ca. 53 000 Aktenseiten über Alger Hiss hätte. Das FBI machte einen Teil dieser Akten zugänglich, vertrat aber grundsätzlich die Position, daß Hiss noch am Leben sei und daß viele der Informanten zu identifizieren wären und deshalb durch Geheimhaltung weiterhin zu schützen wären, und daß schließlich Hiss möglicherweise auf dem Klagewege versuchen würde, seine Verurteilung rückgängig zu machen. Wir gingen deshalb vor ein Gericht. Das Gericht verlangte vom FBI - und dies war ein dramatischer Schritt vorwärts in Bezug auf die Verfahrensrechte unter dem FoIA - alle 53 000 Seiten einzeln zu kennzeichnen und einen Index vorzulegen, in dem Seite für Seite aufgeführt ist und mitgeteilt wird, ob hier etwa Informationen enthalten sind, die sich auf Informanten beziehen, ob dort Informationen enthalten sind, die sich auf laufende Untersuchungen beziehen und deswegen nicht offengelegt werden dürfen. Das FBI war zumindest genötigt, auf einer sehr detaillierten Basis zu begründen, warum es sich auf diese Ausnahmeregelung berief. Nachdem das FBI einen entsprechenden Index vorgelegt hatte, untersuchte das Gericht selbst die entsprechenden Dokumente und entschied, daß die Ausnahmeregelungen auf dieses Material nicht angewendet werden dürften. Entsprechend ordnete das Gericht die Offenlegung dieser Informationen an. Im Ergebnis wurden ca. 25 000 bis 30 000 Seiten der Hiss-Untersuchungsakten offengelegt.

Nun, das Problem bei diesem Klageweg ist allerdings, daß nur sehr wenig Leute die Zeit und Energie aufwenden können, die wir, die A.C.L.U., zur Verfügung hatten, um sie in diesen Fall hineinzustecken. Wir waren bereit, fünf oder sechs Jahre für diesen Fall aufzuwenden, weil wir den Eindruck hatten, daß die Akten extrem bedeutsam waren. Ein privater Anwalt wäre niemals in der Lage, dieses Ausmaß an Zeit aufzuwenden. Glücklicherweise gewährt der FoIA Anwaltsgebühren, so daß im Falle einer erfolgreichen Klage ein Anwalt die aufgewandte Zeit bezahlt be-

kommt. Aber die Energie, die man hier hineinstecken muß, ist enorm.

CILIP:6. Lassen Sie mich auf eine frühere

Frage zurückkommen, die Sie schon fast komplett beantwortet haben. Aber ich möchte doch noch auf weitere Informationen hinaus. Eine Ausnahme scheint mir die wichtigste zu sein. Das Gesetz ist nicht anwendbar auf Vorgänge, die die nationale Verteidigungs- oder Außenpolitik anbelangen und als geheim eingestuft worden sind. Halperin unterstreicht diesen Eindruck durch die Erklärung: "Die Gerichte interpretieren zwei Ausnahmeregelungen - diese, die Bezug haben zu nationalen Verteidigungsangelegenheiten ... und jene, die zu polizeilichen oder geheimdienstlichen Ermittlungsakten zählen, sehr breit." Gibt dies nicht den Behörden und den Gerichten die Möglichkeit, fast alle wichtigen Informationen unter diese Ausnahmeregelungen zu subsumieren?

Shat.: Natürlich, wichtige Informationen, die den nationalen Sicherheitsapparat berühren, also das FBI und der CIA, zwei Apparate, deren Operationen mich und viele Ihrer Leser sicher beunruhigen, fallen darunter.

Jedoch möchte ich noch auf einen weiteren Anwendungsbereich des FOIA hinweisen. Es gibt auch eine Menge anderer Informationen, die keinen unmittelbaren politischen Charakter haben, aber für den einzelnen Bürger von Bedeutung sind, weil sie ihn selbst betreffen, die unter dem FOIA routinemäßig offengelegt werden. So mag z.B. ein Bürger durch die Einsicht in seine Sozialversicherungsakten herausbekommen, warum er nicht die rechtmäßigen Leistungen aus der Sozialversicherung erhält. Andere Akten z.B., die deutlich machen, warum die Regierung am Verkauf des Landes einer bestimmten Farmers interessiert ist, sind für den entsprechenden Farmer interessant, der sein Land nicht zu verkaufen wünscht und deshalb die Anfrage beim Landwirtschaftsministerium startet, um herauszufinden, warum er sein Land verkaufen soll. Diese Art von Informationen sind in der Tat sehr breit verfügbar, aber es handelt sich offensichtlich nicht um Ermittlungsunterlagen oder Informationen, die die nationale Sicherheit betreffen. So arbeitet in gewisser Weise dieses Gesetz

sehr gut in der "nicht-politischen" Sphäre. Aber sobald man sich in der politischen und polizeilichen Sphäre bewegt, dann steht es außer Frage, daß die Ausnahmeregelungen extrem breit angewandt werden.

CILIP:6a. Sicherlich hat dieses Gesetz auch einen politischen Charakter, wenn es im sog. "nicht-politischen" Bereich angewandt wird. Ich meine damit insbesondere die sich ändernden Verhaltensmuster der Bürger und ihre Courage, entsprechende Informationen von den Behörden zu verlangen.

Shat.: Ich denke in der Tat, daß dieses Gesetz das öffentliche Verhalten gegenüber den Behörden verändert hat. Viele Bürger der Vereinigten Staaten stehen der Regierung und ihrem Machtapparat sehr skeptisch gegenüber. Ich würde nicht behaupten wollen, daß der FOIA der Grund hierfür ist, aber er ist sicher ein wichtiger Faktor. Einer der Gründe, warum viele Bürger nicht mehr der Bürokratie vertrauen, d.h. auch, nicht nur nicht mehr länger der Bürokratie vertrauen, sondern sich auch nicht mehr vor der Bürokratie fürchten, ist, daß sie wissen, daß sie nun ein Mittel haben, um Informationen von der Bürokratie zu erhalten. Selbstverständlich ist das für den nationalen Sicherheitsbereich nicht in dem Maße zutreffend.

CILIP:7. Lassen Sie mich bitte zurückkommen auf die Art und Weise, in der die Bürokratie versucht, die beabsichtigten Ziele der FOIA-Gesetzgebung zu unterlaufen. Würden Sie dies etwas breiter darstellen? Was unternehmen die Behörden, um die Möglichkeit zum Erhalt von Informationen zu behindern?

Shat.: Ja, mein beliebtes Beispiel ist eines, das kürzlich bekannt geworden ist über die Praktiken des CIA. Der CIA hat zwei Arten von Akten. Sie haben diejenigen, die sie die Agenturakten nennen, die auch in einem Index verzeichnet sind, und daneben haben sie ihre "soft" ("weichen") Akten. Bei den "weichen" Akten handelt es sich um Schriftstücke, die nicht in der zentralen Registratur aufgenommen worden sind und die nur für jene Personen zur Verfügung stehen, die an einem bestimmten Fall arbeiten und aus diesen Akten die entsprechenden Informationen erhalten. So waren z.B. die meisten CIA-Akten über den Krieg in Angola sog. "weiche" Akten. Deshalb waren sie weder in der zen-

tralen CIA-Registratur aufgenommen noch waren sie auf Verlangen zugänglich. Wenn ich in diesem Fall an die CIA geschrieben und gefordert hätte, daß die Behörde mir alle Akten, die sie über die CIA-Ausgaben für Angola hat, zur Verfügung stellen sollte, würden sie ihre zentrale Registratur durchsehen und keinerlei Akten finden. Als Antwort auf meine Anfrage würde ich die Nachricht bekommen, daß der zentrale CIA-Aktenindex über Angola nichts enthält. So werden die weichen Akten, die sie in ihren Büros haben, vom öffentlichen Zugang geschützt. Es gibt sicher auch noch sehr viele andere Beispiele für diese Praxis der Behörden.

CILIP:8. Ich möchte nun eine Frage zu einem spezifischen Problem der Implementation dieses Gesetzes, um ein neues Modewort der politischen Wissenschaften zu gebrauchen, stellen. "Das Gesetz verlangt," um erneut Halperins Einleitung zu zitieren, "die Freigabe von allen Teilakten, die nicht unter die Ausnahmeregelungen fallen, und die in einer vernünftigen Weise aus dem Gesamtvorgang herausgezogen werden können." Wie kann der Bürger diesen Auswahlprozeß kontrollieren? Welche Rechte hat ein entsprechender Interessent in Bezug auf die Macht der Behörden, festzulegen, was eine Ausnahme ist und wie das Material ausgewählt werden soll? Shat.: Nun, der einzige Weg, den man effektiv gehen kann, ist der vor das Gericht. Deshalb habe ich das Beispiel des Hiss-Falles ~~braucht~~ braucht, an dem der Sinn des Klageweges zur Durchsetzung des Gesetzes deutlich geworden ist.

Die Behörden zur Aussindern und Offenlegung nicht unter die Ausnahmeregelungen fallender Informationen zu bewegen, ist ohne die Drohung mit der Klage fast unmöglich. Deshalb würde ich als Anwalt eines Bürgers in einem FOIA-Verfahren in meinem Brief den Behörden vorab mitteilen, daß für den Fall, daß sie sich nicht an das Gesetz halten, wir gegebenenfalls bereit sind, den Klageweg zu beschreiten. Dadurch droht man der Bürokratie mit Gerichtsverfahren. Ohne diese Drohung ist die Durchsetzung des Gesetzes vielfach nicht möglich.

CILIP: 9. Der FOIA ist, soweit mir bekannt, anwendbar nur auf Handlungen und Informa-

tionen, die sich auf Bundesbehörden beziehen. Bedeutet dies nicht, daß sehr wichtige Bereiche des öffentlichen Interesses total ausgenommen sind, insbesondere alle Handlungen der Polizeikräfte, die unter den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bundesstaaten fallen?

Shat.: Auf der Ebene der Bundesstaaten gibt es vergleichbare Gesetze. Manche Staaten haben bessere FOIA-Gesetze verabschiedet als jenes auf Bundesebene, andere Einzelstaaten haben engere Gesetze, schließlich haben manche Einzelstaaten keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen. Eines der Probleme in Bezug auf die einheitliche Kodifizierung polizeilichen Handelns in den Vereinigten Staaten ist der föderative Charakter unseres politischen Systems. Es kommt äußerst selten vor, daß der Kongreß versucht, polizeiliche Aktivitäten für alle Staaten zu steuern oder daß er versucht, Gesetze für alle Einzelstaaten und lokalen Verwaltungen wie für die nationale Ebene zu verabschieden. So trifft Ihre Vermutung zu, daß der FOIA begrenzt ist, da er nur auf Bundesebene anwendbar ist. Aber das ist nicht verwunderlich, da dies dem föderalistischen Prinzip entspricht, nach dem die Bundesgesetzgebung in den Vereinigten Staaten funktioniert.

