

Bürgerrechte & Polizei

01/12
Nr. 3/2023

Versammlungsfreiheit, Demonstrationen und Polizei

Polizeiliche Verordnungen 2011:
Überprüfung der Polizeiverordnungen zur
Kommunikation von Versammlungssystemen

Herausgeber:

Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.

Verlag: **Verlag CILIP**, Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantw.), Martina Kant, Norbert Pütter, Marion Knorr,
Christine Hohmeyer

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Titelbild: „Münchner Kessel“ 1992, der HU anonym zugesandtes Foto

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: Kästner Druck GmbH

Berlin, August 2002

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin

Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Tel.: (030) 838-70462

Fax: (030) 775 10 73

E-Mail: info@cilip.de

WWW: <http://www.cilip.de>

Personen: Einzelpreis 7,16 / Jahresabo (3 Hefte) 18,41

Institutionen: Einzelpreis 10,74 / Jahresabo 32,21

Jahresabo zum Soli-Preis 25,56 / Großer Soli-Preis 51,13

(alle Preise inkl. Porto)

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 72 (2/2002)

Editorial	
<i>Heiner Busch</i>	4
Versammlungsfreiheit, Demonstrationen und Polizei	
Demokratie und Demonstrationen	
<i>Wolf-Dieter Narr</i>	6
Per Gesetz gegen ein Grundrecht	
<i>Heiner Busch</i>	12
Verbote, Auflagen, Schikanen	
<i>Wolfgang Kaleck</i>	18
Polizeiliche Strategien zwischen Imagepflege und Gewalt	
<i>Michael Sturm und Christoph Ellinghaus</i>	23
Kostenrisiko Demonstration	
<i>Olaf Griebenow</i>	31
Wendland ohne Demonstrationsrecht	
<i>Elke Steven</i>	36
Polizeilicher Umgang mit Antifa-Demonstrationen	
<i>Wilhelm Achelpöehler</i>	43
Den 1. Mai in Berlin neu denken	
<i>Peter Grottian</i>	48
Schwierigkeiten internationaler Demonstrationen	
<i>Heiner Busch</i>	53
Polizeiliche Todesschüsse 2001	
<i>Otto Diederichs</i>	58
Thüringen: Polizeirecht nach Landgrafenart	
<i>Martin Kutscha</i>	62
Biometrische Identifizierungssysteme	
<i>Martina Kant und Heiner Busch</i>	72
Inland aktuell	82
Meldungen aus Europa	86
Chronologie	
<i>Marion Knorr</i>	90
Literatur	99
Summaries	108

Editorial

von Heiner Busch

Die Leserinnen und Leser mögen uns verzeihen, wenn wir ihnen als Motto für diese Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei ein Produkt aus der Phrasendreschmaschine etablierter Politik anbieten: „Keine Freiheit ohne Sicherheit.“ Die Floskel kommt regelmäßig dann zum Einsatz, wenn politische und persönliche Freiheiten im Namen einer angeblich vergrößerten Sicherheit weiter verkleinert werden sollen. Die „Sicherheitsgesetze“ – und zwar nicht erst die nach dem 11. September verabschiedeten – sind dafür beredete Beispiele. Freiheit wurde und wird gegen Sicherheit ausgewogen und als zu leicht befunden.

Dabei ist die Parole, wenn man sie richtig anwendet, gar nicht so blöde. „Keine Freiheit ohne Sicherheit“, das heißt vor allem, dass Freiheitsrechte nicht vorhanden oder massiv eingeschränkt sind, wenn ihre Ausübung mit einem Risiko verbunden ist. Dies ist bei der Versammlungsfreiheit definitiv der Fall. „Die Teilnahme an bestimmten Demonstrationen“, so schreibt Wolfgang Kaleck in seinem Beitrag, „war ohnehin immer ein Risiko, körperlichen Schaden zu erleiden, kurzfristig festgenommen und strafrechtlich verfolgt zu werden.“ Dies hat sich weder durch die Liberalisierung des Demonstrationsstrafrechts im Jahre 1970 noch durch das Brokdorf-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1985 geändert, das von den Versammlungsbehörden, den Gerichten und der Polizei eine grundsätzlich demonstrationsfreundliche Haltung fordert.

Die polizeilichen Strategien im Umgang mit Demonstrationen sind zwar flexibler geworden, als sie es Ende der 60er Jahre – zu Zeiten des Berliner Polizeipräsidenten Dünsing und seiner „Leberwurst-Taktik“ – waren. Die polizeiliche Gewalt ist gezielter geworden, aber nicht aus dem Demonstrationsgeschehen verschwunden. Flexibler geworden sind auch die rechtlichen Ressourcen der Polizei: Die einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen funktionieren seit 1970 zwar nicht mehr nach dem Motto „mitgefangen, mitgehungen“. Das 1985 eingeführte und 1989 verschärfte Vermummungsverbot erlaubt es der Polizei aber, geradezu

nach Belieben Demonstrationen zu stören oder gar aufzulösen. Hinzu kommen polizeirechtliche Bestimmungen im engeren Sinne: Aufenthaltsverbote, „Unterbindungsgewahrsam“, Befugnisse zur Videoüberwachung und natürlich zur Speicherung in Dateien.

Von Rechtssicherheit bei der Wahrnehmung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit kann nicht die Rede sein. Je umstrittener das Thema einer Demonstration, je hochrangiger der Staatsgast, gegen den protestiert wird, desto sicherer kann davon ausgegangen werden, dass das Recht zu demonstrieren überhaupt erst vor den Verwaltungsgerichten erstritten werden muss.

Für die etablierte Politik und herrschende Interessen ist die Versammlungsfreiheit ein ärgerliches und hinderliches Grundrecht. Genau deshalb ist die Sicherheit, diese Freiheit ohne Angst ausüben zu können, von grundlegender Bedeutung.

Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002) erscheint Ende des Jahres und wird sich im Schwerpunkt im Hinblick auf die „Beitrittskandidaten“ erneut mit der „Inneren Sicherheit“ in der Europäischen Union befassen.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Demokratie und Demonstration

Notizen zur unendlichen Demonstrationskontroverse

von Wolf-Dieter Narr

Demonstrationen als kollektive Äußerungsformen sind so alt, wie menschliche Geschichte überliefert ist. Und seit es Demonstrationen gibt, sind sie umstritten. Das überrascht nicht.

In Geschichte und Gegenwart überwiegen zwar die Herrschaftsdemonstrationen aller möglichen Art – der symbolische Gebrauch von Politik und der herrschaftspolitische Gebrauch von Symbolen. Dennoch verstehen wir heute unter Demonstrationen etwas anderes: Sie sind das Mittel, mit dem Gruppen ihre unterdrückten oder der etablierten Herrschaft und ‚Ordnung‘ entgegenstehenden Interessen äußern. Dem lateinischen Wortsinn gemäß wird in Demonstrationen auf etwas hingewiesen, etwas nachgewiesen, etwas öffentlich und damit kenntlich gemacht. Demonstrationen sind daher immer wenigstens rudimentär politisch. Sie werden von kleineren oder größeren Gruppen von Menschen unternommen. Sie wenden sich an andere Menschen, nicht selten an die Vertreter einer etablierten Ordnung, denen vorgeworfen wird, Missstände zu übersehen, zuzulassen oder selbst herzustellen. Demonstrationen schaffen also dort, wo sie stattfinden, Unruhe. Sie ärgern. Sie stellen geordnete Zustände und die Ruhe als erste Bürgerpflicht in Frage.

Vor wenigen Wochen hat ein bundesdeutscher Spitzenrichter einen anderen hart attackiert. Das Thema: das Recht auf Demonstration von NPD-Gruppen. Wolfgang Hoffmann-Riem, Richter des Bundesverfassungsgerichts und seines Demonstrationsfälle entscheidenden 1. Senats, begründete, warum das Gericht und er als Richter, als Verfassungskenner und mutmaßlich auch als politischer Bürger es für grundgesetzlich rechters und demokratisch allgemein für geboten halten, das Recht auf demonstrative Äußerung auch für NPD-Leute nur dann einzuschränken,

wenn unmittelbare Gefahren drohen oder andere gleichrangige Rechtsgüter verletzt werden. Die Versammlungsfreiheit sei, so der Autor, „eine Fundamentalnorm einer demokratischen Gesellschaft“. Sie stelle „nicht nur ein Abwehrrecht der einzelnen Bürgerinnen und Bürger gegen Eingriffe des Staates“ dar, sondern enthalte „auch den Schutzauftrag an den Staat, konkret also an Polizei und Gerichte“. Daraus folge: „Der Schutz des Grundrechts gilt für alle Versammlungen, und zwar ohne inhaltliche Bewertung des Anliegens oder gar seiner gesellschaftlichen Wünschbarkeit. Schutz besteht damit grundsätzlich auch für Rechtsextremisten, aber nicht unbegrenzt.“¹

Diese mit vielen Ranken und Belegen versehenen Kernargumente brachten Michael Bertrams, Präsident des Verfassungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, auf die Palme. Fast postwendend begründet er – repräsentativ für „seine“ Gerichte – eine, nein „die“ Gegenposition: Hoffmann-Riem (und der 1. Senat des BVerfG) verharmlosten den Rechtsextremismus.² Noch schlimmer, sie ignorierten „letztlich die Renaissance des Rechtsextremismus im wiedervereinigten Deutschland“. Der Kern von Bertrams' Argumentation scheint einfach: Demonstrationsverbot! „Der Ausschluss gerade dieses Gedankenguts (also des Rassismus, Antisemitismus, der Ausländerfeindlichkeit, WDN) aus dem demokratischen Willensbildungsprozess ist ein aus der historisch bedingten Wertordnung des Grundgesetzes ableitbarer Verfassungsbelang, der es rechtfertigt, die Freiheit der Meinungsäußerung, bezogen und beschränkt auf dieses Gedankengut, inhaltlich zu begrenzen. Das historische Gedächtnis der Verfassung“, werde übergangen, „wenn man das öffentliche Eintreten für nationalsozialistisches Gedankengut als (nur) politisch unerwünscht und missliebig bagatellisiert und wie jede andere Meinungsäußerung als Ausübung eines für die Demokratie konstituierenden Freiheitsrechts einstuft“. Der von Hoffmann-Riem und dem 1. Senat des BVerfG vertretenen Rechtsprechung mangle es deswegen „an einer zeitgerechten Konkretisierung des Begriffs der ‚abwehrbereiten Demokratie‘“.

1 Hoffmann-Riem, W.: Die Luftröhre der Demokratie, in: Frankfurter Rundschau v. 11.7.2002

2 Bertrams, M.: Die Renaissance des Rechtsextremismus wird verharmlost, in: Frankfurter Rundschau v. 16.7.2002

Demonstrationsfreiheit: zentrale demokratische Institution

Wer hat hier „Recht“? Diese Frage ist nicht klar und eindeutig zu beantworten. Die Antwort wird vom Verständnis dessen bestimmt, wie Grund- und Menschenrechte wahrzunehmen sind, wie sie wirken, wie sie gestärkt, vor allem wodurch sie gefährdet werden. Dann aber ist die Antwort der Verfassung des Grundgesetzes und den gegenwärtigen Kontextbedingungen gemäß vergleichsweise vorgegeben. Wenn Grundrechte und Demokratie kein Fiaker sind, den man je nach Umständen besteigt und verlässt, sondern „Fundamentalnormen“ mit entsprechenden Konsequenzen für das Handeln der Institutionen und der BürgerInnen, dann dürfen sie nur im Ausnahmefall eingeschränkt, gar blockiert werden – dann nämlich, wenn eine Güterabwägung gleichrangiger Normen, also Konflikte unter den Fundamentalnormen es verlangen. Und auch dann muss die Einschränkung oder Modifikation des Grundrechts so gering wie irgend möglich sein.

Das repressiv geneigte Missverständnis des Konzepts der „abwehrbereiten“ bzw. „streitbaren Demokratie“ als Instrument von Verboten durchzieht die Geschichte der Bundesrepublik. Jedoch ist für den Schutz der Grundrechte und die Lebendigkeit der Demokratie im Gegenteil entscheidend, dass und wie Bürgerinnen und Bürger und die etablierten Institutionen sie (aus-)üben. Mit Verboten, mit Mangel an Meinungsstreit ist kein liberales und demokratisches Gemeinwesen zu schützen. Und seien die Meinungen anderer noch so ekelhaft, ja voll der Diskriminierungen oder gar menschenrechtswidrig wie Antisemitismus und die (offiziell zum Teil mit beförderte) Ausländerfeindlichkeit. Die „Botschaften“ aus der Weimarer Republik verlangen keine Einschränkungen von demokratisch grundrechtlicher Praxis. Sie tun das glatte Gegenteil. Rechtsextremismen, so schlimm diese sind, oder andere Äußerungsformen bekämpft man nicht mit Verboten, sondern indem man sie zur Kenntnis nimmt, sich auseinandersetzt, ihre Ursachen behebt. Das ist freilich anstrengend.

Für die Versammlungsfreiheit ist bedeutsam, dass sie gerade im Rahmen einer sonst fast puren und darum durch Taubheit bedrohten repräsentativen Demokratie eine zentrale Einrichtung darstellt. Ihr kommt eine wichtige korrektive Funktion zu. Konrad Hesse betont aus gutem Grund die „Komplementärfunktion“ der Versammlungsfreiheit. Demgemäß dürfe sie auch nicht, wie in der BRD nach wie vor, ja heute mehr denn je üblich, einer „an polizeirechtlichen Aspekten orientierten

Auslegung“ unterworfen werden.³ Sprich: wer nur die repräsentative Demokratie will und die Versammlungsfreiheit abdrosselt, der will und lebt auch die repräsentative Demokratie nicht. Die Geschichte der „streitbaren Demokratie“ in der BRD, des repressiven Umgangs mit dieser Formel, die Geschichte des in dieser repressiven Funktion beschlossenen Verfassungsschutzes und die Geschichte der mehr als fragwürdigen Verfassungsverkürzung „fdGO“ (= freiheitlich demokratische Grundordnung) – sie demonstrieren alle, dass Einschränkungen der Demokratie nicht der Sache der Demokratie nützen, sondern ihr entgegenwirken (und damit auch schlimme Vorurteile produzieren und erhalten).

Dass Menschen vorbereitet und spontan für oder gegen eine Sache auf die Straße gehen können, ist ein elementares demokratisches, gerade auch gegen regierende oder konventionell geltende Mehrheiten geltendes (Minderheiten-)Recht. Dass Gruppen den Herrschenden ihre Auffassungen entgegensetzen, macht Demonstrationen auch für demokratische Herrschaftsformen suspekt. Aber nur, wenn das Demonstrationsrecht unversehrt bleibt, kann es seine politisch korrigierenden Wirkungen entfalten. Um noch einmal auf das Ärgernis NPD-Demonstrationen zurückzukommen: Deren Korrektivfunktion könnte gerade auch darin bestehen, dass die etablierte Politik (einschließlich nordrhein-westfälischer Oberverwaltungsrichter) mehr auf die „Produktionsbedingungen“ von Rechtsextremismus achtete und politisch dagegen arbeitete.

Grenzen und Gefahren des Demonstrationsrechts

Zwei mit dieser Korrektivfunktion verbundene Eigenarten der Demonstration sind im Auge zu behalten. Zum einen: Demonstrationen sind essentielle Äußerungsformen gerade im Rahmen repräsentativer Demokratie. Sonst würde diese demokratisch vollends „blutleer“, sprich von eigensinniger Politik aus der Bevölkerung entleert. (Nicht umsonst ist die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG nicht nur mit der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG innig verbunden, sondern auch mit Art. 20 Abs. 2 GG. Dieser lautet im ersten Satz: „Alle Gewalt geht vom Volke aus.“). In demonstrativen Äußerungen sind jedoch zugleich eindeutige Frustrationen eingebaut. Auch wenn noch so viele Leute an Demonstra-

³ Hesse, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1975 8. Aufl. S. 166

tionen teilnehmen, sie bleiben prinzipiell auf unmittelbar folgenlose, d.h. in diesem Sinne symbolische Aktionen begrenzt. Es wäre sehr wohl überlegenswert, ob das repräsentative System und seine Vertreter auf Demonstrationen nicht anders als durch Nichtbefassung reagieren könnten. Rechtlich und aktuell ist die symbolische Begrenzung jedoch eindeutig. Hier liegt deshalb die Gefahr gewalthafter und das heißt seinerseits antidemonstrativer Handlungen nahe, die aus der Vergeblichkeit demonstrativer Aktionen resultieren können.

Weil Demonstrationen in aller Regel etablierten Ordnungen und ihren Vertretern zuwider streben, besteht zum anderen die Gefahr, dass Demonstrierende als etwas angesehen werden, das den gegebenen Ordnungen und dem gegebenen Verfassungsrecht zuwiderläuft. Darum sind alle Ordnungshüter (nicht nur die professionell polizeilichen) in Gefahr, zu repressiver Gewalt, Verboten und dergleichen mehr Zuflucht zu nehmen – zu Arten der Gewalt, die nicht dadurch gewaltlos werden, dass sie vom (missbrauchten) Gewaltmonopol ausgehen.

Rechts- und Ordnungsgespinnste

Am politisch-rechtlichen „Schicksal“ von Demonstrationen, deren Eigenart und den Möglichkeiten bzw. Hindernissen, denen sie begegnen, ließe sich eine spannende Grundrechts-, Demokratie-, ja Politikgeschichte der BRD insgesamt schreiben. Zu dieser unvermeidlich kritischen Darstellung über die exekutiven und die legislativen Instanzen und ihre Art, ein Grundrecht nicht zu hüten, gehört auch die erfreuliche Tatsache, dass nicht wenige Verwaltungsgerichte und nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht – ausgewiesen u.a. durch das grundlegende Brokdorf-Urteil – immerhin auch demonstrieren: es gibt Richterinnen und Richter im Lande, die das Grundgesetz dauernd unter dem Arm führen – sehr im Unterschied zur Weimarer Republik. Unbeschadet dieser Rechtsprechung sehen sich Demonstrations-„Unternehmer“ einer wachsenden Flut rechtlicher, behördlicher, polizeilicher und gerichtlicher Hindernisse gegenüber. Es besteht die Gefahr, dass sich diese Fülle zum grundrechtswidrigen System mit einigen mehr oder minder zufälligen Ausnahmen verdichtet. Es ist deshalb längst an der Zeit, die Vielzahl der Bestimmungen, die die Versammlungsfreiheit vor Fürsorge schier erdrücken, zusammenzustreichen. Damit der Kern des Demonstrationsrechts und eine ihm genügende Praxis gerettet werde.

... nicht Gutes, es sei denn man tut es: demonstrieren

Trotz allem hat sich die Bundesrepublik Deutschland ein wenig verändert und ist etwa im Vergleich zum „Brot der frühen Jahre“ (H. Böll) ein wenig demokratischer geworden: dass es für viele Bürgerinnen und Bürger nicht mehr denk- und handlungsunmöglich ist, sich an Demonstrationen zu beteiligen. Man überlässt „die Straße“ nicht mehr den anderen (auch und gerade nicht der NPD). Im Zuge der Inflation der „Sicherheits“-Gesetze, deren Wogen nicht erst nach dem 11.9. grundrechte- und demokratischschädlich branden, droht nicht zuletzt das Demonstrationsrecht zu verlanden. Sprich: die Dynamik geht nicht von Demonstrationen, sie geht von allen möglichen Sicherheitsvorkehrungen aus. Die korrespondieren der sonst arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitisch so beliebten „Liberalisierung/Deregulierung“ merkwürdig verkehrt. Umso wichtiger ist es darum, das Demonstrationsrecht nicht mit noch so gut und diskriminierungskritisch gemeinten Argumenten – letzteres unterstelle ich Herrn Bertrams – aushebeln zu lassen. Die Bedrohungen des Demonstrationsrechts, die nicht zuletzt in der Verschiebung des öffentlichen zugunsten des privaten Raumes und in der bürgerliche Politik enteignenden Globalisierung zum Ausdruck kommen – schon die strukturell undemokratische Politik der EU gibt einen guten Vorgeschmack dafür –, sind so massiv, dass gar nicht genug demonstriert werden kann.

Wolf-Dieter Narr lehrt Politikwissenschaft an der FU Berlin und ist Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Per Gesetz gegen ein Grundrecht

Eine kurze Geschichte des Demonstrationsrechts

von Heiner Busch

Das Versammlungsgesetz, autoritäre Traditionsbestände im Strafrecht und flexible Regelungen des „modernen“ Polizeirechts bewirkten seit Gründung der Bundesrepublik, dass die Versammlungsfreiheit nicht grenzenlos wurde.

Mutig waren sie nicht, die Väter und wenigen Mütter des Grundgesetzes (GG). Sie verankerten zwar in Art. 8 Abs. 1 GG das Recht aller Deutschen, „sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“, sorgten jedoch in Abs. 2 dafür, dass das Grundrecht „für Versammlungen unter freiem Himmel ... durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden“ kann. Die Formulierung der Versammlungsfreiheit ist halbgar, diktiert von der Angst vor dem Volk – ein „typisches Kompromissprodukt der deutschen Verfassungsgeschichte“, in der einer Opposition außerhalb der verstaatlichten Formen immer polizeiliche Grenzen gesetzt wurden. „Der Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG, der seine Schranke erst in der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG findet, war das gesetzestechnische Einfallstor, mit dem an staatsautoritäre Traditionsbestände reibungslos angeknüpft werden konnte.“¹

Wie offen dieses Tor stand, zeigte sich im Versammlungsgesetz (VersG), dessen erste Fassung 1953 verabschiedet wurde.² Das Recht, „öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten“ oder an ihnen teilzunehmen, gilt nach § 1 VersG bis heute weder für Personen, denen die Grundrechte abgesprochen wurden, noch für verbotene Vereinigun-

¹ Blanke, T.; Sterzel, D.: Demonstrationsfreiheit – Geschichte und demokratische Funktion, in: Kritische Justiz 1981, H. 4, S. 347-369 (351f.)

² Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, 1953, S. 684

gen und Parteien und auch nicht für diejenigen, die mit „einer solchen Veranstaltung die Ziele einer ... für verfassungswidrig erklärten Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation fördern“ wollen.

Von einem Recht, sich „ohne Anmeldung und Erlaubnis“ zu versammeln, konnte (und kann) nach dem Versammlungsgesetz nicht die Rede sein. Versammlungen unter freiem Himmel und Demonstrationen müssen 48 Stunden vorher angemeldet sein. Sie können verboten werden, wenn den Behörden resp. der Polizei die öffentliche Sicherheit oder Ordnung „unmittelbar gefährdet“ erscheint. Sie können aufgelöst werden, wenn sie nicht angemeldet sind, verboten wurden oder wenn gegen Auflagen verstoßen wurde. Nach § 26 der alten Fassung des Gesetzes konnten Veranstalter oder Leiter, die den Verbots- oder Auflösungsanordnungen nicht gehorchten oder eine unangemeldete Versammlung durchführten, mit bis zu einem halben Jahr Gefängnis bestraft werden. Auch TeilnehmerInnen drohten Haft oder Geldstrafen (§ 29 a.F.).

Der dem Gesetz zu Grunde liegende autoritäre Versammlungs- und Demonstrationsbegriff („Aufzug“) kommt deutlich in der Figur des Leiters zum Ausdruck, der „den Ablauf der Versammlung bestimmt (und) die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen kann ... Er kann ehrenamtliche Ordner bestellen und ist verpflichtet, falls er sich nicht durchsetzen kann, die Demonstration für beendet zu erklären. Für den einzelnen Teilnehmer gilt, dass er aus der Versammlung ausgeschlossen werden kann und sie dann ‚sofort zu verlassen‘ hat ...“.³ Auch den Linken schien eine Demonstration undenkbar, die nicht straff durch die Funktionäre einer Partei oder Gewerkschaft organisiert, sondern in erster Linie durch die eigenen Köpfe der Teilnehmenden bestimmt ist. „Die Grundtendenz dieses Gesetzes, Sauberkeit und Ordnung miteinander für das Versammlungsleben zu paaren,“ sei, so der SPD-Abgeordnete Werner Jacobi 1950 im Bundestag, zu bejahen. Niemandem drohten Gefahren, wenn er „sich in eine saubere politische Praxis einordnet und Versammlungen und Umzüge in einer Form durchführt, wie das unter anständigen politischen Menschen üblich ist.“⁴

³ vgl. Geulen, R.: Versammlungsfreiheit und Großdemonstration, in: Kritische Justiz 1983, H. 2, S. 189-197 (189f.); erst der Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 1985 hat diese autoritäre Konzeption ansatzweise korrigiert; siehe den Beitrag von W. Kaleck in diesem Heft (S. 18-22)

⁴ BT-Plenarprotokoll 1/83 v. 12.9.1950, S. 3125

Seitdem sich die BRD Ende der 60er Jahre demonstrierend zu bewegen begann, war es mit dem „Anstand“ vorbei. Weder Großdemonstrationen noch die neuen kleineren Aktionsformen – von der Blockade bis zur Haus- und Platzbesetzung – entsprechen dem vom Gesetz vorgegebenen Schema der straff organisierten Kundgebungen oder Aufzüge.

Amnestie und Liberalisierung 1970

Mit den Demonstrationen der Studentenbewegung erhielten nicht nur die Strafbestimmungen des Versammlungsgesetzes, sondern vor allem die seit 1871 erhalten gebliebenen Bestimmungen des sechsten und siebten Abschnitts des Strafgesetzbuchs (Widerstand gegen die Staatsgewalt – §§ 110 ff., Verbrechen und Vergehen gegen die öffentliche Ordnung – §§ 123 ff.) eine zentrale Bedeutung.

Wer sich nach dreimaliger Aufforderung nicht aus einer Menschenmenge entfernte, konnte wegen Auflaufs (§ 116) zu drei Monaten Gefängnis verurteilt werden. Wer sich in einem solchen Auflauf den Polizeibeamten „mit vereinten Kräften tötlich“ widersetzte, erfüllte den Tatbestand des „auführerischen Auflaufs“. Auch auf eine passive Teilnahme an einer „Zusammenrottung“, in der den Beamten mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt Widerstand geleistet wurde, stand eine Gefängnisstrafe „nicht unter sechs Monaten“ (Aufruhr, § 115). Mit dieser gestaffelten Folge von Strafbestimmungen besaß die Exekutive ein Instrumentarium, das bei Versammlungen und Aufzügen jede Gehorsamsverweigerung des Bürgers unter Strafe stellte. Der Landfriedensbruch (§ 125) hatte in diesem System eine ergänzende Bedeutung: Auch er bedrohte alle passiv Anwesenden – nach der Aufforderung, sich aus der Menge zu entfernen –, wenn aus ihr heraus Gewalt gegen Sachen oder Personen begangen wurden. Richteten sich die Angriffe gegen Polizeibeamte, so war gleichzeitig der Tatbestand des Widerstandes (§ 113) erfüllt.

Die Amnestie von 1970, von der rund 6.000 Personen betroffen waren, sowie die Liberalisierung des Demonstrationsstrafrechts gehören zu den wenigen großen Leistungen der sozialliberalen Koalition.⁵ Der Aufruhrparagraf wurde ganz gestrichen, der Auflauf zu einer Ordnungswidrigkeit der Teilnahme an einer unerlaubten Versammlung herabgestuft

⁵ Straffreiheitsgesetz, in: BGBl. I 1970, S. 509 ff.; 3. Strafrechtsreformgesetz, in: BGBl. I 1970, S. 505 ff.

(§ 29 Abs. 1 Nrn. 1-3 VersG) und der Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte enger gefasst. Für eine Verurteilung wegen Landfriedensbruch oder dem neuen „schweren Landfriedensbruch“ (§ 125a) musste nun die aktive Ausübung von Gewalt nachgewiesen werden. Die bloße Teilnahme an einer Menschenmenge reichte nicht mehr aus.

Landfriedensbruch und Vermummungsverbot

Bei der rechtlichen Entspannung von 1970 sollte es jedoch nicht bleiben. Der Landfriedensbruch wurde ab den 70er Jahren zum Dreh- und Angelpunkt des Demonstrationsstrafrechts. Da eine Verurteilung nach dem Motto „mitgefangen – mitgehangen“ nicht mehr möglich war, drehte sich die Rechtsprechung zum einen um die Frage, ob einE AngeklagteR tatsächlich Gewalt ausgeübt hatte. Die Aussagen polizeilicher ZeugInnen wurden nunmehr von entscheidender Bedeutung, um so mehr als auch die Strafen bei den – verglichen zu vor 1970 – selteneren Verurteilungen höher ausfielen. Zum anderen erfuhr der Gewaltbegriff in der Folge eine fast inflationäre Ausdehnung.

Auf der politischen Ebene scheiterte die konservative Opposition 1974, 1977 und 1981 mit Versuchen, den Landfriedensbruch in seiner alten Fassung wieder herzustellen. Immerhin erreichte sie 1978, dass das Waffenverbot in § 2 Abs. 3 VersG auf Gegenstände ausgedehnt wurde, „die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Beschädigung von Sachen geeignet und bestimmt sind.“⁶ Schon auf das Mitführen solcher Gegenstände auf dem Weg zur Demonstration steht seitdem eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe.

Mit dem Ende der sozialliberalen Koalition 1982 begann auch bei der FDP der Damm, der bis dahin größere Veränderungen des Demonstrationsrechts verhindert hatte, zu bröckeln. 1985 verabschiedete der Bundestag das Verbot der „Vermummung“ und „Schutzbewaffnung“ im VersG. Bis zu diesem Zeitpunkt waren „Vermummungsverbote“ regelmäßig als administrative Auflagen für Demonstrationen erteilt worden, nun wurden Helme und Schals zu Ordnungswidrigkeiten (§§ 17a, 29 Abs. 1 Nrn. 1a und b). Nach dem mit demselben Paket geänderten Landfriedensbruch-Paragrafen (§ 125 Abs. 2 StGB) wurde die „Vermummung“ dagegen eine Straftat sein, sofern sich die Betroffenen in einer „gewalt-

⁶ BGBl. I 1978, S. 1790

tätigen Menschenmenge“ aufhalten und die Polizei zum Auseinandergehen aufgefordert hatte.⁷

1989 erfolgte in einem Artikelgesetz, das u.a. auch die Kronzeugenregelung enthielt, die nächste Verschärfung des Demonstrationsrechts: „Vermummung“ und „Schutzbewaffnung“ wurden nun generell zu Straftaten hochgestuft (§§ 17a, 27 Abs. 2 VersG). Das Verbot galt nun nicht nur bei Demonstrationen selbst, sondern auch auf Anfahrtswegen. Auch der fast vergessen geglaubte Begriff der „Zusammenrottung“ – „im Anschluss oder sonst im Zusammenhang mit derartigen Veranstaltungen“ – stand wieder von den Toten auf.⁸

Wieder eingeführt wurde zusätzlich der 1970 abgeschaffte Straftatbestand der öffentlichen Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen oder aufgelösten Versammlung (§ 23 VersG) sowie die Befugnis zu Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen“ (§ 12a VersG). Der schwere Landfriedensbruch fand Aufnahme in die Liste der Delikte, die nach § 112 der Strafprozessordnung die Verhängung von U-Haft wegen Wiederholungsgefahr ermöglichen.

Flexibles Polizeirecht

Das strafbewehrte Vermummungsverbot kritisierte die SPD 1989 u.a. mit dem Argument, es sei nicht praktikabel. Das Legalitätsprinzip zwingt die Polizei zur Verfolgung aller Straftaten und damit auch zur Auflösung oder zum gewaltsamen Einschreiten gegen alle Vermummten in einer Demonstration. Das Argument war falsch, denn das polizeirechtliche Opportunitätsprinzip erlaubt es der Polizei durchaus, auf eine solche Provokation zu verzichten. Die Novellierung engte deshalb keineswegs die polizeiliche „Handlungsfreiheit“ bei Demonstrationen ein, sondern verschärfte lediglich die Strafandrohung und erhöhte damit die einschüchternde Wirkung auf die Demonstrierenden. Im Vergleich zu den Strafbestimmungen aus der Zeit vor 1970 ist das neue Instrumentarium keineswegs weniger autoritär, aber es ist flexibler. Es entspricht damit den seit den 70er Jahren

⁷ BGBl. I 1985, S. 1511 ff.

⁸ Text des Entwurfs und Kommentar in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 29 (1/1988), S. 134-167; zur Verabschiedung, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 32 (1/1989), S. 121-124

flexibilisierten polizeilichen Einsatzkonzepten gegen politischen und sozialen Protest.

So war die Befugnis zu „Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Versammlungen“ in einigen Bundesländern bereits Gegenstand von Polizeigesetzänderungen, bevor sie im Versammlungsgesetz festgeschrieben wurde. Die Ausdehnung des Vermummungsverbots auf Anfahrtswegen stellt eine zusätzliche Legitimation für Identitätskontrollen und Durchsuchungen weit im Vorfeld von Demonstrationen dar. Ergänzt wird dieses Neben-Polizeirecht durch Befugnisse in den Polizeigesetzen selbst, die zum Teil eigens für den Umgang mit Demonstrationen geschaffen wurden. Zu nennen sind hier nicht nur die Kontrollstellenparagrafen, die seit der ersten Fassung des „Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes“ von 1975 Eingang in die Landespolizeigesetze fanden, sondern auch die Bestimmungen über den „Unterbindungsgewahrsam“ bzw. die „vorbeugende Festnahme“, Aufenthaltsverbote oder die finanzielle Keule, mit denen Kosten des Polizeieinsatzes auf DemonstrantInnen abgewälzt werden sollen („Heranziehungsbescheide“).

