

Bürgerrechte & Polizei

Dr. Ina R. J.
Nr. 2/2009

Privatgrundstück



VERBODEN TOEGANG
TOEGANG VERBODEN



Kontrolle des öffentlichen Raums

Ein Grenz überschreitende Polizeikoperation
Bekanntmachung des Bundespolizei
Polizeiliche Todesurteilung 2009

Herausgeber:**Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.**

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

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantw.), Martina Kant, Norbert Pütter

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Titelbild: Foto („Bürgeramt Berlin-Wedding“)

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: Trigger Offsetdruckerei, Berlin

Berlin, August 2005

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 7,20 € / Jahresabo (3 Hefte) 18,50 €

Institutionen: Einzelpreis 11,- € / Jahresabo 32,50 €

Jahresabo zum Soli-Preis 25,- € / Großer Soli-Preis 50,- €

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

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005)

Editorial

Heiner Busch 4

Kontrolle des öffentlichen Raums

Reclaim the Streets – eine Einleitung

Heiner Busch und Norbert Pütter 6

Polizeiliche Eingriffsbefugnisse im öffentlichen Raum

Martina Kant und Fredrik Roggan 11

Umgang mit Randgruppen in deutschen Städten

Titus Simon 20

Quartiersmanagement und lokale Sicherheitspolitik

Volker Eick 28

Polizei und informelle Jugendtreffs

Norbert Pütter 36

Ordnungsamtsstreifen in Berlin

Roland Otte 44

Videoüberwachung in Frankreich

Eric Töpfer und Frank Helten 48

Polizeiliche Wegweisungen in Schweizer Städten

Viktor Györfy 56

EU: Grenzüberschreitende Polizeikooperation

Mark Holzberger 63

Britannien nach den Anschlägen

Ben Hayes 70

Polizeiliche Todesschüsse 2004

Otto Diederichs 78

Inland aktuell

..... 83

Meldungen aus Europa

..... 87

Chronologie

Heiner Busch 91

Literatur

..... 100

Summaries

..... 110

Editorial

von Heiner Busch

Warum ist die Redaktion dieser Zeitschrift nicht schon vor – sagen wir – zwanzig Jahren auf die Idee gekommen, ein Schwerpunktheft zur „Kontrolle des öffentlichen Raumes“ zu produzieren? Die Antwort auf diese Frage ist einfach. Man muss sich nur überlegen, welche Themen für ein solches hypothetisches Schwerpunktheft in Frage gekommen wären. Das wären im Wesentlichen zwei gewesen, die im vorliegenden Heft fehlen:

Erstens hätte man auf das Agieren der Polizei gegen die klassische Sondernutzung des öffentlichen Straßenlandes eingehen müssen, den „Aufzug unter freiem Himmel“. Demonstrationen und politischer Protest waren in den 80er Jahren ein ständiges Thema in Bürgerrechte & Polizei/CILIP. Dafür sorgten einerseits die sozialen Bewegungen und ihre neuen Aktionsformen, die eben gerade nicht mehr dem polizeilichen Bild des „Aufzugs unter freiem Himmel“ entsprachen. Zum andern wandelten sich auch das polizeiliche Vorgehen und seine rechtlichen Grundlagen. Stichworte: neue Einsatzformen der Bereitschaftspolizeien und Sondereinheiten, neue „nicht-tödliche“ Waffen, Vorkontrollen, Unterbindungsgewahrsam, Video- und Fotoaufnahmen, Vermummungsverbot und andere Einschränkungen der Versammlungsfreiheit. Völlig selbstverständlich war dabei, dass dieser Protest im öffentlichen Raum stattfand und stattfindet. Wo auch sonst?

Zweitens hätten wir uns mit der alltäglichen Präsenz der Polizei im öffentlichen Raum auseinandersetzen müssen. In der polizeilichen Organisationsreform der 70er Jahre waren die kleinräumigen Reviere aufgelöst worden. Der zentralisierte Apparat war fortan vorzugsweise durch motorisierte Streifen präsent. Die Polizei wurde dadurch einerseits schnell mobilisierbar, zumal auch die Telefondichte auf Seiten der Bevölkerung zugenommen hatte. Auf der anderen Seite verlor die Polizei den Kontakt zu ihrem Quartier und dadurch auch Informationen. Auszugleichen versuchte sie diesen Mangel durch den Aufbau eines Kontaktbereichsdienstes.