CILIP: 10. Was sind Ihre Ansichten über die Erfolgsaussichten des FOIA? Können Sie diese Frage bitte beantworten unter Berücksichtigung Ihrer Aktivitäten, d.h. der A.C.L.U. und anderer Institutionen in diesem Feld?

Shat.: Wir haben den FOIA benutzt, um Zugang zu FBI- und CIA-Akten aus der Zeit während und nach der Watergate-Episode zu erhalten. Dies war ein Weg, um öffentlich Informationen zu sammeln, die zur Reformierung von FBI und CIA beitragen konnten. Wir haben z.B. alle Akten des FBI angefordert, die sich mit dem counter-intelligence-Programm des FBI und seinen Anstrengungen, politische Aktivitäten zu stören und Gewalt zu provozieren, beschäftigen. Ein großer Teil dieser Akten ist nun offengelegt worden als ein Ergebnis der Klage der A.C.L.U. Aber das ist nicht alles. Wir strengen auch private Gerichtsverfahren an für Leute, die durch die Regierungsbehörden benachteiligt worden sind. So war ich z.B. Marton Halperins

Anwalt in seiner Klage gegen Richard Nixon und andere Mitglieder der Nixon-Regierung. Diese Klage bezog sich auf das Abhören von Halperins Telefon über 21 Monate. Diese Klage war sehr viel erfolgreicher, als der FOIA jemals sein kann. Sie bezog sich darauf, einen großen Teil von Informationen darüber zu erhalten, wie das Weiße Haus unter Nixon in seinen frühen Tagen vorging, um politische Kritiker auszuhorchen. Die Informationen, die wir in der Halperin-Klage erhielten, umfaßten 10 000 - 15 000 Seiten.

Wir bekamen auch das Recht zur Vernehmung. D.h., wir konnten verschiedene Beamte des Weißen Hauses einschließlich Nixon selbst unter Eid befragen. Ich selbst vernahm Nixon nach seinem Rücktritt. Wir waren auch in der Lage, Kissinger, Haldeman, Ehrlichman und andere zu vernehmen. Hierzu hätten wir nie durch den FOIA das Recht bekommen, aber weil Halperin ein Privatkläger war, waren wir in der Lage, durch dieses Verfahren ein Großteil an Informationen zu erhalten. Wenn man den Wert des FOIA abwägt gegenüber den älteren traditionellen Formen der Klage, so sind wahrscheinlich die traditionellen Formen erfolgreicher, wenn es darum geht, Zugang zu Polizeiakten und anderen sensiblen Materialien zu bekommen. Bei den traditionellen Klagen, d.h. der Klage einer betroffenen Privatperson, gibt es keine Ausnahmeregelungen für Informationen, obwohl diese Informationen dann jedoch nicht notwendigerweise öffentlich werden. In dem Verfahren von Halperin wurden die Informationen, die wir erhielten, und die Antworten auf unsere Verhöre unter eine Gerichtsentscheidung gestellt, die bedeutet, daß wir nicht die Freiheit hatten, der Öffentlichkeit die entsprechenden Informationen zugänglich zu machen ohne die ausdrückliche Erlaubnis des Gerichts. Aber es gab für die Regierung keinerlei Möglichkeit, diese Informationen zurückzuhalten, es sei denn, daß der Präsident sich auf sein Exekutivprivileg berufen würde. Dieses Exekutivprivileg ermöglicht sehr viel weitreichendere Einschränkungen als die Ausnahmeregelungen unter dem FOIA. Da das Exekutivprivileg im Halperin-Fall nicht angewandt wurde, kam eine Fülle an Material heraus.

CILIP: 11. Bedeutet die gesetzliche Fixie-

rung des "Freedom of Information" nicht auch eine Gefahr insoweit, als sie zwei Ausnahmeregelungen legalisiert? Wird dadurch nicht erneut eine unausgeglichene Entwicklung begünstigt?

Shat.: Das ist natürlich eine ständige theoretische und praktische Frage für Bürgerrechtsanwälte wie mich. Dies gilt natürlich nicht nur für den FOIA, sondern auch für andere Reformgesetze, die wir zu erreichen versuchen: All diese Gesetze autorisieren möglicherweise Regierungspraktiken, die zuvor rechtlich nur sehr vage definiert waren. Um es erneut an einem Beispiel deutlich zu machen, schauen Sie auf den gegenwärtigen Gesetzentwurf, der zur Zeit im Kongreß diskutiert wird. Nach dieser Gesetzesvorlage soll das Abhören von Telefongesprächen an die Entscheidung eines Gerichtes gebunden werden. Dieses Gesetz würde in beträchtlichem Umfang die Abhörmaßnahmen legalisieren und sie nicht mehr, wie bisher, im undurchsichtigen Machtbereich des Präsidenten belassen, ohne eine Autorisierung durch den Kongreß. Auf der anderen Seite würde dieser Gesetzentwurf die Gerichte in das Verfahren inkorporieren und die Gerichte in die Überprüfung entsprechender Abhöranträge einschalten. Die A.C.L.U. hat diesem Gesetzentwurf in den letzten Jahren wiederholt widersprochen und gleichzeitig versucht, Verbesserungen zu erreichen. Schließlich haben wir auch die meisten Verbesserungen durchsetzen können. So stehen wir jetzt vor der Frage, ob der Entwurf in seiner heutigen Form verabschiedet werden sollte, und wir stimmen dem sehr zögernd zu. Diese Verbesserungen, die wir durchgesetzt haben, bringen uns von A zu B, wenn auch nicht von A zu C. Das Gesetz beseitigt nicht das Abhören von Telefongesprächen, begrenzt jedoch diese Praxis. Gleichzeitig wird jedoch dieses Gesetz das Abhören von Telefongesprächen auf gesetzlicher Grundlage autorisieren. Dasselbe Problem gilt natürlich auch für vergleichbare Gesetze zur Kontrolle des FBI und schließlich auch für eine Gesetzgebung, die dem CIA bestimmte Befugnisse gibt.

CILIP: 12. Hier eine letzte Frage zum FOIA.

Ich habe alle diese Fragen gestellt, um einige wesentliche Merkmale zu "Theorie"

und "Praxis" des FOIA zu erfahren. Aber diese Fragen sind auch unter einem spezifischen Interesse gestellt worden. Wie Sie wissen, sind heute wieder und zunehmend alle liberalen Demokratien der westlichen Welt durch die Expansion der offiziellen Geheimhaltungspraxis gefährdet, die neue arcana imperii. Denken Sie, daß der FOIA eine spezifisch nordamerikanische Maßnahme ist, die nur im Kontext der amerikanischen Traditionen verstanden werden kann, oder glauben Sie, daß es möglich sein könnte, diesen Gedanken in etwas unterschiedliche rechtliche, politische und historische Traditionen, z.B. die Bundesrepublik, zu übertragen?

Shat: Soweit ich die Tradition der Geheimhaltungspraxis der Regierungen der meisten anderen westlichen Demokratien kenne, dürfte es schwierig sein, den FOIA direkt zu übertragen. Das Land, das natürlich den Vereinigten Staaten am nächsten steht und in mancher Beziehung Vorbild war, ist Großbritannien. Hier gibt es eine lange Tradition bürokratischer Geheimhaltungspraxis, die in der Tat wahrscheinlich breiter ist als sonst in irgendeinem Land der westlichen Welt. Es ist in Großbritannien gängige Praxis, jedwede Regierungsinformationen zurückzuhalten und jeden anzuklagen, der entsprechende Informationen öffentlich macht. Das Beispiel Großbritannien mit seiner Geheimhaltungspraxis, die mehr oder weniger in anderen Staaten Westeuropas anzutreffen ist, macht die Schwierigkeiten deutlich, den FOIA in andere Länder zu übertragen bzw. in ähnlicher Form durchzusetzen.

(Vgl. hierzu die Dokumentation des Gesetzestextes Seite 44 - 45 und den folgenden Beitrag)

## DAS RECHT AUF FREIEN ZUGANG ZU INFORMATIONEN

### "FREEDOM OF INFORMATION"

Ein Überblick über Gesetzgebung und Praxis des Zugangs zu Dokumenten von Regierungen und staatlichen Verwaltungsapparaten

*S.A. Barram (Mitglied des LV Berlin der Humanistischen Union) und Utemaria Bujewski*

#### Vorbemerkung

Öffentliche Meinung ist konstituierend für eine Demokratie, und öffentliche Meinung setzt einen freien Informationszugang voraus. Freier Informationszugang wird damit zu einem Indikator demokratischer Staatsorganisation.

Regierung und Verwaltung sammeln, verarbeiten, beurteilen und speichern Unmengen von Informationen, die unmittelbar den Bürger betreffen. Schon allein deshalb bedarf der Informationsanspruch des Bürgers keiner besonderen Legitimierung. Legitimiert werden sollte allerdings der Geheimhaltungsanspruch von Verwaltung und Regierung; die bisher in die Diskussion eingebrachten Argumente sind recht schwach:

- Öffentlichkeit beeinflusst störend das Funktionieren von Regierung und Verwaltung und beeinträchtigt die Effizienz staatlichen Handelns;
- die Involviertheit der Gerichte bei der Durchsetzung des Informationsanspruchs widerspricht dem Prinzip ministerieller Verantwortlichkeit;
- die Kosten solcher Verwaltungsvorgänge wären zu hoch.

Solche Argumente sind nicht dazu geeignet, das Vertrauen des Bürgers in seine Regierung zu verstärken. Demokratische Machtausübung bedarf Transparenz, dies zeigt besonders deutlich das Beispiel Watergate; allerdings gehören auch weniger spektakuläre Fälle von staatlichem Machtmißbrauch nicht in nichtöffentliche Gremien, sondern an die Öffentlichkeit.

Ein Beispiel für den Erfolg einer gesetzlichen Informationspflicht ist die Enthüllung der Praktiken des CIA und des FBI in den USA (der Verfolgung von religiösen und Menschenrechtsgruppen, Anstiftung zu Mord und Gewalt, der Verletzung von indi-

viduellen Freiheitsrechten und Grundrechten); ebenso wurde die Aufdeckung von Korruption und Ineffizienz verschiedener Regierungsbehörden möglich durch den Freedom of Information Act (Gesetz über das Recht zur freien Information). Kongreßabgeordnete, Bürgerrechtsorganisationen, Schriftsteller und Vertreter der Presse und der Öffentlichkeit haben regen Gebrauch von dem Gesetz gemacht. Dies hatte und hat eine Vielzahl von Untersuchungen und Anhörungen des Kongresses zur Folge. Dies wiederum führte zur Verstärkung der Kontrolle der Legislative über die Nachrichtendienste.