Es bleibt abzuwarten, ob die CDU/CSU im Falle eines Wahlsieges im September die Vorstöße zur erneuten Verschärfung des Versammlungsgesetzes durchsetzt, die sie in der zu Ende gehenden Legislaturperiode eingebracht hat.⁹ Erweiterte Möglichkeiten des Demonstrationsverbots – zum Schutz der „Würde von Orten“ oder im Interesse (außenpolitischer) Belange der Bundesrepublik Deutschland – mögen zwar mit der „Bekämpfung“ neonazistischer Aufmärsche gerechtfertigt werden; sicher ist jedoch, dass sie die Versammlungsfreiheit generell noch weiter ins Belieben von Polizei und Exekutive rücken, als das ohnehin schon der Fall ist.

⁹ Wolf, H.: Ein „schärferes“ Versammlungsrecht?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 66 (1/2001), S. 50-59

Auflagen, Verbote, Schikanen

Demonstrationsfreiheit unter Polizeivorbehalt

von Wolfgang Kaleck

Der bis heute wegweisende Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 14.5.1985 liest sich vielversprechend.¹ Die Demonstrationsfreiheit sei ein „unentbehrliches Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens“. Was ist aus den Versprechungen geworden?

Gemäß dem Beschluss sind die staatlichen Behörden gehalten, „versammlungsfreundlich zu verfahren“. Demnach seien bei Verletzung der Anmeldepflicht Spontandemonstrationen, die sich aus aktuellem Anlass augenblicklich bilden, nicht schematisch zu verbieten oder aufzulösen. Verbote und Auflösungen sollen nur „zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen“. Wenn einzelne Teilnehmer oder eine Minderheit unfriedlich werden, dürften nicht ganze Demonstrationen den Schutz der Versammlungsfreiheit verlieren.

Geschickte Versammlungsleiter und Verhandlungsführer der Demonstranten erreichen heute öfters als zuvor die Anerkennung einer Spontandemonstration. Zumindest verbal akzeptieren Versammlungsbehörden und Gerichte, dass die Veranstalter Zeit und Ort der Demonstration selbst bestimmen können und dass dabei die inhaltliche Verknüpfung von Demonstrationssort und Gegenstand von besonderer Bedeutung ist. Nach Maßgabe des BVerfG-Beschlusses kommt es nunmehr regelmäßig zu Gesprächen zwischen Polizei und Veranstaltern. Die Polizei stellt

¹ Bundesverfassungsgericht 1 BvR 233, 341/81 in: Neue Juristische Wochenschrift 1985, S. 2395 ff.

Kontaktbeamte für die Demonstration ab. Allerdings dient diese Verfahrensweise nicht unbedingt nur der besseren Durchsetzung der Versammlungsfreiheit. Vielmehr gelangt die Polizei dadurch an Informationen und Einschätzungen über Demonstration, Veranstalter- und TeilnehmerInnen, die sie sonst nur mühsam gewinnen kann. Die Gespräche haben zudem einen Geschmack von repressiver Toleranz. Bei Konflikten während der Demonstrationen, bei drohendem Einschreiten oder Auflösung durch die Polizei sind die Einsatzleiter dann für besorgte Versammlungsleiter schwer zu erreichen, geschweige denn zu beeinflussen. Der wohlgesetzte Ton beim Vorbereitungsgespräch muss dem Befehlston der autoritär auftretenden Staatsmacht weichen.

Demonstrationsfreie Zonen

Die Realität von Demonstrationen sah schon in den 80er Jahren betrüblicher aus, als es der BVerfG-Beschluss erhoffen ließ. In den letzten Jahren versuchten nun Polizei und Innenpolitiker, größere friedliche und phantasievolle Aktionen durch neue Instrumente zu verhindern. Neben dem hergebrachten Mittel des Demonstrationsverbotes wurden demonstrationsfreie Zonen und Zeiträume dekretiert. Vielen einzelnen DemonstrantInnen wurde es durch neue polizeiliche Vorgehensweisen unmöglich gemacht, zu demonstrieren.

Prototyp hierfür ist sicherlich das Vorgehen der niedersächsischen Polizei gegen die Anti-Castor-Proteste im Wendland. Hier wurde regelmäßig per Allgemeinverfügung das Demonstrieren in einem ganzen Landkreis für einen bestimmten Zeitraum verboten. Erschreckend ist, dass die Gerichte bis hin zum BVerfG das polizeiliche Vorgehen stets rechtfertigten. Im Wendland gelang es der Polizei aufgrund der langen Widerstandstradition – auch eines Großteils der ortsansässigen Bevölkerung – jedoch nicht, Demonstrationen zu verhindern.

Das Vorgehen der bayrischen Polizei ist ungleich effektiver. Während der Münchner Sicherheitskonferenz vom 1.-3.2.2002 verbot das Münchner Kreisverwaltungsreferat – wohl auf Anweisung des bayrischen Innenministeriums – jede Demonstration in der Innenstadt. Der Polizeipräsident begründete die Verbotsverfügungen mit Verfassungsschutzkenntnissen: „Nach vorsichtiger Schätzung“ seien „2.500-3.000 gewaltbereite autonome Kräfte“ zu erwarten. Von den Anmeldern sei „jegliche klare Distanzierung von Gewalt“ ausgeblieben.

Dementsprechend ging die Polizei gegen Proteste vor: Im Vorfeld wurde ein Infoladen durchsucht, verdachtsunabhängige Kontrollen sollten anreisende DemonstrantInnen abschrecken. An den Grenzen zur Schweiz und zu Österreich wurden potenzielle DemonstrantInnen abgewiesen. Zahlreichen Personen wurde selbst die Teilnahme an nicht verbotenen Saalveranstaltungen untersagt. Jegliche Demonstration wurde schon im Ansatz unmöglich gemacht, insbesondere durch Ingewahrsamnahme von – laut Ermittlungsausschuss – ca. 850 Personen.² Erst vor wenigen Tagen erließ das Kreisverwaltungsreferat Bußgeldbescheide gegen verhaftete Personen. Die Münchner Vorgänge sind noch gerichtlich anhängig. Klagen richten sich sowohl gegen die Ingewahrsamnahmen als auch gegen einzelne besonders fragwürdige Polizeiaktionen wie Einkesselungen und die Versammlungsverbote selbst.

Die bayrischen Behörden differenzierten in keiner Weise zwischen „friedlichen“ und „unfriedlichen“ DemonstrantInnen, um gemäß der Vorgabe des Brokdorf-Beschlusses die Großdemonstrationen und damit eine Ausübung des Demonstrationsrechtes möglich zu machen. Eine zweifelhafte Gefahrenprognose bemühte vor allem gewalttätige Auseinandersetzungen bei Gipfelereignissen im Jahre 2001, ohne zwischen Ursache und Wirkung, zwischen staatlicher Gewalt – gerade im Falle Genua – und Reaktionen der DemonstrantInnen sowie zwischen den verschiedenen Spektren der GlobalisierungskritikerInnen zu differenzieren. Das Versammlungsrecht war insgesamt für alle während der Tage der Münchner Konferenz außer Kraft gesetzt.³

Etwas zielgerichteter geht die Berliner Polizei vor. Anlässlich des Besuches des chinesischen Staatspräsidenten Jiang Zemin im April 2002 wurde der chinesischen Opposition, namentlich der Falun Gong, zwar erlaubt zu demonstrieren. Die Polizei achtete jedoch darauf, dass der Staatspräsident im Umfeld des in der Berliner Innenstadt gelegenen Hotels Adlon den Protest weder sehen noch hören musste. In Sichtweite des Hotels wurden durch nachträgliche mündliche Auflagen auffällige gelbe T-Shirts und Transparente trotz erlaubter Proteste von der Polizei verboten. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Staatsgast solche T-

² Ähnlich bei den Münchner „Chaostagen“: 2.000 Polizisten belagerten die Innenstadt, um München wurden 664 Personen kontrolliert, 477 sofort nach Hause geschickt. Es gab 559 Platzverweise und 133 vorläufige Festnahmen; Süddeutsche Zeitung v. 5.8.2002.

³ s. insgesamt: www.linkeseite.de/sonderseiten/muenchen2002.htm

Shirts nicht sehen möchte. Chinesische und deutsche Sicherheitsbeamten arbeiteten im Hotel Adlon Hand in Hand und verwiesen potentielle Oppositionelle teilweise gewaltsam des Hotels, obwohl sie dort ordnungsgemäß gebucht hatten und bis zu diesem Zeitpunkt nicht aufgefallen waren. Gerichtliche Verfahren sind hierzu noch nicht anhängig.

Während des Staatsbesuches des US-Präsidenten Bush am 22. und 23. Mai 2002 in Berlin wurde dann „aufgrund der immensen Gefährdung des Staatsgastes“ ein sogenannter Sicherheitsbereich eingerichtet. Dieser erfasste erneut den zentralen Berliner Innenstadtbereich um das Brandenburger Tor und den Reichstag. Nur Sicherheitskräfte und AnwohnerInnen sollten hier Zutritt erhalten. Eine zunächst vor dem Ostportal des Reichstagsgebäudes und später an der Straße des 17. Juni angemeldete Demonstration von 50 bis 100 Personen verbot das Referat „Ordnungsbehördlicher Staatsschutz“ mit der Begründung, der Präsident sei „einer der gefährdetsten Staatsmänner der Welt, wenn nicht sogar der gefährdetste Staatsmann überhaupt“. Für die Sicherheitsbehörden bedeute dies, „dass bei seinem Auftreten jederzeit mit Anschlägen auf seine Person, sei es durch Heckenschützen, Bombenexplosionen oder durch Selbstmordattentate zu rechnen ist“. Daher stehe der Sicherheitsbereich für Versammlungen unter freiem Himmel „während der Dauer des Staatsbesuches de facto nicht zur Verfügung“.

Das angerufene Verwaltungsgericht (VG) Berlin hielt zwar ausdrücklich fest, dass von der Veranstaltung „selbst offensichtlich keine Gefährdung des amerikanischen Präsidenten ausgeht“. Aber: „Es bedarf keiner näheren Darlegung, dass es für etwaige Gewalttäter, die sich unter die Teilnehmer der Versammlung oder einer Ansammlung interessierter Passanten mischen könnten, im Schutze einer unübersichtlichen Menschenmenge sehr viel leichter wäre, Anschläge zu verüben.“ Das Oberverwaltungsgericht (OVG) bestätigte das Verbot. Es sei „nicht auszuschließen, dass sich potenzielle Attentäter unerkannt entweder unter die Versammlungsteilnehmer selbst oder aber unter eine Ansammlung an der Kundgebung interessierter Passanten begeben, um von dort aus zu agieren.“⁴ Mit diesem Argument kann jede Demonstration zu jeder Zeit und an jedem Ort unmöglich gemacht werden. Auf die Darlegung einer konkreten Gefahr, die von der Versammlung ausgehen könnte, wurde

⁴ VG-Beschluss v. 22.5.2002, Az.:1 A 142/02; OVG-Beschluss v. 23.5.2002, Az.: 1 S 30/02

verzichtet. Es reichte eine abstrakte Gefährdungslage, die weder von der Polizei noch von den Gerichten näher dargestellt wurde.

Schon beim Verbot einer antifaschistischen Demonstration in Berlin-Hohenschönhausen hatten Versammlungsbehörde und Gerichte juristische Phantasie bewiesen.⁵ Obwohl eine bezirkliche Initiative Monate vor dem 1. Mai vorausschauend eine antifaschistische Kundgebung angemeldet hatte und damit das Erstanmelderprinzip hätte zum Tragen kommen müssen, wurde die Demonstration untersagt. Die Begründung zitierte Aufrufe der Antifaschistischen Aktion Berlin („Naziaufmarsch verhindern“), die sich allgemein auf einen angekündigten NPD-Aufmarsch am 1. Mai in Berlin bezogen. Gewalttätige Auseinandersetzungen seien zu befürchten, so die Versammlungsbehörde und ihr folgend die Verwaltungsgerichte. Deshalb sollte die NPD ungestört von örtlichem Protest durch Hohenschönhausen marschieren dürfen. Die Polizei bewies dann am 1. Mai mehr Flexibilität. Wie im Vorjahr ließ sie den Protest unmittelbar am Rand der NPD-Demonstration zu. Größere Auseinandersetzungen gab es nicht.⁶

Kurzes Fazit

Schon das „Vermummungsverbot“ ermöglicht es Polizeieinsatzleitern, wegen einzelner Palästinensertücher mit Polizeitrupps in Demonstrationen zu stoßen, Ausschreitungen zu provozieren, größere Gruppen von Menschen festnehmen zu lassen und so Erscheinungsbild und Wirkung von Demonstrationen zu stören. Die Teilnahme an bestimmten Demonstrationen war ohnehin immer ein Risiko, körperlichen Schaden zu erleiden, kurzfristig festgenommen oder strafrechtlich verfolgt zu werden. Wenn neuerdings Ordnungsbehörden und Verwaltungsgerichte vom Erfordernis einer konkreten von der Versammlung ausgehenden Gefahr absehen und sich mit allgemeinen Gefährdungsanalysen begnügen, bleibt es der Polizei überlassen, Versammlungen ganz oder teilweise stattfinden oder durch Auflagen ins Leere laufen zu lassen. Die Demonstrationsfreiheit steht damit mehr denn je unter Polizeivorbehalt.

⁵ VG-Beschluss v. 30.4.2002, Az.: 1A 124/02; OVG-Beschluss v. 30.4.2002, Az.: 1 S 26/02

⁶ Gegen die ursprüngliche Verbotungsverfügung wurde Fortsetzungsfeststellungsklage beim VG Berlin eingelegt.

Wolfgang Kaleck ist Rechtsanwalt in Berlin und Bundesvorsitzender des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins.

Zwischen Imagepflege und Gewalt

Polizeistrategien gegen Demonstrationen

von Michael Sturm und Christoph Ellinghaus

Die Zeiten, da Bundesgrenzschutz und Bereitschaftspolizeien mit schweren Waffen in quasi-militärische Manöver zogen, sind längst vorbei. Polizeiliche Einsätze bei Demonstrationen folgen heute dem Prinzip der „deeskalativen Stärke“.

Spätestens die Erfahrungen mit den Demonstrationen der Studentenbewegung am Ende der 60er Jahre verdeutlichten der Polizei, dass ihre Feindbilder, Einsatztaktiken und Ausrüstungsstandards den Wirklichkeiten der Bundesrepublik nicht gerecht wurden. Sie sah sich nicht mit bewaffneten kommunistischen Umsturzversuchen konfrontiert, die seit den 50er Jahren den Bezugspunkt für Manöver von Bereitschaftspolizeien und Bundesgrenzschutz bildeten, sondern mit zivilen Protesten von Jugendlichen und Studierenden. Sie musste zur Kenntnis nehmen, dass die Öffentlichkeit zunehmend sensibler und kritischer auf ihre Maßnahmen reagierte.

Seit den Notstandsgesetzen von 1968, die den Bundeswehreinsatz im Innern ermöglichten, die Bereitschaftspolizei also von ihrer Rolle als mehr oder weniger offene Bürgerkriegsarmee entlasteten, bahnte sich eine tiefgreifende Reform an. Karabiner, Maschinengewehre und Handgranaten verschwanden aus den polizeilichen Arsenalen. Die Ausrüstung für Demonstrationseinsätze wurde umfassend modifiziert. Helme mit herunter klappbarem Visier, Schilder und Schlagstöcke kennzeichneten von nun an die individuelle Ausrüstung der Beamten. Neue Einsatzfahrzeuge und Hubschrauber sorgten für Mobilität, gepanzerte Fahrzeuge, Hochdruckwasserwerfer und Tränengas für Distanz und Abschreckung. Mit einer Grundgesetzänderung von 1972 wurde auch der Bundesgrenzschutz (BGS) als Einsatzreserve des Bundes verfügbar und half seitdem

bei der „politischen Erziehung“ der neuen Protestgenerationen. Insgesamt war die Polizei zwar entmilitarisiert worden. Das Auftreten martialisch anmutender Polizeieinheiten rief jedoch bei vielen DemonstrationsteilnehmerInnen weiterhin Bedrohungsängste und Assoziationen an Bürgerkriegssituationen hervor.

Vom Brokdorf-Urteil zur Startbahn West

Mit den Reformen seit 1968 war die Entwicklung polizeilicher Einsatzstrategien aber nicht abgeschlossen. Entscheidend für das heutige Auftreten der Polizei bei Protestereignissen waren die Jahre 1985 bis 1988. Ausgelöst durch das Brokdorf-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 1985 vollzog sich in Fachzeitschriften und an der Polizeiführungsakademie eine intensive Debatte über polizeiliche Leitbilder und Einsatzphilosophien.¹ Das Gericht hatte die Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit hervor gehoben. Das Verhalten der Polizei müsse grundsätzlich demonstrationsfreundlich und deeskalierend sein (Deeskalationsgebot); Einsatzleitung und Demonstrationsanmelder sollen sich kooperativ verhalten (Kooperationsgebot). Lägen keine Störungen vor, könne eine vollständige Rücknahme der Polizei erwogen werden. Die Anwesenheit von „Störern“ sei nur in bedingtem Maße ein Rechtfertigungsgrund für polizeiliche Maßnahmen gegen alle Demonstrierenden. Aufgabe der Polizei müsse es vielmehr sein, „Störer“ gezielt zu isolieren und gegebenenfalls festzunehmen. Die Forderung nach gezieltem Einschreiten stellte neue und hohe Anforderungen an Polizeitaktik, Ausbildung und Ausrüstung.

Mindestens genauso entscheidend für die Entwicklung der polizeilichen Strategien war die neue Welle von Massenprotesten ab 1986. Rund um die Baustellen für das AKW Brokdorf und die atomare Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf kam es zu massiven Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Demonstranten. Die Polizei reagierte mit äußerst unflexiblen Einsatzstrategien, wie z.B. dem flächendeckenden Einsatz von CS-Gas. Eine Isolierung von „Störern“, wie sie das BVerfG gefordert hatte, erschien unter diesen Umständen unwahrscheinlicher denn je. Die enorme Zahl der Festnahmen kontrastierte mit einer vergleichsweise

¹ Bundesverfassungsgericht Entscheidungen Bd. 69, S. 315 ff.

geringen Zahl von Verurteilungen. Die Polizei tat sich augenscheinlich schwer, „beweissichere Festnahmen“ vorzunehmen.

Nachdem am 2.11.1987 bei Auseinandersetzungen an der Startbahn West des Frankfurter Flughafens zwei Polizisten durch Schüsse aus den Reihen der DemonstrantInnen getötet worden waren, schien die vom BVerfG intendierte Liberalisierung in weite Ferne gerückt. Die neuen Einsatzphilosophien sollten dem Prinzip der „deeskalativen Stärke“ folgen – ein Begriff, den Martin Winter definiert als „strategisch-taktische Priorität der Polizei, die Demonstration unter Kontrolle zu halten, für alle Eventualitäten der komplexen Situation ‚Demonstration‘ gewappnet zu sein und Straftäter beweissicher festzunehmen.“²

Flexibilität, Offensivität und Professionalität sollen die Einsatztaktiken auszeichnen. Flexibilität heißt dabei, dass die Leitung und Durchführung von Einsätzen dem Handeln des polizeilichen Gegenübers anzupassen sei. Taktisches Ziel bleibt die Kontrolle des „Gegners“ und der Situation. Die Polizei soll bei Demonstrationen nicht reagieren, sondern agieren. Der Rechtsstaat soll nach vorwärts verteidigt werden. „Störer“ seien offensiv abzuschrecken. Die jeweiligen Einsätze sollen präzise vorbereitet werden. Von den Polizeiführern wird Einfühlungsvermögen verlangt, sie haben die polizeilichen Ziele möglichst konsequent umzusetzen.³ Der gesamte Einsatz sei in ein „integrales Gesamtkonzept“ einzubetten.⁴

Public relations und Konfliktmanagement

Wichtiger Bestandteil dieses Konzeptes ist die einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit. Die Polizei zeigt damit, dass sie verstärkt Wert auf ihr Erscheinungsbild in der öffentlichen Meinung legt. Den Medien und der Bevölkerung sollen dabei nicht nur die Polizeiarbeit als besonders gut, sondern auch die „Störer“ als besonders schlecht dargestellt werden. Die Methoden reichen von der üblichen Pressekonferenz über Demo-Flugis und den Einsatz von KommunikationsbeamtInnen für Presse und DemonstrationsteilnehmerInnen bis hin zu umfangreichen Konzepten.

So richtete die Polizei vor dem Castor-Transport nach Gorleben im März 2001 einen integrierten Aufgabenbereich „einsatzbegleitende Öff-

² Winter, M.: Politikum Polizei, Münster 1998, S. 339

³ vgl. Hücker, F.: Beweissicherung – Dokumentation – Beweisführung bei unfriedlichen Ereignissen und Aktionen, Stuttgart u.a. 1998, S. 117

⁴ Winter a.a.O. (Fn. 2), S. 345

fentlichkeitsarbeit und Konfliktmanagement (ÖA/KM)“ ein. Weit im Vorfeld der Proteste wurde für die Akzeptanz der polizeilichen Maßnahmen geworben. Ca. 130 eigens abgestellte Beamte versuchten vor und während des Transportes allen Handlungen, die den Transport erschweren könnten, das öffentliche Verständnis zu entziehen. Mit dem Motto „Wir können auch anders“ sollte andererseits bei jedem Einsatz glaubhaft gemacht werden, dass die Polizei durchaus Verständnis für „friedlichen“ Protest habe.⁵ Vom zeitlichen und personellen Aufwand her ging das Konzept des „Konfliktmanagements“ weit über den seit den 80er Jahren praktizierten Einsatz von KommunikationsbeamtInnen hinaus. Hier ging es nicht nur um „Deeskalation“. Vielmehr betrat die Polizei das Feld der öffentlichen Auseinandersetzung, von dem sich die Politik längst verabschiedet hatte.

Gezielte Gewalt

Zum Programm der „deeskalativen Stärke“ gehört nicht nur der kommunikative Einsatz, sondern auch die massive Gewaltausübung durch spezielle Festnahmeeinheiten. Ihr Auftrag besteht darin, gezielt gegen „gewalttätige Störer“ vorzugehen, sie zu isolieren und „beweissicher“ festzunehmen, ohne dabei friedliche DemonstrantInnen in Mitleidenschaft zu ziehen. Letzteres wird dabei als Beitrag zur Deeskalation verstanden. Der Aufbau dieser Einheiten ist dem der Sondereinsatzkommandos (SEKs) ähnlich. Sie agieren meist in Fünfer-Trupps und sind in der Regel mit Schlagschutz- bzw. kugelsicheren Westen und Tonfa-Schlagstöcken ausgerüstet.⁶

Zwar gab es Greiftrupps bereits in den 50er Jahren. Auch kamen seit den 70ern wiederholt Spezialeinsatzkommandos bei Demonstrationen zum Einsatz. Die systematische Aufstellung spezieller Festnahmeeinheiten setzte aber erst Mitte der 80er Jahre ein. Den Anfang machten 1987 Berlin mit der inzwischen aufgelösten „Einsatzbereitschaft für besondere Lagen und einsatzbezogenes Training“ (EbLT) und Bayern mit seinen „Unterstützungskommandos“ (USK). Mittlerweile sind fast alle Länder der Empfehlung der Innenministerkonferenz von 1995 zum Aufbau von

⁵ Driller, U.: „Wir können auch anders – Wir aber nicht“, in: Polizei & Wissenschaft 2001, H. 3, S. 29-50

⁶ Korell, J.: Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten, in: Unbequem 1994, H. 19, S. 8

„Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten“ (BFE) gefolgt. 1997 arbeiteten über 2.120 BeamtInnen der Bereitschaftspolizeien in solchen Gruppen.⁷ Hinzu kommen die „Zugriffseinheiten“ (ZE) des BGS.

EbLT und USK

Ein Blick auf Geschichte und Praxis dieser Einheiten zeigt jedoch, dass von einer Verschonung friedlicher DemonstrantInnen oder gar von deeskalierender Wirkung ihrer Einsätze keineswegs die Rede sein kann. In den zwei Jahren ihres Bestehens – vom Aufbau unter dem CDU-Innensenator Wilhelm Kewenig nach dem 1. Mai 1987 bis zur Auflösung durch die Rot-Grüne Koalition 1989 – zeichnete sich die Berliner EbLT durch eine beispiellose Kette von Brutalitäten aus. Nach äußerst harten Einsätzen während des Reagan-Besuchs im Juni 1987, erlangte vor allem ihr Auftreten in Wackersdorf am 9./10. Oktober 1987 traurige Berühmtheit. „Beweissichere Festnahmen“ gab es zwar nicht, dafür wurden jedoch zahlreiche Personen durch Knüppelschläge zum Teil schwer verletzt. Am 1. Mai 1988 schaffte es die Truppe sogar, in Berlin-Kreuzberg drei höhere Polizeiführer zu verprügeln.⁸

Spätestens seit dem von CSU-Politikern gefeierten Auftritt der EbLT in Wackersdorf hegte man auch in Bayern Pläne für den Aufbau neuer auf Demonstrationseinsätze spezialisierter Sondereinheiten. Am 5. November 1987, drei Tage nach den tödlichen Schüssen an der Startbahn West, gab der damalige Innenstaatssekretär Peter Gauweiler (CSU) deren Aufstellung bekannt. Am 3. Februar 1988 konnte Gauweiler schließlich „seine“ Unterstützungskommandos der Öffentlichkeit präsentieren. Die Einsatzphilosophie – so damals Ministerialdirigent Hermann Häring – lautete: „Vom statischen Modell weg, hin zum offensiven aggressiven Vorgehen.“⁹ Bereits die Vorstellung der Sondereinheit auf dem BGS-Flugplatz in Oberschleißheim sollte diese Einsatzphilosophie verdeutlichen. Am Tag darauf vermerkte die Münchner Abendzeitung: „Sie zeigen, was ihnen beigebracht wurde: der Boxhieb gegen die Kehle. Der Stoß in die Weichteile, der Stiefeltritt ins Gesicht.“

7 Entwurf des Ausstattungsnachweises für die Bereitschaftspolizeien der Länder; Stand: 18.9.1995

8 EbLT. Das „Spezialbataillon der Berliner Verwaltung“, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 30 (2/1988), S. 10-29

9 taz v. 5.2.1988

1988 verfügte die Einheit über 619 Beamte (nur Männer). Heute sind es noch ca. 450, die entweder der Bereitschaftspolizei oder einzelnen Polizeipräsidien (München, Mittelfranken) unterstellt sind. Das USK setzt sich ausschließlich aus Freiwilligen zusammen, an die „besondere Anforderungen hinsichtlich Einsatzbereitschaft, charakterlicher Festigkeit, Besonnen- und Entschlossenheit, körperlicher Fitness und Sportbegeisterung, Kampfsporterfahrung, Stressresistenz sowie Mut und Risikobereitschaft“ gestellt werden. Nach einem Eignungstest absolvieren sie einen sechsmonatigen Einführungslehrgang, mit schwerpunktmäßig folgenden Inhalten: Zugriffs- und Beweissicherungstechnik, Aufbereitung taktischer Einsatzkonzeptionen und „Störertaktiken“, Kampfsportausbildung und Umgang mit Tonfa-Schlagstöcken.¹⁰

USK-Einheiten werden uniformiert oder in Zivil bei Einsätzen gegen „Gewaltkriminalität“ hinzugezogen – bei Fußballspielen, Drogenrazzien oder politischen Demonstrationen. Trotz des immer wieder hervorgehobenen Saubermann-Images („charakterliche Festigkeit“) haben sich die USK allzu oft als „blindwütige Kampfmaschinen“ erwiesen. So zogen ihre Einsätze während des Weltwirtschaftsgipfels 1992 in München weltweite Beachtung auf sich. Gegen Demonstranten, die die Eröffnungszeremonie mit Trillerpfeifen gestört hatten, wurde nach „bayrischer Art“ durchgegriffen.

Betroffenenberichte sprechen für sich: „Einige Meter vor der Kreuzung ... sammeln sich ... mehrere USK-Beamte an, die sogleich grundlos mit Schlagstöcken in die Demonstration hineinprügeln, innerhalb kürzester Zeit haben sich die USK-Beamten bis zu mir ... durchgeschlagen. Zwei Polizisten reißen mich und den Mann neben mir ... zu Boden. Nach mehreren Schlägen mit dem Knüppel auf meinen Arm zerren mich die beiden Beamten zur linken Straßenseite an die Hauswand. ... Jetzt werde ich mit dem Gesicht voran auf den Boden geworfen. Ein USK-Beamter tritt mit dem Fuß meinen Kopf auf den Gehsteig. Zwei weitere knüppeln währenddessen auf meinen Rücken. ... Ein Beamter steigt mit seinem vollen Gewicht auf meine Wirbelsäule.“¹¹

¹⁰ Kiefer, H.: Konzeption einer Beweissicherungs- und Zugriffseinheit, in: Bereitschaftspolizei heute 1994, H. 3, S. 122f.

¹¹ Herzog, D.: Das Unterstützungskommando der bayerischen Polizei, in: Unbequem 1997, H. 30, S. 28-34 (33)

„Cop Culture“ – Die Bedeutung polizeilicher Subkulturen

Rafael Behr hat in seiner Studie über den „Alltag des Gewaltmonopols“ auf die Formen und die Bedeutung polizeilicher Subkulturen hingewiesen, die sich aus den Erwartungen und Anforderungen des täglichen Dienstes entwickeln und parallel, aber bisweilen in einem durchaus widersprüchlichen Verhältnis zu den offiziellen Leitbildern der Institution Polizei existieren.¹² Besonders deutlich sind diese Wechselwirkungen zwischen offizieller Polizeikultur und subkultureller „Cop Culture“ bei den USK und anderen Festnahme-Einheiten zu sehen. Sie wurden als Eliteeinheiten konzipiert und mit den gängigen Insignien von Eliteeinheiten ausgestattet: besondere Uniformen (Overalls), Abzeichen (beim USK der Greif) und eine besondere Bewaffnung – Tonfa-Schlagstöcke, die spezielles Training und Fertigkeiten erfordern. Die Schaffung eines Elitebewusstseins unter den Angehörigen der BFEs ist also von der Polizeiführung durchaus intendiert. Welche Ausdrucksformen dieses Elitebewusstseins annimmt, welche Handlungsmuster konkret daraus resultieren, ist dem offiziellen Einfluss jedoch oftmals entzogen. Im Zentrum der Erwartungshaltungen, die zahlreiche BFE-Beamte vor oder während ihrer Einsätze entwickeln, steht der Wunsch, sich in der (gewaltsamen) Konfrontation zu bewähren. Diese kriegerische Männlichkeit verlangt nach Eindeutigkeiten; kommunikative Maßnahmen wird dagegen untergeordnete Bedeutung beigemessen. Bisweilen begegnen die Beamten, ihren Konfliktmanagement-KollegInnen mit offener Feindseligkeit. Wurden die Kommunikations-Polizisten Ende der 60er Jahre aus den eigenen Reihen als „Kommunisten“, „Kapitulationsgruppe“ oder „Drückeberger“ beschimpft, gelten ihre NachfolgerInnen heute als „Weicheier“, „Warmduscher“ und „Schattenparker“.¹³

Fazit

Der Umgang der Polizei mit Protestereignissen hat sich im Laufe der letzten 30 Jahre zunehmend professionalisiert. In der Aus- und Weiterbildung nimmt die Einsatzlage „Demonstration“ einen verhältnismäßig

¹² Behr, R.: Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols, Opladen 2000

¹³ Weinbauer, K.: Staatsbürger mit Sehnsucht nach Harmonie, in: Schildt, A.; Siegfried, D.; Lammers, K.C. (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 444-470 (460); Süddeutsche Zeitung v. 26.4.2001

großen Raum ein. Für die polizeiliche Bewältigung unterschiedlichster demonstrativer Situationen steht der Polizei ein differenziertes Angebot an Ausrüstung, speziellen Einheiten und Taktiken zur Verfügung. Die Polizei ist bereit und in der Lage, aus gesellschaftlichen Konflikten zu lernen und ihre Vorgehensweisen weiter zu entwickeln.

Überblickt man die Anwendung polizeilicher Gewalt im Protestgeschehen der letzten 30 Jahre, so kann von einer „Zivilisierung“ jedoch nur in sehr eingeschränktem Maße gesprochen werden. Zwar gehören seit Anfang der 70er Jahre schwere Waffen nicht mehr zu den Ausrüstungsgegenständen geschlossener Polizeiverbände, zugleich ist auch die Bedeutung kommunikativer Maßnahmen gestiegen. Dennoch haben sich Formen und Härte des „Zuschlagens“ im Moment der direkten Konfrontation zwischen Polizei und DemonstrantInnen kaum verändert. Trotz aller strukturellen, technischen und taktischen Neuerungen im Laufe der letzten Jahrzehnte: Polizeiliche Macht wird weiterhin durch „Handarbeit“ der PolizistInnen vor Ort hergestellt und reproduziert. Das Droh- und Gewaltpotential, das die Polizei nicht zuletzt durch ihre Spezialeinheiten repräsentiert, hat sich weder faktisch noch in der Wahrnehmung des Publikums verringert. Deren martialisches Auftreten kann auch weiterhin existentielle Bedrohungsängste auslösen. Ob und in welcher Weise dieses Gewaltpotential tatsächlich zum Einsatz kommt, ist allerdings kaum vorherzusagen.