Sowohl der alltägliche Streifendienst als auch der „große Sicherheits- und Ordnungsdienst“ bei Demonstrationen waren zwar Themen in Bürgerrechte & Polizei/CILIP, aber nicht unter dem Gesichtspunkt der „Kontrolle des öffentlichen Raumes“.

Aus der politischen Frage, wem der öffentliche Raum gehört und wie er zu nutzen sei, wurde in den 90er Jahren eine Frage der Ordnung. Die ideologisch aufgeladene Debatte um „Kriminalprävention“ bescherte auch die „Ordnungskräfte“ mit einem neuen alltäglichen Auftrag. Dafür gibt es drei Gründe: erstens die zunehmende Privatisierung des öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Raumes, zweitens die ökonomische Krise, die mehr Menschen im wahrsten Sinne des Wortes auf die Straße befördert, und drittens die Befürchtung, dass das Sicherheitsgefühl und die am wohlstandigen Konsum orientierte Ordnung der Städte durch diejenigen gestört werden könnte, deren Lebensraum die Straße ist. Die Polizei erweist sich dabei immer öfter als Ausführungsorgan einer City-Pflege, die vor allem privaten Geschäftsinteressen dient. Und sie erhält dabei neue mehr oder minder private Hilfstruppen.

In der letzten Ausgabe dieses Jahres wird sich Bürgerrechte & Polizei/CILIP einmal mehr dem Recht der Polizei und der Geheimdienste widmen. Dabei wird es unter anderem um die Frage gehen, welche Chancen aus den jüngsten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts resultieren.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Verleihung des Werner-Holtfort-Preises 2005 an die Redaktion Bürgerrechte & Polizei/CILIP

am 27. Mai 2005 wurde im Rahmen einer Veranstaltung der Holtfort-Stiftung und der Friedrich-Ebert-Stiftung der diesjährige Werner-Holtfort-Preis an die CILIP-Redaktion verliehen. Das Preisgeld in Höhe von 7.500 Euro ermöglicht uns, unsere Arbeit fortzusetzen. Dennoch sind wir weiterhin auf finanzielle Hilfe angewiesen. Unterstützen kann man CILIP auch durch den Beitritt zum Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. Spenden und Mitgliedsbeiträge an den Verein sind steuerlich abzugsfähig. Weitere Informationen unter www.cilip.de.

Eine Dokumentation der Laudatio, der Dankesrede der Preisträger und der weiteren Vorträge finden Sie unter www.cilip.de/presse.

Reclaim the Streets

Öffentlicher Raum unter staatlicher Kontrolle

von Heiner Busch und Norbert Pütter

Der öffentliche Raum gehört allen. Nur wenn alle Zugang haben, wenn alle gleich unbehelligt bleiben, ist ein Platz, eine Straße, ein Stadtviertel „öffentlich“. Die Wirklichkeit unserer Städte entfernt sich immer weiter von dieser Idee: Der öffentliche Raum wird mehr denn je zum Kontrollraum der Polizei und ihrer neuen Hilfstruppen.

„Reclaim the streets“, kurz RTS – sich die Straße zurückholen. So heißt eine Mischung aus Straßenkarneval und politischer Aktionsform, die zunächst in Großbritannien erprobt wurde und nun auch auf dem Kontinent Anklang findet: ein unregelter tanzender und feiernder Umzug, an dem mitmachen kann, wer Lust dazu hat. Die Teilnehmenden erobern zumindest zeitweise den öffentlichen Raum zurück und protestieren so gegen dessen zunehmende private Aneignung und staatliche Verregelung. Genehmigungen durch die kommunalen oder staatlichen Behörden sind dabei sekundär.

RTS-Aktionen folgen gleichsam einem emphatischen Begriff des öffentlichen Raumes in dem Sinne, dass hier Bewegungs- und Versammlungsfreiheit herrscht und Öffentlichkeit hergestellt wird. Die Botschaft lautet: Der öffentliche Raum gehört allen – im Gegensatz zum privaten „umfriedeten Besitztum“.