Da die meisten Mitgliedsländer des Europarates der Öffentlichkeit den Zugang zu der großen Mehrheit der offiziellen Akten und Aufzeichnungen verwehren, haben Abgeordnete der Mitgliedsländer über das Problem der Offenheit von Regierungen beraten und fordern eine gesetzliche Regelung. Diese sollte folgendes beinhalten:<sup>1)</sup>

1. Persönliche Informationen, die über eine Person gesammelt wurden, müssen dieser zugänglich sein, und diese muß das Recht haben, falsche Angaben korrigieren bzw. streichen zu lassen.
2. Verbot der Weitergabe und Verbreitung von personenbezogenen Daten, wenn dies zur Verletzung der Privatsphäre führt.
3. Schaffung der Möglichkeit, offizielle Informationen der Verwendung durch die Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

**OFFICIAL  
SECRET**

**Aubrey, Berry  
and Campbell  
are innocent!**

AUBREY/BERRY/CAMPBELL DEFENCE CAMPAIGN  
c/o 374 Grays Inn Road, London WC1.

4. Die Garantie eines unverzüglichen Gerichtsentscheidendes im Falle der Vorenthaltung von Informationen durch offizielle Stellen.

Der Europarat begründet das Recht auf freien Zugang zu offiziellen Dokumenten und das Recht, personenbezogene Daten zu verändern und zu korrigieren, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention: Artikel 10 garantiert Rede- und Meinungsfreiheit. Dieses Recht schließt die Freiheit, Informationen zu erhalten und zu erteilen, mit ein.<sup>2)</sup>

Es wird empfohlen, daß die Geheimhaltungsregelungen abgeschafft und durch ein modernes Konzept einer offenen Verwaltung ersetzt werden. Die Forderung nach freiem Informationszugang schließt durchaus nicht eine partielle Geheimhaltung aus. Der Schutz der Privatsphäre muß gesichert sein, alle anderen Ausnahmen einer Veröffentlichung müssen eng begrenzt und rational sein und dem Prinzip behördlicher Transparenz nicht widersprechen. Das "freie Ermessen" einer Behörde, Informationen vorzuenthalten, sollte mithin auf ein Mindestmaß reduziert werden.

#### USA

Zu den "Selbstreinigungsbemühungen" der USA gehört unzweifelhaft auch die Gesetzgebung zur Informationsfreiheit (FOIA), die von Lyndon B. Johnson am amerikanischen Unabhängigkeitstag 1966 mit deklamatorischen Effekt unterzeichnet wurde, jedoch erst ein Jahr später, am 4. Juni 1967, in Kraft trat.<sup>1)</sup>

Es sollte der Beginn einer neuen Ära staatlicher Transparenz und Verantwortlichkeit gegenüber dem Bürger sein.

Das Ende einer langen Periode bürokratischer Verschwiegenheit, die die Vereinigten Staaten von England ererbt hatten, wurde erwartet. Man glaubte, daß dieses Gesetz endgültig ein Kapitel amerikanischer Geschichte schließen würde, das gekennzeichnet war von einem kontinuierlichen Kampf der Interessen zwischen Bürger und Verwaltung und in welchem die einen Durchschaubarkeit forderten und die anderen ängstlich bestrebt waren, amtliche Geheimhaltung zu hüten und zu bewahren.

Die Befürworter der Gesetzesvorlage vertrauten darauf, daß mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Informationsfreiheit das Recht der Regierten, über das Handeln ihrer Regierung Bescheid zu wissen, endgültig etab-

liert sei.

In der Anwendung des Gesetzes durch die Verwaltung versank dieses jedoch sehr schnell in der Bedeutungslosigkeit. Diese nutzte die Gesetzeslücken und vor allem die fehlenden Ausführungsbestimmungen. Es wurden immense Gebühren für Auskünfte erhoben, durch ein fehlendes Zeitlimit wurde die Herausgabe von Unterlagen monatelang verzögert. Die Gerichte hatten nicht die Möglichkeit, als geheim klassifizierte Unterlagen einzusehen, um die Rechtmäßigkeit der Klassifizierung zu überprüfen. Der Ermessensspielraum der Behörden war unbegrenzt.

R. Nader, eine der treibenden Kräfte in Sachen Menschenrechte in den USA, meinte, daß eine Gesetzgebung, "die mit liberaler Rhetorik eingebracht wurde, durch raffinierte behördliche Spitzfindigkeit beschnitten wird". (zitiert aus: The New Zealand Law Journal, 19.7.1977).

In Zusammenhang mit der Watergate-Affäre und den für die Öffentlichkeit immer bedrohlicher werdenden unkontrollierbaren Machtbefugnissen der Nachrichtendienste wurden Initiativen ergriffen, das Gesetz zu novellieren. Nach zahlreichen Anhörungen im Congress wurden 1974 Gesetzeszusätze gegen das Veto von Präsident Ford mit überwältigender Mehrheit von beiden Häusern verabschiedet. Der modifizierte FOIA trat am 19. Februar 1975 in Kraft.<sup>2)</sup>

Gegenstand der parlamentarischen Auseinandersetzungen waren in erster Linie die Kriterien der Geheimnis-Klassifizierung und die damit in Zusammenhang stehenden gerichtlichen Kompetenzfragen zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Verweigerung.

Sie mündete in der Autorisierung der Gerichte, unter Ausschluß der Öffentlichkeit Akten einzusehen,<sup>3)</sup> einer in einem Rechtsstreit unterlegenen Behörde die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen und in Sanktionsmöglichkeiten gegen Beamte, die ermessensfehlerhaft entscheiden.<sup>4)</sup>

Der modifizierte FOIA enthält ferner Bestimmungen und Sanktionsmechanismen bezüglich der Offenlegung von Richtlinien, Auslegungsgrundsätzen, Leitfäden und Dienst-anweisungen, Informationen und Einzelun-

terlagen sowie über die Anfertigung von Indexverzeichnissen.

Mit der Novellierung des FoIA wurde die Offenlegung aller Regierungs- und Behördenakten zum Prinzip erklärt. Die Ausnahmen, die in dem Gesetz von 1966 zur Regel geworden waren, wurden eingeschränkt und präzisiert.

Gesetzlich verankert sind neun Bereiche, die das Recht auf Information einschränken.<sup>5)</sup> Sie werden im folgenden zitiert. Kritisiert und in der Praxis umstritten ist hierbei die Interpretation der Bereiche

(1) Nationale Verteidigung und Außenpolitik und

(7) Ermittlungsakten und geheimdienstliche Tätigkeit von CIA und FBI (vgl. Interview mit J.Shattuck).

Von der Veröffentlichung ausgeschlossen sind Unterlagen und Dokumente, die sich auf Angelegenheiten beziehen,

"(1) (A) deren Geheimhaltung eigens aufgrund der durch Regierungsanordnung festgelegten Kriterien im Interesse der nationalen Verteidigung oder Außenpolitik gestattet ist und die (B) tatsächlich zutreffend gemäß dieser Regierungsanordnung für geheim erklärt worden sind."

Prof. Rankin weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß es allerdings in der amerikanischen Verfassung keinen Hinweis darauf gibt, daß der Präsident befugt ist, Dokumente zu klassifizieren,<sup>6)</sup>

"(2) die ausschließlich mit den internen Regelungen für Bedienstete und Verwaltungspraktiken der Behörde in Beziehung stehen;

(3) die von der Veröffentlichung eigens durch ein Gesetz (außerhalb von § 552 b dieses Abschnitts) ausgenommen sind, vorausgesetzt, dieses Gesetz (A) verlangt, daß die Angelegenheiten der Öffentlichkeit in einer Weise vorenthalten werden, die hierfür keinen Ermessensspielraum läßt oder (B) formuliert bestimmte Kriterien für die Vorenthaltung oder verweist auf bestimmte Arten vorzuenthaltender Angelegenheiten."

Bis 1976 blieb unklar, wieweit diese Ausnahmeregelung interpretierbar ist. Der Supreme Court vertritt seit diesem Zeitpunkt die Anschauung, daß allgemeine Klassifizierungen keine Rechtsgültigkeit besitzen und eine solche Klassifizierung nicht im Ermessensspielraum der Behörde liegt.<sup>7)</sup>

"(4) die Geschäftsgeheimnisse und geschäftliche oder finanzielle Informationen sind, die von einer Person erlangt und recht-

lich geschützt oder vertraulich sind;  
 (5) die zwischen Behörden oder innerhalb von Behörden ausgetauschte Memoranden oder Briefe betreffen, die im Falle eines Rechtsstreits mit der Behörde nach geltendem Recht für keine andere Partei als eine Behörde zugänglich wären;  
 (6) Personalakten, ärztliche Unterlagen und ähnliche Akten, deren Veröffentlichung einen eindeutigen unzulässigen Eingriff in die Privatheit darstellen würden;"

Gegenüber dieser Ausnahme besteht jedoch die Pflicht, Fall-Zusammenfassungen ohne Angabe von persönlichen Daten für eine Veröffentlichung freizugeben.

"(7) Ermittlungsakten, die zum Zweck der Rechtsdurchsetzung zusammengestellt worden sind, aber nur, soweit die Bereitstellung solcher Akten solcher Akten (A) Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung stören würde, (B) eine Person ihres Rechts auf einen ordnungsgemäßen Prozeß oder ein unparteiisches Behördenverfahren berauben würde, (C) einen unzulässigen Eingriff in die Privatsphäre darstellen würde, (D) die Identität einer vertraulichen Informationsquelle und, im Falle einer Akte, die von einer Rechtsdurchsetzungsbehörde im Verlauf eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens oder von einer Behörde, die eine rechtmäßige geheimdienstliche Ermittlung im Interesse der nationalen Sicherheit durchführt, angelegt wurde, vertrauliche Informationen, die

#### USA

In den USA haben die Strafverfolgungsorgane auf Bundesebene seit der Revision des FoIA 1974 ca. 36 Mio. Dollar ausgegeben, um Anfragen auf Grundlage des FoIA zu beantworten. Das meiste Geld wurde für die Gehälter der mit dieser Aufgabe beschäftigten Beamten ausgegeben.

Quelle: Organizing Notes, Vol. 2, No: 7 (1978)

nur von der vertraulichen Informationsquelle geliefert wurden, aufdecken würde, (E) Ermittlungstechniken oder Verfahrensweisen aufdecken würde oder (F) das Leben oder die physische Sicherheit von Ermittlungsbeamten gefährden würde;  
 (8) die enthalten sind oder in Beziehung stehen zu Untersuchungs- oder Zustandsberichten, die von, für oder zum Gebrauch einer für die Verwaltung oder Überwachung des Finanzwesens zuständigen Behörde angefertigt wurden; oder  
 (9) geologische und geophysikalische Informationen und Daten einschließlich Landkarten die Quellen betreffen."