Michael Sturm ist Historiker und lebt in Göttingen, Christoph Elinghaus ist Jugendbildungsreferent bei der IG Metall in Erfurt.

Kostenrisiko Demonstration

Die Drohung mit dem finanziellen Polizeiknüppel

von Olaf Griebenow

Seit den 70er Jahren gab es Versuche, gewaltlosen Protest zu einem unkalkulierbaren finanziellen Risiko zu machen. Dabei lassen sich drei verschiedene Vorgehensweisen unterscheiden: erstens der Versuch, die gesamten Kosten eines Polizeieinsatzes über Schadensersatzforderungen einzelnen TeilnehmerInnen aufzubürden, zweitens Kostenbescheide für die Anwendung unmittelbaren Zwangs sowie drittens das Geltendmachen von Schadensersatzansprüchen Dritter.

Im März 1977 räumte die Polizei den besetzten Bauplatz für das AKW Grohnde. Tausende hatten hier demonstriert. Achtzehn identifizierte AKW-GegnerInnen präsentierte der niedersächsische Innenminister eine Rechnung über 234.000 DM Schadensersatz. Die Forderung setzte sich zusammen aus den Stundensätzen für die eingesetzten Beamten sowie den Kosten für 167 Schlagstöcke (verloren oder kaputtgehauen), 387 Gasmaskenfilter, 135 Nachfüllpatronen für die Chemische Keule, 733 Tränengasgranaten, 13 Einsatzanzüge und eine Unterhose (!).¹1981 folgte das Obergerverwaltungsgericht Celle der Argumentation des Ministeriums und sah kein Problem darin, einzelnen TeilnehmerInnen die Summe aller Kosten zuzurechnen, die an verschiedenen Orten und zu verschiedenen Zeiten durch unterschiedliche Aktivitäten unterschiedlicher Personen entstanden waren. Erst der Bundesgerichtshof (BGH) hob diese Entscheidung auf und wies auf die Selbstverständlichkeit hin, dass die Haftung den Nachweis eines konkreten Tatbeitrags voraussetzt, der über die

¹ taz v. 12.12.1983 u. 28.6.1984

bloße Beteiligung an einer Demonstration hinausgeht.² Weil das Land Niedersachsen zu einer Zuweisung einzelner Schäden nicht in der Lage war, verzichtete es schließlich auf die Durchsetzung der Forderung. Ähnliche Versuche, die gesamten Schäden, die im Zusammenhang einer Demonstration entstanden waren, auf einzelne TeilnehmerInnen oder auf die AnmelderInnen abzuwälzen, gab es Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre auch in anderen Bundesländern.³

Anfang der 80er Jahre diskutierte die Innenministerkonferenz, wie das Polizeikostenrecht gegen Blockaden der Friedensbewegung oder gegen Hausbesetzungen in Anschlag gebracht werden könnte. Umgesetzt wurden diese Überlegungen u.a. in Baden-Württemberg, wo die Polizei aufgrund einer Polizeikostenverordnung von 1982 in die Lage versetzt wurde, für die Anwendung unmittelbaren Zwanges zur Gefahrenabwehr von den jeweils Betroffenen die Kosten einzutreiben. So mussten die TeilnehmerInnen einer Blockade der Mutlangen-Kaserne (14.12.1983) die Kosten für das Wegtragen durch zehn Polizeibeamte mit einem Stundenlohn von 35 DM bezahlen. Der Verwaltungsgerichtshof des Landes bestätigte die Kostenbescheide, die Praxis fand entsprechende Nachahmung. Bereits in den ersten zehn Jahren der Regelung wurden 6.000 derartige Kostenrechnungen ausgestellt. In annähernd tausend Fällen soll Erzwingungshaft gegen Zahlungsunwillige verhängt worden sein.⁴ Ähnliche Regelungen gibt es in Bayern, Thüringen und seit einem Jahr auch in Rheinland-Pfalz.

Schadensersatzansprüche, die sich aus der Blockade eines Kraftwerks oder eines Bauplatzes ergeben, können von deren (privaten oder staatlichen) Betreibern oder Inhabern erst dann bei den DemonstrantInnen geltend gemacht werden, wenn die Blockade nicht von der Versammlungsfreiheit geschützt ist. Eine länger andauernde Blockade einer Baustelle – so entschied der BGH im November 1997 – genieße diesen Schutz nicht. Sie diene nicht dem Meinungskampf.⁵ Angesichts dessen, dass erst die Dauer einer solchen Sitzdemonstration eine entsprechende Medienresonanz hervorruft, wird mit diesem Urteil willkürlich die Versamm-

² Entscheidung v. 24.1.1984, in: BGH in Zivilsachen, Bd. 89, S. 383 ff.

³ Riehle, E.: Gebührenrecht als polizeiliche Waffe, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 14 (1/1983), S. 19-28 (20f.)

⁴ Frankfurter Rundschau v. 19.11.1992

⁵ Entscheidung v. 4.11.1997, in: Neue Juristische Wochenschrift 1998, H. 3, S. 377 ff.

lungsfreiheit begrenzt. Woraus der BGH die Idee einer zeitlichen Begrenzung der Versammlungsfreiheit entnimmt, bleibt wohl sein Geheimnis. In dem zu entscheidenden Fall sollten vier Teilnehmer für einen Schaden von 62.000 DM einstehen. In einem anderem Fall mussten 14 AKW-GegnerInnen für die Besetzung der Gorlebener Endlagerstelle 150.000 DM bezahlen. Greenpeace wurde für die Blockade des AKW Würiggassen zur Zahlung von 33.000 DM verurteilt.⁶

Der Castortransport im Frühjahr 2001

Dass die Abwälzung von Kosten ausschließlich der Abschreckung dient, zeigte sich deutlich im Zusammenhang mit den Protesten gegen den Castortransport im Frühjahr 2001. Mehr noch als in den Jahren zuvor, hatten Politik und Polizei nach dem sogenannten Atomkonsens versucht, den Demonstrationswillen der AKW-GegnerInnen zu diskreditieren – umsonst. Die zum Teil erheblichen Kosten, die nunmehr den Demonstrierenden aufgebürdet werden, sind nichts anderes als die Drohung, dass Proteste sie im Wortsinne teuer zu stehen kommen.

Als erstes stellte die Lüneburger Bezirksregierung die Ingewahrsamnahme den jeweiligen DemonstrantInnen in Rechnung. So kostete eine Nacht im Polizeigewahrsam inklusive einer Fahrt im Polizeiauto 108 DM. 300 Betroffene klagten dagegen beim zuständigen Amtsgericht.

Mit diversen finanziellen Repressalien sehen sich auch die fünf Robin-Wood-AktivistInnen konfrontiert, die sich im Gleisbett einbetonierte und dafür gesorgt hatten, dass der Zug mit den Brennelementen wieder ein Stück zurückfahren musste. Sie erhielten Kostenbescheide des Technischen Hilfswerks (THW) und des Bundesgrenzschutzes (BGS), sie sind einer Schadensersatzklage der Bundesbahn ausgesetzt und wurden wegen Nötigung und Störung eines öffentlichen Betriebes angezeigt. Auf welche Grundlage das THW seine Kostenforderung stützt, ist unklar. Vergleichbar einem Abschleppunternehmen, das ein falsch geparktes Fahrzeug wegbringt, könnte das THW, soweit es polizeiliche Maßnahmen umgesetzt hat, nicht unmittelbar, sondern allenfalls über die Polizei irgendwelche Kosten einfordern. Dass es hier um Abschreckung geht, zeigt sich auch daran, dass offensichtlich nicht alle Beteiligten von sich aus Rechnungen stellten, sondern eigens dazu aufgefordert wurden. So hat

⁶ taz v. 24.12.1997; Frankfurter Rundschau v. 8.11.1997

Bundesinnenminister Otto Schily etwa den BGS in einem Erlass angewiesen, Kostenersatz für das Herauslösen aus dem Beton bzw. aus dem Gleisbett von den Robin-Wood-Aktivisten zu verlangen. Die Kostenersatzregelung in § 19 Abs. 2 Bundesgrenzschutzgesetz fand bisher keine Anwendung, da man allgemein der Ansicht war, dass auf dieser Grundlage lediglich Mehrkosten eingefordert werden können. Im vorliegenden Fall wäre es etwa um den Verbrauch von Trennscheiben und Bohrern sowie allenfalls um Überstundenzulagen gegangen. Dies ergibt nur einen geringen Betrag, so dass sich der Verwaltungsaufwand nicht lohnen würde. Nun aber versucht der BGS alle Einsatzkosten geltend zu machen und fordert 14.000 DM (7.200 EUR). Hierüber werden die Gerichte zu entscheiden haben.

Auch bei der Schadensersatzklage der Deutschen Bahn bleibt einiges im Unklaren. Die Einbetonierung war so vorgenommen worden, dass keine Schäden an den Gleisen entstanden. Der Beton ließ sich ohne Rückstände entfernen. Dennoch ließ die Bahn drei Monate später Reparaturarbeiten im Wert von 10.000 EUR durchführen, die zunächst auch nicht für notwendig erachtet worden waren. Möglicherweise wurde hier künstlich eine Schadensposition geschaffen, um sie den fünf Robin-Wood-AktivistInnen in Rechnung zu stellen.

Neben Kostenbescheiden und Schadensersatzansprüchen könnte auf die Robin-Wood-Mitglieder auch noch eine Geldstrafe zukommen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht 1995 die bis dahin gängige Rechtsprechung revidiert, nach der Blockaden als Gewalt eingestuft und als Nötigung strafrechtlich verfolgt wurden.⁷ Im Hinblick auf die Castortransporte hat die Justiz nun den § 316 b Strafgesetzbuch – Störung öffentlicher Betriebe – als Ersatz gefunden. Geschützt werden soll hierdurch auch das Schienennetz der Bahn und der Eisenbahnverkehr. Während niemand auf die Idee käme, Demonstrationen in der Stadt als Eingriffe in den Straßenverkehr anzuzeigen, soll die gleiche Handlung auf dem Schienennetz einen Straftatbestand erfüllen. Vom Vorwurf der Nötigung wurden die Robin-Wood-AktivistInnen in erster Instanz erwartungsgemäß freigesprochen, für den Eingriff in den Schienenverkehr verurteilte sie das Gericht zu einer Geldstrafe von 525,- EUR.

⁷ Bundesverfassungsgericht Entscheidungen, Bd. 73, S. 206 ff.

Dem Thüringer Landtag reichten die bisherigen Möglichkeiten der Kostenverlagerung nicht. Nach der am 27.6.2002 beschlossenen Änderung des Polizeiaufgabengesetzes⁸ ist es nun möglich, alle Beteiligten einer verbotenen Versammlung für die anfallenden zusätzlichen Polizeikosten wie Mehrarbeitsvergütung, Trennungsgeld etc. in Anspruch nehmen zu können. Die Haftung für die Kosten bedarf nicht des Nachweises einzelner Tatbeiträge, die bloße Beteiligung soll genügen. Das widerspricht zwar dem Urteil, das der BGH 1984 in Sachen Grohnde fällte. Aber im Hinblick auf unliebsamen Protest nehmen es die ParlamentarierInnen mit der Rechtsstaatlichkeit nicht allzu genau.

Olaf Griebenow ist Mitglied der Redaktion Bürgerrechte & Polizei/CILIP und lebt in Mainz.

„Demokratie jetzt!“

Das fordern AtomkraftgegnerInnen im Vorfeld des nächsten Castortransports, der Anfang November aus La Hague kommend Gorleben ansteuern soll. Diesmal sollen es 12 Behälter auf einen Schlag sein. Wohlweislich nach der Bundestagswahl kommt damit wieder eine große Herausforderung auf die Menschen im Wendland und ihre UnterstützerInnen zu: Deutlich zu machen, dass der „Atomkonsens“ nur dem Titel nach etwas mit dem Atomausstieg zu tun hat. Und deutlich zu machen, dass der Widerstand allen Medienberichten zum Trotz nicht erlahmt. Das zu demonstrieren wird nicht einfach sein, denn der faktische Ausnahmezustand im Wendland während der „Abwicklung“ der beiden Transporte im Jahr 2001, polizeiliche Übermacht, Einschüchterung und Kriminalisierung sind feste Größen für die Mächtigen geworden, um mit der Atomopposition fertig zu werden.

Die BI Umweltschutz Lüchow-Dannenberg lädt deshalb für den 26. Oktober dazu ein, auf einer Tagung die „Demokratiefrage“ zu debattieren, um Kraft zu tanken für die absehbare Auseinandersetzung im November. „Demokratie jetzt!“ lautet der Arbeitstitel. Bestandsaufnahme, Analyse und Zivilcourage sind gefragt. Das Programm: Der Nachmittag (14-18 Uhr) ist reserviert für Impulsreferate und Diskussionen zu den Themen Demonstrationsrecht und Versammlungsfreiheit, Verletzung von Menschenrechten und der informationellen Selbstbestimmung, zur Rolle der Presse und der unverantwortlichen Verantwortungslosigkeit der Politiker in diesem Konflikt. Um 20 Uhr soll mit den ReferentInnen in einer Podiumsdiskussion Bilanz gezogen werden. Am Sonntag, dem 27. Oktober, wird „Demokratie jetzt“ mit einem Blockadetraining lebendig. Die Tagung wird in Platenlaase im „Cafe Grenzbe-

⁸ GVBl. Thüringen, Nr. 7 v. 27.6.02, S. 247ff.; s. den Beitrag von M. Kutschg auf S. 82-91

reiche“ in der Nähe von Lüchow stattfinden.
Anmeldung über das BI-Büro unter (058419) 46 84 oder Fax 31 97. Rück-

Wendland ohne Demonstrationsrecht

Erfahrungen aus sieben Jahren Castortransporten

von Elke Steven

Seit dem ersten Transport von hochradioaktivem Müll in das Zwischenlager Gorleben im April 1995 wird der Verlust demokratischer Grundrechte der Bevölkerung im Wendland immer neu anschaulich. Wochen vor jedem Transport beginnt ein Ausnahmezustand, der den Alltag einer ganzen Region lahm legt. Grundrechte sind aufgehoben, und die Polizei wird von vielen Bürgerinnen und Bürgern als Besatzungsmacht erlebt.

Fünfmal wurde in den letzten sieben Jahren hochradioaktiver Müll in das Zwischenlager nach Gorleben transportiert. Für AtomkraftgegnerInnen sind diese Transporte Anlass, öffentlich gegen die Produktion von Atomenergie zu protestieren und den Ausstieg aus ihr zu fordern. Dabei ist eine ihrer Protestformen die gewaltfreie Behinderung des Transportes und die Verzögerung seiner Ankunft im Zwischenlager. Diesen besorgten BürgerInnen stehen Politik und Polizei gegenüber. Die Politik hat es völlig versäumt, die Ängste und Anliegen ernst zu nehmen. Stattdessen hat sie mit den Atomkraftbetreibern – ohne die AtomkraftgegnerInnen und ihre kompetenten VertreterInnen einzubeziehen – einen sogenannten Kompromiss ausgehandelt. Der Polizei kämen in diesem Zusammenhang theoretisch zwei unterschiedliche und schwer zu verbindende Aufgaben zu: den Protest der BürgerInnen zu schützen und zugleich den Transport zu ermöglichen. Praktisch stellt sie sich immer stärker auf die Seite der Betreiber und der Transportunternehmen.

Im Laufe dieser Transport-Jahre haben sich die Eingriffsmöglichkeiten der Polizei erweitert und verändert. Immer deutlicher ist das Handeln der Polizei auf die Zerschlagung der Proteststrukturen gerichtet. Auf Seiten der BürgerInnen hat sich eine große Selbstverständlichkeit im

Aufruf zu gewaltfreiem zivilen Ungehorsam entwickelt. Gleichzeitig geraten – angesichts der Behinderungen des breiten Protestes – immer stärker kleine (und manchmal geheime) Aktionen in den Vordergrund.

Kriminalisierung und Überwachung des Protestes

Von Beginn an wurde der Protest von Politik, Polizei und Verfassungsschutz kriminalisiert. Der „ehrenwerte Bürger“ sollte von einer Teilnahme am Protest abgeschreckt werden – wie der Justitiar des Landkreises vor dem Verwaltungsgericht Lüneburg eingestand.¹ Immer wieder wurde vor „den Autonomen“, dem „schwarzen Block“ und zugereisten Gewalttätern gewarnt. Hausdurchsuchungen in privaten Räumen und Strafverfahren gegen BürgerInnen, die öffentlich zu Aktionen zivilen Ungehorsams aufriefen, dienten der Abschreckung. Schon früh waren auch die Bauern Opfer dieser Strategie. Ohne letztinstanzliche richterliche Entscheidung wurden einigen 1996 die Führerscheine – und damit die Grundlage ihrer Berufsausübung – entzogen. Anschläge auf Bahnanlagen wurden in der Öffentlichkeit selbst dann AtomkraftgegnerInnen zugerechnet, wenn sie nicht von solchen ausgingen, sondern z.B. von Erpressern. Demonstrationsverbote wurden mit solchen Ereignissen begründet, obwohl Bahnanschläge, auch die Beschädigungen der Oberleitungen, eindeutig nicht aus Demonstrationen heraus geschehen.

Die Umdefinition solcher Beschädigungen von Bahn-Oberleitungen zu terroristischen Akten ermöglichte dem Landeskriminalamt (LKA) auch, gegen einen der Organisatoren des Protests ein Verfahren nach §129a StGB (terroristische Vereinigung) zu eröffnen. Gestützt auf diesen absurden Vorwurf wurden 1997 sämtliche Telefone des Anwesens, auf dem der Beschuldigte wohnt, überwacht – 4.249 Telefongespräche wurden aufgezeichnet und protokolliert. Abgehört wurden dabei vor allem AktivistInnen aus der Bürgerinitiative Umweltschutz, obwohl gegen sie selbst keine Ermittlungen liefen. Zwar sah das LKA schon im Juni 1997 die Verdachtsmomente als nicht bestätigt an, das Verfahren wurde aber erst im August 1999 eingestellt.

Im Zusammenhang mit den Protesten gegen Atommülltransporte führte die Bundesanwaltschaft Mitte 2001 noch weitere sieben Verfahren, wahr-

¹ vgl. Komitee für Grundrechte und Demokratie: Zweiter Castor-Transport nach Gorleben – Der Atomstaat zeigt seine Gewalt, Köln 1996

scheinlich ebenfalls nach § 129a StGB.² Auch die „Beobachtung“ durch den Verfassungsschutz wurde fortgesetzt. Dies lässt zumindest der niedersächsische Verfassungsschutzbericht für 2001 vermuten, der wie in den Jahren zuvor die Proteste gegen die Castor-Transporte als „linksextrémistisch beeinflusst“ und als „Aktionsfeld“ der Autonomen kommentiert.³

Im vergangenen Jahr nutzte die Polizei im Wendland auch sogenannte IMSI-Catcher. „Die Tatsache, dass bei den Castor-Transporten im Jahr 2001 immer wieder der Telefonverkehr mit Mobilfunkgeräten für kurze Zeit zusammenbrach, (muss) als ein Indiz dafür angesehen werden, dass die Polizei ... die Geräte ... einsetzt, mit denen sie die Kennnummern von Handyanschlüssen orten und den Mobiltelefonverkehr stören kann.“⁴ Eine gesetzliche Grundlage für die Nutzung des IMSI-Catchers im Strafverfahren verabschiedete der Bundestag erst am 17. Mai dieses Jahres. Selbst nach dem neuen §100i StPO wäre der Einsatz jedoch nicht zu rechtfertigen gewesen.⁵

Die Überwachungen aller Demonstrationen per Videokameras sind bereits alltäglich geworden. Die Sammlung von Daten potentieller KritikerInnen und DemonstrationsteilnehmerInnen geht jedoch erheblich weiter. Bereits Platzverweise und Ingewahrsamnahmen können seit November 2000 zur Aufnahme in die Datei „Gewalttäter Links (LIMO)“ beim Bundeskriminalamt (BKA) führen. Die Betroffenen erfahren davon nichts und haben keine Möglichkeiten, eine gerichtliche Überprüfung der Speicherung einzuleiten. Auch Freisprüche und Einstellungen von Verfahren führen nicht zur Löschung. Allerdings werden auf dieser Grundlage Meldeauflagen erlassen und Ausreiseverbote erteilt.⁶ Im April 2002 bestätigte das BKA, zur „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ eine „Anti-Atomkraft- und Anti-Castor-Datei“ zu führen, deren Inhalte meist

2 vgl. Harms, R.: Selbst die Kinder wurden abgehört – Aushorchung der Bürgerinitiative Lüchow-Dannenberg auf krummen Wegen, in: Müller-Heidelberg, T. u.a. (Hg.): Grundrechte-Report 2002, Reinbek 2002, S. 155-158 (158)

3 Niedersächsisches Innenministerium: Verfassungsschutzbericht 2001, Hannover 2002, S. 93-98

4 Harms a.a.O. (Fn. 2), S. 158

5 siehe auf S. 83 f. dieses Heftes

6 vgl. Steven, E.: Deutschland ist kein Ausreiseland, in: Forum Wissenschaft 2001, H. 4, S. 68 f.; vgl. auch: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): Castor-Transport im März 2001 – Die Kontinuität undemokratischer Politik und systematischen Missbrauchs der Polizei, Köln 2001

von den Landespolizeien geliefert würden. In einem konkreten Fall reichte bereits die Anmeldung eines Infostandes für die Speicherung.⁷

Demonstrationsverbote per Allgemeinverfügung

Vor dem ersten „Castor“-Transport 1995 erließ der Landkreis Lüchow-Dannenberg ein zeitlich und räumlich ausgedehntes Demonstrationsverbot per Allgemeinverfügung. Der allgemeine Verdacht gegen alle BürgerInnen, die gegen den Transport zu demonstrieren vorhatten, bestimmte die Allgemeinverfügung – keineswegs konkrete und plausible Hinweise auf Gefahren. Dagegen legte die Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg (BI) Klage ein und erhielt ein gutes Jahr später – während des zweiten Transportes – vom Verwaltungsgericht Lüneburg Recht. Das Gericht erachtete das Verbot als zu ausgedehnt und nicht ausreichend begründet. In einer Eilentscheidung lockerte das Verwaltungsgericht das schon erlassene Demonstrationsverbot während des laufenden Transportes. Es kritisierte erneut, die Begründungen seien nicht stichhaltig, die zeitliche Ausdehnung willkürlich und nicht rechtmäßig. Das Obergerverwaltungsgericht (OVG) nahm dieses Urteil zwar teilweise zurück, hielt aber fest, dass ein pauschales Demonstrationsverbot nicht rechtmäßig sei und über jede angemeldete Demonstration eigens entschieden werden müsse. Die Verbote gingen trotzdem weiter.

Ab 1997 weigerten sich die zuständigen Landkreise, die Demonstrationen zu untersagen, der Widerstand gegen die Atompolitik hatte hier auch in den politischen Gremien Fuß gefasst. Seitdem zieht die Bezirksregierung die Kompetenzen an sich und erlässt per Allgemeinverfügungen Demonstrationsverbote. Mit etwas differenzierteren Begründungen und durch die Vermeidung pauschaler Verbote schaffte sie es 1997, dass ihre Verfügungen vor Gericht Bestand hatten. Damit begann jedoch eine Entwicklung, die den Ermessensspielraum der polizeilichen Einsatzleitungen ausdehnte. Bei diesem Transport und mehr noch bei denen des Jahres 2001 ging die Rechtssicherheit für die DemonstrationsteilnehmerInnen weitgehend verloren. Die Polizei erhielt eine allgemeine Handlungsermächtigung und handelte nach dem Opportunitätsprinzip. Hinzu kommt, dass die Klagemöglichkeiten gegen die behördlichen Verfügungen faktisch eingeschränkt und behindert werden, indem die Polizei

⁷ vgl. taz v. 23.4.2002

eine Demonstration erst kurz vor dem angemeldeten Zeitpunkt verbietet oder unzumutbare Auflagen erlässt. Dieses Vorgehen wurde insbesondere im November 2001 deutlich. Der Instanzenweg kann dann nicht mehr ausgeschöpft werden. Gerichte sehen sich in der kurzen verbleibenden Frist nicht in der Lage, die Gefahrenprognose einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Und den BürgerInnen bleibt keine Zeit zur Richtigstellung der Behauptungen der Versammlungsbehörde. Auf diese Weise lässt sich die Rechtswegegarantie aushebeln – und das Recht auf Versammlungsfreiheit gleich mit.

Zwar wurden nun nicht mehr sämtliche Proteste verboten, die Entscheidungen über die einzelnen Demonstrationen führten aber zur weiteren Abschreckung und Einschüchterung. Immer wieder wurden und werden AnmelderInnen Regelverstöße in der Vergangenheit fast grenzenlos zugerechnet. Wer anmeldet, soll darüber hinaus eine Garantie übernehmen, dass keine Störungen irgendwelcher Art stattfinden.⁸

Novellierung des Polizeirechts und Aufenthaltsverbote

1996, während des zweiten Castortransportes, novellierte der Landtag das Niedersächsische Gefahrenabwehrgesetz. Begründet wurde dies vorrangig mit den Erfahrungen während der „Chaostage“ in Hannover. Die AtomkraftgegnerInnen befürchteten zu Recht, dass durch diese „Novelle rückwärts“ auch ihre Rechte geschmälert würden.

Die Polizei erhielt damit u.a. die Befugnis, Aufenthaltsverbote zu verhängen, die sie fortan ausgiebig genutzt hat. Im November 2001 wurden insgesamt 460 Aufenthaltsverbote ausgesprochen. Praktische Voraussetzung dafür waren Demonstrations- und Campverbote: Schlafsack, Zelt, Campingkocher in Auto oder Rucksack konnten für Aufenthaltsverbote ausreichen. Bei denen, die gegen Aufenthaltsverbote verstoßen – sei es, weil sie an ihrem Recht, sich mit anderen zu versammeln, festhalten, oder weil sie gar nicht wissen, wo sie sich sonst hinbegeben könnten – riskieren, in Gewahrsam genommen zu werden.

Campverbote

⁸ vgl. Komitee für Grundrechte und Demokratie: Petition an den niedersächsischen Landtag: „Für den uneingeschränkten Erhalt des Demonstrationsrechts (Art. 8 Grundgesetz)“, Köln 2002

Nach dem von Gesamteinsatzleiter Hans Reime Anfang 2001 verkündeten Motto „teile und herrsche“ wurden im Jahr 2001 fast alle Camps auch jenseits der Demonstrationsverbotszone untersagt. Auf privaten Wiesen durften trotz Zustimmung der Besitzer keine Camps errichtet werden. Die akribischen Begründungen der Campverbote verwiesen auf untergeordnete Gesetze, Regelungen der Bauordnung und dergleichen; in Tat und Wahrheit ging es darum, die Proteste zu unterbinden. Denn schließlich kann die Versammlungsfreiheit angesichts der mehrtägigen Proteste in einem dünn besiedelten und weiträumigen Bereich nur wahrgenommen werden, wenn es Möglichkeiten zur Übernachtung und Befriedigung von Grundbedürfnissen gibt.

Auch in diesem Fall wurden Zuständigkeiten zentralisiert. Da die zuständigen Landkreise zumindest außerhalb der Demonstrationsverbotszone Camps zugelassen hätten, zog die Bezirksregierung Lüneburg die Befugnis zu Einzelfallentscheidungen an sich und „entmachtete“ den zuständigen Landrat. Klare Regelungen wurden nicht erlassen, gehandelt wurde nach dem Opportunitätsprinzip. Zwar konnten in einigen Fällen Dauermahnwachen oder Dauerkundgebungen mit Versorgungsstruktur ausgehandelt werden. Wenn es der Polizei opportun erschien, wurden als Dauermahnwachen titulierte Camps aber doch geräumt.

Ingewahrsamnahmen

„Ingewahrsamnahmen“ bieten der Polizei die Möglichkeit, BürgerInnen in großer Zahl während der „heißen“ Transportphase festzusetzen. Im März 2001 landeten rund 1.400 Personen in polizeilichem Gewahrsam,⁹ während der Proteste im November 2001 waren es 780. In vielen Fällen dauerte die Freiheitsentziehung länger als acht Stunden.

Vor der Novellierung des Gefahrenabwehrgesetzes mussten alle Ingewahrsamnahmen, die diese Dauer überschritten, zwingend richterlich überprüft werden. Seit der Änderung des Gesetzes geschieht dies nur noch selten. Im November 2001 entschieden RichterInnen in gerade 100 Fällen; bis auf vier Personen mussten alle sofort freigelassen werden. Nachträgliche Klagen gegen solche Ingewahrsamnahmen sind zwar vom Gesetz vorgesehen, finden aber nur in seltenen Fällen richterliches Ge-

⁹ vgl.: Donat, U.: Sonderrechtszone Gorleben: Schlafen verboten, in: Müller-Heidelberg u.a. a.a.O. (Fn. 2), S. 123-129

hör. Viele Klagen verliefen im Sande, weil Gerichte die Zuständigkeiten oder besser Unzuständigkeiten zwischen sich hin und her schoben. Der Beschwerde eines Sprechers einer gewaltfreien Aktion gegen seine langfristige Ingewahrsamnahme im März 2001 wurde jedoch stattgegeben. Im November 2001 wurde er erneut in Gewahrsam genommen, diesmal allerdings „nur“ wenige Stunden. Nach dem Castor-Transport in das nordrhein-westfälische Ahaus (1998) ist gleich in mehreren Fällen die Rechtswidrigkeit dieser Maßnahmen gerichtlich festgestellt worden.

Diese massenweisen Festnahmen führen zu einer großen Zahl von Ermittlungsverfahren (und Datenspeicherungen), jedoch nur selten zu Verurteilungen. Häufig werden nur Bußgelder wegen Ordnungswidrigkeiten – etwa in Höhe von 20,- DM – festgesetzt. „1995 kam es nach 113 Festnahmen zu insgesamt acht Strafverfahren. Dieselben endeten mit drei Freisprüchen, drei Einstellungen und einer Verurteilung wegen Beleidigung eines Polizeibeamten durch die Frage ‚Sind Sie verrückt?‘“.¹⁰ Auch die Aktivistinnen von Robin Wood, die im März 2001 durch ihr Anketten am Gleis den Castortransport zum Rückzug zwangen, wurden in erster Instanz nicht, wie von der Staatsanwaltschaft beantragt, wegen Nötigung verurteilt, sondern „nur“ wegen „Störung öffentlicher Betriebe“, allerdings zu 525,- EUR.¹¹

Manchmal kommt es auch zu Verfahren gegen Polizeibeamte – wegen Falschaussagen (in den Verfahren von 1995¹²), Absprache von Falschaussagen und Meineid (anlässlich der Transporte im März 2001 in zwei Fällen), aber auch wegen Körperverletzung (1995). Allerdings verlaufen die meisten Klagen gegen Polizeibeamte im Sande, weil der Täter nicht ermittelt werden kann – Polizeibeamte nennen fast nie ihre Namen oder ihre Dienstnummern auf Nachfrage –, oder weil es schon der Staatsanwaltschaft an aussagekräftigen Beweisen mangelt.

Elke Steven ist Sekretärin des Komitees für Grundrechte und Demokratie in Köln.

¹⁰ Komitee für Grundrechte und Demokratie: Der starke Staat zeigt seine politisch-demokratische Schwäche. Dritter Castor-Transport nach Gorleben, Köln 1997, S. 28

¹¹ vgl. taz v. 23.5.2002

¹² Komitee für Grundrechte und Demokratie a.a.O. (Fn. 10), S. 28

Abgetrennt und eingekesselt

Polizeilicher Umgang mit Antifa-Demonstrationen

von Wilhelm Achelpöhler

Die Reichweite der Versammlungsfreiheit für die NPD und sonstige rechtsradikale Veranstalter ist seit einiger Zeit Gegenstand einer bemerkenswerten Kontroverse zwischen dem nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgericht (OVG) und dem Bundesverfassungsgericht.¹ Doch wie weit reicht die Versammlungsfreiheit von Anti-Nazi DemonstrantInnen?

Nahezu jede Demonstration von Nazi-Kameradschaften oder der NPD provoziert Demonstrationsauflagen und Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bis zum Bundesverfassungsgericht. Bemerkenswert wenig Entscheidungen gibt es dagegen zu den Demonstrationen der Gegenseite, den Antifa-Demonstrationen. Dies dürfte zwei Gründe haben: Zunächst gibt es recht häufig Gegendemonstrationen, die von einem sehr breiten gesellschaftlichen Spektrum getragen werden und bei denen von vornherein jeder Konflikt etwa mit der Polizei oder auch mit den Nazi-DemonstrantInnen vermieden werden soll. Hier stellt sich die Frage gerichtlichen Rechtsschutzes schon deshalb nicht, weil er schlicht nicht benötigt wird: Das Vorhaben kollidiert in der Regel kaum mit den Einsatzplanungen der Polizei.

Der zweite Grund liegt darin, dass es auf Seiten der GegendemonstrantInnen vielfach gar nicht das Bemühen gibt, durch die Anmeldung einer Gegendemonstration dem eigenen Vorhaben einen „offiziellen“ Anstrich zu geben. Man versammelt sich – z.T. im Anschluss an eine der

¹ Siehe den Beitrag von Wolfgang Hoffmann-Riem in der Frankfurter Rundschau v. 11.7.2002 sowie die Replik von OVG-Präsident Michael Bertrams in der Pressemitteilung des OVG v. 15.7.2002, www.jura.uni-muenster.de/Presse/2002/p020715.htm.

zuvor erwähnten Demonstrationen – und zieht zum Ort des Geschehens – ohne Anmeldung zwar, aber natürlich gleichfalls unter Inanspruchnahme der in Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) garantierten Versammlungsfreiheit.