Die Abgrenzung von öffentlichen und privaten Räumen wird zunehmend undeutlicher. Der Potsdamer Platz in Berlin ist ein sinnfälliges Beispiel dafür. Nach 1989 verkaufte der Berliner Senat große Teile des Geländes an Daimler-Benz und Sony. Der in den Jahren nach der Wende neu bebaute Platz ist zwar öffentlich zugänglich, aber er ist nur zu einem geringen Teil in öffentlichem Besitz. Er funktioniert damit wie ein riesiges Einkaufszentrum: Die Betreiber der ansässigen Geschäfte, Kneipen und Cafés erwarten zwar, dass das Publikum in Scharen kommt. Wenn

es kommt, dann soll es aber vorzugsweise konsumieren oder wenigstens den Konsum nicht stören.

Sichtbare Armut, „aggressives“ Betteln, politische Agitation, der Konsum der falschen, weil illegalen Drogen und der Konsum der richtigen, weil legalen Drogen durch die falschen Leute am falschen Platz – all dies wird durch die Privatisierung und Kapitalisierung des öffentlichen Raumes mittlerweile nicht nur in den Räumen missbilligt, wo Private das Sagen haben und ihre kommerziellen Interessen die Richtschnur des Verhaltens sind. Die Regulierung vormals öffentlicher Räume erfolgt heute über Hausordnungen in Bahnhöfen, die mittlerweile privatisiert sind, über Benutzerordnungen für Parks und öffentliche Freiflächen, die zwar öffentlich bleiben aber gewissermaßen einem neuartigen Hausrecht unterstellt werden. Und in Polizeiverordnungen oder Straßensatzungen werden Verhaltensregeln für ganze Städte und Gemeinden aufgestellt.

In den 70er Jahren war das Bettelverbot aus dem Strafgesetzbuch und – zumindest in den Polizeigesetzen einiger Bundesländer – die Aufrechterhaltung der „öffentlichen Ordnung“ aus dem Aufgabenkatalog der Polizei gestrichen worden. Mit der wirtschaftlichen Krise und den Veränderungen der städtischen Ökonomien setzten in den 90er Jahren erneut Versuche ein, „Ordnung“ im öffentlichen Raum über Verbote und Kontrollen durchzusetzen. „Sicherheit“ wurde zu einem Faktor im wirtschaftlichen Wettbewerb – zwischen den Städten, aber auch zwischen den alten Innenstädten und den neuen Einkaufszentren vor den Stadttoren, in denen das Modell einer privatrechtlich regulierten Öffentlichkeit bereits realisiert ist.

Kommunen versuchten das ehemals strafrechtliche Bettelverbot durch kommunales Recht zu ersetzen; „Sich-Niederlassen zum Zweck des Alkoholgenusses“ wurde als Sondernutzung des öffentlichen Raumes deklariert und untersagt. Die „Stadtmöblierung“ (Bänke, Telefonzellen, Wartehäuschen etc.) wurde so umgestaltet, dass sie den Aufenthalt vermiesten. Personelle (Polizei, Ordnungsdienste) und technische (Videoüberwachung) Kontrollen entsprechender Orte wurden verstärkt. Zum Teil entschärften die Gerichte diese Maßnahmen; zum Teil scheiterten die Verschärfungen des kommunalen Rechts oder der gezielten Vertreibung an örtlichen Widerständen. Offenkundig ist jedoch, dass die Koalition aus Stadtführung, Stadtmarketing und Einzelhandel eine Strategie der optischen Säuberung verfolgt, die Armut, Verwahrlosung oder Lebensformen, die den Konsumgenuss stören, aus den zentralen Orten der Städte verdrängen will.

Ideologische Begleitmusik dieses Prozesses war die Diskussion um „Broken Windows“ und um das gefährdete Sicherheitsgefühl. „Broken Windows“ – also die Behauptung, aus kleinen Ordnungsstörungen entwickle sich, wenn sie nicht unterbunden würden, quasi naturgemäß Kriminalität – wurde unter dem Slogan „Zero Tolerance“ zum Schlachtruf für die Absenkung von Eingriffsschwellen. Dabei bestand der Reiz dieser Strategie gerade darin, jeder Diskussion über die Ursachen des (vermeintlich) Störenden aus dem Wege zu gehen. Andernfalls hätte man sich fragen müssen, was bestimmte Gruppen auf die Straße treibt oder zieht, warum die Städte einige ihrer BürgerInnen in der Öffentlichkeit nicht sehen wollen etc.