Wenn auch diese Ausnahmen noch genügend behördlichen Interpretationsspielraum bieten, so muß dennoch festgestellt werden, daß diese Ausnahmeregelungen immerhin präziser gestaltet sind als in Ländern mit vergleichbarer Gesetzgebung.

#### SCHWEDEN

In Schweden wird das Recht auf Zugang zu Regierungsakten durch die Verfassung garantiert.

In Kapitel 2 (Die Grundfreiheiten und Rechte) findet sich in Art. 1 die Garantie der Informationsfreiheit.<sup>1)</sup> Während an dieser Stelle allgemein jedem Bürger das Informationsrecht zugebilligt wird, beschreibt Art. 13 die Informationen, die nicht erteilt werden dürfen. Dazu gehören die Veröffentlichungen von Papieren, die

- die Sicherheit des Königreiches,
- die nationale Wirtschaft,
- die öffentliche Ordnung und Sicherheit,
- die Integrität des Individuums,
- die Privatsphäre

und

- die Verbrechensbekämpfung

gefährden. Ferner kann eine Information dann verweigert werden, wenn bestimmte Gründe dagegen sprechen.

Das schwedische Pressegesetz von 1976/77 konkretisiert das in der schwedischen Verfassung garantierte Recht auf freien Informationszugang. In Art. 1 des 1. Kapitels wird zunächst das Recht auf Information zum Zwecke der Publizierung bejaht.

In Art. 2 des 2. Kapitels werden jedoch "notwendige" Einschränkungen gemacht, die sich auch hier auf eine potentielle Gefährdung der Sicherheit des Königreiches, der Beziehungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen, der Finanz-, Geld- und Devisenpolitik, der Verbrechensbekämpfung u.a. beziehen.

Art. 13 bestimmt feste Gebührensätze für behördliche Vervielfältigungsarbeiten und ermöglicht eine Einsichtnahme "vor Ort", wenn die Informationen aus technischen und anderen Gründen nicht vervielfältigt werden können.

Das bei einem Informationersuchen angewandte Verfahren ist einfach: Das entsprechende Dokument wird bei der jeweiligen Behörde oder direkt beim zuständigen Beamten angefordert. Dieser entscheidet, ob ein Dokument vertraulich und deshalb zur Weitergabe nicht geeignet oder aber öffentlich und damit zugänglich ist.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, daß ein Papier dann als öffentlich gilt, wenn

es nicht durch Gesetz von vornherein als geheim klassifiziert ist. Dazu gehören die bereits erwähnten und vor allem die im schwedischen "Geheimhaltungs-Gesetz" von 1937 (ergänzt 1962) enthaltenen Ausnahmen.

Abgesehen von diesen Bestimmungen liegt es im Ermessen der Behörde resp. des Beamten, zu entscheiden, ob es für eine Veröffentlichung geeignet ist oder nicht; normalerweise wird auf entsprechenden Akten ein Einschätzungsvermerk gemacht, der zwar nicht bindend, jedoch meist entscheidungsrelevant ist.<sup>3)</sup>

Die Beamten sind verpflichtet, ohne Verzögerung zu reagieren, dem Antragsteller geht im Falle unangemessener Verzögerung oder Informationsverweigerung das Recht zu, die übergeordnete Behörde einzuschalten.<sup>4)</sup> Im Falle erneuter negativer Bescheidung sind die Gerichte zuständig. Sowohl die Vorenthaltung von Informationen als auch die Veröffentlichung geheimer Informationen ist strafbewehrt.

Das "Schwedische Modell" gewinnt innerhalb der Diskussion um Informationsfreiheit in den anderen skandinavischen Staaten einen berechtigten hohen Stellenwert bezüglich der Forderung nach Transparenz von Regierung und Verwaltung oder gar nach "partizipierender Demokratie".

Kritisch angemerkt werden muß jedoch, daß die nicht immer klar definierten Ausnahmen wie der relativ große Ermessensspielraum der Behörden die auf den ersten Blick fortschrittliche Gesetzgebung nicht unerheblich einschränken.

Drei Beispiele verdeutlichen die Handhabung des schwedischen Informationsgesetzes:<sup>5)</sup>

Ein Bürger, der Einzelheiten über polizeiliche Maßnahmen gegen organisiertes Verbrechen erfahren will, wird keine auf Dokumenten basierende Auskunft erhalten. Im vorliegenden Fall kann er jedoch einen Bericht des schwedischen Polizeichefs an den Justizminister einsehen, in welchem etwa die Umstände beschrieben sind, die zur Überwachung eines Treffens von Kommunisten durch die Geheimpolizei führten. Weiterhin konnten von einem Bürger Berichte der Königlich Schwedischen Kommission eingesehen werden, der nach Daten über den

Umweltschutz suchte. Er erfuhr dadurch von der kommerziellen Nutzung von Waldreservaten, die zu deren Zerstörung führten, von dem Mißbrauch von DNT sowie einer Anzahl anderer giftiger Substanzen, die Speisen und Getränken beigelegt wurden.

Zwar sind Fernschreiben, Dokumente, Briefe, Sitzungsprotokolle<sup>6)</sup> etc. des Außenministeriums klassifiziert und dürfen von Journalisten nicht eingesehen, wohl aber von einem Beamten teilweise verlesen werden.

#### FINNLAND, DÄNEMARK, NORWEGEN<sup>1)</sup>

Das finnische Gesetz zur Informationsfreiheit wurde 1951, das Dänemarks und das Norwegens 1970 verabschiedet. Während das finnische Gesetz dem schwedischen äußerst ähnlich ist, bieten das dänische und norwegische Gesetz weit geringere Informationsrechte. In Finnland hat prinzipiell jeder Bürger das Recht, Regierungsakten einzusehen und im Falle einer Verweigerung gerichtlich vorzugehen. Die Anzahl der Ausnahmebestimmungen ist jedoch wesentlich größer als in Schweden. Nicht veröffentlicht werden dürfen:

- "offizielle Dokumente", die als "Anträge, Entwürfe, Berichte, Meinungen, Memoranden oder andere Studien" qualifiziert sind;
- jedes Material, das sich auf die nationale Sicherheit, die Außenbeziehungen, den Polizeiapparat, persönliche Sphäre, Geschäftssachen oder Rechtsverfahren der Regierung oder einzelner Personen bezieht.

Durch die Allgemeinheit der Ausnahmeregelungen erfährt das Gesetz erhebliche Einschränkungen.

Ähnlich ist es in Dänemark und Norwegen, so daß man durchaus behaupten kann, daß hier der Verschluß von Regierungsdokumenten die Regel und die Veröffentlichung die Ausnahme ist.

In Dänemark wird z.B. mit Formeln operiert wie "wo Geheimhaltung durch den spezifischen Charakter der Umstände es erfordert", um einen öffentlichen Zugang zu Dokumenten zu vermeiden. Norwegen verweigert u.a. die Einsicht allein schon, wenn Regierungsvertreter meinen, daß Dokumente in die falschen Hände kommen könnten und die Verbreitung den öffentlichen und

privaten Interessen schaden könnte. Sowohl in Dänemark als auch in Norwegen bezieht sich der Zugang zu Informationen nur auf Dokumente, die nach dem Tode des Inkrafttretens des Gesetzes entstanden sind.

Der Sinn einer solchen Gesetzgebung hat - so scheint es - in diesen Ländern nur Legitimationscharakter. Es ändert sich nichts an der Praxis, Regierung und Verwaltung der Kontrolle durch den Bürger zu entziehen.

#### UNITED KINGDOM

Das englische Gesetz zur Geheimhaltung (Official Secrets Act)<sup>1)</sup> kann praktisch jede Information über Maßnahmen der Regierung und Verwaltung verhindern. Seit Jahren wird eine Novellierung des Secrets Acts und insbesondere die Abschaffung des Absatzes 2 des amtlichen Geheimhaltungsgesetzes gefordert. Dieser Absatz des Gesetzes kann jede Verbreitung jeder amtlichen Information eines Beamten der Krone oder deren Empfang bzw. spätere Mitteilung zum Verbrechen machen.



AUBREY/BERRY/CAMPBELL  
DEFENCE CAMPAIGN  
c/o 374 Grays Inn Road, London WC1.

Widerstände gegen die Novellierung kommen aus der Beamtenschaft (civil servants), die traditionell konservativ ist und sich bemüht, den status quo der Geheimhaltung und der gesellschaftlichen Anonymität zu

wahren.

Seit einiger Zeit hat sich eine Bewegung etabliert, die auf eine Veränderung des vorfindlichen Zustandes insistiert. Die Auseinandersetzung darüber wird zwar außerhalb des Parlamentes geführt, trotzdem aber auch von Parlamentsmitgliedern unterstützt. Das englische Komitee für Freiheit der Information (All Party Committee for Freedom of Information) hat inzwischen eine Diskussionsgrundlage in Form einer Gesetzesvorlage vorgelegt. Hierin werden in sechs Punkten die Hauptforderungen benannt:

1. Das Recht zu wissen

... alle offiziellen Informationen sind der öffentlichen Nutzung zugänglich zu machen.

2. Das Recht der Privatsphäre

Die erste hauptsächlichste Ausnahme einer freien Verbreitung der Information ist die der Privatsphäre. Persönliche Informationen sollen nicht frei bekanntgegeben oder verbreitet werden, wenn dies ein unrechtmäßiges Eindringen in die Privatsphäre begründen würde.

3. Das Recht zu untersuchen

Jeder sollte das Recht haben, Akten zu untersuchen, die ihn persönlich berühren, um deren Glaubwürdigkeit zu prüfen...

4. Das Recht zur Korrektur

Jeder sollte das Recht haben, Informationen zu seiner Person, die nachweislich falsch sind, zu korrigieren.

5. Das Recht, daß nur einwandfreie Informationen verbreitet und von der Verwaltung benutzt werden dürfen

Dieser Punkt trifft vielleicht die Verwaltung am meisten. Von jedem Organ der öffentlichen Verwaltung soll gefordert werden, daß seine Informationen so genau und umfassend wie möglich sind, ehe sie für die Entscheidungsfindung herangezogen werden.

6. Das Recht auf schnelles Gerichtsverfahren bei der Durchsetzung der oben genannten Rechte

Dabei soll die Beweislast im Falle der Zurückhaltung von Informationen ... bei den Behörden liegen und die Kosten von der Regierung getragen werden, wenn der ... Kläger obsiegt.