Das Ziel des polizeilichen Handelns ist durchgängig darauf gerichtet, ein Aufeinandertreffen dieser DemonstrantInnen mit den Nazis zu verhindern. Als die NPD beispielsweise am 2. Februar 2002 in Bielefeld gegen die dort gezeigte Wehrmachtsausstellung demonstrieren wollte, nutzte die Polizei die Teilung der Stadt durch einen Bahndamm, um Nazis und GegendemonstrantInnen zu trennen. Hier die Nazis, dort die Antifas. Im Bielefelder Osten, von der Polizei für den Nazi-Aufmarsch vorgesehen, gab es deshalb ein faktisches Demonstrationsverbot für „Antifas“, oder wie diese sarkastisch bemerkten: eine „temporär nationalbefreite Zone.“² Dass als Aufmarschweg ausgerechnet die frühere „Schlageterstraße“ in einem traditionellen Arbeiterviertel vorgesehen war, dürfte nicht nur die in gewerkschaftlicher Tradition stehende Wohnungsbaugesellschaft „Freie Scholle“ für eine Instinktlosigkeit gehalten haben.³

Rechtsprobleme nicht angemeldeter Versammlungen

Dortmund ist offenbar in besonderer Weise von Rechtsextremen als Versammlungsort auserkoren. Gleichzeitig gibt es dort eine erfreulich agile Antifa-Szene. Ein Merkmal von Antifa-Demonstrationen ist, dass sie häufig unangemeldet stattfinden. Trotzdem ist die Teilnahme an solchen mehr oder weniger spontanen Demonstrationen zum Sammelpunkt der Rechtsradikalen von der Versammlungsfreiheit gedeckt. Bis zu einer Auflösung der Versammlung steht der Polizei nur das eingeschränkte Instrumentarium des Versammlungsrechts zur Verfügung.

Dennoch machte sie in Dortmund mehrfach vom Instrument des „Kessels“ Gebrauch, das vor einigen Jahren noch skandalisiert wurde, inzwischen aber wohl zu den polizeilichen Standardmaßnahmen zählt. Dabei werden die TeilnehmerInnen einer Versammlung von der Polizei umstellt und am Weggehen gehindert, u.U. auch nach einiger Zeit in eine Gefangenenammelstelle verfrachtet. Nach Mitteilung des Dortmunder

² <http://people.freenet.de/buendnis/bericht.htm>

³ http://people.freenet.de/buendnis/freie_scholle.htm

Polizeipräsidenten wurden am 21.10.2000 411 und am 16.12.2000 595 Personen in Polizeigewahrsam genommen. Eine solche Vorgehensweise ist evident rechtswidrig. Gegenüber dem Polizeirecht ist das Versammlungsgesetz eine Lex Specialis, die Vorrang genießt. Das Versammlungsgesetz kennt allerdings keine derartige Möglichkeit der Ingewahrsamnahme.⁴

Dies führte Anfang 2001 zu einer denkwürdigen Entscheidung des nordrhein-westfälischen OVG.⁵ Das Gericht untersagte der Polizei im Wege des vorbeugenden Rechtsschutzes im gerichtlichen Eilverfahren, DemonstrantInnen ohne vorherige Auflösung der Versammlung in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen. Die Antragsteller hätten glaubhaft gemacht, dass die Polizei „am 21. Oktober 2000 und 16. Dezember 2000 Versammlungen i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG, § 1 Abs. 1 VersammlG ohne vorherige Auflösung der Versammlung eingekesselt hat und in gleicher Weise gegebenenfalls auch in Zukunft verfahren will.“ Entgegen der Annahme der Polizei handele es sich bei den Demonstrationen durchaus um Versammlungen. Mehrere hundert Personen, die zuvor an Kundgebungen anderer Veranstalter teilgenommen hatten, waren mit Fahnen und Transparenten durch die Dortmunder Innenstadt zum Versammlungsplatz der Nazis gezogen. Ob es durch diese Demonstrationen zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gekommen sei, ist nach Ansicht des OVG für die Frage, ob es sich um eine Versammlung nach Art. 8 Abs. 1 GG handele, irrelevant – solange jedenfalls, wie die Versammlung nicht insgesamt ein unfriedliches Gepräge habe. Juristisches Neuland hatte das OVG hier eigentlich nicht betreten. Bemerkenswert ist nur, dass es überhaupt eines solchen Beschlusses bedurfte.

Die durch das OVG festgestellte Rechtswidrigkeit der Einkesselungen hatte natürlich ein großes öffentliches Echo, zumal es um Hunderte von Menschen ging.⁶ Die Polizei rechtfertigte ihre Maßnahmen jetzt anders:

⁴ Bundesverwaltungsgericht (Az.: 1 B 219.86), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)1988, H. 3, S. 250f.

⁵ OVG NW: Beschluss v. 2.3.2001 (Az.: 5 B 273/01), in: NVwZ 2001, H. 11, S. 1315

⁶ Die Auseinandersetzungen um die Einkesselungen sind ausführlich dokumentiert auf der sehr lesenswerten Homepage www.schroedercoors.de/kessel und auf der Seite der Notgemeinschaft Polizeikessel-Betroffener NRW www.polizeikessel-nrw.de; noch am 12.7.2002 berichtete die Westfälische Rundschau über die Vorgänge im Jahr 2000: „Wochenlang gab es Proteste von Eltern, weil Jugendliche fünf Stunden und deutlich länger zunächst im Polizeikessel und dann in großen Käfigen des Polizeipräsidiums festgehalten worden waren. Die Leserbriefspalten der Tageszeitungen standen voll.“

Nicht mehr Gründe der Gefahrenabwehr seien es gewesen, die zur Einkesselung führten, sondern Zwecke der Strafverfolgung. Es sei um die vorläufige Festnahme mehrerer Hundert Personen gegangen, die sich des Landfriedensbruchs verdächtig gemacht hätten. Daran ist bemerkenswert, dass seit dem dritten Strafrechtsreformgesetz vom 20. Mai 1970 (!) nicht mehr wegen Landfriedensbruch (§ 125 StGB) strafbar ist, wer sich nur an Orten aufhält, an denen Andere derartige Straftaten begehen. Die Betroffenen können zwar nicht mehr strafbar gemacht werden; offenbar meint die Polizei, sie aber trotzdem verdächtigen zu können. Tausende Ermittlungsverfahren wurden eingeleitet und durchweg wieder eingestellt – bei Erwachsenen nach § 153 der Strafprozessordnung, bei Jugendlichen nach § 45 Abs. 1 des Jugendgerichtsgesetzes. Als Folge blieb die mögliche Erfassung in der Datei „Landfriedensbruch“ sowie bei Jugendlichen zusätzlich der Eintrag ins Erziehungsregister, was in der Lokalpresse noch als „letzte Warnung“ der Staatsanwaltschaft kommentiert wurde.⁷

Die Trennung der verschiedenen Demonstrantengruppen versucht die Polizei nicht allein durch Einkesselungen und Ingewahrsamnahmen zu erreichen. Dasselbe Ziel verfolgt sie mit Verfügungen zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit gegenüber angemeldeten Antifa-Demonstrationen, die sich zu nahe an die Nazi-Demonstrationen heranzuwagen.⁸ Im Zusammenhang mit den bereits beschriebenen Demonstrationen in Dortmund gab es auch den Versuch, mit einer angemeldeten Demonstration in die Nähe des Nazi-Sammelpunktes zu kommen. Diese Demonstrationsroute wurde von der Polizei durch eine beschränkende Verfügung untersagt. Rechtsbehelfe des einstweiligen Rechtsschutzes blieben vor dem Verwaltungsgericht (VG) Gelsenkirchen erfolglos.⁹

Maßgeblicher Grund für das Gericht: „Das Gericht teilt die Einschätzung des Antragsgegners (der Versammlungsbehörde = Polizeipräsidium Dortmund, d.Verf.), dass es bei einem Aufeinandertreffen der sich ideologisch unvereinbar gegenüberstehenden politischen Gruppierungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu gewalttätigen Ausschreitungen kommen wird. Die Antragsteller wenden sich mit dem Thema ‚Wir stellen und

⁷ Westdeutsche Allgemeine Zeitung v. 17.5.2001

⁸ ebenso etwa 23.2.1999 beim Verbot einer Antifa-Demo in Würzen

⁹ VG Gelsenkirchen: Beschluss v. 20.10.2000 (Az.: 14 L 2314/00). Ein Hauptsacheverfahren ist unter dem Az.: 14 K 1458/01 anhängig.

quer! – Kein Nazi-Aufmarsch am 21.10.2000!‘ unmittelbar gegen die geplante Versammlung der ‚rechten Szene‘. Dies legt nach versammlungsrechtlicher Erfahrung nahe, dass zumindest Teile gewaltbereiter Demonstranten bewusst den Konflikt mit dieser suchen werden, um so dem Protest verstärkt Ausdruck zu verleihen. Nach den Erkenntnissen der Kammer ... werden sich auf der von den Antragstellern mit ihrem Thema bekämpften Versammlung namhafte, einschlägig in Erscheinung getretene ‚Größen der Neonaziszene‘ einfinden. Damit besteht nach Lage der Dinge ein außerordentlich hohes Konfliktpotential.“ Die (örtlichen) Beschränkungen der Antifa-Demonstration hielt das Gericht trotz des zwischenzeitlich von der Versammlungsbehörde erneut ausgesprochenen Verbots der Nazi-Kundgebung für notwendig; es sei ja nicht ausgeschlossen, dass in einem Rechtsmittelverfahren die Veranstalter doch noch ihre Versammlung durchführen könnten.¹⁰

Das Gericht billigte ausdrücklich das von der Versammlungsbehörde vorgesehene Konzept „der Trennung der Gruppierungen mit nicht verträglichen politischen Standpunkten“, denn: „Nur so wird gewährleistet, dass alle am 21. Oktober 2000 in der Dortmunder Innenstadt anwesenden Gruppierungen ihre Grundrechte im Sinne praktischer Konkordanz verwirklichen können.“ Zumindest letztes wirkt einigermaßen befremdlich, wenn dasselbe Gericht zuvor die Verbotungsverfügung gegenüber der Nazi-Demonstration im Eilverfahren gebilligt hat.

Die Versammlungsbehörden setzten, wie die Beispiele Bielefeld und Dortmund zeigen, ihr Ziel, Antifa- und Nazi-DemonstrantInnen zu trennen, z.T. rigoros durch. „Effektivität“ etwa durch das Einkesseln hunderter DemonstrantInnen hat hier den Vorrang. Das Recht der jugendlichen Antifa-Demonstranten, ihren Protest in Sichtweite des Nazi-Aufmarschs wahrzunehmen, wird zurückgestellt. Wenn diese Jugendlichen dann noch – wie in Dortmund und anderswo geschehen – bei der häufig ersten politischen Aktion ihres Lebens gleich in den Polizeigewahrsam wandern, ist das sicher kein geeigneter Beitrag zu deren politischer Sozialisation.

Wilhelm Achelpöbler ist Rechtsanwalt in Münster.

¹⁰ Vor dem VG Gelsenkirchen blieben die Rechtsradikalen indessen erfolglos.

Den 1. Mai in Berlin neu denken

Ein erfolgreiches Scheitern und ein Lernprozess

von Peter Grottian

Die Fixierung auf die Gewaltfrage zum 1. Mai in Berlin-Kreuzberg ist inzwischen zur Gewohnheit geworden. Einen Ausweg aus dieser Falle zu suchen, einen politischen und polizeifreien 1. Mai zu gestalten, das war das Ziel, das sich ein Personenbündnis in diesem Jahr gesetzt hatte.

Noch Ende der 80er Jahre interpretierte man die Auseinandersetzungen zwischen der Staatsmacht und zumeist Vertretern der autonomen Szene als Ausdruck stadtpolitischer und sozialer Proteste, sogar als Angriff auf die Strukturen des kapitalistischen Systems. In den 90er Jahren standen selbst diejenigen ratlos da, die noch am ehesten für regelverletzende, kapitalismuskritische Interventionen als Jugend- und Systemprotest Sympathien hegten, aber mit dem ritualisierten, inhaltsleeren, inhaltsversteckenden Protest nichts mehr anzufangen wussten. Das ermutigte den CDU-Innensenator Eckart Werthebach in den Jahren 2000 und 2001 einen systematischen Aufheizungsprozess weit vor dem 1. Mai zu inszenieren und das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit erheblich einzuschränken. Eine polizeiliche Einkesselungs- und Zerstörungsstrategie des Mariannenplatz-Festes führte zu den sattsam bekannten Schuldzuweisungen von beiden Seiten, wobei das demonstrationsbeobachtende Komitee für Grundrechte und Demokratie die Dynamik der Eskalation sehr eindeutig der Politik und der Polizei anlastete.

Der übermächtigen Angst vor einem anderen 1. Mai, die besonders auf Seiten der Polizei und der linksradikalen und autonomen Szene zu spüren war, versuchte das sogenannte „Denk-Mai-Neu-Personenbündnis“ entgegenzutreten. Es wurde von Vertretern des Komitees für Grundrechte im September 2001 initiiert und umfasste bei seiner Gründung

Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen, Gewerbetreibende, Gewerkschaftler, Kiez-Gruppen, Migrantenprojekte, Jugendorganisationen, autonome Gruppen, Vertreter von PDS und Bündnis 90/Die Grünen u.a. Auf vier Ziele einigten sie sich im Dezember 2001: Politisierung des 1. Mai und Selbstverständigung über brisante gesellschaftspolitische Themen (Krieg, Armut, Arbeitslosigkeit, Stadtpolitik); Mobilisierung von 40.000–60.000 BerlinerInnen für politische und kulturelle Veranstaltungen; „freundliche Besetzung“ des Kreuzberger „Kampfareals“, um politisch-kulturelle Räume zu öffnen und Menschen zusammenzuführen; polizeifreies Berlin-Kreuzberg und Minimierung von Gewalt.

Der Polizei ein „polizeifreies Kreuzberg“ zuzumuten, schien ebenso unrealistisch und wenig erfolgversprechend wie eine offene Politisierung brisantester gesellschaftlicher Themen. Auch war fraglich, ob sich die oft gewaltgierigen Medien auf die friedlichen Konzepte einlassen oder lieber auf brennende Autos als Aufmacher von Boulevardzeitungen hoffen würden. Ebenso stellte das Projekt eine Provokation für den rot-roten Senat dar. Das galt sowohl für SPD-Innensenator Ehrhart Körting, der die Linie seines CDU-Vorgängers Werthebach auf keinen Fall fortsetzen wollte, einem neuen Konzept jedoch unsicher gegenüber stand, als auch für die PDS, die zwar von einer anderen politischen Kultur redete, aber zivilgesellschaftlichen Lösungen misstraute. Schließlich war ungewiss, wie die Öffentlichkeit auf das Projekt reagieren würde. Trotz der erwartbaren Schwierigkeiten bestand jedoch die Hoffnung, dass es gelänge, den 1. Mai zu repolitisieren, ihn zu einem geradezu modellhaften Protesttyp werden zu lassen.

Inzwischen ist das Projekt für einen politischen und polizeifreien 1. Mai 2002 gewissermaßen „erfolgreich“ gescheitert. Gemeint ist damit, dass die angestrebten Ziele zwar nicht erreicht werden konnten, aber festgefahrene Denk- und Handlungsmuster in Bewegung geraten sind.

Verhandlungen mit Senat und Polizei

Die Verhandlungen mit dem Innensenator verliefen zunächst vielversprechend. Er bewegte sich überraschend auf das vom Personenbündnis unterbreitete Konzept zu und signalisierte mehrfach öffentlich, nicht auf die Aufheizpolitik seines Vorgängers im Vorfeld des 1. Mai zu setzen. Körting und sein Staatssekretär Lutz Diwell konnten die Polizei dazu bewegen, das alternative 1. Mai-Konzept, das sie anfangs eindeutig ablehnte, ernsthaft zu prüfen. Die Verhandlungen mit der Polizei verliefen

zunächst ausgesprochen schwierig. Vor allem die Forderung nach einem „polizeifreien Kreuzberg“ wurde als Provokation eingestuft. Der politische Druck auf die Polizei als auch ein rasch einsetzender Lernprozess, das Unmögliche doch denken zu wollen, führte zur Konkretisierung dessen, was „polizeifreie Zone“ bedeuten könnte. Danach sollte sich die Präsenz der Polizei nur auf Normalsituationen beschränken: die betreffenden Polizeifahrzeuge wären mit zwei Beamten in normaler Dienstkleidung besetzt gewesen. Kurz: Komplette Abwesenheit der Polizei außer in vielleicht zwölf bis fünfzehn Notfällen.

Trotz dieser überraschenden Einigung konnte oder wollte sich Senator Körting nicht auf die kleine Revolution einlassen. Er überließ in einem Offenen Brief die Deutungs- und Einsatzmacht allein der Polizei. Dies bedeutete einen erheblichen Rückfall hinter die erreichten Verhandlungspositionen. Bei den Motiven des Senators sind wir auf plausible Vermutungen angewiesen. Vieles spricht dafür, dass ihn seine anfänglich beeindruckende Courage verlassen hat – zum Teil und aus seiner Sicht aus nachvollziehbaren Gründen. Die Polizeiführung stand nicht geschlossen hinter dem Konzept, das mit dem Personenbündnis ausgehandelt war, und ließ durchblicken, dass sie nicht gewillt sei, in der Öffentlichkeit erneut den „schwarzen Peter“ zugespielt zu bekommen. Hinzu kam politischer Druck aus der SPD (vor allem der SPD-Kreuzberg), die das Risiko des neuen Konzepts hoch veranschlagte. Schließlich war dem Senator nicht verborgen geblieben, dass das Personenbündnis mit seiner politischen Mobilisierung in erhebliche Auseinandersetzungen mit der autonomen Szene geraten war. Der Senator fürchtete, das Bündnis könnte seine selbst gesetzte Aufgabe nicht erfüllen. Die PDS wollte vor allem keine „vorgeführte“ rot-rote Koalition am 1. Mai und riet dem Personenbündnis, sich eher auf das Konzept von Körting einzulassen. Die Partei wollte keinen beschädigten Innensenator und hatte in das zivilgesellschaftliche Konzept des Personenbündnisses nur mäßiges Vertrauen. Kurz: Das konnte das Personenbündnis nicht akzeptieren und erklärte das Konzept an diesem Punkt für gescheitert.

Aber es gab auch andere Gründe dafür, warum man das Projekt als „erfolgreich“ gescheitert bezeichnen kann. Erfreulich ist zunächst, dass Öffentlichkeit und Medien das Anliegen des Personenbündnisses ausführlich und ernsthaft diskutierten. Schon Ende Januar/Anfang Februar 2002 setzte eine Pro- und Contra-Debatte auf beachtlichem Niveau ein. Die bekannte Polarisierung – hier die linken und linksliberalen Medien

(Frankfurter Rundschau, taz, Junge Welt, ND, Freitag) und dort die Springer-Presse (Morgenpost, B.Z., BILD) und mittendrin Berliner Zeitung, Tagesspiegel, SZ, FAZ – wurde ohne jede sterile Aufgeregtheit vermieden. Nur ein einziger BILD-Artikel erschien, der die Klischees des Steine werfenden Chaoten bediente. Das alles war nur möglich, weil das Personenbündnis weit vor dem 1. Mai eine alternative Themenagenda gesetzt hatte und alle sich auf dieses Konzept beziehen mussten. Erst kurz vor dem 1. Mai und nach dem Ausstieg des Personenbündnisses wurden erneut – allerdings weniger aufgeregt als in den Vorjahren – die traditionellen 1. Mai-Reflexe bedient.

Schwierigkeiten mit der Szene

Der Versuch, den 1. Mai neu zu denken, scheiterte aber auch an den Konflikten zwischen dem Personenbündnis und der autonomen Szene. Verschiedene autonome, kommunistische und linksradikale Gruppen denunzierten das Projekt als plumpe Befriedungsstrategie. Hier rächte sich, dass die Vordiskussionen zunächst nur schleppend vorangekommen waren. Die dem Personenbündnis zugehörige Antifaschistische Aktion (AAB), die den größten Demonstrationenzulauf in den letzten Jahren zu verzeichnen hatte, konnte andere wichtige autonome und kiezbezogene Gruppierungen nicht vom Konzept des neuen 1. Mai überzeugen. Die Diskussion fand im Prinzip nicht statt – schnell regierte die Angst, man bekomme ein Konzept übergestülpt. Höhepunkt der Auseinandersetzungen war eine Veranstaltung in der Emmaus-Kirche am 20. März 2002, auf der die Gegner des Projekts eine inhaltliche Auseinandersetzung nicht zuließen – nachdem sie wenige Tage vorher meinen PKW abgefakelt hatten.

Die Botschaft war eindeutig: Die Kritiker wollten keinen neuen 1. Mai. Der Streit um die Demonstrationsrouten zeigte die heillose Zerstrittenheit und Politikunfähigkeit. Dabei traten ebenso die eigenen Schwächen des Personenbündnisses zu Tage. Es fehlte eine innere Überzeugungsdynamik, die notwendig gewesen wäre, um diese Kontroversen erfolgreich zu bewältigen. Das Personenbündnis konnte eine Massenmobilisierung nicht erreichen. Trotzdem, noch nie wurde vor dem 1. Mai eine politische Debatte derartig vehement, konzeptbezogen und inhaltlich geführt. Noch nie stand das für die Linke wichtige Ziel einer polizeifreien Zone so knapp vor der Durchsetzung. Und noch nie zuvor wurden öffentlich und ernsthaft Alternativen zum herkömmlichen 1. Mai diskutiert. So

wurden Bedingungen für den 1. Mai geschaffen, die nicht folgenlos blieben.

So gesehen ist der 1. Mai 2002 in Berlin-Kreuzberg auch zivilgesellschaftlich erfolgreicher als in den letzten Jahren geworden. Das Demonstrationsrecht konnte entgegen der letzten Jahre ausgeübt werden, wenn auch die Demonstrationsrouten – keine Demonstration in der Nähe des Auswärtigen Amtes etc. – problematisch sind. Abgesehen vom Ende der sog. 18-Uhr-Demonstration, deren Route die Polizei umlegte, verliefen alle Demonstrationen friedlich.

Rückläufig – gegenüber den früheren Jahren – war zum einen die von der Polizei gemeldete Zahl von 27 schwer verletzten Beamten. Andererseits berichtete auch der scene-nahe Ermittlungsausschuss von nur wenigen Polizeiübergriffen. Die Gewaltdynamik war erstmals eindeutig: Den wenigen Übergriffen der Polizei waren politisch-inhaltlich völlig diffuse gewaltsame Aktionen junger Protestler vorausgegangen. Diese Eindeutigkeit war indessen nur erreichbar, weil die Polizei erkennbar nicht auf Eskalation setzte, im Gegenteil eine Defensivität vorführte, die ihr auch von Seiten der Bürgerrechtsorganisationen Beifall einbrachte, die sonst zu den schärfsten Kritikern der Polizei gehörten.

Die einzige Partei, die den 1.-Mai-Verlauf scharf kritisierte, war die CDU. Die Medienberichterstattung war insgesamt sachlich, nur die Springer-Zeitungen (B.Z., BILD, Morgenpost) malten zumindest zunächst die schlimmsten Kreuzberg-Exzesse an die Wand. Diese Berichterstattung relativierte sich wenige Tage später.

Es steht in den Sternen, ob der Mai 2003 erneut zu einem zivilgesellschaftlich-politischen Projekt werden kann – mit besseren Durchsetzungschancen. Es ist als Vorphase dafür wichtig, ob die Linke in Berlin ein konsensfähiges Projekt hat, das sie inhaltlich bindet und mehr integriert. Die „Initiative Berliner Bankenskandal“ scheint ein sehr geeigneter politischer Ansatzpunkt für ein solches Projekt. Hier wird ein typisches kapitalistisch-staatliches Grundproblem mit den sozialen Auswirkungen gekoppelt. Kommt dieses politische Projekt in Gang, wird der 1. Mai 2003 ein anderes Gesicht haben.

Peter Grottian ist Professor für Politische Wissenschaft an der FU Berlin und Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie.

Vor neuen Gipfeln

Über die Schwierigkeiten internationaler Demonstrationen

von Heiner Busch

EU- oder G8-Gipfel, Tagungen der Welthandelsorganisation oder des (privaten) Davoser World Economic Forums – wo die Mächtigen der Welt zusammenkommen, wird die Wahrnehmung demokratischer Rechte zum Risiko.

Rund ein Jahr ist es her, dass ein 20-jähriger Carabinieri bei den Protesten gegen den G8-Gipfel in Genua einen 23-jährigen Demonstranten erschoss. Der Tod des Carlo Giuliani, die Blutspuren in der „durchsuchten“ Scuola Diaz und die Misshandlung von Inhaftierten, die „teilweise über 15 Stunden an der Wand stehen oder 24 Stunden ohne Wasser und Nahrung“ verbringen mussten, haben Ende Juli letzten Jahres die Öffentlichkeit erschüttert.¹ Für kurze Zeit wurde die stereotype Warnung vor dem „Schwarzen Block“ von der Kritik an der Eskalationsstrategie der Regierung Berlusconi und ihrer Polizei überlagert. Die systematische Unterdrückung der Proteste gegen den G8-Gipfel in Genua waren jedoch kein singuläres Ereignis. Bereits wenige Wochen zuvor, beim Treffen des Europäischen Rates in Göteborg, hatten Polizisten gegen Demonstrierende von der Schusswaffe Gebrauch gemacht.

Nach den Ereignissen von Genua sah sich selbst das Europäische Parlament (EP) gezwungen, die EU-Regierungen auf die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, den Datenschutz und die Bewegungsfreiheit hinzuweisen. Im sog. Watson-Bericht kritisiert das EP den „unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt“ und propagiert eine Deeskalationsstrategie sowie den „Dialog mit den Globalisierungsgegnern“. Mit seinen

¹ Buntenbach, A.: Genua: Menschenrechte mit Füßen getreten, in: Müller-Heidelberg, T. u.a. (Hg.): Grundrechte-Report 2002, Reinbek 2002, S. 198-202 (200)

Forderungen, „gewalttätige Gruppen (den so genannten ‚Black Block‘) oder kriminelle Organisationen“ effizient zu bekämpfen sowie EU-weit zu definieren, wer bzw. was „gefährliche Personen und Verhaltensweisen“ sein sollen, rennt das EP beim Rat der Innen- und Justizminister jedoch offene Türen ein.²

Am 13. Juli 2001 – nach Göteborg, aber noch vor Genua – hatten die Minister bereits „Schlussfolgerungen für die Sicherheit der Tagungen des Europäischen Rates und anderer Veranstaltungen von vergleichbarer Tragweite“ verabschiedet. Sie kopierten im Wesentlichen eine Gemeinsame Maßnahme von 1997 „betreffend die Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“, die seinerzeit noch in erster Linie auf Fußballhooligans gemünzt war. Die Maßnahme und die Schlussfolgerungen sind die Grundlagen für einen künftigen „Leitfaden“, für den die Polizeiarbeitsgruppe des Rates im Mai 2002 bereits ein Konzept vorlegte.³ Ebenfalls im Mai präsentierte die belgische Delegation in der Arbeitsgruppe einen Bericht über die Kooperation anlässlich des Laekener EU-Gipfels vom 13.-15. Dezember 2001. Er belegt, dass die Zusammenarbeit nur auf dem Papier der Ratsdokumente harmonisch aussieht, in Wirklichkeit aber ein reichliches Durcheinander darstellt.⁴

Weder vor noch während des Gipfeltreffens hat der Austausch zwischen den Polizeien so funktioniert, wie es die zitierten „Schlussfolgerungen“ vorsehen. Danach sollen im Vorfeld der zu schützenden „Veranstaltung“ ständige nationale Kontaktstellen Informationen über die zu erwartenden DemonstrantInnengruppen zusammentragen, analysieren und an die Kontaktstelle desjenigen Staates weiterleiten, der das Gipfeltreffen ausrichtet. Von den meisten Mitgliedstaaten, so die belgische Polizei, habe sie gar keine Vorinformation erhalten. „Die Auskünfte der Länder, deren Erkenntnisse über reisewillige Demonstranten vorlagen, waren von unterschiedlicher Art. Einige Länder machten nur spärliche, andere (z.B. Frankreich) umfangreiche und detaillierte Angaben; manche Länder (z.B. Deutschland) übermittelten u.a. Informationen, die auch im

2 EP, Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger: Sicherheit der Tagungen des Europäischen Rates und anderer Veranstaltungen vergleichbarer Tragweite („Watson-Bericht“), A5-0396/2001 v. 13.11.2001

3 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 147 v. 26.5.1997; EU-Ratsdok. 10916/01 v. 16.7.2001; 9069/02 v. 23.5.2002

4 EU-Ratsdok. 9029/02 v. 23.5.2002

Internet zu finden sind.“ Die unterschiedliche Qualität und Herkunft der Daten habe eine Interpretation kaum zugelassen.

Nach den „Schlussfolgerungen“ ist der Informationsaustausch unmittelbar vor und während der „Veranstaltung“ aufrechtzuerhalten – über Verbindungsbeamte der Polizei und/oder der Geheimdienste, die jeweils direkten Zugang zu den Informationen ihrer Länder haben sollen. Allerdings, so die belgische Polizei, gehörten die nach Laeken entsandten Verbindungsleute „in der Mehrzahl nicht den Dienststellen an, die der Generaldirektion für operative Unterstützung (der belgischen Kontaktstelle) ... Informationen übermittelt hatten.“ Weil sie „vor der Veranstaltung über wenig oder gar keine operativen Informationen“ verfügten, stelle sich die Frage, „ob ihre Anwesenheit notwendig war.“

Man mag über das in dem belgischen Papier dargestellte Chaos schmunzeln. Das Durcheinander schützt aber nicht davor, dass die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten ihren EU-Partnern je nach politischer Opportunität Gefahrenmeldungen und personenbezogene Daten von DemonstrantInnen übermitteln, die sie zuvor unter ebenso dubiosen Kriterien erhoben haben. In Deutschland reicht bekanntlich bereits eine Personenkontrolle am Rande einer nicht angemeldeten oder verbotenen Demonstration, um in den „Gewalttäter“- und Landfriedensbruchdateien des Bundeskriminalamts zu landen. Anhand dieser Dateien entschied sich u.a. auch, ob eine Person überhaupt nach Genua ausreisen durfte oder ob sie mit Meldeauflagen und Passbeschränkungen belegt wurde.

Für die Frage, ob eine Person in das Land einreisen darf, in dem die Demonstration stattfindet, ist offenbar auch bisher schon neben informellen Meldewegen – „schwarzen Listen“, wie es im Watson-Bericht des EP heißt – vor allem das Schengener Informationssystem (SIS) maßgebend gewesen. Nach Angabe der „Internationalen Ermittlungskommission zur Verteidigung der Grundrechte im Zeitalter der Globalisierung“ – einem Projekt der beiden linken Juristenorganisationen auf europäischer Ebene (Europäische Demokratische AnwältInnen – EDA, Europäische JuristInnen für Demokratie und Menschenrechte – EJDM) – sind über 1.400 Personen zu diesem Zweck im SIS gespeichert. In Genua wurden insgesamt 2.093 Personen zurückgewiesen.⁵

5 zur 1. Sitzung der Kommission: www.statewatch.org/news/2002/jul/08ageno1.htm

Mit dem Aufbau des SIS der zweiten Generation soll die Ausschreibung möglicher „troublemakers“ mit dem Ziel, ihre Teilnahme an einem „Ereignis“ zu verhindern, zu einer eigenen Datenkategorie werden. Die Voraussetzungen für solche Ausschreibungen sind noch nicht festgelegt. Da es sich um eine präventiv-polizeiliche Maßnahme handelt, ist kaum mit einer engen Formulierung zu rechnen.⁶ Die Forderung des EP, es dürfe neben dem SIS keine „schwarzen Listen“ geben, wird damit wertlos. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass das SIS selbst zu einer automatisierten und damit einfach handhabbaren „schwarzen Liste“ wird.

Störer? Kriminelle? Terroristen?

In ihrem Erfahrungsbericht nach Laeken hält die belgische Polizei fest, dass die Verbindungsbeamten ganz unterschiedliche Einschätzungen von den Protestierenden hatten: „Zwischen öffentlicher Ordnung, Kriminalität und Terrorismus wird nicht überall dieselbe klare Unterscheidung getroffen.“ Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Beamten „aus ganz unterschiedlichen Polizeidienststellen und Intelligence-Einheiten“ (oder besser gesagt: Geheimdiensten) kamen. Wie Protestgruppen bewertet werden, hängt in starkem Masse vom jeweiligen politischen und organisatorischen Hintergrund ab.

Schon in Genua hatten einige Untersuchungsrichter versucht, aus der angeblichen Zugehörigkeit zum „Schwarzen Block“ Anklagen wegen Bildung einer „bewaffneten Bande“ zu zimmern. Diese Versuche scheiterten zwar; die Gefahr, dass die militanteren Protestgruppen dem Terrorismus zugerechnet werden, ist aber keineswegs gebannt. An dieser Frage hing bisher auch die Beteiligung von Europol an der Analyse von Daten und der Nachbereitung der Einsätze bei Gipfeltreffen. Nach der Konvention ist Europol nur zuständig für Formen der „organisierten Kriminalität“ und des Terrorismus. In der Konzeption für den „Leitfaden“ wird nun umstandslos von einer Beteiligung des Amtes ausgegangen. Wie dies bewertet werden muss – ob die Konvention geändert oder nunmehr anders interpretiert werden soll, oder ob nun doch militanter Protest als Terrorismus gelten soll –, bleibt unklar.