In der Diskussion über das – angeblich oder tatsächlich – bedrohte Sicherheitsgefühl wird auch legitimatorisch der Bezug zu Kriminalität verlassen. Unter dieser Perspektive ist es unerheblich, ob Personen kriminelle Handlungen begehen. Was zählt ist, dass sie (durch ihre Existenz, durch das, was sie tun) das Sicherheitsempfinden anderer beeinträchtigen (könnten). Der Punker-Treff am Brunnen der Fußgängerzone, die Freizeittrinker vor der Einkaufspassage oder die Jugendclique im Park – sie werden nicht zu sicherheitspolitischen Themen, weil sie Gesetze verletzen, sondern weil sie als störend wahrgenommen werden. Nutzungskonflikte werden so in Sicherheitsfragen verwandelt. Und schnell wird die Lösung bei der Polizei und anderen uniformierten Professionen gesucht.

Diese Politik der Säuberung des öffentlichen Raumes zielt auf alle Gruppen, die dem Idealbild des ewigen Konsumenten, des genießenden Flaneurs oder der wohlhabenden BürgerInnen nicht entsprechen. Soziale Randgruppen sollen unsichtbar gemacht werden. Nicht die der sozialen Randständigkeit zugrunde liegenden Probleme – etwa die neue Armut in den Städten – sollen angegangen werden, sondern die aus ihnen erwachsenden Belästigungen für das Publikum sollen verschwinden. Für die Obdachlosen, Bettler, Junkies oder Alks werden die Lebensbedingungen erschwert. Ihre Lebensform ist an die Infrastruktur zentraler städtischer Räume gebunden.

Die negativen Folgen dieser Art sozialer Kosmetik erstreckt sich aber auf das städtische Publikum insgesamt: Zum einen werden problematische Gruppen in Stadtviertel verdrängt, die bislang unbehelligt waren. Zum anderen haben die etablierten Kontrollregime das Potenzial, alle zu erfassen. Die Videokamera filmt alle; die uniformierte Streife sieht alle – und was heute der biertrinkende Müßiggänger oder das Hun-

dekot nicht auflesende Herrchen ist, kann morgen bereits die Tauben fütternde Rentnerin oder der hinter einer Hecke urinierende Tourist und übermorgen das zur Schau getragene Bauchnabel-Piercing oder die ärmlich-verwahrloste Oberbekleidung sein. Der Versuch, „Ordnung“ im öffentlichen Raum mit Kontrollen und Repressionsdrohungen herzustellen, unterwirft die Gesellschaft insgesamt einem Moral-, Geschmacks- und Modediktat, das einem autoritären System gut zu Gesicht stünde.

Wer schützt die Ordnung?

So wie sich die privaten und die „öffentlichen“ Räume und die privaten und öffentlichen Interessen heute schwerer abgrenzen lassen, so hat sich auch eine Gemengelage bei denen ergeben, die im öffentlich zugänglichen Raum die Ordnung des neuen und alten Anstandes durchsetzen sollen. Für die Polizei war der öffentliche Raum schon immer ihr zentrales Aktionsfeld – schon allein deshalb, weil die BürgerInnen in privaten Räumen stärker vor polizeilichem Eingriff geschützt sind. In den letzten Jahrzehnten sind die traditionellen Begrenzungen des polizeilichen Zugriffs auf die BürgerInnen im öffentlichen Raum erheblich gelockert worden. Durch die systematische Ausdehnung polizeilicher Befugnisse jenseits der konkreten Gefahr oder des konkreten Verdachts können die Kontrollbefugnisse gegen „jedermann“ angewendet werden. Platzverweise, Aufenthaltsverbote oder Videoüberwachung können zwar theoretisch alle treffen, so wie es allen – ob arm oder reich – verboten ist, unter Brücken zu schlafen. Praktisch sind die neuen Befugnisse sehr wohl zugeschnitten auf die klassische Klientel der Polizei – soziale Randgruppen und die städtischen Unterschichten.