Der Entwurf sieht ferner vor, daß von dem Prinzip des Rechts auf Information nur aufgrund genau definierter Ausnahmeregelungen abgewichen werden kann.

Vom Zugang sollen Informationen ausgenommen sein, die folgende Bereiche tangieren:

1. Die Privatsphäre

Bezogen auf sowohl computerisierte als auch nichtcomputerisierte Daten

2. Militärische Informationen

Davon nicht betroffen sollen Informa-

tionen sein, die sich auf den Verteidigungshaushalt und die militärische Schlagkraft beziehen.

3. Polizeiliche Informationen insbesondere dann, wenn dadurch laufende Untersuchungen gefährdet werden.

4. Informationen über die innere Sicherheit

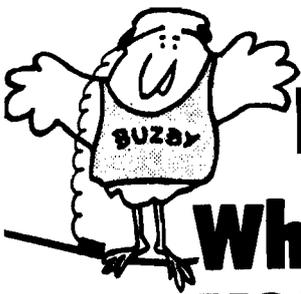
Ausgenommen sind hier nur solche Innere-Sicherheits-Aktivitäten, die nach "Treu und Glauben" (bona fide) durchgeführt werden. Wenn das Gegenteil bewiesen werden kann, gilt die Ausnahmeregelung nicht mehr. Auch hier kommt also den Gerichten entscheidende Bedeutung zu.

5. Handelsgeheimnisse und finanzielle Angaben von Privatpersonen oder Unternehmen, die vertraulich der Regierung überlassen wurden.

6. Medizinische Daten

7. Kabinettsprotokolle  
Es sei denn, die Mehrheit der Kabinettsmitglieder spricht sich dagegen aus. 2)

Das "All Party Committee for Freedom of Information" bezieht sich in seiner Kampagne für einen "Freedom of Information and Privacy Act for the United Kingdom" auf die Informationsrechte in Schweden und den USA.



**Buzby says:**

**Who's tapping  
YOUR phone?**

Buzby fragt:

"Wer überwacht Dein Telefon?"

#### FRANKREICH

In Frankreich gibt es noch keine Gesetzgebung zur Informationsfreiheit. Eine 1971 vom Ministerpräsidenten eingesetzte Kommission für die "Coordination of Administrative Documentation" legte 1974 ihren Bericht vor, in dem sie Vorschläge zur Verbesserung der Zugänglichkeit zu amtlichen Dokumenten unterbreitet. Daraufhin erarbeitete eine 1975 eingesetzte Arbeitsgruppe unter Vorsitz eines Mitgliedes des Conseil d'Etat einen Gesetzentwurf ("Rapport Tricot") und legte ihn 1976 dem Ministerpräsidenten vor.<sup>1)</sup>

Am 6. Jan. 1978 verabschiedete das französische Parlament - im wesentlichen den Vorschlägen der Arbeitsgruppe folgend - ein Datenschutzgesetz (loi sur l'informatique et des libertés), das in seinen Art. 34 - 36 auch den Zugang von Privatpersonen zu behördlichen Daten regelt. Das Gesetz ist jedoch noch nicht in Kraft getreten. Es enthält eine Vorbereitungszeit von zwei Jahren; innerhalb dieser Zeit kann es jedoch sukzessive durch Dekret wirksam werden. Dieses Informationsrecht beschränkt sich jedoch nur auf personenbezogene Daten. Grundsätzlich besteht die behördliche Pflicht, dem Informationssuchen des Antragstellers nachzukommen. Gegen negative Entscheidungen können sowohl die Verwaltungsgerichte als auch die Commission nationale de l'informatique et des libertés angerufen werden. Personenbezogene Daten aus den Bereichen der Staatssicherheit, der Verteidigung und der Polizei sind von der direkten Anfrage bei den betreffenden Behörden ausgeschlossen und sind nur via Anfrage bei der Commission de l'informatique et des libertés zu erlangen, wobei die Entscheidung der Commission nur noch beschränkt überprüfbar ist.<sup>2)</sup>

Eine Gesetzesvorlage, die den Zugang auch zu nicht personenbezogenen Daten eröffnen soll, ist zur Zeit in der parlamentarischen Diskussion (Le Monde vom 29.6.78). Sie zielt darauf ab, sowohl alle internen Verwaltungsanordnungen, darunter auch die für das französische Verwaltungssystem zugrundeliegenden "instructions", als auch solche Daten von der Kennnissgabe auszuschließen, die in irgendeiner Weise Namen von Personen enthalten.

Für die Offenlegung von amtlichen Dokumenten finden bislang die Bestimmungen des Strafgesetzbuches und "Allgemeine Dienstvorschriften für den öffentlichen Dienst" Anwendung.

Die Art. 70 ff. des französischen Strafgesetzbuches stellen die Weitergabe von geheimen Informationen, insbesondere wenn sie die nationale Verteidigung berühren, unter Strafe. Andererseits gibt es jedoch für Informationen, die nicht als geheim klassifiziert sind, keine Geheimhaltungsverpflichtung. In der "Allgemeinen Dienst-

vorschrift für den öffentlichen Dienst" heißt es dazu:

*"... jeder Beamte unterliegt der Verpflichtung beruflicher Diskretion über alles, was sich auf Tatsachen bezieht, von denen er durch Ausübung oder in Verbindung mit der Ausübung seiner Funktion Kenntnis erhält. Jede Weiterleitung oder Mitteilung von internen Papieren oder Dokumenten gegenüber Dritten, die im Widerspruch zu den Vorschriften steht, ist strengstens verboten. Abgesehen von den ausdrücklich in den gegenwärtigen Vorschriften dafür vorgesehenen Fällen darf ein Beamter von dieser Verpflichtung zur Diskretion nicht entbunden werden, noch von dem im Paragraphen festgelegten Verbot ausgenommen werden, es sei denn mit Genehmigung des Ministers, dem er unterstellt ist." 3)*

In der Praxis kommt der Unterschied zwischen der Verpflichtung zur expliziten Geheimhaltung nicht-geheimer Informationen und der Verpflichtung zur Diskretion nicht zum Tragen: Es gibt kein Gesetz, daß eine Behörde verpflichtet, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Gebunden an die Dienstvorschrift muß die Verpflichtung zur Diskretion als kodifizierter Geheimhaltungsanspruch erhalten, so daß nur auf ministerieller Ebene über die Veröffentlichung nicht-geheimer Informationen entschieden werden kann. Das geht so weit, daß bis auf Angaben über Geburt, Eheschließung, Tod, Krankheit und finanzielle Angaben selbst dann nicht in Regierungsakten eingesehen werden darf, wenn eine Selbstbetreffendheit vorliegt.<sup>4)</sup>

Eine Reihe von Beispielen zeigt, wie wertvoll eine solche Gesetzgebung sein kann, wenn es gilt, staatliche Machtausübung einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu entziehen. So wurde z.B. 1973, als ein Senatsausschuß die behördliche Praxis des Telefonabhörens überprüfen sollte (Affaire Le Canarol enchaîné), konsequenterweise auf Art. 70 ff. des Strafgesetzbuches rekurriert:

*"Die Untersuchungsbereiche des Ausschusses zur Überwachung der Durchführung von Telefonabhörungen der Regierungsbehörden sind durch die Schweigepflicht bezüglich der nationalen Verteidigung, von der mich niemand befreien darf, geschützt... Aufgrund des verpflichtenden Charakters dieser Bestimmungen bin ich nicht in der Lage, der Aufforderung des Ausschusses, vor ihm zu erscheinen, Folge zu leisten." 5)*

Zum Schluß sei noch angemerkt, daß das französische Gemeindeverwaltungsgesetz die Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen und deren chronologische Registrierung vorsieht<sup>6)</sup>

und gegenüber Parlamentsmitgliedern das Instrument der schriftlichen Anfragen gesetzlich gesichert ist.<sup>7)</sup>

Dies kann jedoch nicht als eine außergewöhnliche staatliche Bereitschaft gewertet werden, den Regierungs- und Verwaltungsapparat für den Bürger transparenter erscheinen zu lassen.

## ÖSTERREICH

In Österreich gibt es kein Gesetz zur Informationsfreiheit. Allerdings wurde 1973 ein Bundesgesetz verabschiedet, das die Bundesministerien verpflichtet, auf Anfragen von Bürgern zu antworten.<sup>1)</sup> Diese gesetzlich eingeführte Auskunftspflicht ist jedoch auf der anderen Seite wieder eingeschränkt: Auskunft ja, aber nur so weit ein Ministerium nicht zur staatlichen Geheimhaltung, wie es die österreichische Verfassung vorschreibt, verpflichtet ist.<sup>2)</sup> Des weiteren findet das Gesetz nur auf der Bundesebene Anwendung. Es verpflichtet keine Behörde auf Landesebene, einem Bürger Auskunft zu geben.<sup>3)</sup> Bezüglich der Wahrung staatlicher Geheimhaltung ist die rechtliche Situation in Österreich unklar. Die Verpflichtung der Regierung zur Geheimhaltung ist gesetzlich nicht klar definiert.<sup>4)</sup> Das Gesetz von 1973 enthält zudem keine Regelungen, die eine Behörde verpflichten, einem Antragsteller Regierungsakten zu zeigen, zu kopieren oder auszuhändigen. Auf der Grundlage dieses Gesetzes gibt es keine rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit im Falle der Informationsverweigerung. Unklar bleibt, inwiefern das Recht jedes österreichischen Bürgers, gegen einen Verwaltungsbescheid Rechtsmittel einzulegen, auch auf das Recht auf Information aus Regierungsbehörden, Anwendung finden kann.<sup>5)</sup> Die Diskussion in Österreich um die Informationsfreiheit hat sich derzeit ausschließlich mit der Interpretationsbreite des Bundesgesetzes von 1973 beschäftigt. Ansätze zu einer grundsätzlich neuen Regelung wie etwa in Schweden und den USA wurden bisher noch nicht unternommen.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gibt jedem das Recht, "sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten".

Innerhalb der Diskussion um das Recht der Informationsfreiheit, insbesondere des Rechts der Einsichtnahme in amtliche Akten, wird und kann jedoch aus diesem Grundrecht kein Anspruch auf Akteneinsicht abgeleitet werden. Dies wurde in einer grundlegenden Entscheidung zum Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG des OVG Münster bestätigt.<sup>1)</sup>

Ein sich eventuell daraus ergebender Rechtsanspruch auf Akteneinsicht wurde deshalb verneint, weil behördliche Akten keine allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des zweiten Halbsatzes des Art. 5 Abs. 1 GG sind und "weil die der öffentlichen Einsicht nicht allgemein zugänglich sind". Dieser restriktiven Handhabung wird entgegengehalten, daß das Informationsbedürfnis der Bürger durch die Berichterstattung der Medien gewährleistet und befriedigt werden könnte. Zwar genießt die Presse einen bevorzugten Informationsstatus gegenüber dem einfachen Bürger,<sup>2)</sup> ihre Kontrollmöglichkeit über staatliches Handeln ist jedoch durch eine Reihe von Gesetzen ebenso limitiert.