Unklar ist auch die gemeinsame Terrorismus-Definition, die die EU als Reaktion auf den 11. September beschlossen hat. Trotz der be-

⁶ siehe Bürgerrechte & Polizei/CILIP 71 (1/2002), S. 89f.

schwichtigenden Formulierungen, die der Rat in die Präambel des Rahmenbeschlusses aufnahm, enthält dieser weiterhin die Möglichkeit, Haus- und Platzbesetzungen zu terroristischen Straftaten umzudefinieren. Gestützt auf die Terrorismus-Definition unterbreitete die spanische Präsidentschaft Anfang des Jahres in der Terrorismus-Arbeitsgruppe des Rates den Vorschlag, Informationen „über Vorfälle im Zusammenhang mit radikalen gewalttätigen Gruppen“ über das sogenannte BDL-Netzwerk der Geheimdienste und politischen Polizeien der Mitgliedstaaten auszutauschen. Anlässlich der verschiedenen Gipfeltreffen habe man festgestellt, dass diese Gruppen „Verbindungen zum Terrorismus aufweisen“.⁷

Verteidigung

In Genua waren 301 Personen festgenommen worden. Viele davon waren AusländerInnen (u.a. 71 Deutsche).⁸ In Laeken, wo es nicht zu derart heftigen Auseinandersetzungen kam, verzeichnete die Polizei trotzdem 163 Festnahmen (118 AusländerInnen). Elf Personen landeten in U-Haft. Wer in einem ausländischen Polizeigewahrsam oder Gefängnis festsetzt – ohne Kenntnis der Sprache und des Rechts des betreffenden Staates –, braucht die „Verteidigung der ersten Stunde“. Die Internationale Ermittlungskommission kritisierte deshalb die „große Verspätung“, mit der die AnwältInnen Kontakt zu den in Genua Verhafteten aufnehmen konnten. In Göteborg wurde VerteidigerInnen aus dem Heimatland der Betroffenen zunächst generell das Besuchsrecht verweigert.

Notwendig ist der Rechtsschutz aber auch gegen die nach der Entlassung der Gefangenen ausgesprochenen Ausweisungen und Einreisesperren. Die meisten Ausweisungen wurden nachträglich durch richterliche Beschlüsse aufgehoben, allerdings nur nach juristischem und politischem Druck. Besonders gefährdet waren wieder einmal Nicht-EU-BürgerInnen wie z.B. eine in der Schweiz als Flüchtling anerkannte Türkin, der die Abschiebung in die Türkei drohte. Die Internationale Kommission schlug deshalb vor, den Rechtsschutz vorzuverlagern und bei internationalen Demonstrationen „Legal Teams“ zu bilden. Dass solche Teams notwendig

⁷ siehe: Holzberger, M.: Durchmarsch in Brüssel, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 55-62 und 71 (1/2002), S. 87f.

⁸ Buntentbach a.a.O. (Fn. 1), S. 199

sind, belegt deutlich, dass die wohltönende Grundrechte-Charta der EU schon jetzt zum Altpapier geworden ist.

Polizeiliche Todesschüsse 2001

von Otto Diederichs

Während der Schusswaffengebrauch bei der Polizei in den Jahren 1999 mit 3.410 und 2000 mit 3.594 Fällen relativ stabil war, haben deutsche Polizisten im vergangenen Jahr wieder deutlich häufiger zu ihrer Schusswaffe gegriffen. Mit insgesamt 4.172 Waffeneinsätzen liegt deren Zahl um mehr als 500 Fälle über der des Vorjahres.

Bei seiner Vorstellung der offiziellen Schusswaffengebrauchsstatistik erklärte der amtierende Vorsitzende der Innenministerkonferenz (IMK), Bremens Innensenator Kuno Böse, diese rasante Zunahme damit, dass die Beamten im Jahre 2001 ihre Schusswaffen öfter gegen gefährliche, verletzte oder kranke Tiere hätten einsetzen müssen. Dies sei 3.950 Mal der Fall gewesen, während es im Jahre 2000 nur 3.382 Schüsse gewesen seien.

Zu Widersprüchen zwischen den Angaben des IMK-Vorsitzenden und den der CILIP-Redaktion vorliegenden Informationen kommt es auch diesmal wieder bei der Zahl der durch Polizeischüsse tödlich verletzten Menschen. In der amtlichen IMK-Statistik werden lediglich fünf derartige Fälle aufgeführt. Doch selbst bei der bekanntermaßen eigenwilligen Zählweise der IMK, die seit 1983 so genannte „unbeabsichtigte Schussabgaben“ auch dann nicht mehr mitzählt, wenn sie zu tödlichen Folgen führten, kann diese Angabe nicht stimmen. Nach CILIP-Recherchen starben im Jahr 2001 insgesamt acht Personen.

Allenfalls ein Fall aus Baden-Württemberg (Fall 7) könnte dabei nach den Kriterien der IMK-Statistiker als „unbeabsichtigte Schussabgabe“ mit Todesfolge gelten. Bei diesem Fall ging im August 2001 bei einer Polizeidienststelle ein nächtlicher Einbruchsalarm von einer Möbelfabrik aus Gruibingen ein. Zwei Polizeibeamte durchsuchten daraufhin die Firma ohne dort jedoch etwas zu finden. Beim Verlassen des Gebäudes löste

sich dann aus der Maschinenpistole eines Beamten ein Schuss, der seinen Kollegen tödlich traf. Bei allen anderen bekannt gewordenen Fällen liegen die Verhältnisse hingegen gänzlich anders und schließen, den vorliegenden Informationen zufolge, eine unbeabsichtigte Schussabgabe im Grunde aus. In allen Fällen waren die Polizisten zuvor mit Schusswaffen, schusswaffenähnlichen Gegenständen oder Stichwaffen angegriffen und teilweise verletzt worden.

Welche Gründe dazu führten, dass dennoch mindestens zwei Fälle nicht in die Schusswaffengebrauchsstatistik der Innenministerkonferenz eingegangen sind, wird sich allerdings mit den Recherchemöglichkeiten von CILIP nachträglich nicht aufklären lassen. Anders als das „Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit“, das jeweils Falldokumentationen erstellt, veröffentlicht die IMK lediglich nackte Zahlen. Nur sie selbst wäre also in der Lage, durch eine Nacherhebung bei den Länderinnenministerien festzustellen, welche Fälle in welchen Bundesländern und aus welchen Gründen nicht in ihre Statistik eingegangen sind.

Verletzt wurden durch Polizeischüsse im vergangenen Jahr bei insgesamt 68 abgegebenen Schüssen 26 Menschen (2000: 52 Schüsse, 30 Verletzte; 1999: 53 Schüsse, 33 Verletzte). Warnschüsse wurden im Jahr 2001 insgesamt 116 abgegeben (2000: 120; 1999: 107) und 38 Mal schossen Polizeibeamte auf Sachen wie beispielsweise Fahrzeuge oder Reifen (2000: 40; 1999: 23).

Otto Diederichs ist freier Journalist in Berlin.

Polizeiliche Todesschüsse 2001

Fall	1	2	3	4
Name/Alter	Mike L., 23 J.	unbekannter Mann, 24 J.	Ali C., 25 J.	unbekannter
Datum	29.1.2001	5.3.2001	7.3.2001	3.4.2001
Ort/Bundesland	Berlin/Berlin	Nürnberg/Bayern	Köln/Nordrhein-Westfalen	Mannheim/Bad Württemberg
Szenarium	Durch eine Telefonüberwachung erfährt die Polizei vom bevorstehenden Überfall auf einen Supermarkt. Sondereinsatzbeamte umstellen daraufhin die Umgebung. Als drei maskierte Räuber mit gezogenen Pistolen den Markt stürmen, greifen die Beamten im Vorraum ein. Dem Haupttäter gelingt die Flucht. Mit erhobener Waffe rennt er auf zwei SEK-Beamte zu. Daraufhin schießt ein Kollege dreimal auf den Täter. Einer der Schüsse dringt seitlich in den Oberkörper ein, der zweite trifft in den Rücken. Der Täter stirbt im Krankenhaus.	Nach einem Benzindiebstahl an einer Autobahn-Rastanlage flieht ein Freigänger, nach dem bereits gefahndet wird. Nach einer Verfolgungsjagd über ca. 90 km, bei der der Täter mehrfach versucht, die ihn verfolgenden Polizeibeamten abzudrängen, gerät er auf der Autobahn ins Schleudern und prallt gegen die Leitplanke. Beim Aussteigen bedroht der Mann die Polizisten mit einer Waffe. Daraufhin schießt ein Beamter auf ihn, der zweite gibt zwei Schüsse aus einer Maschinenpistole ab. Einer der Schüsse trifft den Täter tödlich in den Hinterkopf.	Während eine Hundertschaft der Kölner Bereitschaftspolizei zu einem Einsatz fährt, drängt sich ein Privat-PKW in die Kolonne und stoppt plötzlich. Der Fahrer springt aus dem Wagen und bedroht die Beamten des hinter ihm stehenden Busses mit einer Pistole. Als mehrere Polizisten aus ihren Einsatzwagen springen, flieht er. Insgesamt fallen nun sechs Schüsse. Davon treffen fünf den Mann in Oberarm, Oberschenkel, Kinn, Schulterblatt und Nacken. Der Nackentreffer ist tödlich.	Nach einem S... dem der Täter... Mutter und e... barn mit eine... lebensgefähr... geht er in sei... im Nachbarh... Als herbeiger... zeibeamte ih... heraus zu kor... schießt er au... Fenster auf o... Daraufhin erv... Beamte das F... treffen ihn d... Oberkörper... stirbt kurz da... Krankenhaus.
Opfer mit Schusswaffe	Ja (Gaspistole)	Ja (Spielzeugpistole)	Ja (Schreckschusspistole)	Ja (Schrecks...
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Ja
Sondereinsatzbeamte	Ja	Nein	Nein	Nein

Verletzte/getötete Beamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Ja	Nein	Nein	Nein
Fall	5	6	7	8
Name/Alter	unbekannter Mann, 27 J.	Marama Wegener, 26 J.	Polizeibeamter, 40 J.	unbekannt
Datum	12.6.2001	14.7.2001	5.8.2001	24.7.2001
Ort/Bundesland	Olpe/Nordrhein-Westfalen	Aschaffenburg/Bayern	Grübingen/Baden-Württemberg	Leinfelden-Echterdingen/Baden-Württemberg
Szenarium	Ein verwirrter, mit einem Schraubenzieher bewaffneter Mann äußert auf der Straße Selbstmordabsichten. Drei Polizeibeamte versuchen ihn zu überreden, zu einem Arzt zu fahren. Als er sich zu Fuß aufmacht, begleitet ihn einer der Polizisten. Seine Kollegen folgen ihnen. Unvermittelt sticht der Mann dem Beamten den Schraubenzieher in den Kopf und verletzt ihn lebensgefährlich. Sein Kollege setzt erfolglos Pfefferspray ein und wird ebenfalls angegriffen und am Hals verletzt. Dann schießt er dem Mann in den Oberarm. Als dieses den Angriff nicht stoppt, schießt er ein weiteres Mal und trifft den Mann tödlich in den Hals.	Die Polizei wird zu einem Streit um das Sorgerecht für das Kind eines in Trennung lebenden deutsch-afrikanischen Ehepaares gerufen. Im Verlauf der Auseinandersetzung ergreift die Frau ein Brotmesser und sticht auf einen der Beamten ein. Er wird an der Hand verletzt und stürzt. Als die Frau ihren Angriff fortsetzt, gibt der andere Polizist einen Schuss auf sie ab. Das Projektil zertrümmert das Schlüsselbein der Frau, ein Knochensplitter durchtrennt dabei ihre Schlagader. Die Frau verblutet innerlich und stirbt im Krankenhaus.	Nach einem nächtlichen Einbruchalarm durchsuchen zwei Polizeibeamte eine Möbelfabrik, sie finden jedoch nichts. Beim Verlassen des Gebäudes löst sich aus der Maschinenpistole eines Beamten ein „unbeabsichtigter“ Schuss und trifft seinen Kollegen ins linke Schulterblatt und tödlich in die Lunge. Der Mann verblutet.	Ein Täter nun Freie sie eine bei eintritt auf zu v zwe den Mes eine run sech Man Brus fen dar
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Schraubenzieher)	Nein (Brotmesser)	Ja (Dienstwaffe)	Nein

fe				
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Ja	Ja	Ja	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Nein

Polizeirecht nach Landgrafenart

Über den Versuch des thüringischen Gesetzgebers, alle Überwachungslücken zu schließen

von Martin Kutscha

Bei der Vorstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) für das Jahr 2001 pries Thüringens Innenminister Christian Köckert (CDU) sein Bundesland wegen der alljährlich sinkenden Fallzahlen noch als eines der sichersten der Republik. Dennoch meinte die regierende CDU, auf der allgemeinen Verschärfungswelle reiten zu müssen und gewährte der Polizei und dem Verfassungsschutz mit dem „Gesetz zur Änderung des Polizei- und Sicherheitsrechts“ weitreichende neue Befugnisse. Am 28. Juni 2002 trat die Novelle in Kraft.¹

Die ursprüngliche Fassung des Thüringer Polizeiaufgabengesetzes (PAG) stammt von 1992 und folgte dem Vorbild Baden-Württembergs. Schon damals befand man sich in der Gruppe der Länder mit dem „schärfsten“ Polizeirecht. 1997 und 1999 sorgten Novellen dafür, dass der Anschluss an diese Spitzengruppe erhalten blieb:² Die „Schleierfahndung“ wurde eingeführt, die gesetzlichen Voraussetzungen des „Unterbindungsgewahrsams“ sowie des Einsatzes technischer Mittel in Wohnungen wurden gelockert. Auch ein Teil der jetzt neu eingeführten Bestimmungen knüpft an ähnliche Regelungen in anderen Bundesländern an, geht punktuell aber darüber hinaus.

So haben inzwischen mehrere Länder nach dem Vorbild von Niedersachsen (1996) das polizeirechtliche Instrument des Aufenthaltsverbots neben der nur kurzfristigen Maßnahme der Platzverweisung eingeführt.

¹ GVBl. Thüringen 2002, S. 247-257; siehe den Gesetzentwurf LT-Drs. 3/2128 v. 15.1.2002

² GVBl. Thüringen 1992, S. 199 ff.; 1997, S. 422-425; 1999, S. 454-455

Das Verbot, einen bestimmten örtlichen Bereich für einen längeren Zeitraum – im thüringischen Fall bis zu drei Monaten – zu betreten, stellt einen gravierenden Eingriff in das Grundrecht der Freizügigkeit (Art. 11 Grundgesetz, GG) dar. Diese Grundrechtseinschränkung ist schon wegen der mangelnden Bestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzung („Annahme, dass eine bestimmte Person eine Straftat begehen wird“) problematisch, vor allem aber auch wegen der mangelnden Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, da Art. 73 Nr. 3 GG für Einschränkungen der Freizügigkeit eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes begründet.³ Die Behauptung, Aufenthaltsverbote könnten zur „Verhinderung von rechtsextremistischen Veranstaltungen“ dienen – so die Gesetzesbegründung –, ignoriert schlicht die „Polizeifestigkeit“ der Versammlungsfreiheit und die Spezialität des Versammlungsgesetzes, das als Bundesgesetz eine abschließende Regelung für unmittelbar versamlungsbezogene Maßnahmen enthält.⁴

Auch die Videoüberwachung ist bereits in mehreren Ländern verankert worden. Die thüringische Neufassung lässt sowohl die „offene Beobachtung“ als auch die Bildaufzeichnung von Personen an bestimmten öffentlichen Orten zu, ohne eine Differenzierung durch unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen vorzunehmen. Danach kann nun jede Person, die sich auf solchen Plätzen bewegt, „zur Gefahrenabwehr“ per Videotechnik identifiziert und gespeichert werden. Zumindest die Speicherung der Aufnahmen stellt unstreitig einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.⁵ Eine solche Speicherung ist bis zu einem Monat zulässig, ohne dass der oder die Betroffene einer Straftat verdächtig oder als StörerIn in Erscheinung getreten ist. Diese Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat zu einem unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zweck ist nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts unzulässig.⁶

3 vgl. Kutscha, M.: „Schleierfahndung“ und Aufenthaltsverbot, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2000, H. 4, S. 134-137 (136) m.w.N.

4 LT-Drs. 3/2128, S. 25

5 vgl. Roggan, F.: Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2001, H. 2, S. 134-141 (135)

6 Bundesverfassungsgericht Entscheidungen (BVerfGE) Bd. 65, S. 1 ff. (46)

Ausweitung der verdeckten Datenerhebung

Schon in der ursprünglichen Fassung enthielt das Thüringer PAG Regelungen über „besondere Mittel der Datenerhebung“: Längerfristige Observationen, den verdeckten Einsatz technischer Mittel, den Einsatz von Verdeckten Ermittlern (VE) und V-Personen. Hinzu kommen jetzt sog. „nicht offen ermittelnde Polizeibeamte“. Die neuen Tatbestandsvoraussetzungen, unter denen die Polizei mit diesen geheimdienstlichen Mitteln agieren darf, sind von uferloser Weite und ermöglichen heimliche Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer Vielzahl von Personen. So dürfen nicht nur Daten über die für eine Gefahr Verantwortlichen sowie von solchen Personen erhoben werden, von denen die Polizei annimmt, dass sie eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wollen, sondern auch von „Kontakt- oder Begleitpersonen“. Diese werden in § 34 Abs. 3 Nr. 3 nur in sehr vager Weise definiert: Es reicht schon eine nähere persönliche oder geschäftliche Beziehung zu den eingangs genannten Personen. Danach kann künftig auch derjenige, der einer der Polizei verdächtigen Person z.B. eine Wohnung vermietet oder freundschaftliche Beziehungen mit ihr pflegt, mit geheimdienstlichen Mitteln überwacht werden.

Dem gegenüber hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 25.4.2001 ein restriktives Verständnis des Begriffs der Kontakt- oder Begleitperson postuliert: „Vorausgesetzt sind konkrete Tatsachen für einen objektiven Tatbezug und damit für eine Einbeziehung in den Handlungskomplex der Straftatenbegehung, insbesondere eine Verwicklung in den Hintergrund oder das Umfeld der Straftaten.“⁷ Diesen Anforderungen wird die Neuregelung nicht gerecht.

Zu befürchten steht, dass auch unbescholtene BürgerInnen mehr als bisher Gegenstand heimlicher polizeilicher Überwachung werden. Dies gilt insbesondere auch für die vorgesehene Ermächtigung zu sog. Strukturermittlungen, die an keinerlei Tatverdacht gegen eine bestimmte Person gebunden sind. Dass damit elementare rechtsstaatliche Eingriffsvoraussetzungen des Polizeirechts, nämlich die Anknüpfung an einen Tatverdacht oder die Störereigenschaft, preisgegeben werden, räumt auch die Gesetzesbegründung ein: Auf die „vorbeugende Bekämpfung von

⁷ BVerfG, Az.: 1 BvR 1104/92 vom 25.4.2001, Absatz 54, im Internet unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/frames/rk20010425_1bvr110492.htm

Straftaten“ seien die Begriffe der „konkreten Gefahr“ und des „Störers“ nicht anwendbar. „Für die Schaffung von Befugnissen ist daher nicht an eine konkrete Gefahr oder die Störereigenschaft anzuknüpfen, sondern daran, dass aufgrund von tatsächlichen Anhaltspunkten im Einzelfall und nach kriminalpolizeilicher Erfahrung zu erwarten ist, dass zukünftig erneut Straftaten begangen werden.“⁸

Dies muss freilich die Gegenfrage provozieren: Wann steht denn *nicht* zu erwarten, dass „zukünftig erneut Straftaten begangen werden“? Auf den ersten Blick scheint hier der alte Traum von der völligen Ausrottung der Kriminalität die Feder geführt zu haben. In Wahrheit geht es allerdings um die Schaffung von Scheintatbeständen, von praktisch voraussetzungslosen Blanko-Ermächtigungen für polizeiliches Eingriffshandeln, wann immer es für „erforderlich“ gehalten wird. Damit verlieren die polizeirechtlichen Befugnisnormen ihren den staatlichen Eingriff begrenzenden und damit zugleich grundrechtsschützenden Charakter. Auf dieser Grundlage kann praktisch jede Person zum Objekt polizeilicher Eingriffe werden, mag sie sich noch so rechtstreu verhalten.⁹

Präventive Überwachung der Telekommunikation und Kostenabwälzung auf den Belauschten

Bisher war die Überwachung der Telekommunikation nur auf der Grundlage der §§ 100a ff. der Strafprozessordnung zur Aufklärung einer Straftat sowie auf der Grundlage des Gesetzes zu Art. 10 (G 10) durch die Geheimdienste zulässig. Erweiterungen des Deliktatalogs des § 100a StPO und neue technische Möglichkeiten sorgten für eine ständige Ausdehnung der Überwachungstätigkeit.

Mit dem neuen § 34a PAG schließt Thüringen als erstes Bundesland die „Überwachungslücke“¹⁰ hinsichtlich des *präventiven* Handlungsbereichs der Polizei. Da es sich dabei um einen gravierenden Eingriff in das durch Art. 10 GG geschützte Fernmeldegeheimnis handelt, hätte man vom Gesetzgeber hohe tatbestandliche Anforderungen erwarten müssen, zumal nach dem heutigen Stand der Kommunikationstechniken nicht nur

⁸ LT-Drs. 3/2128, S. 34

⁹ kritisch zu dieser Entwicklung u.a. Liskin, H.: Jedermann als Betroffener, in: Bäumler, H. (Hg.): Polizei und Datenschutz, Neuwied 1999, S. 32-42

¹⁰ dazu Schenke, R.P.: Verfassungsrechtliche Probleme einer präventiven Überwachung der Telekommunikation, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 2000, Bd. 125, S. 1-44

der Gesprächsinhalt, sondern auch die Verbindungsdaten (Zeitpunkt, Teilnehmer etc.) sowie im Falle der Mobiltelefonie die Standorte überwachbar und auswertbar sind.¹¹ Auch diese Modalitäten sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom Schutzbereich des Art. 10 GG umfasst.¹²

Nach § 34a PAG sollen sich präventive Überwachungsmaßnahmen indessen nicht nur gegen vermutliche Straftäter oder die für eine Gefahr für elementare Rechtsgüter Verantwortlichen richten, sondern auch gegen (vermutliche) „Kontakt- oder Begleitpersonen“. Dies bedeutet wiederum eine erhebliche Ausweitung des Personenkreises, der von einem solchen schwerwiegenden Eingriff betroffen sein kann. Opfer einer solchen Überwachungsmaßnahme können mithin völlig Unbeteiligte sein, wie auch der Thüringer Landesdatenschutzbeauftragte in der Anhörung am 28. Februar 2002 feststellte. Schon unter diesem Gesichtspunkt erscheinen die vorgesehenen Grundrechtseingriffe als kaum vereinbar mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

An Chuzpe kaum zu überbieten ist die am Schluss der Bestimmung versteckte Kostenregelung: Danach können die Kosten der Telefonüberwachung künftig den Betroffenen selbst auferlegt werden, aber nur dann, wenn gegen sie kein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wird und sie von der Maßnahme im Nachhinein benachrichtigt wurden. Die Logik dieser Regelung ist verblüffend: Wer in Verdacht gerät, hat offenbar selbst Schuld – anders lässt sich dieser Abschied von rechtsstaatlichen Haftungsprinzipien kaum legitimieren!

Lauschangriff

Beim sog. Großen Lauschangriff, d.h. dem heimlichen Belauschen der Gespräche in Wohnungen durch technische Mittel wie „Abhörwanzen“, Richtmikrophone u.ä. handelt es sich um einen der schwersten staatlichen Eingriffe in die Privatsphäre, die durch das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) geschützt wird. Dies erklärt die heftigen Debatten um die Ergänzung des Grundgesetzes um eine Ermächtigung sowohl zum strafprozessualen als auch zum gefahrenabweh-

¹¹ vgl. im einzelnen Kutscha, M.: Überwachung durch moderne Technik – Schutz oder Gefährdung der Demokratie? in: Paech, N. u.a. (Hg.): Demokratie – wo und wie?, Hamburg 2002, S. 153-161 (155 ff.)

¹² BVerfGE 100, S. 313

renden Lauschangriff im Jahre 1998.¹³ Immerhin sprechen gute Argumente dafür, dass diese Verfassungsergänzung wegen der Verletzung der durch Art. 1 GG absolut geschützten Menschenwürde gegen die Unveränderbarkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG verstößt.¹⁴ – Unabhängig davon ist nach dem neuen Art. 13 Abs. 4 GG der gefahrenabwehrende Lauschangriff aber nur zulässig „zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr“. Damit hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Eingriffsschwelle bewusst hoch angesetzt und den Eingriff nicht schon beim Bestehen einer einfachen Gefahr zugelassen.

Diesen Vorgaben des Grundgesetzes wird die Neuregelung des § 35 PAG nicht gerecht, weil danach der Lauschangriff u.a. schon dann zulässig ist, wenn Personen „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“ bestimmte Verbrechen oder Vergehen begehen wollen. Dabei ist weder der Grad einer „*dringenden* Gefahr“ noch die Gefährdung besonders hochrangiger Rechtsgüter erreicht, wie es Art. 13 Abs. 4 GG vorschreibt.¹⁵

Am 18. Mai 2000 hat das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern die der Neuregelung in Thüringen entsprechende Regelung des mecklenburg-vorpommerischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (§ 33 Abs. 4) deshalb zurecht für verfassungswidrig erklärt. In den Leitsätzen der Entscheidung heißt es u.a.: „Art. 13 Abs. 4 GG bietet keine Grundlage für die Überwachung von Wohnungen mit technischen Mitteln zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten im Sinne der polizeilichen Aufgabenzuweisung nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 SOG M-V ... Die organisierte Begehung von Straftaten ist kein Umstand, der generell oder auch nur regelmäßig geeignet wäre, ihnen ein solches Gewicht zu geben, dass sie in den Anwendungsbereich von Art. 13 Abs. 4 GG hineinwachsen ... Der Begriff ‚Abwehr‘ in Art. 13 Abs. 4 Satz 1 GG schließt es aus, dass Wohnungen mit technischen Mitteln zur Verhütung von Störungen der öffentlichen Sicherheit, die nicht unmittelbar bevorstehen, und zur möglichen Verfolgung künftiger Straftaten überwacht werden.“¹⁶ Auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat am 14.5.1996 Lauschangriffe zur „vorbeugen-

¹³ vgl. Zwihehoff, G. (Hg.): Großer Lauschangriff, Baden-Baden 2000

¹⁴ vgl. jetzt die überzeugende Begründung bei Mozek, M.: Der „große Lauschangriff“, Aachen 2001, S. 206f.

¹⁵ ausführlich zur Problematik Kutscha, M.; Möritz, M.: Lauschangriffe zur vorbeugenden Straftatenbekämpfung?, in: Strafverteidiger 1998, H. 10, S.564-568 (567f.)

¹⁶ VerfG Mecklenburg-Vorp., in: Neue Justiz (NJ) 2000, H. 9, S. 480-482 (Anm. Kutscha)

den Verbrechensbekämpfung“ mit ähnlicher Argumentation für verfassungswidrig erklärt.¹⁷ In der Begründung des thüringischen Gesetzentwurfs wird diese Entscheidung zwar genannt, ohne jedoch die darin vertretene Rechtsposition angemessen zu berücksichtigen. Die Grundsatzentscheidung des Verfassungsgerichts von Mecklenburg-Vorpommern wird schlicht ignoriert, anderenfalls wäre die Unvereinbarkeit der beabsichtigten Neuregelung des Lauschangriffs mit der Vorgabe des Art. 13 Abs. 4 GG wohl zu deutlich ins Auge gesprungen.

Rasterfahndung

Erheblich ausgedehnt wird durch die PAG-Novelle auch der Anwendungsbereich der Befugnis zur Rasterfahndung. Praktisch können nun alle Behörden, Unternehmen und datenverarbeitende Privatpersonen in der Bundesrepublik – von öffentlichen Bibliotheken und Sozialämtern über die Reinigungsfirma bis zum Versicherungsvertreter mit seiner Kundendatei – von der Polizei in die Pflicht genommen werden, sofern nur nach Auffassung der Polizei der Abgleich mit den Dateien dieser Stellen „zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung erforderlich ist“. Umfassender und voraussetzungsloser kann kaum ein polizeirechtlicher Eingriffstatbestand formuliert sein.

Die kriminalistische Eignung dieses Instruments ist überdies höchst fragwürdig: Sein Einsatz hat weder bei der Fahndung nach Terroristen der RAF noch bei der Suche nach fundamental-islamistischen „Schläfern“ nennenswerte Erfolge gezeitigt.

Auch in der Neuregelung der Rasterfahndung verzichtet Thüringen auf einen Richtervorbehalt, der im Polizeirecht der meisten anderen Bundesländer verankert ist. Wie die Entscheidungen der Landgerichte Berlin und Wiesbaden sowie des Oberlandesgerichts (OLG) Frankfurt a. M. zur gegenwärtigen Rasterfahndung belegen, ist die richterliche Entscheidung über eine solche Praxis aber unabdingbar, um eine unter politischem Handlungsdruck agierende Polizei in die rechtsstaatlichen Schranken zu weisen.¹⁸ „Mit der Übertragung der Entscheidungskompetenz und Verantwortung auf die Gerichte“, so die Mahnung des OLG

¹⁷ SächsVerfGH, in: Juristenzeitung (JZ) 1996, H. 19, S. 957-969; Kutscha, M.: Polizeirecht auf dem Prüfstand der Landesverfassungsgerichte, in: NJ 2000, H. 2, S. 63-66

¹⁸ siehe die Dokumentation unter www.cilip.de/terror/raster.htm

Frankfurt a. M., „ist zugleich die Erwartung verbunden, dass sich die zur Entscheidung berufenen Richterinnen und Richter – auch in Krisenzeiten – nicht von eigenen Emotionen oder Emotionen anderer, sondern ausschließlich vom Gesetz leiten lassen.“ In Thüringen wird eine richterliche Prüfungskompetenz offenbar als lästige Fessel für eine ausgreifende, „effiziente“ Polizeiarbeit empfunden.

Verfassungsschutz gegen Organisierte Kriminalität

Mit der Erweiterung der Zuständigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz auf die Beobachtung der Organisierten Kriminalität (§ 2 des Landesverfassungsschutzgesetzes) folgt Thüringen dem Vorbild Bayerns, das schon 1994 eine entsprechende Aufgabenerweiterung für seinen Verfassungsschutz vornahm. Die damals vorgebrachte Kritik an einer solchen Erweiterung hat inzwischen nichts von ihrer Überzeugungskraft eingebüßt.¹⁹ Wie auch immer der schillernde Begriff der „Organisierten Kriminalität“ definiert wird²⁰ – den Tätern geht es dabei um rasche und möglichst große Gewinne, nicht aber um eine Infragestellung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Der Begriff „Verfassungsschutz“ für eine Behörde, die zusätzlich zur Polizei die Organisierte Kriminalität ausforscht, ist mithin Etikettenschwindel.

Weit gravierender ist aber die faktische Preisgabe des Trennungsgebots für Polizei und Geheimdienste, wie es von den Westalliierten 1949 festgelegt wurde.²¹ Dieses mit Verfassungsrang auch heute noch geltende Gebot betrifft nicht nur die rein organisatorische Trennung, sondern bezieht sich auch auf die unterschiedliche Aufgabenstellung sowie die unterschiedlichen Eingriffs- und Überwachungsbefugnisse von Polizei und Geheimdiensten. Mit dieser Kompetenzabgrenzung soll Machthemmung bewirkt und Machtmissbrauch vermieden werden. Der rechts-

¹⁹ Koch, M.: Überwachung der Organisierten Kriminalität durch den bayerischen Verfassungsschutz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1995, H. 1, S. 24-28; Liskens, H.: Vorfeldeingriffe im Bereich der „Organisierten Kriminalität“, in: ZRP 1994, H. 7, S. 264-270

²⁰ Gehört dazu – diese Frage sei hier erlaubt – auch der in großem Stil betriebene illegale Transfer von Parteifinanzien, wie er von bekannten Politikern (offenbar ohne Unrechtsbewusstsein) betrieben wurde? Und wie ist es mit den jüngst aufgedeckten Korruptionsfällen?

²¹ s. dazu die Beiträge von R. Gössner und E. Schwan, in: Gössner, R. (Hg.): Mythos Sicherheit, Baden-Baden 1995 sowie Kutscha, M.: Die Aktualität des Trennungsgebots für Polizei und Verfassungsschutz, in: ZRP 1986, H. 8, S. 194-198

staatliche Kern des Trennungsgebots lässt sich mithin auch so kennzeichnen: „Wer (fast) alles weiß, soll nicht alles dürfen; und wer (fast) alles darf, soll nicht alles wissen.“²²

Mit der Aufgabenerweiterung für den Verfassungsschutz bildet sich im Ergebnis ein funktionaler Fahndungsverbund zwischen Polizei und Verfassungsschutz heraus, der den rechtsstaatlichen Impetus des Trennungsgebots nachgerade zu Makulatur werden lässt.