Neben die staatliche Polizei ist eine Vielfalt halbstaatlicher und privater Kontrolleure getreten:

- kommunale Ordnungsdienste, deren Aufmerksamkeit dem Hundekot, illegalem Grillen, Verschmutzungen und Vernachlässigungen des öffentlichen Raumes gilt,
- staatliche Laienpolizeien mit eingeschränkten Polizeibefugnissen, die die „richtige“ Polizei von der Alltagskontrolle des öffentlichen Raumes entlasten sollen,
- private Sicherheitsdienste, die im Auftrag öffentlicher Unternehmen, insbesondere im öffentlichen Nahverkehr, tätig sind, um das „Hausrecht“ gegenüber den Kunden durchzusetzen,

- aus Arbeitsamtsgeldern bezahlte Kiezstreifen, die bei gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften angestellt sind und Ordnungsstörungen entgegenwirken sollen, und schließlich
- private Sicherheitsdienste, die im Auftrag von privaten Geschäftsbetreibern arbeiten, dabei jedoch durchaus auch im öffentlichen Raum kontrollieren.

Seit Anfang der 90er Jahre entstanden zudem Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften, in denen sich unterschiedliche Kontrollagenturen auf örtlicher Ebene vernetzen. Diese „Partnerschaften“ reichen vom Bundesgrenzschutz über das uniformierte Personal der Ordnungsämter bis zu den Aktivitäten lokaler Präventionsgremien. Ihre Tätigkeiten besteht im Austausch von Informationen, in der Abgrenzung von Zuständigkeiten und der Koordination von Einsatz- und Kontrollstrategien. Unter diesen – zunehmend durch die Videoüberwachung technisch unterstützten – Kontrollregimen ändert sich die Qualität des öffentlichen Raumes: Aus dem Ideal eines staatlich ungehinderten geselligen Verkehrs der BürgerInnen wird ein Raum uneingeschränkter Überwachung.

Was folgt daraus?

Mit den neuen privaten und kommunalen Sicherheitsakteuren wird das staatliche Gewaltmonopol nicht geschwächt. Im Gegenteil erwachsen ihm neue Hilfstruppen, die die Institution Polizei einerseits zugunsten ihres „Kerngeschäftes“ entlasten, sie andererseits aber mit Informationen und Hilfsleistungen versorgen. Durch die ausgedehnten polizeilichen Befugnisse und die vielfach unklare Rolle der neuen HelferInnen wird die Situation derjenigen, die den öffentlichen Raum brauchen, schwieriger. Konflikte und gewaltsame Übergriffe sind vorprogrammiert.

Die lokalen Vertreibungsstrategien sind eine Art Ersatz-Politik. Statt Arbeit, Einkommen und bessere Lebensbedingungen zu schaffen, wird das Kontrollrepertoire aufgerüstet. Die so produzierten „Lösungen“ können nur zu vordergründigen Erfolgen führen, die durch erschwerte Lebensbedingungen für einige und eingeschränkte Handlungsfreiheiten für alle erkauft werden. Deshalb ist „Reclaim the Streets“ nicht nur ein Spaß, sondern eine demokratische Notwendigkeit.

Norbert Pütter ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Vertreibung, Erfassung, Kontrolle

Polizeiliche Eingriffsbefugnisse im öffentlichen Raum

von Martina Kant und Fredrik Roggan

Die polizeilichen Befugnisse für die Überwachung und Kontrolle des öffentlichen Raumes sind im vergangenen Jahrzehnt stark erweitert worden. Stützte sich die Polizei zuvor (häufig unzulässigerweise) auf polizeirechtliche Generalklauseln, stehen ihr nun in den meisten Bundesländern spezielle Eingriffsnormen für Videoüberwachung, Platzverweise, Aufenthaltsverbote, Identitätsfeststellungen, Schleierfahndungen und Kontrollstellen zur Verfügung.

Die Kontrolle und Überwachung des öffentlichen Raumes ist bei weitem nicht mehr allein Aufgabe der Polizei. Zum einen verschwimmt zusehends die scharfe Trennlinie zwischen „privaten“ und „öffentlichen“ Bereichen, die dann auch zum Handlungsfeld privater Sicherheitsdienstleister werden. Zum anderen sind mit Ordnungsbehörden, Sicherheitswachen, freiwilligen Polizeidiensten etc. weitere Akteure im öffentlichen Raum präsent, die teilweise sogar polizeiliche Aufgaben übernehmen. Dennoch: Das polizeirechtliche Handlungsrepertoire ist das weitreichendste und eingriffsintensivste. Welche Befugnisse die Polizei zur Kontrolle des öffentlichen Raumes hat, welche Begrenzungen ihr gesetzt sind und welche Strategien anhand der Befugnisse sichtbar werden, soll im Folgenden betrachtet werden.