Zwar heißt es z.B. im Berliner Pressegesetz von 1965 in § 4 Abs. 1:

*"Die Behörden sind verpflichtet, den Vertretern der Presse, die sich als solche ausweisen, zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe Auskünfte zu erteilen,"*

und in Abs. 3:

*"Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde Auskünfte an die Presse verbieten, sind unzulässig."*

Demgegenüber steht jedoch der Abs. 2 des § 4:

*"Auskünfte können nur verweigert werden, soweit*

1. Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder
2. Maßnahmen ihrem Wesen nach dauernd oder zeitweise geheimgehalten werden müssen, weil ihre Bekanntgabe die öffentlichen Interessen schädigen oder gefährden würde oder
3. hierdurch die sachgerechte Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte oder
4. ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde."

Das Recht zur Akteneinsicht wird durch § 29 VwVfG geregelt. Demnach können Akten oder

deren Teile nur dann eingesehen werden, wenn sie ein Verwaltungsverfahren betreffen, und dann nur vom Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens an und nur als Verfahrensbeteiligter.<sup>3)</sup> Akteneinsicht entfällt dann, wenn eine Behörde dadurch in ihrer Aufgabenerfüllung beeinträchtigt werden würde, wenn die Veröffentlichung der Bundesrepublik oder einem Bundesland schaden würde, wenn eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht besteht, wenn es sich aus der Sache ergibt, sie geheimzuhalten.<sup>4)</sup>

Das durch § 25 VwVfG garantierte Auskunftsrecht bezieht sich ebenfalls nur auf eine erforderliche Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten" (Abs. 2).

An dieser Gesetzgebung kann auch die Presse nicht vorbei, so daß zusammenfassend festgestellt werden muß, daß:

1. die Presse auf die Informationen angewiesen ist, die die Behörden verbreiten, wobei es allein im E r m e s s e n einer Behörde liegt, darüber zu entscheiden

---

*"Zugang zu Ihrem Dossier?"*

*Das darf doch wohl nicht wahr sein!"*



2. die Kontrollfunktion der Presse dadurch entscheidend beeinflusst, wenn nicht gar verhindert wird

3. "Informationsrechte nach dem VwVfG in erster Linie die Rechtswahrung der Verfahrensbeteiligten zum Ziel haben. ... Nicht das 'Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt' wird vom VwVfG statuiert; vielmehr wird das Geheimhaltungsprinzip um einen - eng definierten - Öffentlichkeitsvorbehalt zugunsten Verfahrensbeteiligter erweitert." 5)

Angesichts dieser Tatsache fordert der Deutsche Presserat mit Recht die Modifizierung des § 353 StGB. Hierin wird die Weitergabe von Informationen unter Strafe gestellt, die als geheimhaltungsbedürftig gekennzeichnet sind. Selbst in einem verwaltungsgerichtlichen Prozeß ist die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Geheimhaltung einer Information nicht zulässig (§ 99 Verwaltungsgerichtsordnung). Das Verwaltungsgericht muß sich mit der glaubhaften Versicherung der Behörde begnügen, daß die Bekanntgabe des Inhalts einer Akte Schaden für das "Wohl des Bundes" oder eines Bundeslandes mit sich bringen würde. 6)

Es ist anzunehmen, daß Forderungen bezüglich einer Veränderung des jetzigen Zustandes auf heftige Widerstände der Verwaltung stoßen würden. Bis jetzt konnte sie sich erfolgreich einer Transparenz und Kontrolle durch den Bürger entziehen. Eine reformierte Gesetzgebung muß diese Tatsache berücksichtigen und von vornherein Mechanismen einbauen, die eine Umgehung durch ein Veröffentlichungsverbot widersprechende Geheimhaltungsstrategien, wie sie in den USA zunächst nach der Gesetzgebung von 1967 praktiziert wurde, unmöglich machen.

Die deutsche Datenschutzgesetzgebung ist sowohl für die Behörden des Bundes und der Länder weitgehend vollzogen. Die Informationsrechte des Bürgers sind dabei einheitlich nur auf personenbezogene Daten gerichtet, schließen also den Bereich aller übrigen Verwaltungsvorgänge aus. Aber selbst dieser reduzierte Informationsanspruch des Bürgers ist von vornherein durch den prinzipiellen Ausschluß aller bei Polizei, Strafverfolgungsbehörden und dem Verfassungsschutz gespeicherten Daten minimiert. Gleichzeitig sind noch zusätz-

liche Beschränkungen dahingehend vorhanden, daß alle übrigen Behörden auch dann Daten verweigern können, wenn diese zu einer Gefährdung ihrer Aufgaben führen können, die öffentliche Sicherheit und Ordnung berühren oder Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes mit sich bringen. Selbst ein Datenübermittlungsvorgang von personenbezogenen Daten aus einem nicht per se ausgeschlossenen Bereich etwa an die Polizei unterliegt der Auskunftssperre (vgl. § 13 des Bundesdatenschutzgesetzes). Hierbei ist sogar strittig, ob die betreffenden Daten nicht allein schon durch die Tatsache des Aktes der Übermittlung an die Polizei vom Auskunftsrecht ausgeschlossen werden nach dem Motto: Staatswohl vor Bürgerwohl (vgl. Ordemann-Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz mit Erläuterungen, 2. Aufl. 1978).

#### ANMERKUNGEN

##### VORBEMERKUNG

- 1) Council of Europe, Strasbourg, 21. June 78, AS/Jur (30) 16 Parliamentary Assembly, Legal Affairs Committee, Access by the public to government records - Freedom of Information Draft Report by Mr. Lewis
- 2) ebenda, III. Explanatory Memorandum und Doc. 3651 (Statutory report of the Committee of Ministers)

##### USA

- 1) Titel 5 U.S. Code Section 552
- 2) Siehe Morton H. Halperin, Freedom of Information Act; Overview and Introduction, in: Christine M. Marwick (Hrsg.) Litigation Under the Amended Federal Freedom of Information Act, Washington, D.C., 2. Auflage 1977, S. 9  
Siehe auch: Freedom of Information Act and Amendments of 1974, Source Book, Joint Committee Print, 94, Kongreß, 1. Sitzungsperiode (März 1975)
- 3) Näheres hierzu: Morton H. Halperin, a.a.O., S. 15 ff.
- 4) 5 U.S. Code, § 552 (a) (4) (6); zu gerichtlichen Gebührenregelungen und gerichtlicher Verfahrensstrategie siehe: Jack D. Novik/John H.F. Shattuck/Larry P. Elleworth, in: Christine M. Marwick, a.a.O.
- 5) Public Law 93-502, 5 U.S.C.
- 6) Murray Rankin, Freedom of Information in Canada, Will the doors stay shut? Eine Untersuchung im Auftrage der Canadian Bar Association und der Juristischen Fakultät der Universität Victoria, August 1977, S. 47, Anm. 14
- 7) Unklarheit herrscht über die tatsächliche Anzahl solcher speziellen Gesetze zur Geheimhaltung, angenommen werden mind. 100; vgl. Joachim Scherer, Verwaltung und Öffentlichkeit, Baden-Baden 1978, S. 273 Anm. 387

SCHWEDEN

- 1) Vgl. Constitutional Documents of Sweden - Amendments to the Instrument of Government, The Riksdag Act, The Freedom of the Press Act, adopted by the Riksdag at its 1976/77 ordinary session, Published by the Swedish Riksdag
- 2) Vgl. Stanley V. Anderson, "Public Access to the Government Files in Sweden", in: The American Journal of Comparative Law, 21. Jg., 1973, S. 424
- 3) Kapitel 2, Art. 14 des Schwedischen Pressegesetzes; vgl. Stanley V. Anderson, a.a.O., S. 424, Anm. 23
- 4) Ebenda, Kapitel 2, Art. 8-13, Anm. 22
- 5) Alle in: Svenska Publikation Nr. 93, Sept. 1975
- 6) Schwedisches Pressegesetz, Kapitel 2, Art. 3 und 4

FINNLAND, DÄNEMARK, NORWEGEN

- 1) Dieses Kapitel stellt einen zusammenfassenden Überblick über einen Bericht, gegeben anlässlich eines Kolloquiums des Europarates, dar; Quelle: Proceedings of the Colloquy of the Counsel of Europe on Freedom of Information and the duty for the public authorities to make available information, durchgeführt vom Expertenkomitee für Menschenrechte in Zusammenarbeit mit der Rechtsfakultät der Universität Graz, Graz, 21. - 23. September 1976, S. 14 f.

UNITED KINGDOM

- 1) Siehe hierzu auch: Methodische Probleme der Polizeiforschung, in: CILIP, Nr. 0, Berlin, März 1978, S. 7
- 2) A Freedom of Information and Privacy Act for the United Kingdom, All Party Committee for Freedom of Information, London, o.J. [1978], S. 6  
(Anschrift: 8 Elsie Road, London N 21)

FRANKREICH

- 1) Louis Fougere, Freedom of Information, Bericht anlässlich des Kolloquiums des Europarates zur Informationsfreiheit, a.a.O., S. 51 f.
- 2) André Holleaux, La Loi du 6 Janvier 1978 sur l'informique et les libertés, Revue administrative, Jan. 1978, No. 182, p. 160
- 3) Art. 10 der Allgemeinen Dienstvorschriften v. 4. Februar 1959, aus dem Englischen übersetzt nach: Louis Fougere, Freedom of Information and Communication to Persons of Public Documents in French Theory and Practice - Present Situation and Plan for Reform, Bericht anlässlich des Kolloquiums des Europarates zur Informationsfreiheit, a.a.O.
- 4) Vgl. Art. 378 des französischen Strafbuchgesetzes und Louis Fougere, a.a.O.
- 5) Aus dem Englischen übersetzt nach: Louis Fougere, a.a.O., Original siehe: Documents parlementaires, Sénat, 1ere session ordinaire de 1973 - 1974, Rapport No. 30, S. 85
- 6) Art. 30 - 34
- 7) Aufgrund von Verordnungen vom 30. Dezember 1958 und 2. Januar 1959 sind die Regierungsbehörden außerdem verpflichtet, dem Parlament Dokumente bezüglich finanzieller Transaktionen zur Verfügung zu stellen; vgl. Louis Fougere, a.a.O.