Ein kurzes Fazit

Die Notwendigkeit des Gesetzesnovelle wurde u.a. damit begründet, dass durch die Einarbeitung der Ergebnisse der jüngeren Verfassungsrechtsprechung ein höheres datenschutzrechtliches Niveau erreicht werden sollte. Abgesehen von einigen marginalen Verbesserungen sind die Neuregelungen jedoch eher durch Ignoranz gegenüber dieser Verfassungsjudikatur geprägt.

Zur Legitimation des Entwurfs werden völlig heterogene Konfliktfelder – von Staatsschutzdelikten über Geiselnahmen, die Betäubungsmittel- und die organisierte Kriminalität, die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung bis zur „Ausbreitung des Extremismus“ – ins Feld geführt – wenig überzeugend angesichts der Polizeilichen Kriminalstatistik 2001, die für Thüringen gerade einmal sieben Ermittlungsverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität ausweist und Geiselnahmen „wegen geringfügiger Fallzahlen“ erst gar nicht anführt. Auch extremistische Straftaten seien deutlich zurückgegangen.²³ Konkrete Belege, warum die angeblichen Defizite in diesen Bereichen gerade durch die exorbitante Ausweitung „verdeckter“ Grundrechtseingriffe durch Polizei und Verfassungsschutz behoben werden sollen, gibt es nicht.

Auf jeden Fall wird offenbar die Stimmung in der Bevölkerung nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 gezielt ausgenutzt, um lange gehegte Pläne von Akteuren der Sicherheitsbehörden endlich gesetzgeberisch umsetzen und für Thüringen damit eine (zweifelhafte) Spitzenstellung gegenüber anderen Bundesländern im *security benchmarking* erringen zu können. Auf der Strecke bleibt dabei freilich der Schutz,

²² vgl. auch Lisken, H.: Polizei im Verfassungsgefüge, in: ders.; Denninger, E.: Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., München 2001, S. 58-134 (Rdnr. C 126 ff.)

²³ PKS-Thüringen 2001 s.u. www.polizei.thueringen.de/lka/pks/pks2001.pdf

wie ihn die Grundrechte unserer Verfassung gerade auch gegenüber einer Durchleuchtung und Ausforschung der Privatsphäre durch staatliche Behörden gewährleisten sollen. Mit der Gesetzesnovelle werden weit reichende Befugnisse, die ursprünglich für Ausnahmesituationen erdacht waren, mehr und mehr Eingang in die polizeiliche Alltagsroutine finden. Damit wird der Ausnahmezustand zur Regel erhoben – zumindest nach den gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten.

Man hüte sich dabei vor der Illusion, diese Eingriffsmaßnahmen würden ja nur Kriminelle treffen.²⁴ Gerade wegen ihrer Heimlichkeit, aber auch wegen der häufig nur vagen und unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen werden von solchen Maßnahmen zwangsläufig viele unbescholtene BürgerInnen betroffen sein. Dies gilt für die künftig nahezu uferlose Rasterfahndung, aber auch für so gravierende Grundrechtseingriffe wie den Lauschangriff auf Wohnungen. Schon vor Jahren äußerte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz die berechtigte Befürchtung, dass heimliche Lauschangriffe „in der überwiegenden Mehrzahl doch unschuldige Bürger“ treffen würden.²⁵

Der untaugliche Versuch, durch die Preisgabe grundrechtlicher Freiheit ein höheres Maß an Sicherheit zu erkaufen, wird einen hohen, für die demokratische Zivilgesellschaft existenzbedrohenden Preis fordern: Er wird letztlich mit dem Verlust sowohl von Freiheit als auch von staatsbürgerlicher Sicherheit bezahlt werden müssen.

Martin Kutscha ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin und Bundesvorsitzender der Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen e.V. (VDJ).

²⁴ vgl. Weßlau, E.: Waffengleichheit mit dem „Organisierten Verbrechen“, in: Kritische Vierteljahresschrift 1997, H. 3, S. 238-247(242); Kutscha, M.: Verfassungsprobleme des Polizeirechts in den neuen Bundesländern und Berlin, in: NJ 1994, H. 12, S. 545-550 (549f.)

²⁵ Bundesbeauftragter für den Datenschutz: 14. Tätigkeitsbericht 1993, unter 5.1.3

Biometrische Identifizierungssysteme

Auf dem Weg zur automatischen Überwachung

von Martina Kant und Heiner Busch

In Ausweispapiere und Visa sollen biometrische Daten eingetragen werden. So sieht es das Anfang des Jahres in Kraft getretene „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ vor. Verfahren zur automatisierten Wiedererkennung körperlicher oder verhaltensspezifischer Merkmale haben nach dem 11. September verstärkt Konjunktur, obwohl keines der Systeme bisher technisch ausgereift ist.

Personen anhand unveränderlicher körperlicher Merkmale zu identifizieren, gehört seit langem zum Geschäft der Polizeibehörden. Die Vermessung von Körper und Kopf, die Anthropometrie bzw. Bertillonage (benannt nach ihrem Erfinder, dem französischen Arzt Auguste Bertillon), bildete die Grundlage der ersten Messkartenzentralen, die diverse europäische Polizeien seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts aufbauten. Nur dreißig Jahre später begann die Daktyloskopie den Erkennungsdienst zu revolutionieren. Bereits 1925 verfügten alle Polizeien Europas über Fingerabdruckregister. Diktaturen leisteten sich den „Luxus“, nicht nur Verdächtige und Fremde, sondern gleich die gesamte Bevölkerung zu erfassen: Seit seiner Einführung unter Franco im Jahre 1940 enthält der spanische Personalausweis einen Fingerabdruck.

Im Unterschied zu diesen traditionellen Techniken der Identifizierung geht es bei biometrischen Verfahren um eine automatische Wiedererkennung. Die Identifizierung besorgt nicht mehr ein menschlicher Kontrolleur, der z.B. das Gesicht einer vor ihm stehenden Person mit dem Bild auf dem Ausweis oder dem Fahndungsfoto vergleicht, sondern ein Computer. Er soll nicht nur ein objektives, sondern auch ein schnelles Urteil garantieren. Unterscheiden lässt sich dabei zwischen zwei Arten der Überprüfung. Bei der *Verifikation* werden die aktuellen biometri-

schen Messdaten einer Person mit denen auf einer Chipkarte oder aus einer Referenzdatei verglichen. Es geht darum festzustellen, ob die „vermessene“ Person, die ist, die sie behauptet zu sein. Ein Anwendungsbeispiel wären Personaldokumente mit biometrischen Daten. Bei der *Identifikation* hingegen werden die gemessenen Daten mit denen aller Registrierten verglichen und geprüft, bei welcher Person es die größte Übereinstimmung gibt. Genutzt werden solche Systeme z.B. zur polizeilichen Überwachung und Fahndung.

Für die automatische Wiedererkennung eignen sich grundsätzlich alle Körpermerkmale – selbst die Form der Ohren oder der Körpergeruch. Praktisch kommen jedoch nur Merkmale in Frage, über die erstens im Normalfall alle zu kontrollierenden verfügen, die sich zweitens über Jahre hinweg nicht verändern, die drittens eindeutig sind und sich viertens technisch messen lassen. Die meisten Firmen, die biometrische Verfahren anbieten, setzen daher auf den Finger- oder Handabdruck, die „Geometrie“ des Gesichts oder die Vermessung der Augenirris. Praktisch eingesetzt wurden solche Methoden bisher vor allem von Behörden und in der Privatwirtschaft, um den Zugang zu Gebäuden, Geländen oder Geräten zu sichern: So sind verschiedene biometrische Systeme z.B. bei Zutrittskontrollen in Gefängnissen in den USA, Großbritannien und den Niederlanden im Einsatz, die Räume der Geschäftsführung der Deutschen Bank in Frankfurt/Main werden durch Gesichtserkennung gesichert, und an die Schließfächer der Zuger Kantonal Bank gelangt man erst über einen Abgleich des Fingerabdrucks. Bereits seit Mai 1999 bietet die Bank United of Texas ein Iriserkennungssystem an ihren Geldautomaten an.¹ Auch für den privaten PC- und Handy-Nutzer sind erste Geräte auf dem Markt, die biometrische Merkmale anstelle eines Passwortes oder einer PIN abfragen, wie z.B. die mit einem Fingerabdruck-Scanner ausgestattete ID Mouse oder Mobiltelefone von Siemens.

Automatisierte Grenzkontrolle

Im Rahmen der Grenzabfertigung an internationalen Flughäfen wird Biometrie schon seit Anfang der 90er Jahre genutzt. Im Mai 1993 startete

¹ zahlreiche Beispiele mit weiteren Nachweisen bei Petermann, Th.; Sauter, A.: Biometrische Identifikationssysteme. Sachstandsbericht (Arbeitsbericht Nr. 76 des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag), Berlin 2002, S. 62 ff.

am New Yorker John-F.-Kennedy-Flughafen und im kanadischen Toronto das Pilotprojekt INSPASS, das zur vereinfachten Abfertigung von Vielfliegern ein Handerkennungssystem einsetzt. Auf einer „Mitgliedskarte“ werden die biometrischen Daten gespeichert und beim Einchecken automatisch mit dem Handabdruck des/der Reisenden verglichen. Mittlerweile nehmen neun US-amerikanische Flughäfen und 37.000 aktive BenutzerInnen an INSPASS teil. Ähnliche Systeme sind an den Flughäfen Tel Aviv und Singapur (hier Fingerabdruck) in Betrieb.² Auch der Bundesgrenzschutz (BGS) hegte schon 1993 Pläne, als „Service-Einrichtung“ eine automatisierte Grenzkontrolle mittels Finger- und Handabdruck auf freiwilliger Basis für vielfliegende EG-Staatsangehörige anzubieten. Anders als bei den ausländischen Modellen sollten hierbei jedoch die biometrischen Daten in einer zentralen Datei beim BGS gespeichert werden; beim Einchecken zu Flügen mit Zielen außerhalb des Schengener Gebiets sollte zudem eine Abfrage der polizeilichen Fahndungsdaten in INPOL erfolgen.³ 1995 begann der Testlauf am Flughafen Frankfurt am Main. Konkretes ist daraus nie geworden. Ungeklärte Sicherheitsrisiken, Fragen des Datenschutzes und vor allem der Kostenübernahme bedeuteten das Ende des Pilotprojektes. Seitdem hüllt sich das Bundesinnenministerium in Schweigen und hat sich, so die Grenzschutzdirektion, „jede weitere Auskunft dazu verbeten“.⁴

Die ersten Tests mit Iris-Scannern finden seit Oktober 2001 am Amsterdamer Flughafen Schiphol und seit Februar dieses Jahres am Londoner Flughafen Heathrow statt.⁵ EU-BürgerInnen, die bereit sind, 99 EUR für die Iris-Erfassung auf einer Chipkarte zu bezahlen, können am sog. Privium-Programm des niederländischen Flughafens teilnehmen. Gekördert werden sollen sie mit reservierten Parkplätzen und Komfort-Check-In.

Bislang rechtfertigten Immigrationsbehörden und Luftfahrtgesellschaften den Einsatz biometrischer Verfahren mit einem vermeintlichen

2 s. www.wi3.uni-erlangen.de/forschung/doktorandenkolloquien/doktoranden_12_4_02/Biometrie_am_Flughafen.ppt

3 Bundesgrenzschutz, Grenzschutzdirektion: Funktion und Verfahren der automatisierten Grenzkontrolle sowie Stand ihrer Einführung, Koblenz 1993

4 zit.n. Die Zeit v. 6.11.2001, www.zeit.de/2001/46/Reisen/reisebrief1_011107.html

5 Schiphol Group: Pressemitteilung v. 23.10.2001, www.schiphol.nl; British Airports Authority: Pressemitteilung v. 8.2.2002, www.baa.co.uk/doc/50b5ecb8603304c180256b5a005d2229_frame.html

Zuwachs an Bequemlichkeit. Spätestens seit dem 11. September stehen jedoch Sicherheitsaspekte im Vordergrund. Und auch von einer *freiwilligen* Erfassung biometrischer Merkmale ist keine Rede mehr.

Biometrische Daten in Ausweisen und Visa

„In Amerika sollen bald schon schärfere Einreisebestimmungen gelten“, berichtete die Neue Zürcher Zeitung am 11. Mai 2002. Ein entsprechendes Gesetz – eine Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 – sei mittlerweile von beiden Kammern des US-Kongresses verabschiedet, werde aber vermutlich erst im Oktober 2003 in Kraft treten. Es „verlangt für die visafreie Einreise aus europäischen Ländern einen Pass, der maschinenlesbar ist und auf dem biometrische Daten des Trägers gespeichert sind.“ Anderenfalls müssten Reisende ein Visum beantragen, das ihre biometrischen Daten enthält. Diese Daten würden dann auch in den USA gespeichert.⁶

Überlegungen, biometrische Verfahren für Pässe und andere Ausweispapiere zu nutzen, werden allerdings nicht erst seit dieser manifesten Drohung aus den USA angestellt. „Einzelne europäische Staaten prüfen bereits heute die Aufnahme gewisser biometrischer Daten (in Ausweise), die nächste Generation von maschinenlesbaren Reisedokumenten wird höchstwahrscheinlich solche Daten enthalten“, hieß es in den Erläuterungen zum Vorentwurf eines Ausweisgesetzes, den das schweizerische Justizministerium (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, EJPD) im Oktober 1999 vorlegte.⁷ Eine Facharbeitsgruppe der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), eine Sonderorganisation der UNO, werde dies „vorschlagen, wobei sie einzelne Techniken als zukunftsweisend befürwortet, andere (weil diskriminierend wirkend oder zu kompliziert in der Anwendung) ablehnt.“

Seit Mitte der 90er Jahre propagiert die ICAO die Aufnahme biometrischer Daten in Pässe und Visa. Der zuständigen Facharbeitsgruppe, der „Technical Advisory Group on Machine Readable Travel Documents“ (TAG-MRTD) gehören dreizehn Staaten an, darunter die USA sowie die EU-Staaten Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Schweden und Deutschland. Interpol hat Beobachterstatus. Die TAG-MRTD startete

⁶ Jusletter v. 11.3.2002, www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.jsp?ArticleNr=1583&Language=1

⁷ s. <http://internet.bap.admin.ch/d/themen/ausweise/gesetzd.pdf>

1999 eine Studie, um die verschiedensten auf dem Markt befindlichen biometrischen Verfahren zu testen. Konkrete Ergebnisse scheinen allerdings noch nicht vorzuliegen. Das ICAO-Papier über „Sicherheitsstandards“ enthält zwar detaillierte Vorgaben über Druckverfahren, Farbgestaltung etc., hinsichtlich biometrischer Daten blieb es bisher jedoch bei einer allgemeinen knappen Empfehlung.⁸

Das schweizerische Justizministerium hielt 1999 die Entscheidung über biometrische Daten für verfrüht. Auf eine entsprechende Rechtsgrundlage in dem am 22. Juni 2001 vom Parlament verabschiedeten Ausweisgesetz wurde verzichtet. Der neue Schweizerpass, der ab Januar 2003 ausgegeben wird, kann allerdings mit einem „Speicherchip“ nachgerüstet werden. Auch die Nachrüstung des Gesetzes hält man beim EJPD für unproblematisch.⁹ Der rechtliche Einstieg in die Biometrie soll mit dem neuen Ausländergesetz erfolgen. Der 11. September habe „das Bedürfnis nach einheitlichen und sicheren Kontrollverfahren“ verstärkt, heißt es in der „Botschaft“ zu dem am 8. März 2002 vorgelegten Gesetzesentwurf. Dessen Art. 97 ist eine Blankovollmacht: „Zur Feststellung der Identität einer Ausländerin oder eines Ausländers können die zuständigen Behörden bei der Prüfung der Einsreisevoraussetzungen sowie bei ausländerrechtlichen Verfahren die Erhebung biometrischer Daten und die Erstellung von Fotografien anordnen.“ Die Daten können „in digitalisierter maschinenlesbarer Form“ in Visa und in dem bei der Vergabe der Aufenthaltsbewilligung ausgestellten „Ausländerausweis“ eingetragen werden. Welche Daten das sein sollen, weiß man noch nicht. „Breit erprobte Technologien und insbesondere international verbindliche Standards“ – so die Begründung – fehlten bisher, man habe bewusst eine „offene Formulierung“ gewählt.¹⁰

Durch das bundesdeutsche „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ werden ebenfalls AusländerInnen zu Testobjekten für biometrische Verfahren. Zwar können auch die Reisepässe und Personalausweise der Deutschen

⁸ ICAO-Press Release 4/95, Mai 1995; ICAO: Executive Summary of the Technical report on ICAO Work on Selection and Testing of a Biometric Technology for Identity Confirmation with Machine Readable Travel Documents, Februar 2002 s.u. http://www.icao.int/icao/en/atb/fal/mrtd/biometric_tech.htm; ICAO Technical Report – Security Standards for Machine Readable Travel Documents, o.J. http://www.icao.int/icao/en/atb/fal/mrtd/Tech_Report.pdf

⁹ Neue Zürcher Zeitung v. 11.5.2002

¹⁰ vgl. www.bfa.admin.ch/rechtsgrundlagen/aktuell/auslaendergesetz/index_d.asp

künftig biometrische Merkmale von Fingern, Händen oder Gesicht enthalten. Für Aufenthaltsgenehmigungen und Ausweisersatzpapiere wird das Bundesministerium des Innern jedoch einfach per Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festlegen, welche biometrischen Daten erfasst werden und wie damit verfahren wird. Für Biometrie in Personalpapieren der Deutschen ist hingegen ein Gesetz erforderlich. Welche biometrischen Daten es sein werden, weiß man auch in Deutschland noch nicht (ausgeschlossen scheint jedenfalls nach der jetzigen Gesetzesformulierung – „Finger“, „Hände“, „Gesicht“ – die Iriserkennung). Die erforderlichen Rechtsvorschriften liegen noch nicht einmal im Entwurf vor.¹¹ Nachdem in aller Eile das Schily-Paket Ende letzten Jahres durch den Bundestag gejagt worden war, stellte die Bundesregierung im April fest, dass der gegenwärtige Forschungs- und Entwicklungsstand bei biometrischen Anwendungen einen kurzfristigen Einsatz gar nicht zulässt. „Verlässliche Aussagen, Feldversuche und erfolgreich durchgeführte Projekte in der Größenordnung des Einsatzes für deutsche Pässe und Personaldokumente (70 Millionen Nutzer) existieren nicht,“ musste die Bundesregierung zugeben.¹² Auch die im April 1999 vom Bundeskriminalamt (BKA) und Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik initiierte BioIS-Studie, in der elf in Deutschland auf dem Markt befindliche biometrische Identifikationssysteme auf ihre Alltagstauglichkeit untersucht wurden, brachte hierfür keine verwertbaren Ergebnisse: Zum einen nahmen daran lediglich 40 Testpersonen teil, zum anderen fielen neun der elf getesteten Systeme durch.¹³

Bis also Finger-, Handabdruck oder Gesichtsgeometrie flächendeckend in Ausweisen vorgeschrieben sind, werden Jahre mit großangelegten Anwendungsversuchen und Pilotprojekten vergehen. Einen Alleingang ohne Abstimmung im EU-Rahmen wird Deutschland ohnehin nicht unternehmen. Die EU-Kommission hat bereits ein Arbeitspapier zur Sicherheit von Reisedokumenten vorgelegt, das sich für die Verwendung von biometrischen Verfahren ausspricht.¹⁴ In einem Vorschlag des EU-Rates für einen „Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Migration und

¹¹ BT-Drs. 14/8839 v. 22.4.2002, S. 4

¹² ebd., S. 3

¹³ Die englische Fassung des öffentlichen Abschlussberichts der Technischen Studie ist zu finden unter: <http://homepage.ntlworld.com/avanti/bsi2.pdf>. Weder BSI noch BKA haben Ergebnisse der Studie auf ihren Internet-Seiten veröffentlicht.

¹⁴ BT-Drs. 14/8839 v. 22.4.2002, S. 5

des Menschenhandels“ sind auf Initiative Deutschlands ebenfalls biometrische Daten in Visa und ihre Speicherung in dem geplanten Visa-Informationssystem VIS vorgesehen. Aber auch hier hält sich der Rat angesichts fehlender Durchführbarkeitsstudien zurück und will Biometrie lediglich „eventuell“ und „mittelfristig“, d.h. innerhalb von drei Jahren einsetzen.¹⁵

Biometrische Referenzdateien und Zweckbindung

Wenigstens für deutsche Personalausweis- und Passinhaber wird nach Protesten von Bürgerrechtsgruppen und DatenschützerInnen keine bundesweite Referenzdatei mit biometrischen Merkmalen eingerichtet. Auch schreibt das Gesetz vor, dass die biometrischen Daten nur zur Echtheitsüberprüfung des Dokuments und zur Identitätsüberprüfung des Ausweisinhabers genutzt werden dürfen (im Sinne der Verifikation). Eine Referenzdatei ist dafür auch nicht erforderlich. Die Nutzung für erkennungsdienstliche Zwecke zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung ist damit ausgeschlossen. Möglich bleiben dennoch lokale oder Länderregister mit biometrischen Daten, da bei der Antragstellung in den Meldebehörden die Anträge aufbewahrt werden. Eine länderübergreifende Vernetzung solcher lokaler Register wurde in den Gesetzesberatungen jedoch explizit ausgeschlossen.¹⁶

Für AusländerInnen gilt der ausdrückliche Verzicht auf eine Referenzdatei nicht. Zudem können zur „Identitätssicherung“ ihre Sprachprofile aufgezeichnet und gespeichert werden. Asylsuchende werden ohnehin schon generell in der zentralen Fingerabdruckdatei (AFIS) erfasst; diese Daten werden nun auch automatisch mit dem polizeilichen Tatortspurenbestand des BKA abgeglichen.¹⁷ Auf eine Zweckbindung für die Nutzung biometrischer Daten von AusländerInnen hat der Gesetzgeber gleich ganz verzichtet. Er hat damit die Möglichkeit geschaffen, polizeilich vielfältig nutzbare Vorratsdatensammlungen anzulegen.

Am Verbot einer Biometrie-Datei für die deutsche Bevölkerung wird bereits kräftig gerüttelt. Zu groß sind die Begehrlichkeiten auf Seiten der Polizeien und Innenministerien. Bei der Expertenanhörung zum Terro-

¹⁵ EU-Ratsdok. 5867/02 v. 1.2.2002; 6621/1/02 REV 1 v. 27.2.2002

¹⁶ vgl. Petermann; Sauter a.a.O. (Fn. 1), S. 96

¹⁷ BT-Drs. 14/7386 (neu) v. 8.11.2001, S. 36

rismusbekämpfungsgesetz wünschte sich der Präsident des bayerischen Landeskriminalamtes, Heinz Haumer, ein bundesweites Fingerabdruckregister, denn „wenn Sie den Fingerabdruck nur in das Pass- oder Ausweispapier nehmen, dann ist es weitgehend wertlos.“¹⁸ „Doppelidentitäten“ könnten nur durch eine zentrale Referenzdatei verhindert werden. Sind erst einmal Referenzdaten von Finger-, Handabdrücken oder der Gesichtsgeometrie vorhanden, wird das polizeiliche Verlangen, sie zur Spurenidentifikation und zu Fahndungszwecken zu nutzen, nicht mehr aufzuhalten sein.

Ein wissenschaftliches Fundament und technische Reife beim Einsatz biometrischer Identifizierungssysteme benötigt das Bayerische Innenministerium offenkundig nicht. Um wenigstens die bayerische Bevölkerung vor „reisenden Straftätern“ und „islamisch-fundamentalistischen Extremisten“ zu schützen, präsentierte Innenminister Günther Beckstein Ende Juli 2002 im Alleingang eine „biometrische Gesichtsfeldererkennung“, die zunächst als 3-monatiges Pilotprojekt an den Grenzübergängen Nürnberg-Flughafen und Waidhaus zum Einsatz kommen soll. Hegt der Grenzbeamte Zweifel, dass das Passfoto mit dem Reisenden übereinstimmt, wird das Foto eingescannt und die Person digital fotografiert. Eine Gesichtserkennungs-Software vergleicht die Bilder und trifft eine Wahrscheinlichkeitsaussage, ob Passbild und Person identisch sind. Wenn der Versuch erfolgreich verläuft, hofft Beckstein, Gesichtserkennungssysteme mit „bestehenden oder künftigen Bilddatenbanken“ verknüpfen zu können¹⁹ – ein im Augenblick wegen der Zweckbindung noch gesetzeswidriger Einsatz.

Videoüberwachung + Biometrie = totale Überwachung?

Eine weitere Variante biometrischer Anwendungen mit weitreichendem Überwachungspotential ist die Koppelung von Videoüberwachung mit Gesichtserkennungssystemen. Damit ist es theoretisch möglich, eine Person aus einer beliebigen Anzahl von Menschen zu identifizieren, sofern ihr Bild in einer Referenzdatenbank gespeichert ist.

Das „intelligente Videoüberwachungssystem“ ZN-SmartEye sei in der Lage, so wirbt der Bochumer Hersteller ZN Vision Technologies, „die

¹⁸ BT-Innenausschuss, Protokoll der 78. Sitzung v. 30.11.2001, S. 76

¹⁹ Bayerisches Staatsministerium des Innern: Pressemitteilung 436/02 v. 31.7.2002

Bilder von Besuchern im Stadion oder bereits an Verkehrsknotenpunkten wie Bahnhöfen in Echtzeit mit einer Datenbank abzugleichen und potentielle Ruhestörer, z.B. polizeilich registrierte Hooligans, im voraus herauszufiltern“.²⁰ Welchen Zwecken eine derartige Überwachung dienen kann, zeigt ein Beispiel aus Tampa, Florida. Dort kam es im Februar 2001 zum Eklat mit Bürgerrechtsgruppen und Datenschützern, als während des US-amerikanischen Football-Endspiels alle 75.000 Zuschauer ohne ihr Wissen am Eingang des Stadions von 20 Videokameras gefilmt und ihre Bilder anschließend mit der Straftäterdatei abgeglichen wurden. Magere Erkenntnis war, dass sich 19 Personen im Stadion aufhielten, die in der Vergangenheit schon einmal wegen kleinerer Delikte mit dem Gesetz in Konflikt geraten waren.²¹ Als technischer Fehlschlag erwies sich das biometrische Überwachungssystem FaceIT der Firma Visionics, das im Sommer 2001 ebenfalls in Tampa zur Videoüberwachung eines ganzen Stadtviertels eingesetzt wurde. In einem Bericht kritisierte die American Civil Liberties Union, dass das System kein einziges Gesicht jemals korrekt erkannt habe, vielmehr habe es viele falsche Identifizierungen gegeben, z.B. sei das Geschlecht verwechselt worden. Die Bilddatenbank umfasste zudem nicht nur von der Polizei Gesuchte, sondern auch Personen, die der Polizei „wertvolle Informationen“ geben könnten oder die vorbestraft waren. Nach sechs Wochen sei die Überwachung abgebrochen worden.²² Kernproblem dieser Technologie ist jedoch nicht, ob und wie effizient sie im Augenblick funktioniert, sondern das Ausmaß von Überwachung, das sie (zukünftig) ermöglicht. Bei einer genügend großen Kameradichte ließen sich Bewegungsprofile einzelner Personen erstellen, aber auch unliebsame Besucher aus Einkaufszentren, Clubs etc. ausschließen.

Bislang werden derartige Gesichtserkennungssysteme – mitunter heimlich – zur Fahndung auf Flughäfen eingesetzt, wie z.B. in Charlotte, Fresno und St. Petersburg-Clearwater (USA) oder in Keflavik (Island).²³ Ein Pilotprojekt auf dem Flughafen Zürich-Kloten richtet sich vor allem

²⁰ www.bundesdruckerei.de/de/presse/2001/p10-10_1_2001.html

²¹ s. www.heise.de/newsticker/data/prak3-01.02.01-001/default.shtml; eingesetzt wurde die Software FaceFINDER von Viisage Technology

²² Stanley, J; Steinhardt, B.: Drawing a Blank. The failure of facial recognition technology in Tampa, Florida (ACLU Special Report v. 3.1.2002), www.aclu.org/issues/privacy/drawing_blank.pdf

²³ Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 1.8.2002

gegen die „passengers fallen from sky“, Personen, die die Einreisebedingungen nicht erfüllen, bei denen die Flughafenpolizei aber nicht weiß, mit welchem Flug sie angekommen sind und welche Fluggesellschaft dementsprechend für ihren Rücktransport verpflichtet ist. Ab August sollen nun sämtliche Personen, die aus einem afrikanischen Land ankommen, beim Aussteigen aus dem Flugzeug von einer Videokamera gefilmt werden. Ein an die Kamera gekoppelter Rechner vermisst automatisch das aufgenommene Gesicht (Nasenlänge, Augenabstand etc.) und speichert den Datensatz für maximal 30 Tage – „anonym unter einer Nummer“, wie Ulrich Neracher, Chef der Spezialabteilung der Zürcher Flughafenpolizei betont. „Wenn die betreffende Person eventuell einige Tage später aus dem Transitbereich einreisen will, können wir ein zweites Videobild aufnehmen. Der Rechner kann uns dann sagen, die Person X. kam am Dienstag mit dem Flug aus Lagos an.“ Die Rechtsgrundlage für das Projekt soll in Art. 98 des Ausländergesetzes geschaffen werden. Die eingesetzte Software FaceSnap stammt von der Bochumer Firma C-Vis, die wie ihre Konkurrentin ZN Vision „Ausgründungen“ der Universität Bochum sind und ihren Sitz nach wie vor auf dem Campus haben.²⁴

Fazit

Welches Ausmaß an Überwachung und Kontrolle mit biometrischen Systemen möglich ist, lässt sich bereits heute erkennen, auch wenn viele Anwendungen technisch noch nicht ausgereift und flächendeckend noch nicht einsetzbar sind. Die Abwehr des internationalen Terrorismus liefert auch hierbei wieder nur den Vorwand, Bürgerrechte zurechtzustutzen. Die Herstellerfirmen biometrischer Verfahren sind dabei willfährige Gehilfen und werben bereits hochglänzend mit dem Einsatz ihrer Technik gegen unerwünschte MigrantInnen, Hooligans und internationale DemoteilnehmerInnen.

Martina Kant ist Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/ CILIP.

²⁴ Wochenzeitung (WoZ) v. 9.5. 2002; Der Spiegel v. 1.7.2002; Tagesanzeiger v. 5.7.2002

Inland aktuell

Informationsfreiheitsgesetze

Gut ein Jahr lang wurde zwischen den Bundesministerien, Lobbyisten und den Regierungsfractionen um das in der rot-grünen Regierungserklärung versprochene Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gerungen. Nachdem im April ein überarbeiteter Gesetzentwurf bekannt geworden war, der den Einwänden der Transparenz-Gegner weitgehend folgte, erklärten Politiker der Grünen Anfang Juni das Vorhaben für vorerst gescheitert. Der Entwurf hatte die Ausnahmen vom Prinzip der Informationsfreiheit erheblich erweitert (vor allem in den Bereichen des Verteidigungs- und Wirtschaftsministeriums und der Geheimdienste); außerdem beharrte der Finanzminister auf „kostendeckenden“ Gebühren. Mit der Hoffnung auf einen erneuten Versuch in der nächsten Legislaturperiode tröstete sich der SPD-Politiker Jörg Tauss mit dem Satz: „Besser kein Gesetz als ein schlechtes.“ Unter diesem Motto könnte der Bundestag wohl seine gesamte Gesetzgebungstätigkeit einstellen. Zudem ist kaum ersichtlich, warum dem neuen Bundestag etwas gelingen soll, was der gegenwärtige sich nicht traute. Obwohl die „Aktion Transparente Verwaltung“ offenkundig von einem Scientology-Aktivisten betrieben wird, taugt deren Homepage immerhin zu einem Überblick über die IFG-Gesetzgebung in Bund und Ländern: www.transparente-verwaltung.de.

Auf welch tönernen Füßen die Ablehnung der Informationsfreiheit steht, zeigt eine verdienstvolle Erhebung des Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein. Mit der schriftlichen Befragung von insgesamt 372 Behörden sollten die Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Landes, das seit Februar 2002 in Kraft ist, bilanziert werden. Die Antworten von 357 Behörden ergab folgendes Bild: Insgesamt wurden in den ersten beiden Jahren 1.150 Anträge auf Informationszugang gestellt; daneben meldeten die Behörden weitere 940 Informationswünsche der BürgerInnen, die sich nicht ausdrücklich auf das IFG berufen hatten. Die Anfragen bezogen sich auf eine breite Themenpalette; im kommunalen Bereich galt das meiste Interesse dem Baurecht. In 88 % aller Anfragen wurde der gewünschte Informationszugang

gewährt. In lediglich 4 % der Fälle wurde die Information komplett verweigert – wobei dies in fast 40 % damit begründet wurde, dass die Informationen nicht vorhanden waren. 90 % aller Anfragen wurden von den Behörden innerhalb von sieben Tagen beantwortet. Auch hinsichtlich der Kostenerstattung verhielten sich die Behörden bürgerfreundlich, da nur in wenigen Fällen überhaupt Gebühren oder Kopierkosten erhoben wurden. Alle Ergebnisse der Erhebung sind im Internet verfügbar unter: www.datenschutzzentrum.de/download/ifgerh.pdf.