Platzverweise und Aufenthaltsverbote

Beim Platzverweis handelt es sich um ein kurzfristiges Verweisen einer Person von einem (eng abgrenzbaren) Ort, um eine (beliebige) Gefahr abzuwehren. In vielen Polizeigesetzen werden als Adressaten einer solchen Maßnahme ferner Personen genannt, die den Einsatz der Feuerwehr oder von Hilfs- und Rettungsdiensten behindern. Der Platzverweis

existiert als Befugnis in allen Polizeigesetzen. Eine Ausnahme bildet jedoch das Polizeigesetz von Baden-Württemberg, wo die Maßnahme auf die polizeiliche Generalklausel gestützt wird,¹ was unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Gesetzes nicht unproblematisch ist.²

Im Vergleich zum Platzverweis handelt es sich beim Aufenthaltsverbot, das erstmalig in Niedersachsen im Jahre 1996 eingeführt wurde, um eine „entgrenzte“ Vorschrift. Weder ist die Maßnahme auf einen kurzen Zeitraum beschränkt, noch ist der Ort näher eingegrenzt. Die in den Landesgesetzen von Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen enthaltenen Regelungen sprechen von „Gebieten“³ oder auch „Bereichen“⁴. Platzverweise und Aufenthaltsverbote können sowohl als Einzelverfügung als auch als Allgemeinverfügung ergehen. Von Letztgenanntem ist immer dann zu sprechen, wenn sich die Maßnahme an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet.⁵ Zur Durchsetzung von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten sehen die Polizeigesetze den polizeilichen Gewahrsam vor. An einer entsprechenden Befugnis fehlt es aus den genannten Gründen lediglich in Baden-Württemberg, dort ist eine entsprechende Freiheitsentziehung nur unter den strengeren Regeln über den sog. Präventivgewahrsam⁶ (Abwehr oder Beseitigung einer erheblichen Störung der öffentlichen Sicherheit) statthaft.

Nach wie vor umstritten ist die Frage, ob ein Aufenthaltsverbot bei fehlender Spezialbefugnis auf die polizeiliche Generalklausel gestützt werden kann. Während dies in der polizeirechtlichen Literatur überwiegend abgelehnt wird, hat die Rechtsprechung hier weniger Zweifel und die entsprechenden Maßnahmen der Polizei für rechtmäßig erachtet.⁷

1 vgl. dazu etwa Würtenberger, T.; Heckmann, D.; Riggert, R.: Polizeirecht in Baden-Württemberg, Heidelberg 2002, S. 134-138

2 Schenke, W.-R.: Polizei- und Ordnungsrecht, Heidelberg 2003, S. 72

3 so etwa § 29 Abs. 2 BlnASOG

4 so etwa § 14 Abs. 2 BremPolG

5 § 35 Satz 2 VwVfG

6 § 28 Abs. 1 Nr. 1 BWPoLG

7 vgl. exemplarisch *einerseits* Hecker, W.: Aufenthaltsverbote im Recht der Gefahrenabwehr, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1999, H. 3, S. 261-263 und *andererseits* OVG Bremen, in: NVwZ 1999, H. 3, S. 314-318

Bemerkenswert ist in rechtlicher Hinsicht schließlich, dass – unabhängig von der Existenz einer Spezialbefugnis – die Verhängung von Aufenthaltsverboten gegenüber deutschen Staatsbürgern in all denjenigen Bundesländern verfassungswidrig ist, in welchen entgegen dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG im einschlägigen Landesgesetz Art. 11 GG (Freizügigkeit für alle Deutschen) nicht als einschränkbares Grundrecht genannt ist.⁸