ÖSTERREICH

- 1) Gesetz vom 11. Juni 1973, BGBl. Nr. 389
- 2) ebenda, Abs. 3, § 5
- 3) Vgl. Ludwig Adamovich, The Obligation of Austrian Government Departments to Provide Information in Response to enquiries by Citizens as a Means towards Promoting Freedom of Information; Bericht anlässlich des Kolloquiums für Freedom of Information, a.a.O., S. 3
- 4) ebenda; Art. 20 § 2 der Österreichischen Verfassung verpflichtet alle Beamten zur Schweigepflicht bezüglich aller Angelegenheiten in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit
- 5) ebenda

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

- 1) OVGE 14, 199, 201; siehe auch OVG Rheinland-Pfalz, AS 3 134, 136; BVerwG, Deutsches Verwaltungsblatt 1966, 575 f.
- 2) Die Pressegesetzgebung ist Landessache, auf Bundesebene gibt es nur eine Rahmengesetzgebung.
- 3) siehe §§ 13 Abs. 1 und 2, 29 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz
- 4) § 29 Abs. 2 VwVfG
- 5) Joachim Scherer, a.a.O., S. 23
- 6) Vgl. ebenda, S. 81

WIE FOTOGEN IST DIE POLIZEI?

Am 25.9.1978 entschied das Oberlandgericht Celle (vgl. NJW, Heft 1/1979, S. 57 f.) darüber, ob das Fotografieren eines als rechtmäßig erachteten Polizeieinsatzes bei einer Demonstration als *unmittelbar bevorstehende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung* gewertet werden könne und damit die Festnahme der Fotografin rechtmäßig sei.

Aus der Urteilsbegründung:

"... denn nach den getroffenen Feststellungen verfolgte die Zeugin H. ein anderes Ziel: Sie wollte die Abbildungen zur Darstellung eines 'Polizeiüberfalls' veröffentlichen. Dies heißt aber, daß die Beamten durch den unberechtigten Vorwurf rechtswidrigen Tätigwerdens bloßgestellt werden sollten. Damit war gegen sie ein außerhalb der zeitgeschichtlichen Dokumentation liegender Angriff geplant, der auch den Rahmen einer in Wahrnehmung politischer Interessen liegenden tendenziösen Berichterstattung überschreiten sollte."

Mithin war die Fotografin zurecht festgenommen worden - so das Oberlandgericht.

## X. DOKUMENTATION

### THE FEDERAL FREEDOM OF INFORMATION ACT\*

(Aus: Christine M. Marwick (Hrsg.), Litigation Under the Amended Federal Freedom of Information Act, Washington, D.C., 2. Auflage 1977)

§552. Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings.

(a) Each agency shall make available to the public information as follows:

(1) Each agency shall separately state and currently publish in the Federal Register for the guidance of the public--

(A) descriptions of its central and field organization and the established places at which, the employees (and in the case of a uniformed service, the members) from whom, and the methods whereby, the public may obtain information, make submittals or requests, or obtain decisions;

(B) statements of the general course and method by which its functions are channeled and determined, including the nature and requirements of all formal and informal procedures available;

(C) rules of procedure, descriptions of forms available or the places at which forms may be obtained, and instructions as to the scope and contents of all papers, reports, or examinations;

(D) substantive rules of general applicability adopted as authorized by law, and statements of general policy or interpretations of general applicability formulated and adopted by the agency; and

(E) each amendment, revision, or repeal of the foregoing.

Except to the extent that a person has actual and timely notice of the terms thereof, a person may not in any manner be required to resort to, or be adversely affected by, a matter required to be published in the Federal Register and not so published. For the purpose of this paragraph, matter reasonably available to the class of persons affected thereby is deemed published in the Federal Register when incorporated by reference therein with the approval of the Director of the Federal Register.

(2) Each agency, in accordance with published rules, shall make available for public inspection and copying--

(A) final opinions, including concurring and dissenting opinions, as well as orders, made in the adjudication of cases;

(B) those statements of policy and interpretations which have been adopted by the agency and are not published in the Federal Register; and

(C) administrative staff manuals and instructions to staff that affect a member of the public;

unless the materials are promptly published and copies offered for sale. To the extent required to prevent a clearly unwarranted invasion of personal privacy, an agency may delete identifying details when it makes available or publishes an opinion, statement of policy, interpretation, or staff manual or instruction. However, in each case the justification for the deletion shall be explained fully in writing. Each agency shall also maintain and make available for public inspection and copying current indexes providing identifying information for the public as to any matter issued, adopted, or promulgated after July 4, 1967, and required by this paragraph to be made available or published. Each agency shall promptly publish, quarterly or more frequently, and distribute (by sale or otherwise) copies of each index or supplements thereto unless it determines by order published in the Federal Register that the publication would be unnecessary and impracticable, in which case the agency shall nonetheless provide copies of such index on request at a cost not to exceed the direct cost of duplication. A final order, opinion, statement of policy, interpretation, or staff manual or instruction that affects a member of the public may be relied on, used, or cited as precedent by an agency against a party other than an agency only if--

(i) it has been indexed and either made available or published as provided by this paragraph; or

(ii) the party has actual and timely notice of the terms thereof.

(3) Except with respect to the records made available under paragraphs (1) and (2) of this subsection, each agency, upon any request for records which (A) reasonably describes such records and (B) is made in accordance with published rules stating the time, place, fees (if any), and procedures to be followed, shall make the records promptly available to any person.

(4) (A) In order to carry out the provisions of this section, each agency shall promulgate regulations, pursuant to notice and receipt of public comment, specifying a uniform schedule of fees applicable to all constituent units of such agency. Such fees shall be limited to reasonable standard charges for documents search and duplication and provide for recovery of only the direct costs of such search and duplication. Documents shall be furnished without charge or at a reduced charge where the agency determines that waiver or reduction of the fee is in the public interest because furnishing the information can be considered as primarily benefiting the general public.

(B) On complaint, the district court of the United States in the district in which the complainant resides, or has his principal place of business, or in which the agency records are situated, or in the District of Columbia, has jurisdiction to enjoin the agency from withholding agency records and to order the production of any agency records improperly withheld from the complainant. In such a case the court shall determine the matter de novo, and may examine the contents of such agency records in camera to determine whether such records or any part thereof shall be withheld under any of the exemptions set forth in subsection (b) of this section, and the burden is on the agency to sustain its actions.

(C) Notwithstanding any other provision of law, the defendant shall serve an answer or otherwise plead to any complaint made under this subsection within thirty days after service upon the defendant of the pleading in which such complaint is made, unless the court otherwise directs for good cause shown.

(D) Except as to cases the court considers of greater importance, proceedings before the district court, as authorized by this subsection, and appeals therefrom, take precedence on the docket over all cases and shall be assigned for hearing and trial or for argument at the earliest practicable date and expedited in every way.

(E) The court may assess against the United States reasonable attorney fees and other litigation costs reasonably incurred in any case under this section in which the complainant has substantially prevailed.

(F) Whenever the court orders the production of any agency records improperly withheld from the complainant and assesses against the United States reasonable attorney fees and other litigation costs, and the court additionally issues a written finding that the circumstances surrounding the withholding raise questions whether agency personnel acted arbitrarily or capriciously with respect to the withholding, the Civil Service Commission shall promptly initiate a proceeding to determine whether disciplinary action is warranted against the officer or employee who was primarily responsible for the withholding. The Commission, after investigation and consideration of the evidence submitted, shall submit its findings and recommendations to the administrative authority to the agency concerned and shall send copies of the findings and recommendations to the officer or employee or his representative. The administrative authority shall take the corrective action that the Commission recommends.

(G) In the event of noncompliance with the order of the court, the district court may punish for contempt the responsible employee, and in the case of a uniformed service, the responsible member.

(5) Each agency having more than one member shall maintain and make available for public inspection a record of the final votes of each member in every agency proceeding.

(6) (A) Each agency, upon any request for records made under paragraph (1), (2), or (3) of this subsection, shall--

(i) determine within ten days (excepting Saturdays, Sundays, and legal public holidays) after the receipt of any such request whether to comply with such request and shall immediately notify the person making such request of such determination and the reasons therefor, and of the right of such person to appeal to the head of the agency any adverse determination; and

(ii) make a determination with respect to any appeal within twenty days (excepting Saturdays, Sundays, and legal public holidays) after the receipt of such appeal. If on appeal the denial of the request for records is in the whole or in part upheld, the agency shall notify the person making such request of the provisions for judicial review of that determination under paragraph (4) of this subsection.

(B) In unusual circumstances as specified in this subparagraph, the time limits prescribed in either clause (i) or clause (ii) of subparagraph (A) may be extended by written notice to the person making such request setting forth the reasons for such extension and the date on which a determination is expected to be dispatched. No such notice shall specify a date that would result in an extension for more than ten working days. As used in this subparagraph, "unusual circumstances" means, but only to the extent reasonably necessary to the proper processing of the particular request--

(i) the need to search for and collect the requested records from field facilities or other establishments that are separate from the office processing the request;

(ii) the need to search for, collect, and appropriately examine a voluminous amount of separate and distinct records which are demanded in a single request; or

(iii) the need for consultation, which shall be conducted with all practicable speed, with another agency having a substantial interest in the determination of the request or among two or more components of the agency having substantial subject-matter interest therein.

(C) Any person making a request to any agency for records under paragraph (1), (2), or (3) of this subsection shall be deemed to have exhausted his administrative remedies with respect to such request if the agency fails to comply with the applicable time limit provisions of this paragraph. If the Government can show exceptional circumstances exist and that the agency is exercising due diligence in responding to the request, the court may retain jurisdiction and allow the agency additional time to complete its review of the records. Upon any determination by an agency to comply with a request for records, the records shall be made promptly available to such person making such request. Any notification of denial of any request for records under this subsection shall set forth the names and titles or positions of each person responsible for the denial of such request.

(b) This section does not apply to matters that are--

(1) specifically authorized under criteria established by an Executive Order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order;

(2) related solely to the internal personnel rules and practices of an agency;

(3) specifically exempted from disclosure by statute (other than section 552b of this title), provided that such statute (A) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or (B) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld;

(4) trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential;

(5) inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency;

(6) personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy;

\*The 1974 Amendments are underscored;  
the 1976 Amendment is double underscored.

(7) investigatory records compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of such records would (A) interfere with enforcement proceedings, (B) deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication, (C) constitute an unwarranted invasion of personal privacy, (D) disclose the identity of a confidential source and, in the case of a record compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, confidential information furnished only by the confidential source, (E) disclose investigative techniques and procedures, or (F) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel,

(8) contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions; or

(9) geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells.

Any reasonably segregable portion of a record shall be provided to any person requesting such record after deletion of the portions which are exempt under this subsection.

(c) This section does not authorize withholding of information or limit the availability of records to the public, except as specifically stated in this section. This section is not authority to withhold information from Congress.