IMSI-Catcher durch die Hintertür

Noch im letzten Heft hat CILIP über die fehlende Rechtsgrundlage für den Einsatz des sogenannten „IMSI-Catchers“ für die Strafverfolgung berichtet.¹ Nachdem der Bundesgesetzgeber bereits im Terrorismusbekämpfungsgesetz, das am 1.1.2002 in Kraft trat, den IMSI-Catcher für den Verfassungsschutz des Bundes legalisierte, hat die Regierungsmehrheit den Einsatz des Gerätes zur Ortung, Identifizierung und Überwachung von Mobilfunkanschlüssen nun auch in der Strafprozessordnung (StPO) explizit geregelt. Kennzeichnend für den Stil der Gesetzgebung und in der Tradition der in aller Eile zusammengeschriebenen Anti-Terrorismugesetze des letzten Winters, war die Art und Weise, wie diese jüngste Erweiterung vonstatten ging. Denn das Bundesinnenministerium hatte bis zuletzt argumentiert, die bisherigen Regelungen zur Telefonüberwachung deckten auch den Einsatz des IMSI-Catchers ab. Statt eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wurden die neuen Bestimmungen dann in eine bereits in Beratung befindliche Novelle, in der ursprünglich nur die Anordnungscompetenz für DNA-Untersuchungen geregelt werden sollten, eingefügt. „Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit“ sowie „im Interesse einer effektiven Verfolgung schwerwiegender Straftaten“ führt der neue § 100i StPO den IMSI-Catcher nun auch ausdrücklich in das Strafverfolgungsrecht ein.²

Die neuen Bestimmungen erlauben den Einsatz des IMSI-Catchers zu drei Zwecken: Erstens wenn er der Vorbereitung einer Überwachung des Telekommunikationsverkehrs dient, d.h. wenn ein Mobiltelefon über-

¹ Gercke, Björn: Überwachung des Mobilfunkverkehrs, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 71 (1/2002), S. 20-28 (26 ff.)

² BT-Drs. 14/9088 v. 15.5.2002 und BR-Drs. 452/02 v. 31.5.2002

wacht werden soll, die Strafverfolgungsbehörden dessen Geräte- und Kartennummer aber nicht kennen. Zweitens zur vorläufigen Festnahme oder der Ergreifung eines Täters, d.h. hier wird der Catcher zur Ortung von Personen eingesetzt. Und drittens darf das Gerät ebenfalls zur Ermittlung des Aufenthaltsorts eines Täters genutzt werden, wenn dies zur Eigensicherung der eingesetzten Beamten erforderlich ist. Die Ermittlung der Nummern ist an den Straftatenkatalog des § 100a StPO gebunden, dessen Umfang mittlerweile sprichwörtlich uferlos ist. Die beiden Ortungsvarianten sind an die rechtlich unbestimmten „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ gebunden. Garniert werden diese Bestimmungen mit der üblichen Subsidiaritätsrhetorik, etwa derart, dass der IMSI-Catcher nur genutzt werden darf, wenn die Ermittlung des Aufenthaltsortes „auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre“. Das sind Formulierungen, die dem bekannten Muster folgen, durch das rechtliche Entgrenzungen in förmlichen Gesetzen geadelt werden. (beide: Norbert Pütter)

Misshandlungen mit Todesfolge in Köln

Im Anschluss an seine Festnahme wegen aggressiven Verhaltens wurde der 31-jährige Stephan Neisius am 11. Mai 2002 in einem Polizeiwagen und später auf der Kölner Eigelsteinwache von sechs Polizeibeamten schwer misshandelt; nach zweiwöchigem Koma starb der Mann am 24. Mai. Zwei Polizeibeamte sagten aus, als der Streifenwagen zur Wache gekommen sei, sei „Empfangskommando“ gerufen worden – eine dort scheinbar übliche Art, schwierige Zuführungen zur Wache zu benennen. Der an Händen und Füßen gefesselte Neisius sei daraufhin brutal geschlagen, getreten und schließlich an den Füßen durch den Flur in die Zelle geschleift worden.

Das rechtsmedizinische Institut der Universität Köln hat im Mai „ein deutlich geformtes, frisches Hämatom nach Art eines Schuhsohlenabdrucks“ auf der linken Stirnhälfte des Toten diagnostiziert. Dies deutet auf eine massive Gewaltanwendung gegen den Kopf des Verstorbenen hin. Dasselbe Institut bescheinigte im abschließenden rechtsmedizinischen Gutachten am 26. Juni, dass der Tod von Herrn Neisius nicht aufgrund von Gewaltanwendungen eingetreten sei.

Vielmehr habe ein „hypoxischer Hirnschaden“, d.h. ein Hirnschaden als Resultat einer extremen Sauerstoffmangelversorgung des Gehirns, nach

einer „vorausgegangenen Belastungsreaktion mit plötzlichem Herz- und Kreislaufversagen“ zum Tod geführt. Es sei zwar „nicht auszuschließen“, dass die Handlungsweisen der Polizeibeamten den „Stresszustand“ von Herrn N. verstärkt haben könnten, so das Gutachten. Als Grund für die „Belastungssituation“, also für das Herbeiführen eines plötzlichen Herzstillstandes, aufgrund dessen es zu einer so extremen Unterversorgung des Gehirns mit Sauerstoff (Hypoxie) kam, dass ein tödliches Koma folgte, werden aber der Cannabiskonsum des Verstorbenen sowie eine vorhandene Psychose angeführt. Dagegen sprechen medizinische Forschungsergebnisse, die wiederholt bescheinigen, dass Cannabis lediglich die Aufmerksamkeit vermindern und nicht hirnschädigend wirkt. Das Gutachten erweckt den Eindruck der Vertuschung. Eine Psychose gilt in der medizinischen Fachliteratur keinesfalls als Ursache von plötzlichem Herzversagen. Es fragt sich zudem, wie die Rechtsmediziner eine Psychose am Verstorbenen diagnostizieren konnten. Der rechtsmedizinischen Logik folgend wäre Herr N. auch ohne Polizeieinsatz gestorben, wegen Cannabiskonsums.

Die sechs Polizisten wurden vom Dienst suspendiert. Aufgrund des Gutachtens wurden weder Verfahren wegen Todschlags noch wegen Körperverletzung mit Todesfolge eingeleitet. Ermittelt wird gegen 13 Beamte der Wache; insgesamt 11 Schlägern in Uniform wird „nur“ Körperverletzung im Amt zur Last gelegt. Den beiden anderen Beamten, die die Vorgänge beobachtet und angezeigt hatten, wird unterlassene Hilfeleistung vorgeworfen. Einer der suspendierten Polizisten wurde zuvor bereits 12 Mal wegen Körperverletzung und anderer Delikte angezeigt, immer folgenlos. Seine Vorgesetzten stellten ihm wohlwollende Zeugnisse aus. Der ehemalige Leiter der Polizeiinspektion Innenstadt, Jürgen Sengespeik, trägt die Verantwortung für solche Vertuschungen. Seit 1999 gab es 324 Ermittlungsverfahren gegen Polizeibeamte in Köln wegen Verdachts der Körperverletzung, davon 37 in der Eigelsteinwache. Eine von der Bezirksregierung eingesetzte Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass Hinweisen auf „auffällige Beamte“ nicht ausreichend nachgegangen worden sei und dass es positiv bewertet worden sei, wenn Beamte der Wache eher „härter zugreifen“. Sengespeik wurde „zur Strafe“ die Leitung einer anderen Polizeiwache übertragen.

(Marion Knorr)

Meldungen aus Europa

EU-Terror-Liste

Ende letzten Jahres verabschiedete die EU erstmals eine öffentliche Liste derjenigen Personen und Organisationen, gegen die „die zuständigen Behörden gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien“ u.a. strafrechtliche Ermittlungen wegen des Verdachts der Begehung bzw. Unterstützung einer terroristischen Straftat aufgenommen haben. In ihrer ersten Version umfasste die Liste 13 Organisationen und 29 Personen, nach zwei Überarbeitungen sind es nunmehr 31 Organisationen und 35 Personen – acht Araber und 27 Basken. Seit Jahresbeginn waren elf neue baskische Verdächtige aufgenommen und vier – inzwischen festgenommene – gestrichen worden. Eine Person ist ausschließlich wegen ihrer Mitgliedschaft in der baskischen links-nationalistischen Partei Herri Batasuna aufgeführt. Das besondere Interesse der spanischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 zeigt sich auch bei den Organisationen: Neben der ETA sind auch die mittlerweile verbotene Hilfsorganisation für politische Gefangene Gestoras pro-amnestia sowie deren Nachfolgeorganisation Askatasuna aufgelistet.

Insgesamt stammen nur zehn der 31 erfassten Organisationen aus der EU, davon allein sechs aus Nordirland: vier loyalistische Truppen und zwei republikanische Gruppierungen. Die IRA findet sich in der Liste nicht. Unter den 21 Nicht-EU-Gruppierungen sind sieben palästinensische (u.a. die Al-Aksa Märtyrerbrigaden, also der bewaffnete Arm der Fatah, sowie die PFLP), zwei Siedler-Gruppierungen aus Israel (z.B. die Kach), zwei Gruppen aus dem arabischen Raum und zwei aus der Türkei (Dev Sol/DHKPC sowie die PKK, die sich inzwischen in die KADEK aufgelöst hat, die aber – bislang – noch nicht in der EU-Liste auftaucht). Hinzu kommen zwei Sikh-Gruppierungen aus Indien, die rechten Paramilitärs AUC und die linke Guerilla FARC aus Kolumbien, der Leuchtende Pfad aus Peru und die Aum-Sekte aus Japan.

Die Zusammenstellung der „terroristischen Vereinigungen“ lässt kein nachvollziehbares Schema erkennen, sie folgt offenkundig primär politischen Opportunitäten und Partikularinteressen der Mitgliedstaaten.

Großbritannien hat nunmehr vorgeschlagen, die Liste dahingehend zu differenzieren, inwiefern die darin aufgeführten Organisationen an Friedensverhandlungen beteiligt sind bzw. ob sie überhaupt eine Gefahr für die EU darstellen.

Unmittelbar ergeben sich aus der Liste zwei Rechtsfolgen: das Sperren bzw. das Einfrieren wirtschaftlicher Ressourcen sowie die Gewährung „möglichst weitgehender Amtshilfe“ zwischen den Mitgliedstaaten. In einem Gemeinsamen Standpunkt vom 27.12.2001 „über die Bekämpfung des Terrorismus“ versichern sich die EU-Staaten ferner – wenn auch ohne direkten Bezug auf die Terror-Liste –, wirtschaftliche Sanktionen gegen Mitglieder bzw. Mitglieder anwerbende Unterstützer terroristischer Gruppen zu erlassen und diese Personen vor Gericht zu stellen. Die Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten soll optimiert werden. Zudem ist „vor Gewährung des Flüchtlingsstatus sicherzustellen, dass der betreffende Asylbewerber keine terroristischen Handlungen geplant, erleichtert oder sich daran beteiligt hat“. „Das Vorbringen politischer Beweggründe“ dürfe kein Grund dafür sein, „Anträge auf die Auslieferung mutmaßlicher Terroristen abzuweisen.“¹

OK-Abkommen mit Osteuropa

Im Juli 2002 beschloss der Bundestag ein Gesetz zur bilateralen polizeilichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung Organisierter Kriminalität und des Terrorismus mit Litauen und Slowenien.² Darin geht es insbesondere um die operative Durchführung gemeinsamer Maßnahmen und die gegenseitige Übermittlung personenbezogener Daten von Tatbeteiligten, Drahtziehern und Hintermännern (wobei diese Informationen nur an die Justiz- und Polizeibehörden übermittelt und von diesen nur nach Zustimmung der ursprünglich übermittelnden Stellen weitergeleitet werden dürfen). Die Bundesregierung wollte sich mit diesem Gesetz einen Freibrief ausstellen, um künftig – ohne Zustimmung des Bundestags oder Bundesrates – Polizeiabkommen dieser Art, mit jedem Land der Erde abschließen zu können. Dieses Ansinnen wurde gestoppt. Folgender Kompromiss wurde erzielt: Die Bundesregierung kann nun ohne weite-

¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 344/90 und L 344/93 v. 28.12.2001; L160/32 v. 18.6.2002; EU-Ratsdok. 10729/02 v. 11.7.2002

² BT-Drs. 14/9712 v. 3.7.2002

ren Parlamentsbeschluss die zwischen 1994–2002 unterschriebenen Verträge mit Estland, Lettland, Polen und der Russischen Föderation in Kraft setzen, da diese Staaten das Europaratsabkommen zum Datenschutz aus dem Jahr 1981 gezeichnet haben. Der Vertrag mit der Ukraine wird vorläufig nicht ratifiziert.

(beide: Mark Holzberger)

Telekommunikation: Speicherung von Verbindungsdaten

Zwei Jahre lang stritten sich der Rat und das Europäische Parlament (EP) um die Richtlinie „über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre“. Noch bei der ersten Lesung im November 2001 hatte das EP daran festgehalten, dass Anbieterfirmen die bei der Telekommunikation anfallenden Verbindungsdaten nur zur Rechnungslegung aufbewahren dürfen und danach zu löschen haben. Eine Speicherung zu Zwecken der Strafverfolgung oder „nationalen Sicherheit“ und der Zugang von Polizei oder Geheimdiensten sollte ausgeschlossen bleiben. Nachdem die Kommission schon im Dezember einen Rückzieher gemacht hat, ist am 30. Mai 2002 auch das EP umgefallen. Konservative (EVP) und SozialdemokratInnen (SPE) einigten sich auf einen „Kompromiss“, wonach die Mitgliedstaaten per Gesetz die Aufbewahrung und den Datenzugang für Polizei, Strafverfolgungsbehörden und Geheimdienste erlauben können. Die in dem Beschluss enthaltenen Hinweise auf das Gemeinschaftsrecht und die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind praktisch ohne Bedeutung. Da Telekommunikationsfragen anders als Justiz- und Innenpolitik dem „Mitentscheidungsverfahren“ unterliegen, hätte das EP die Wünsche des Rates durchkreuzen können. Es hat die Chance vertan.³

(Heiner Busch)

Ausweitung grenzüberschreitender Observation

Deutsche Hartnäckigkeit zahlt sich offenkundig aus: Im Juni 2002 erzielte der Rat der Innen- und Justizminister der EU eine politische Einigung über einen Vorschlag, den das Bundesinnenministerium (BMI)

³ PE 319.107, S. 6-15; s. zur Vorgeschichte: Bunyan, T.: Was wird aus den Verkehrsdaten, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 71 (1/2002), S. 45-48

bereits 1999 – anlässlich der Überführung der Schengen-Kooperation in die EU-Strukturen – in einem Memorandum an die anderen Mitgliedsstaaten formuliert hatte: die Ausweitung der polizeilichen Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Observation.⁴ Hierzu soll nun Art. 40 des Schengener Durchführungsübereinkommens in zweierlei Hinsicht geändert werden: Zum einen wird der Katalog der Straftaten, aufgrund dessen eine derartige Überwachung erfolgen kann, um sechs Delikte erweitert (darunter die sog. Schleuserkriminalität und Mitgliedschaft und Unterstützung krimineller bzw. terroristischer Vereinigungen).

Zweitens wird der Kreis der Personen vergrößert, denen die Polizei über die Staatsgrenze hinweg hinterher schnüffeln darf. Dies war bislang nur bei Tatverdächtigen zulässig. Nun soll eine Person auch grenzüberschreitend beobachtet werden können, wenn von ihr „anzunehmen ist, dass (sie) zur Identifizierung oder Auffindung [des Tatverdächtigen] führen kann.“ Hierunter fallen nicht nur FreundInnen und Bekannte – im deutschen Polizeijargon „Kontaktpersonen“. Auch Lebens- und Ehepartner, die im Strafprozess ein Auskunftsverweigerungsrecht haben, können von einer solchen Maßnahme betroffen sein. Ein Wermutstropfen aus Sicht des deutschen Innenministeriums: Eine Eilkompetenz – also die Durchführung einer grenzüberschreitenden Observation ohne vorherige Genehmigung des hiervon betroffenen EU-Landes – wird es auch in Zukunft nur für die Observation von Tatverdächtigen geben.

Polizeivertreter erwarten einen weiteren deutlichen Anstieg dieser Form der grenzüberschreitenden Überwachung. Gemäß den Schengen-„Erfahrungsberichten“ des BMI haben sich derartige Observationseinsätze deutscher PolizistInnen bereits von 1997–2000 mehr als verdoppelt (von 48 auf 129). Ob diese Einsätze irgendein messbares Ergebnis für die Aufklärung des zugrunde liegenden Ermittlungsverfahren erbracht haben, weisen die Berichte allerdings nicht aus – ein grundlegendes Defizit bei der statistischen Auswertung verdeckter Polizeimethoden.

Randnotiz: Das seit 1999 konservativ dominierte EP hat sich auch in dieser Frage hinter die Maximalforderungen aus Berlin gestellt.⁵
(Mark Holzberger)

⁴ Sch/I (99) 20 rev. 2 v. 22.4.1999, s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 65 (1/2000), S. 87

⁵ EU-Ratsdok. 11896/01 v. 25.9.2001; 5404/02 v. 21.1.2002; 7925/02 v. 15.4.2002, 9620/02 v. 13.6.2002

Chronologie

zusammengestellt von Marion Knorr

März 2002

01.03.: **Beschuldigter im RZ-Prozess frei:** Der Haftbefehl gegen den ehemaligen Hausmeister des Berliner Kulturzentrums Mehringhof, Axel Haug, wird am 28.2. vom Berliner Kammergericht außer Vollzug gesetzt. Haug gesteht Unterstützungsleistungen für die Revolutionären Zellen (RZ) ein, verneint aber das Vorhandensein von Waffendepots im Mehringhof. Am 8.5. wird mit Harald Glöde der letzte von insgesamt fünf Angeklagten freigelassen.

Hohe Haftstrafen für junge Neonazis: Wegen versuchten Totschlags und gefährlicher Körperverletzung verhängt die Jugendkammer München gegen fünf Angeklagte im Alter von 18 bis 25 Jahren Strafen in Höhe von 15 Monaten bis 6 Jahren. Die Männer hatten im Januar vergangenen Jahres den Griechen Artemios T. vor einem Lokal brutal zusammengeschlagen.

02.03.: **Polizei stellt Nazi-GegnerInnen Rechnung:** Es wird bekannt, dass DemonstrantInnen, die am 1.5.2001 in Frankfurt a.M. gegen einen Neo-Nazi-Aufmarsch protestiert hatten, von der Polizei Gebührenbescheide wegen „Nichtbefolgung von Platzverweisen“ erhalten haben. Die Polizei rechnet „Transport und Ingewahrsamnahme“ mit 56 EUR ab.

Neue Panne bei NPD-Verbotsverfahren: Das Bayerische Innenministerium gibt zu, dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) den Kontakt des Verfassungsschutzes zu einem vom Gericht geladenen NPD-Funktionär verschwiegen zu haben. Die Antragsteller Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat hatten zuvor dem Gericht versichert, sämtliche Kontakte zwischen den 14 geladenen NPD-Funktionären und dem Verfassungsschutz mitgeteilt zu haben.

06.03.: **Ermittlungen nach Terroranschlägen in den USA:** Nach Auskunft des Bundeskriminalamts (BKA) sind in Deutschland 450 Beamte einer Sonderkommission (Soko USA) auf der Suche nach Spuren

des islamistischen Al-Qaida-Netzwerks; 27 Verfahren laufen beim BKA. Am 1.4. wird bekannt, dass das BKA 88 zusätzliche Fahnder bekommt.

Polizeilicher Todesschuss in Köln: Kölner Polizeibeamte erschießen einen 25-jährigen Mann türkischer Herkunft, nachdem er die Polizeibeamten mit einer Gaspistole bedroht hatte. Der tödliche Schuss trifft die Hauptschlagader im Oberarm. Der Mann wird von vier weiteren Kugeln in Schulterblatt, Arm, Oberschenkel und Gesicht getroffen.

12.03.: **Ausstiegsprojekt erfolgreich:** Ein Jahr nach dem Start wertet das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) das Aussteigerprogramm für Rechtsextremisten als Erfolg. Von 160 „potenziell Ausstiegswilligen“ würden 60 vom Verfassungsschutz „betreut“. Allerdings, so das BfV im April 2002, hätten sich nur wenige Rechtsextreme von der Szene gelöst.

Polizeikessel rechtens: Die Staatsanwaltschaft Essen gibt bekannt, dass sie die Ermittlungen gegen die Dortmunder Polizei, die am 16.12.2000 bei einer Demonstration gegen rechte Gewalt Nazi-GegnerInnen stundenlang eingekesselt hat, eingestellt hat.

13.03.: **Entschädigungen für Opfer rechter Gewalt:** Die Bundesregierung teilt mit, dass im Jahr 2001 151 zumeist ausländische Menschen zwischen 500 und 500.000 DM aus dem Härtefall-Fonds für Opfer rechtsextremistischer Übergriffe erhalten haben.

16.03.: **Anschläge auf Friedhöfe in Berlin:** Auf den Friedhof der Jüdischen Gemeinde in Charlottenburg wird ein Sprengstoffanschlag verübt. In Berlin-Marzahn wird das Grabmahl zum Gedenken an im Zweiten Weltkrieg gefallene sowjetische Soldaten geschändet.

20.03.: **Vermögensstrafe verfassungswidrig:** Das BVerfG hebt nach der Klage eines Haschischdealers die 1992 eingeführte Vermögensstrafe auf. Als Strafe für Organisierte Kriminalität sei das Einziehen von Vermögen zu ungenau geregelt, so das Gericht. (Az.: 2 BvR 794/95)

22.03.: **Bundesrat verabschiedet Zuwanderungsgesetz:** Manfred Stolpe, Ministerpräsident in Brandenburg (SPD), stimmt gegen den Willen seines Innenministers Jörg Schönbohm (CDU) für das neue Gesetz. Hessen und weitere unionsgeführte Länder kündigen aufgrund des geteilten Votums Verfassungsklage an. Am 20.6. wird es von Bundespräsident Johannes Rau ausgefertigt.

Polizeilicher Todesschuss im bayerischen Kreuzwertheim: Bei der Zwangseinweisung in die Psychiatrie greift ein 63-jähriger Mann ei-

nen herbeigerufenen Notarzt und einen Polizisten mit einem Messer an und verletzt beide schwer. Ein weiterer Polizist gibt zwei Schüssen auf den Mann ab und trifft ihn tödlich.

Rasterfahndung vor Gericht: Nach einem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz ist die Rasterfahndung im Bundesland rechtmäßig. (Az.: 12 B 10331/02). Auch in Bremen wird sie vom Verwaltungsgericht in einer am 27.3. veröffentlichten Entscheidung gebilligt. (Az.: 8 V 356/02) Das Berliner Kammergericht gestattet am 22.4. die Rasterfahndung und hebt damit gegensätzliche Beschlüsse des Landgerichts auf. (Az.: 1 W 89-98/02) Hessen bleibt als einziges Bundesland „rasterfrei“.

25.03.: **Hessische CDU-Schwarzgeldaffäre straffrei:** Das Wiesbadener Landgericht setzt das Hauptverfahren gegen den früheren hessischen Landesvorsitzenden und Innenminister Manfred Kanther (CDU) sowie zwei weitere Angeklagte aus. Ihnen war vorgeworfen worden, Anfang der 80er Jahre 20 Millionen DM unbekannter Herkunft auf Auslandskonten transferiert zu haben.

Freispruch nach Schlagstock-Einsatz in Berlin: Ein Gruppenführer der Polizei, der am 1.5.2000 einen Journalisten türkischer Herkunft mit dem Schlagstock ohnmächtig geprügelt hatte, wird aus Mangel an Beweisen freigesprochen.

27.03.: **Rechte Gewalt 2002:** Die Bundesregierung teilt mit, dass in den ersten beiden Monaten dieses Jahres 742 Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund registriert wurden, 66 Personen wurden durch rechte Schläger verletzt. Die Mehrheit der Tatverdächtigen kam aus den alten Bundesländern.

April 2002

02.04.: **Brandanschlag auf Chef der Polizeigewerkschaft:** Es wird bekannt, dass Unbekannte in Hamburg einen Anschlag auf das Auto von Konrad Freiberg, Chef der Gewerkschaft der Polizei (GdP), verübt haben.

05.04.: **Polizeilicher Todesschuss in Düsseldorf:** Ein flüchtender bewaffneter Bankräuber wird während der Verfolgung durch einen Zivilpolizisten erschossen.

12.04.: **LKA gibt Daten von Nazigegnern an NPD weiter:** Es wird bekannt, dass das Berliner Landeskriminalamt (LKA) in mindestens 23

Fällen Personalien an den Bundesgeschäftsführer der NPD weitergegeben hat. Es handelt sich hierbei um die Daten Tatverdächtiger, die NPD-Wahlplakate beschädigt haben sollen.

14.04.: Todesopfer an Brandenburgs Ostgrenze: Nach Angaben von Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) starben zwischen 1993 und 2000 beim versuchten Grenzübertritt 60 Menschen. Damit dementiert der Minister die Zahlen der Berliner „Antirassistischen Initiative (ARI)“, die mehrere hundert Todesfälle im genannten Zeitraum dokumentiert hatte.

17.04.: Prozessbeginn gegen Castor-Gegner in Lüneburg: Gegen vier Mitglieder der Umweltorganisation Robin Wood, die sich im März 2001 aus Protest gegen den Castortransport an Bahnschienen gekettet hatten, wird der Prozess wegen Nötigung und Störung öffentlicher Betriebe eröffnet. Am 22.5. wird eine Geldstrafe von jeweils 525 EUR verhängt.

23.04.: AtomkraftgegnerInnen in Castor-Datei gespeichert: Es wird bekannt, dass das BKA eine „Anti-Atomkraft und Anti-Castor“-Datei führt, in der Personendaten von AtomkraftkritikerInnen gespeichert werden. Die dort enthaltenen Informationen über die Anmeldung von Infoständen oder Mitgliedschaften in atomkritischen Netzwerken stammten zumeist von den Landesbehörden.

Kriminalstatistik „Politisch motivierte Kriminalität“: Laut der Statistik für 2001 ist sowohl die rechtsextremistische als auch linksextremistisch motivierte Kriminalität rückläufig. Insgesamt wurden 5.307 rechte und 4.287 linke Straftaten erfasst. Bei der Gewalt gegen Personen nahmen die rechtsextremistischen Delikte gegenüber dem Vorjahr geringfügig ab, die linksextremistischen zu.

Elf mutmaßliche Islamisten festgenommen: Beamte des BKA, der Länderpolizeien und der Anti-Terror-Einheit GSG 9 des Bundesgrenzschutzes (BGS) durchsuchen bei einer bundesweiten Großrazzia 19 Wohnungen und nehmen 11 Mitglieder der palästinensischen Al-Tawhid-Bewegung vorläufig fest. Gegen acht von ihnen werden Haftbefehle wegen Mitgliedschaft in oder Unterstützung einer terroristischen Vereinigung erlassen. Laut Generalbundesanwalt Kay Nehm seien Anschläge in Deutschland geplant gewesen.

26.04.: **Urteil nach Polizistenmord:** Der 47-jährige Berufskraftfahrer Lothar-Paul Kupka wird vom Landgericht Fulda wegen Mordes zu lebenslanger Haft verurteilt. Kupka war im August 2000 in einer Radarkontrolle geblitzt worden und hatte einen Polizisten erschossen, bei dem er den Radarfilm vermutete.

Amoklauf in Erfurter Gymnasium: Ein ehemaliger Schüler des Gutenberg-Gymnasiums erschießt in Erfurt während der Abiturprüfung 17 Menschen, darunter 15 Erwachsene und zwei Schülerinnen. Nach dem Amoklauf nimmt er sich selbst das Leben.

Bundestag verabschiedet neues Waffenrecht: Für Gas- und Schreckschusswaffen wird künftig ein „kleiner Waffenschein“ verlangt. Am 14.6. wird als Reaktion auf den Erfurter Amoklauf das Waffenrecht weiter verschärft. Die Altersgrenze wird für Jäger von 16 auf 19, für Sportschützen von 10 auf 12 Jahre angehoben. Der Kauf von Schusswaffen ist erst ab 21 Jahren (vorher 18) erlaubt. Am 21.6. stimmt der Bundesrat dem Gesetz zu.

27.04.: **Erster Massengentest an Frauen:** 1.300 Frauen aus dem Raum Kehlheim werden zu einer Speichelprobe geladen. Ihre genetischen Fingerabdrücke sollen mit der DNA eines getöteten Kindes verglichen werden, das im August 2000 im Rhein-Main-Donau-Kanal gefunden wurde.

Mai 2002

01.05.: **Demonstrationen zum 1. Mai:** In Berlin und Hamburg kommt es zwischen Polizei und linken DemonstrantInnen zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Gegen 39 von insgesamt 158 Festgenommenen in Berlin werden Haftbefehle erlassen.

05.05.: **Zahl der Rauschgiftopfer rückläufig:** Nach dem Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung sank im Jahr 2001 die Zahl der Drogentoten in der Bundesrepublik erstmals gegenüber dem Vorjahr um 190 auf 1.835. Unter den Drogentoten seien Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion überrepräsentiert.

11.05.: **Kölner Polizeibeamte misshandeln Mann zu Tode:** Auf der Kölner Eigelsteinwache misshandeln 11 Beamte einen Festgenommenen mit Schlägen und Tritten schwer. Nachdem der Mann eine Woche im

Koma liegt, stirbt er am 24. Mai an seinen Verletzungen. (Siehe auch S. 85f. in diesem Heft.)

16.05.: Neuer Polizeipräsident in Berlin: Der ehemalige Inspekteur der nordrhein-westfälischen Polizei, Dieter Glietsch (SPD), wird vom Abgeordnetenhaus zum Polizeipräsidenten gewählt.

17.05.: Engere Zusammenarbeit von Wachdiensten und Polizei: In Berlin leitet die Polizei ab sofort Informationen an neun private Wachdienste weiter. Dabei soll es um Straßensperren bei Großveranstaltungen sowie um öffentliche Fahndungsaufrufe gehen.

Brandanschlag auf Asylunterkunft in Freiburg: 16 BewohnerInnen und zwei Feuerwehrleute werden durch einen Anschlag unbekannter Täter verletzt.

18.05.: Zahl der Polizeischüsse 2001 gestiegen: Nach Angaben der Innenministerkonferenz (IMK) erhöhte sich 2001 der Schusswaffengebrauch im Dienst gegenüber dem Vorjahr um mehr als 500 auf insgesamt 4.172, der Einsatz gegen Menschen um 16 auf 68. Fünf Menschen seien durch Polizeischüsse getötet worden. 3.950 Mal wurden die Waffen gegen Tiere eingesetzt. (Siehe auch S. 58-61 in diesem Heft.)

22./23.05.: 20.000 demonstrieren bei Bush-Besuch in Berlin: Nach Polizeiangaben kam es am Rande der friedlichen Demonstration zu Ausschreitungen und einem Schaden von 100.000 EUR. 44 PolizistInnen der insgesamt 10.000 eingesetzten Beamten wurden verletzt; 58 Festnahmen fanden statt. Die Zahl der verletzten DemonstrantInnen ist nicht bekannt. Am 30.5. wird öffentlich, dass Polizisten einen Palästinenser mit einer Palästinenserfahne in der Hand krankenhausreif geprügelt haben sollen. Die Polizei ermittelt.

23.05.: Aussiedler stirbt nach gewaltsamem Übergriff: Ein 24-jähriger Russlanddeutscher, der am 4. Mai in Wittstock nach einer Discoveranstaltung lebensgefährlich verletzt wurde, erliegt seinen Verletzungen. Einer der Beschuldigten, dem Fremdenfeindlichkeit als Tatmotiv vorgeworfen wird, sitzt in U-Haft.

24.05.: Tod auf Flucht vor Polizei: In Rathenow (Havelland) flieht ein Mann asiatischer Herkunft vor einer Funkwagenstreife und ertrinkt beim Versuch, ans andere Ufer zu schwimmen, in der Havel.

28.05.: **Ausweitung der Videoüberwachung in Berlin:** Auf Vorlage von Innensenator Ehrhart Körting verabschiedet der Berliner Senat einen Entwurf zur Änderung des Polizeigesetzes. Künftig soll die Polizei bei „gefährdeten Objekten“ auch die unmittelbare Umgebung mit Videokameras überwachen dürfen. Zudem soll im Polizeigesetz der „finale Rettungsschuss“ geregelt und ein besserer Schutz vor gewalttätigen Lebenspartnern gewährleistet werden.

31.05.: **„Kalif von Köln“ weiter in Haft:** Das Oberlandesgericht Düsseldorf lehnt den Antrag auf frühzeitige Haftentlassung des islamistischen Sektenführers Metin Kaplan ab. Dieser war wegen eines öffentlichen Mordaufrufs am 15. November 2000 zu vier Jahren Gefängnis verurteilt worden.

Juni 2002

02.06.: **Brandenburg versteuert Honorare von V-Leuten:** Nach Auskunft von Innenminister Jörg Schönbohm führt der Verfassungsschutz für die Honorare verdeckter Ermittler einen pauschalen Einkommenssteuersatz von 10 % an die Finanzämter ab, damit die Mitarbeiter nicht namentlich bekannt werden.

03.06.: **Geheimdienstabfrage bei Einreise:** Es wird eine vertraulichen Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums bekannt, nach der BürgerInnen aus 22 Ländern künftig nur nach besonderen Überprüfungen ein Visum erhalten sollen. Damit wird ein Teil der nach dem 11. September verabschiedeten neuen Sicherheitsgesetze umgesetzt.

04.06.: **Fesselnde Liebe in Geilenkirchen:** Ein 14-jähriges Pärchen legt sich aus Neugierde Handschellen an, die sich nicht mehr öffnen lassen. Die Polizei befreit die Verliebten und bricht die Handschellen auf.

06.06.: **Kurde droht Abschiebung:** Der Kriegsdienstverweigerer Mehmet Demi soll in die Türkei abgeschoben werden. Die Asylbehörde und das Verwaltungsgericht Kassel halten dessen Angaben, nach seiner ersten Abschiebung 1998 in der Türkei gefoltert worden zu sein, für unglaubwürdig. Demi war 2001 erneut nach Deutschland geflüchtet und befindet sich derzeit wegen posttraumatischer Belastungsstörung in einer psychiatrischen Klinik.

Bürgerkriegsflüchtlinge ohne Bleiberecht: Nach einem Beschluss der IIMK erhalten in Deutschland lebende Minderheiten aus dem Kosovo

kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht. Den Flüchtlingen wird die freiwillige Rückkehr nahegelegt; Abschiebungen sind noch in diesem Jahr möglich.

Polizei misshandelt Betrunkene: Die Göttinger Polizei ermittelt gegen mehrere niedersächsische Beamte, die in Hannoversch Münden einen 35-jährigen Mann misshandelt haben sollen.

07.06.: **Prozess gegen Berliner Polizisten eröffnet:** Wegen Körperverletzung stehen vier Beamte der Direktion 5 vor dem Amtsgericht Berlin-Tiergarten. Ihnen wird vorgeworfen, während einer Verkehrskontrolle den LKW-Fahrer Mustafa M. mit einer Pistole bedroht, gefesselt und geschlagen zu haben. Am 21.6. wird bekannt, dass zwei der Beamten Bewährungsstrafen von 3 und 6 Monaten erhalten haben. Die übrigen wurden zu Geldstrafen von 3.000 und 4.000 EUR verurteilt.

09.06.: **IMSI-Catcher für Polizei legalisiert:** Erst jetzt wird bekannt, dass der Bundestag bereits am 17. Mai ohne weitere Beratung den polizeilichen Einsatz des umstrittenen IMSI-Catchers in der Strafprozessordnung geregelt hat. Der Gebrauch des Gerätes, mit dem Handys geortet und abgehört werden können, war schon seit 1998 vom BGS eingesetzt worden, aber bislang ohne Rechtsgrundlage. (Siehe auch S. 83f. in diesem Heft.)

13.06.: **Videokameras bei Lufthansa:** Als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September installiert die Lufthansa Videokameras in den Innenräumen der Flugzeuge und lässt schussfeste Cockpittüren einbauen.

Neues Gesetz gegen Geldwäsche beschlossen: Bei schweren Straftatbeständen wird die Meldepflicht der Banken erweitert; zudem besteht bei „Geldwäsche-Verdacht“ eine Informationspflicht von RechtsanwälInnen, SteuerberaterInnen, MaklerInnen oder WirtschaftsprüferInnen. Am 21.6. stimmt der Bundesrat dem neuen Gesetz zu.

14.06.: **§ 129b vom Bundestag verabschiedet:** Mit der Strafrechtsänderung wird es möglich, in Deutschland gegen Personen zu ermitteln, die im Verdacht der Unterstützung ausländischer Terrorgruppen stehen. Dazu bedarf es der Ermächtigung durch das Bundesjustizministerium.

17.06.: **Rostocker Pogromtäter bekommen Bewährung:** Das Schweriner Landgericht verurteilt drei frühere Skinheads, die 1992 am Brandanschlag auf ein Asylbewerberheim in Rostock-Lichtenhagen beteiligt waren, wegen versuchten Mordes und Brandstiftung zu Bewährungsstrafen zwischen 12 und 18 Monaten. Aufgrund der langen Prozess-

dauer und der milden Urteile wird gegen den Vorsitzenden Richter wegen Strafvereitelung im Amt und Rechtsbeugung ermittelt.

18.06.: Zahl der überwachten Telefongespräche steigt: Wie das Telekommunikationsmagazin Connect berichtet, erhöhte sich die Zahl der Lauschangriffe von knapp 3.700 im Jahr 1995 auf 20.000 im Jahr 2001. Dabei sei Umfang und Qualität der staatlichen Überwachung ausgebaut worden.

Lebenslange Haftstrafe nach Polizistenmord: Das Landgericht Nürnberg-Fürth verurteilt einen 41-Jährigen zu lebenslanger Haft. Der Mann hatte im Oktober 2000 bei einer Fahrzeugkontrolle einen Streifenbeamten erschossen und dessen Kollegen schwer verletzt.

20.06.: Urteil des BVerfG zur Datenspeicherung: Personenbezogene Daten dürfen auch dann gespeichert bleiben, wenn die verdächtige Person freigesprochen wird. (Az.: 1 BvR 2257/01) Es könne ein Tatverdacht bestehen bleiben, selbst wenn es aus Mangel an Beweisen einen Freispruch gibt, so die Urteilsbegründung des Gerichts.

28.06.: Novelliertes Polizeirecht in Thüringen: Die neuen Bestimmungen des Thüringer Polizeiaufgabengesetzes treten in Kraft. U.a. darf die Polizei des Landes als erste in Deutschland Telefone zur Gefahrenabwehr abhören. (Siehe auch den Beitrag auf S. 62-71 in diesem Heft.)

Minister beschnüffelt Mitarbeiter: Es wird bekannt, dass der hessische Verkehrsminister Dieter Porsch von zehn namentlich aufgeführten Mitarbeitern wissen möchte, wer einer Bürgerinitiative für oder gegen den Flughafenausbau angehört. In diesem Fall, so der Minister, könne ein „Mitwirkungsverbot“ am Planfeststellungsverfahren ergehen.

Marion Knorr ist Politikwissenschaftlerin und Redaktionsmitglied von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Obwohl zum Thema „Polizei und Demonstrationen“ viel veröffentlicht wurde und wird, fehlen nach wie vor Darstellungen, die die polizeiliche Praxis gegenüber Demonstrationen wie die Praxis der Demonstrierenden gegenüber der Ordnungsmacht mehr als nur punktuell beleuchten. Soweit ersichtlich mangelt es ebenso an Untersuchungen, in denen ereignisbezogen die verschiedenen Perspektiven systematisch analysiert werden, wie an solchen, die die strategischen Wandlungen und die empirischen Variationen demonstrationsbezogener Polizeieinsätze über die Jahre oder Jahrzehnte hinweg verfolgen. Im Folgenden können deshalb nur Hinweise auf einige Veröffentlichungen gegeben werden, die nicht mehr als Teile eines unfertigen Puzzles sind.

Walter, Manfred; Tielemann, Kea (Bearb.): *Neue Soziale Bewegungen und Polizei – eine Bibliographie, Berlin 1991*

In dieser Veröffentlichung (die nach wie vor von CILIP bezogen werden kann) sind knapp 650 Texte aufgelistet, die zwischen 1975 und 1990 in der Bundesrepublik zum Thema publiziert wurden. Zwar erschöpfen sich die „Neuen Sozialen Bewegungen“ nicht in Demonstrationen, aber ohne massenhafte Aktionen im öffentlichen Raum ist eine soziale Bewegung kaum vorstellbar. Mehr als ein Jahrzehnt nach Erscheinen hat der die Bibliographie einleitende Beitrag von Albrecht Funk („Polizei, politischer Protest und soziale Bewegungen“) nur vordergründig an Aktualität verloren. Zwar ist in ihm nicht von Aufenthaltsverboten, von präventiven „Gefährderansprachen“ oder Ausreiseverboten die Rede – diese polizeilichen Instrumente existierten damals noch nicht –, aber die Tendenz, die Funk diagnostiziert, hat sich im letzten Jahrzehnt fortgesetzt: Denn die neuen Maßnahmen bewirken eine weitere „Flexibilisierung des Gewaltpotentials der Polizei“, die zuvor bereits durch den Ausbau polizeilicher „Vorfelddarbeit“, durch Einführung neuer Bewaffnung und Ausrüstung, durch die Auflösung militärischer Einsatzstrukturen und die Aufstellung demonstrationsspezifischer Sondereinheiten eingeleitet worden war.

Winter, Martin: *Politik der Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland*, Münster 1998

Winter, Martin: *Polizeiphilosophie und Protest policing in der Bundesrepublik Deutschland – von 1960 bis zur staatlichen Einheit 1990*, in: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen 2000, S. 203-220

Winter zeichnet in seiner 1998 erschienenen Dissertation (s. CILIP 60, S. 89-91) und zusammengefasst in dem Beitrag des Sammelbands die Diskussionen über sozialen Protest und die Rolle der Polizei in der alten Bundesrepublik nach. Für die jüngste der vier von ihm ausgemachten Phasen, die Ende der 70er Jahre begann, macht Winter das Brokdorf-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1985 als Scheitelpunkt der polizeilichen Debatten aus. Seither sei der grundrechtsfreundliche Tenor des Urteils zum Mainstream polizeilichen Selbstverständnisses geworden. Dabei bleibt allerdings fraglich, inwiefern dieser aus polizeilichen Äußerungen und Selbstdarstellungen gewonnene Befund auch für eine gewandelte Polizeipraxis spricht.

Kniesel, Michael; Behrendes, Udo: *Demonstrationen und Versammlungen*, in: Kniesel, Michael; Kube, Edwin; Murck, Manfred (Hg.): *Handbuch für Führungskräfte der Polizei – Wissenschaft und Praxis*, Lübeck 1996, S. 273-354

Der Aufsatz stellt die moderne, aufgeklärte, liberalste Variante der polizeilichen Sicht auf Demonstrationen dar. Mit Bezug auf die Brokdorf-Entscheidung wird Deeskalation zur Grundmaxime aller polizeilichen Aktionen erhoben. Kritisiert werden die in polizeilichen Auflagen versteckten ordnungsrechtlichen Traditionen. Stattdessen müsse die Polizei als „Dienstleistungsbetrieb für die Grundrechtsverwirklichung“ (S. 312) tätig werden; sie müsse eine „Moderatorenrolle“ (S. 318) übernehmen; sie dürfe nicht zur Partei in einem Konflikt werden, sondern müsse sich als „Konfliktregelungsinstitution“ (S. 329) verstehen.

Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 1996, H. 4: *Thema heute: Deeskalation – ein Begriff voller Missverständnisse!?*

Dass mit dem Begriff „Deeskalation“ noch wenig über die tatsächliche polizeiliche Praxis gewonnen ist, zeigen die Beiträge in diesem Heft. In Schmalzls Versuch der „Klärung eines schwierigen Begriffs“ wird unter-

schieden zwischen der Deeskalation als Ziel polizeilicher Demonstrationseinsätze und „deeskalativen Mitteln“, durch die dieses Ziel erreicht werden soll. Der Autor definiert Deeskalation als den „polizeistrategischen Leitgedanken“, der darauf abzielt, „drohende oder bestehende Konfrontationen so zu verhindern oder zu reduzieren, daß eine nachhaltige Befriedung der Lage möglich wird (S. 15). Er plädiert für eine genaue polizeiliche Lageanalyse im Vorfeld von Demonstrationen, die frühzeitige Kontaktaufnahme mit den Veranstaltern, daran anschließende Kommunikation und Kooperation. Gleichzeitig räumt er ein, dass manchmal Deeskalation nur „auf Umwegen“ zu erreichen sei. „In Ausnahmefällen mag die Befriedung der Lage nur über den Umweg einer in Kauf genommenen Eskalation möglich sein“ (S. 16). Auch in den anderen Beiträgen des Heftes wird offenkundig, dass bei aller Sympathie, die die Deeskalations-Philosophie genießt, ihre praktische Bedeutung offen bleibt. Etwa wenn Bredthauer in seiner differenzierten Erörterung der Hannoveraner Chaos-Tage bemerkt, dass es bei der Deeskalation um die „intelligente Nutzung aller verfügbaren polizeilichen Kompetenzen zur Durchsetzung polizeilicher Ziele“ gehe (S. 58). Oder wenn Deeskalation lediglich als Resultat polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit erscheint.

Driller, Ulrich: *„Wir können auch anders“ – „Wir aber nicht“. Möglichkeiten und Grenzen des polizeilichen Konzeptes „Konfliktmanagement“ im CASTOR-Einsatz 2001, in: Polizei & Wissenschaft 2. Jg., 2001, H. 3, S. 29-50*

Hier wird dargestellt, was es bedeutet, wenn die Polizei zum „Konfliktmanagement“ im großen Stil übergeht. Für den Castor-Großeinsatz wurde ein Aufgabenbereich „einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit und Konfliktmanagement“ mit insgesamt 146 MitarbeiterInnen gebildet. Deren Tätigkeiten reichten von der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit über die Einrichtung eines Bürgertelefons bis zur Tätigkeit als mobile Konfliktmanager und in Kriseninterventionsteams. Dieses erhebliche Repertoire an Kommunikationsangeboten diente der Konfliktminimierung im Kleinen. Demgegenüber könne das Konzept nur „wenig zur Überbrückbarkeit der gegenseitigen Standpunkte beitragen“. Etwa hinsichtlich der Blockaden gebe es Auffassungen, die „eine rechtsstaatlich ausgerichtete Polizei nicht akzeptieren“ könne (S. 48).

Knape, Michael: *Strategie und Taktik zur Bekämpfung gewalttätiger Aktionen*, in: *Polizei – heute* 27. Jg., 1998, H. 1, S. 11-14 und 19

Neben den Prinzipien von Deeskalation und Kooperation war die zentrale polizeipraktische Botschaft des Brokdorf-Beschlusses das „Differenzierungsgebot“, dem zufolge das polizeiliche Vorgehen zwischen friedlichen Teilnehmern und Gewalttätern unterscheiden muss. Dies sei, so Knape, durch „Separierung und Isolierung von Gewalttätern durchzusetzen, das heißt, konsequentes, frühzeitiges Einschreiten gegen Straftäter“. Deshalb seien u.a. Beweissicherung und Dokumentation sowie „besondere Formen des Zugriffs, der Einschließung, Ausschließung, Auflösung, Räumung und Absperrung“ für „moderne Einsatz- und Führungskonzepte“ von „besonderer Bedeutung“ (S. 12). Was das praktisch bedeuten kann, scheint an einigen Formulierungen durch, wenn etwa „der kompakte, entschlossene, intelligent geführte Einsatz von mehreren Zugriffseinheiten nicht unter Hundertschaftsstärke“ oder der „Scheinzugriff“ als „aggressionsablenkende polizeiliche Aktivität“ erwähnt werden (S. 13).

Hücker, Fritz: *Beweissicherung, Dokumentation, Beweisführung bei unfriedlichen Ereignissen und Aktionen. Konzepte für Einsatzaufgaben und Ausbildung*, Stuttgart u.a. 1998

Das Lehrbuch versammelt polizeipraktische Grundsätze und Ratschläge zur Identifizierung, Festnahme und Beweissicherung von Straftätern im Zusammenhang mit Demonstrationen. Dabei reichen die Empfehlungen von dem Grundsatz „Klasse statt Masse“ (S. 15) – nicht jedes Delikt sogleich verfolgen – über die obligatorischen Einrichtung von Beweissicherungs- und Dokumentationstrupps (S. 22) bis zur Unterscheidung von erlaubter und unzulässiger Vorbereitung der Polizeizeugen auf die Gerichtsverhandlung (S. 99 ff.).

Temme, Michael: *Konzepte zur Verhinderung/Bewältigung von Gewalt. Analyse spezifischer Maßnahmen bei komplexen, problematischen Einsatzlagen*, in: *Polizei – heute* 27. Jg., 1998, H. 6, S. 207-210

Einen Einblick in das fortgeschrittene polizeiliche Repertoire zur Bewältigung „problematischer Einsatzlagen“ gibt auch dieser Beitrag. Die Stichworte lauten: Abfahrtverhinderung potentieller Gewalttäter, Kontrollstellen auf den Zufahrtswegen mit anschließenden Platzverweisen und Ingewahrsamnahmen, „flächendeckender starker Raumschutz“, Bereithaltung dislozierter Einsatzkräfte, verstärkte Seitenkräfte am De-

monstrationszug, Eingreif- und Beweissicherungskräfte vor Ort, begleitende „intensive Öffentlichkeitsarbeit“, um Verständnis bei den von Polizeimaßnahmen betroffenen Unbeteiligten zu wecken. Aber jenseits dieser Maßnahmen, so Temme, werde ein „offensives Einsatzkonzept“ „in erster Linie durch hohen Kräfteinsatz, flächendeckende Präsenz und entschlossenes Vorgehen erreicht“. Mit dem anschließenden Hinweis, dass nur so dem Differenzierungsgebot entsprochen werden könne, macht der Autor deutlich, dass auch grundrechtsfreundliche Beschlüsse zur Rechtfertigung polizeilicher Totalüberwachung herangezogen werden können.

Srugies, Siegm; Weiß, Andreas; Ertel, Christian: *Die taktischen Maßnahme der stationären Einschließung im Lichte multifunktionaler Aspekte: Rechtliche und taktische sowie technisch/organisatorische Dimensionen für polizeiliches Handeln*, in: *Die Polizei* 93. Jg., 2002, H. 2, S. 46-49

Welche organisatorischen und logistischen Vorbereitungen für eine Polizeistrategie erforderlich sind, die auf massenhafte Strafverfolgung setzt, zeigen die Autoren am Beispiel des Berliner 1. Mai 2001. Dabei resultieren diese polizeilichen Probleme aus der Strategie der Einkesselung, die im Text als „taktische Maßnahme der abschließenden Absperrung“ bezeichnet wird. Die generalstabsmäßig geplanten Maßnahmen reichen von der Einrichtung spezieller „Bearbeitungskommandos“ (für Identitätsüberprüfung, Durchsuchungen etc.) über die Anmietung von Reisebussen, um die vielen Festgenommenen transportieren zu können, bis zur Beschaffung von Laptops, Ausweishüllen mit Klemmen oder Generatoren zur Stromerzeugung.

Della Porta, Donatella; Reiter, Herbert (eds.): *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies, Minneapolis 1998*

Zum Abschluss ein Blick über den bundesdeutschen Tellerrand. Denn wer sich über „Polizei und Demonstrationen“ informieren will, wird in der notorisch unterentwickelten deutschen Polizeiforschung kaum fündig werden. Dieser Sammelband versammelt nicht nur eine Reihe von Länderberichten und Fallstudien zum Thema, sondern die/der HerausgeberIn liefern in ihrer Einleitung einen Überblick über Fragen und Befunde der internationalen Forschungen über „Protest Policing“.

Neuerscheinungen

Pitschas, Rainer (Hg.): *Kriminalprävention und „Neues Polizeirecht“*. *Zum Strukturwandel des Verwaltungsrechts in der Risikogesellschaft*, Berlin (Duncker & Humblot) 2002, 270 S., EUR 64,-

Die vorliegende Veröffentlichung dokumentiert Vorträge und Diskussionen der Tagung „Kriminalprävention in staatlicher und zivilgesellschaftlicher Verantwortungspartnerschaft“, zu der im März 2001 die Verwaltungshochschule in Speyer eingeladen hatte. Die zwölf Beiträge des Bandes sind in vier Teile gegliedert. Im ersten Teil („Entwicklungslinien der Kriminalprävention“) wird die bekenntnishafte Rhetorik der jüngeren Präventionseuphorie durch den rheinland-pfälzischen Innenminister (bzw. dessen Staatssekretär) präsentiert. Ein weiterer Vortrag stellt Entstehungsgeschichte, Selbstverständnis und erste Arbeiten des „Deutschen Forums für Kriminalprävention“ vor. Der zweite, mit „Kommunale Kriminalprävention“ überschriebene Teil versammelt Beiträge über lokale Sicherheitspolitik in den USA, über Kriminalprävention in Ludwigshafen, über die Rolle der Polizei in der Prävention und über die „Weiterbildung in der Kriminalprävention“. Der dritte Teil ist dem Komplex „Privatwirtschaft und Kriminalprävention“ gewidmet, während der Schlussteil („Rechtliche Ordnung der Prävention“) allein aus den Ausführungen des Herausgebers zum „Polizeirecht im kooperativen Staat“ besteht.

Der Titel des Bandes wie auch Pitschas' einleitende Bemerkungen verweisen auf das zentrale Erkenntnisinteresse der Tagung: Es ging um die „Zukunft des Polizeirechts“, das gegenwärtig einem „Paradigmenwechsel“ unterworfen sei, der „in der Perspektivenverschiebung weg von der Polizei als rechtsstaatlich zu begrenzender Aktivität und hin zu einer Polizei als Garant der Kriminalitätsverhütung“ liege (S. 21). Pitschas konstatiert, dass mit der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ und der „Vorsorge für die Gefahrenabwehr“ eine dritte Säule polizeilicher Aufgaben (neben Strafverfolgung und Gefahrenabwehr) entstanden sei, die die überkommene Systematik des Polizeirechts sprengt.

Gemessen an seinem Anspruch wirkt der dritte Teil des Bandes als ein Fremdkörper; zumal die Beiträge zeigen, dass private Sicherheitsdienste kaum an der Kriminalprävention vor Ort beteiligt sind und die Wirtschaft ein eher zurückhaltendes Interesse an diesen Fragen hat. Statt der Öffnung zur Privatwirtschaft hätten Tagung und Tagungsband sich dem Zauberbegriff „Prävention“ intensiver widmen müssen. An keiner

Stelle wird dessen Vielschichtigkeit thematisiert – wenn man von der rudimentären Kategorisierung in primäre, sekundäre und tertiäre absieht. Gerade in dieser Vielschichtigkeit – dass Prävention im Polizeirecht etwas anderes meint als in der Strafzwecklehre, dass sie sich beziehen kann auf Interventionszeitpunkte oder -mittel, dass sie unspezifisch oder deliktisch orientiert sein kann etc. – liegen die Gründe für die Konjunktur des Begriffs; und dort liegen auch die zentralen (polizei-) rechtlichen Probleme. Denn das Spezifische an der polizeilichen Prävention sind deren repressive Mittel. Die Auswege, die der Herausgeber in seinem Schlussbeitrag andeutet, überzeugen kaum. Zum einen ist eher zweifelhaft, ob sich die Polizei im Übergang zu einem „Bürge für Kriminalitätsverhütung im Wege staatlichen Leistungshandeln“ (S. 255) befindet. Zum anderen kann die von ihm favorisierte „Verwaltungspartnerschaft“ weder die Demokratiedefizite noch die inhaltliche Beliebigkeit „präventiven“ Handelns beheben. Darüber hinaus, das zeigt der lesenswerte Beitrag von Behrendes, liegen die eigentlichen Probleme nicht in den Rechtsnormen, sondern in der „Präventions“-Praxis, die sich über windige Konstruktionen (irgend)eine Rechtsgrundlage sucht.

Kasperzak, Thomas: *Stadtstruktur, Kriminalitätsbelastung und Verbrechensfurcht. Darstellung, Analyse und Kritik verbrechensvorbeugender Maßnahmen im Spannungsfeld kriminalgeographischer Erkenntnisse und bauplanerischer Praxis (Empirische Polizeiforschung, Bd. 14), Holzkirchen/Obb. (Felix Verlag) 2000, 335 S., EUR 25,-*

Diese juristische Dissertation greift eines der Standardthemen der Kriminalprävention auf: Die Vorstellung, durch gezielte stadträumliche oder architektonische Gestaltungen Kriminalität verhindern und/oder Kriminalitätsfurcht vermeiden zu können. Auf den ersten 130 Seiten liefert Kasperzak einen Literaturüberblick zu verschiedenen Aspekten des Themas Stadtstruktur und Kriminalität(sfurcht). Die Kurzvorstellung von kriminalgeographischen Studien, die in der Bundesrepublik seit 1968 unternommen wurden, ist dabei besonders informativ (wenn auch nicht vollständig). Die Zwischenresümees des Autors sind eindeutig: Während ein Zusammenhang zwischen bestimmten städtebaulichen Formen und einzelnen Kriminalitätsarten nicht zu bestreiten sei, wobei allerdings Sozialstruktur und Sozialkontrolle ausschlaggebend seien (S. 120), könnten zum Zusammenhang zwischen Stadtstruktur und Verbrechensfurcht keine verlässlichen Aussagen gemacht werden (S. 133).

Im zweiten Teil präsentiert der Autor die eigene Untersuchung zum „Expertenwissen über Kriminalgeographie“. Statt die eigentlich interessante Fragen zu prüfen, ob und mit welchem Erfolg stadtplanerische etc. Maßnahmen mit kriminalpräventiver Zielsetzung realisiert wurden, beschränkt er sich – unter dem plausiblen Verweis auf methodische Probleme – auf die Erhebung von Expertenwissen. 214 Experten (Stadtverwaltung, Polizei, Parteien, Justiz, Wirtschaft) aus 12 Städten, die in der Vergangenheit kriminalgeographisch untersucht worden sind, wurden schriftlich befragt. Die Studie gibt deshalb keine Auskunft über die Erfolge von städtebaulicher Kriminalprävention, sondern allenfalls über deren Resonanz in den Köpfen lokaler Eliten. Die Ergebnisse sind ernüchternd: Bei einer Rücklaufquote von 64,5 % gaben 73,9 % der Antwortenden an, dass sie die Studie über ihre Stadt nicht kannten (S. 154); weitere 5 % räumten ein, die Befunde für ihre Stadt nicht zu kennen (S. 16); und über zwei Drittel der Antwortenden gaben an, dass sie den Erfolg städtebaulicher Maßnahmen nicht beurteilen könnten (S. 192f.). Der Unkenntnis zum Trotz genießen kriminalgeographische Studien ein hohes Ansehen. Besonders die Befragten aus den Bereichen „Polizei, Justiz, Rechtspflege“ halten die Kriminalgeographie für „sehr geeignet“, praktische Präventionsratschläge zu entwickeln (S. 218f.) – wenngleich auch diese Berufsgruppen zu drei Vierteln die alten Studien nicht kannten (S. 174). Die Diskrepanz zwischen Unwissenheit und gleichzeitiger Sympathie für die städtebaulichen Kriminalprävention ist das interessanteste Ergebnis dieser Studie – ein Befund, der neue Fragen aufwirft.

Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): *Verpolizeichung der Bundesrepublik Deutschland. Polizei und Bürgerrechte in den Städten, Köln 2002, 150 S., EUR 10,-*

Der Band dokumentiert die Jahrestagung des Komitees im Herbst 2000. U.a.: Fritz Sack über die Wandlungen des Gewaltmonopols in Deutschland, Martin Kutscha und Fredrik Roggan über jüngere Polizeirechtsentwicklung, Wolfgang Hecker über die Verdrängung von Randgruppen aus den Innenstädten und Martin Herrkind über rassistische und andere Implikationen der „Schleierfahndung“ – eine lohnende Lektüre für alle, die an einer kritischen Bestandsaufnahme interessiert sind.
(sämtlich: Norbert Pütter)

Zöller, Mark Alexander: *Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, Heidelberg 2002 (C.F. Müller Verlag), 509 S., EUR 132,-*

Moderne Kriminalitätsbekämpfung, so der Autor, zeichne sich dadurch aus, dass sie Vorfeldmaßnahmen mit dem Einsatz von Informationstechnologien kombiniere. Polizei, Staatsanwaltschaften, Zoll und Geheimdienste speichern daher nicht nur personenbezogene Daten in ihren Informationssystemen, sondern erheben sie zunehmend proaktiv, d.h. bevor überhaupt Straftaten begangen werden oder Gefahren entstehen. Vorsorge zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung und vorbeugende Bekämpfung von Straftaten heißt dies im Polizei- und Strafprozessrecht. Dass durch diese sicherheitsbehördliche Datensammelei der Persönlichkeitsschutz der BürgerInnen bedroht ist, liegt auf der Hand.

Ausgehend vom Volkszählungsurteil und seinen Konkretisierungen will Zöller daher in dieser juristischen Dissertation Aufgaben und Befugnisse im Rahmen „moderner Kriminalitätsbekämpfung“ einer kritischen Prüfung unterziehen. Der Autor betrachtet dazu fast das gesamte Spektrum staatlicher Datenverarbeitung im Sicherheitsbereich: das polizeiliche Informationssystem INPOL, Datenverarbeitung durch BKA, Zoll (INZOLL und KOBRA) und Geheimdienste (NADIS), DNA-Analyse-Datei, staatsanwaltschaftliche Register sowie auf europäischer Ebene das Schengener Informationssystem, EUROPOL und EUROJUST. An dieser Aufzählung wird bereits deutlich, dass die Arbeit stark in die Breite geht. Unklar bleibt, warum der Autor Überwachungsmaßnahmen der Geheimdienste nach dem G 10-Gesetz und verdachtsunabhängige Kontrollen durch den Bundesgrenzschutz untersucht. Während sich bei letzteren die Frage stellt, in welchem Verhältnis die Maßnahme zum Untersuchungsgegenstand „Informationssysteme“ steht, erscheint die Auswahl der G 10-Überwachung als Vorfeldmaßnahme willkürlich. Diese Teile fallen daher ein wenig heraus aus der überwiegend gut lesbaren Darstellung der Datenverarbeitungssysteme und des Verhältnisses von Strafprozess- und Polizeirecht. Im Ergebnis bemängelt Zöller, dass die Vorgaben des Volkszählungsurteils ausgehöhlt werden, insbesondere das Zweckbindungsprinzip. Der Gesetzgeber solle sich auf die Grundprinzipien informationeller Selbstbestimmung besinnen und nicht bestehende Praxis und Begehrlichkeiten der Polizei verrechtlichen. Ein frommer Wunsch, der wohl trotz der lesenswerten Arbeit ungehört bleiben wird.

(Martina Kant)

Summaries

Democracy and demonstrations

by Wolf-Dieter Narr

The right to demonstrate is an elementary human right. Compared to the incrustated participatory forms of parliamentary democracy, public and collective actions present an important democratic corrective. Whoever wants to strengthen democracy, should not curtail the right to demonstrate, but should themselves make ample use of it.

Freedom of assembly – history of legal restrictions

by Heiner Busch

Since the creation of the Federal Republic, the law on freedom of assembly, authoritarian traditions of the penal law and flexible regulation of the more recent police laws, has made sure that the right to demonstrate could never be enjoyed without limitations.

Demonstration bans

by Wolfgang Kaleck

The 1985 Brokdorf sentence by the Federal Constitutional Court demands from the police a basic demonstration-friendly behaviour. Despite this, demonstrations are continued to be banned on grounds of ostensible warnings that they endanger public order.

Police strategies against demonstrations

by Michael Sturm and Christoph Ellinghaus

Until the end of the 1960's, the police orientated itself along military concepts. For the expected state of emergency, they had heavy arms at their disposal. But these concepts proved useless in the face of the students movement and its demonstrations. Today's police strategies are more flexible: they move between the extremes of "conflict management" and public relations on the one hand, and a massive but targeted use of force by special units on the other.

Financial risk factor demonstration

by Olaf Griebenow

Since the 1970's, there have been attempts to turn political protest into an unpredictable financial risk. One can distinguish between three different approaches here: firstly, the attempt to saddle individually identified demonstrators with the whole costs of the police operation; secondly, damage claims by businesses or authorities "injured" by a blockade; and finally, the police presenting bills for detention and other police measures.

Wendland without the right to demonstrate

by Elke Steven

Since the first nuclear waste transport to the nuclear transfer station Gorleben in 1995, the population from the Wendland region has to accept massive infringements of their democratic rights. Weeks before the transport, a state of emergency is introduced, which brings the whole region to a standstill.

Police handling on anti-fascist demonstrations

by Wilhelm Achelpöhler

If anti-fascist groups want to demonstrate against Nazi rallies, the principle aim of the police is to keep the two groups of demonstrators apart. Anti-fascist demonstrations that are registered with the authorities risk a ban or unreasonable legal requirements, spontaneous demonstrations are often encircled by police.

Rethinking 1st May in Berlin

by Peter Grottian

For years now, the debate surrounding the 1st May in the Berlin district of Kreuzberg was fixated on the question of violence. This year, an alliance of people from civil liberties groups, migrant projects and local organisations aimed at seeking to overcome this trap and create a political, police-free 1st May.

Difficulties with international demonstrations

by Heiner Busch

During the protests against the G8 summit in Genoa in July 2001, a 20-year-old carabinieri shot dead a 23-year-old demonstrator – a result of the strategy of escalation applied by the reactionary Berlusconi government. However, the handling of international demonstrations is also influenced by the co-operation between EU member states. Since 11 September, the danger that militant protest is declared terrorist has increased enormously.

Deadly police shots 2001

by Otto Diederichs

Last year, the German police used firearms 4,172 times. Eight people died in the process.

New police regulation in Thuringia

by Martin Kutscha

In June this year, the regional parliament of the *Land* Thuringia has changed its police and security service regulations. Thuringia is the first *Land* in which surveillance of telecommunications is allowed on grounds of preventative policing. Powers enabling covert measures are also extended.

Biometric identification systems

by Martina Kant and Heiner Busch

Since 11 September, biometric procedures for the identification of persons are experiencing a boom. Although so far, there have not been any respectable scientific findings on the effectiveness of biometric systems for large groups of people, identification cards and visas in Germany, the US and at EU-level will include biometric data in the future. This article describes other fields in which biometrics is applied and discusses the relevant problems in relation to data protection and civil liberties.