(d) On or before March 1 of each calendar year, each agency shall submit a report covering the preceding calendar year to the Speaker of the House of Representatives and President of the Senate for referral to the appropriate committees of the Congress. The report shall include--

(1) the number of determinations made by such agency not to comply with requests for records made to such agency under subsection (a) and the reasons for each such determination;

(2) the number of appeals made by persons under subsection (a) (6), the result of such appeals, and the reason for the action upon each appeal that results in a denial of information;

(3) the names and titles or positions of each person responsible for the denial of records requested under this section, and the number of instances of participation for each;

(4) the results of each proceeding conducted pursuant to subsection (a) (4) (F), including a report of the disciplinary action taken against the officer or employee who was responsible for improperly withholding records or an explanation of why disciplinary action was not taken;

(5) a copy of every rule made by such agency regarding this section;

(6) a copy of the fee schedule and the total amount of fees collected by the agency for making records available under this section; and

(7) such other information as indicates efforts to administer fully this section.

The Attorney General shall submit an annual report on or before March 1 of each calendar year which shall include for the prior calendar year a listing of the number of cases arising under this section, the exemption involved in each case, the disposition of such case, and the cost, fees, and penalties assessed under subsection (a) (4) (B), (F), and (G). Such report shall also include a description of the efforts undertaken by the Department of Justice to encourage agency compliance with this section.

(c) For purposes of this section, the term 'agency' as defined in section 551(1) of this title includes any executive department, military department, Government corporation, Government controlled corporation, or other establishment in the executive branch of the Government (including the Executive Office of the President), or any independent regulatory agency.

#### LEGISLATIVE HISTORY: 1966 Act

- (1) The most significant legislative materials concerning the original FOIA have been reprinted in Subcomm. on Adm. Prac. and Proc. of the Senate Comm. on the Judiciary, Freedom of Information Act Source Book; Legislative Materials, Cases, Articles, S. Doc. 93-82, 93d Cong., 2d Sess. (Comm. Print 1974).
- (2) HEARINGS: Senate Committee on the Judiciary, Hearings on S. 1160, May 12, 13, 14, and 21, 1965. Senate Committee on the Judiciary, Hearings on S. 1663, July 21, 22, and 23, 1964. House Committee on Government Operations, Hearings on H.R. 5012, March 30 and 31, April 1, 2, and 5, 1956 (and Appendix).
- (3) SENATE PASSAGE - 88th CONGRESS: S. Rept. No. 1219, 88th Cong., 2d Sess. (S. 1666). Considered and passed Senate, July 28, 1964, 110 Cong. Rec. 17086. On motion to reconsider, July 31, 1964, 110 Cong. Rec. 17666.
- (4) REPORTS ON S. 1160 - 89th CONGRESS: S. Rep. No. 813, 89th Cong. 1st Sess., Committee on the Judiciary, October 4, 1965. H. Rept. No. 1497, 89th Cong., 2d Sess., Committee on Government Operations, May 9, 1966.
- (5) FLOOR CONSIDERATION OF S. 1160 - 89th CONGRESS: Considered and passed Senate, October 13, 1965, 111 Cong. Rec. 26820. Considered and passed House, June 20, 1966, 112 Cong. Rec. 13007.

#### LEGISLATIVE HISTORY: 1974 Amendments

- (1) The most significant legislative materials concerning the 1974 amendments to the FOIA have been reprinted in Subcomm. on Govt. Information and Individual Rights of the House Comm. on Govt. Opr. et al., Freedom of Information Act and Amendments of 1974. (P.L. 93-502), 94th Cong., 1st Sess. (Joint Comm. Print 1975).
- (2) HEARINGS: House Committee on Government Operations, May 2, 7, 8, 10, and 16, 1973. Senate Committee on the Judiciary, April 10, 11, 12, May 8, 9, 10, 16, June 7, 8, 11, and 26, 1972 (and Appendix).
- (3) HOUSE REPORTS: No. 93-876 (Comm. on Government Operations) and No. 93-1380 (Comm. on Conference).
- (4) SENATE REPORTS: No. 93-854 accompanying S. 2543 (Comm. on the Judiciary) and No. 93-1200 (Comm. of Conference).
- (5) CONGRESSIONAL RECORD, Vol. 120 (1974): March 14, considered and passed House. May 30, considered and passed Senate, amended in lieu of S. 2543. October 1, Senate agreed to conference report. October 7, House agreed to conference report.
- (6) WEEKLY COMPILATION OF PRESIDENTIAL DOCUMENTS, Vol. 10, No. 42: October 17, vetoed; Presidential message.
- (7) CONGRESSIONAL RECORD, Vol. 120 (1974): November 20, House overrode veto. November 21, Senate overrode veto.

#### LEGISLATIVE HISTORY: 1976 Amendment

(NOTE: Congress in passing the "Government in the Sunshine Act," P.L. 94-409, 94th Cong., 2d Sess., S.5, Sept. 13, 1976, 90 STAT 1241, amended section 552(b)(3), the FOIA exemption relating to other statutes. The pages cited in the legislative history are those pages related specifically to the amendment of the third exemption to the FOIA.)

- (1) HOUSE REPORTS: No. 94-880, Part I (Committee on Government Operations) 9-10, 22-23, 25; No. 94-880, Part II (Committee on the Judiciary) pp. 3-4, 7, 13-16, 25; and No. 94-1441 (Committee of Conference)
- (2) SENATE REPORTS: No. 94-354, to accompany S.5 (Committee on Government Operations), and No. 94-1441 (Committee of Conference)
- (3) CONGRESSIONAL RECORD, Daily ed. (1976) July 28, pp. 7867, 7871-73, 7886, 7897-98; considered and passed House July 29, pp. E4187089; remarks of Rep. McCloskey August 31, pp. H9250-62; House agreed to Conference Report and S15043-45; Senate agreed to Conference Report
- (4) WEEKLY COMPILATION OF PRESIDENTIAL DOCUMENTS, Vol. 12 (1976) No. 42: p. 1334 Sept. 13, 1976, signed; Presidential statement.

## XI. ANFRAGEN, KOOPERATIONSMÖGLICHKEITEN, KONTAKTE

### ARBEITSTAGUNG ÜBER

- POLIZEIMASSNAHMEN
- POLIZEIENTWICKLUNG
- POLIZEIGESETZGEBUNG

Vom Samstag, 17. Februar 1979, bis Sonntag, 18. Februar 1979, findet in den Räumen der Evangelischen Studentengemeinde in Mainz eine Arbeitstagung statt. Sie wird veranstaltet von der ESG Mainz, verschiedenen regionalen Initiativen gegen das 'einheitliche Polizeigesetz' und der Humanistischen Union, Ortsverein Mainz/Wiesbaden. Folgende Arbeitsgruppen werden bei der Tagung eingerichtet:

1. Konzepte 'Innerer Sicherheit'
2. Zentralisierung der Polizei
3. Umrüstung der Polizei
4. Schußwaffengebrauch der Polizei und gezielter Todesschuß
5. Überwachung und Kontrolle
6. Atomstaat - Polizeistaat?
7. Justiz und Polizei
8. Der Alternativentwurf zum Musterentwurf - Reform oder Illusion?

Ablauf der Tagung:

#### Samstag, 17.2.:

- |                   |   |
|-------------------|---|
| 14.00 - 15.00 Uhr | Begrüßung und Einleitungsreferat über die Entwicklung der 'Inneren Sicherheit' in der BRD |
| 15.15 - 18.00 Uhr | Arbeitsgruppen  |
| 20.00 Uhr         | Kleines Fest  |

#### Sonntag, 18.2.:

- |                   |   |
|-------------------|---|
| 9.30 - 11.30 Uhr  | Arbeitsgruppen  |
| 11.45 - 13.30 Uhr | Plenum, auf dem sowohl die Ergebnisse der Arbeitsgruppen als auch Möglichkeiten der weiteren Zusammenarbeit und des gemeinsamen Widerstandes diskutiert werden. |

Zu jeder Arbeitsgruppe (außer Arbeitsgruppe 8) wurde eine Arbeitsmappe erstellt. Anmeldung und Bestellung der Arbeitsmappen (je Mappe DM 2,70 in Briefmarken beilegen) über:

ESG Mainz, AG IS  
Am Gonsenheimer Spieß 1  
6500 Mainz 1  
(Telefon: 06131/31078)

### MATERIALANFRAGE

Für einen Artikel zu den Datenverbundsystemen der Polizei/Geheimdienste wird noch folgendes Material benötigt:

- Stellungnahmen zu den Zielen der Datenverbundsysteme von Polizeioffizieren bzw. anderen Personen, die mit dem Einsatz oder Koordination der EDV-Systeme betraut sind;
- Zeitschriften-/Zeitungsartikel, zum Aufbau der bundesdeutschen polizeilichen/geheimdienstlichen Datenverbundsysteme und zum Umfang der darin gespeicherten Daten (vor allem aus den letzten zwei Jahren);
- Material zur Zusammenarbeit mit der Polizei/Geheimdiensten anderer Länder auf dem Gebiet der Datenverarbeitung und der Datenweitergabe;
- Schilderungen konkreter Fälle, die aufzeigen, wie aus der Kombination bestimmter Daten (Gesundheits-, Beschäftigungs-, Reisedaten etc.) Fahndungsraster erstellt wurden.

Außerdem wird Material gesucht zu den NATO-Institutionen, die die Tätigkeit und Ziele sogenannter terroristischer Gruppen analysieren und für die Mitgliedsstaaten entsprechende Handlungsanweisungen bzw. Handlungsvorschläge erarbeiten. Interesse besteht sowohl an deren Organisationsstruktur als auch an deren Arbeitsweise sowie an ihrem Einfluß auf die nationalen Polizeien/Geheimdienste/Regierungen.

Material und Hinweise bitte an:  
Torsten Schwinghammer  
Seminar für Sozialwissenschaften der  
Universität Hamburg  
Von-Melle-Park 15  
2000 Hamburg 13

### NEUE PUBLIKATIONEN

Ende Januar 1979 erscheint im Luchterhand-Verlag, Neuwied, ein:

*ALTERNATIVENTWURF EINES EINHEITLICHEN  
POLIZEIGESETZES DES BUNDES UND DER LÄNDER*

von den Autoren Denninger, Dürkop, Hoffmann-Riehm, Klug, Podlech, Rittstieg, Seebode und Schneider  
=====

Bereits erschienen ist eine neue Broschüre der 'Initiative gegen das einheitliche Polizeigesetz', West-Berlin, mit dem Titel:

*Auf dem Weg in den Überwachungsstaat!*

Anschrift: Clemens Rothkegel  
Böckhstr. 39  
1000 Berlin 61

Preis : DM 2,50