Platzverweise und zunehmend auch Aufenthaltsverbote werden von der Polizei bevorzugt zur „Bekämpfung“ offener Drogenszenen ausgesprochen. Damit hofft man „Ansammlungen Abhängiger“ zu verhindern, die „Logistik des Drogenhandels“ zu stören und zugleich eine „Etablierung eines ungestörten Absatzmarktes“ zu vermeiden, so das baden-württembergische Innenministerium.⁹ Massenweise Platzverweise wie beispielsweise in Hamburg (1997: 81.714; 1998: 65.744) hätten die Drogenszene nachhaltig verunsichert.¹⁰ Dass damit das Drogen-Problem nur in andere Stadtteile oder weniger öffentliche Bereiche verdrängt wird, ist offensichtlich und wird polizeilicherseits auch nicht bestritten. Man reagiere darauf mit einem „flexibleren Handlungskonzept.“¹¹ Mit anderen Worten: Die Polizeimaßnahmen werden räumlich ausgedehnt.

Auch Demonstranten, Hooligans, Hütchenspieler, „aggressive“ Bettler, Obdachlose, Prostituierte, Freier und andere Personen, die der öffentlichen Sicherheit oder wohl eher der öffentlichen Ordnung gefährlich werden könnten, werden mit Platzverweisen und Aufenthaltsverboten bedacht. Die Bremer und Hannoveraner Polizeibehörden trieben es 1996 anlässlich der befürchteten Chaos-Tage soweit, Platzverweise allein wegen eines scene-, das heißt punktypischen Aussehens zu verhängen. Jeder, der auch nur eine gefärbte Haarsträhne aufzuweisen hatte und in oder nach Bremen bzw. Hannover unterwegs war, wurde gestoppt und nach Hause geschickt oder stundenlang in Gewahrsam genommen. Dass bunte Haare allein nicht als Verdachtsmoment für die Prognose ausrei-

8 Cremer, W.: Aufenthaltsverbote und offene Drogenszene: Gesetzesvorrang, Parlamentsvorbehalt und grundgesetzliche Kompetenzordnung, in: NVwZ 2001, H. 11, S. 1218-1223 (1219). Betroffen sind Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, und Thüringen.

9 Die Polizei-Zeitung Baden-Württemberg 1995, Nr. 11+12, S. 2

10 www.hamburg.de/Behoerden/Pressestelle/Meldungen/tagesmeldungen/1999/maerz/w10/mi/news.htm

11 ebd.

chen, jemand würde Straftaten begehen, hatten die Verwaltungsgerichte schon früher entschieden. In allen nachträglichen Gerichtsentscheidungen wurden die Platzverweise daher konsequenterweise für rechtswidrig erklärt.¹² Genutzt hat es den ihrer Freiheit und Freizügigkeit Beraubten nicht.

Um Platzverweise durchzusetzen, greift die Polizei auch zum sogenannten Verbringungs-gewahrsam (für Berlin lag die Anzahl für 1995 bei 1.750 Verbringungen¹³). Es sind mehrere Fälle bekannt, in denen Obdachlose von der Polizei am Stadtrand ausgesetzt wurden und wegen der kühlen Witterung erfroren sind.¹⁴ Dementsprechend hatten sich die Gerichte mit dieser Verfahrensweise nicht nur unter polizeirechtlichen Gesichtspunkten zu befassen, sondern auch eine strafrechtliche Würdigung des polizeilichen Vorgehens vorzunehmen. Bekannt sind insoweit Verurteilungen von Polizisten wegen Nötigung, Freiheitsberaubung und auch wegen Aussetzung mit Todesfolge.¹⁵ Von der Frage der Strafbarkeit der Polizisten im Einzelfall ist die generelle – polizeirechtliche – Frage der Zulässigkeit des Verbringungs-gewahrsams zu unterscheiden.

Identitätsfeststellungen an „gefährlichen Orten“

An sogenannten gefährlichen oder kriminalitätsbelasteten Orten hat die Polizei weiter gehende Kontrollbefugnisse als an anderen Örtlichkeiten. Im „Normalfall“ darf die Polizei die Identität einer Person nur feststellen, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr erforderlich ist. Von den einschlägigen Regelungen gemeint wird insofern, dass die Identitätsfeststellungen *aus Anlass von* gefahrenabwehrenden Maßnahmen zulässig sind. Die Polizei bringt auf diese Weise in Erfahrung, gegen welches Individuum die Maßnahmen zu richten sind. Insofern unterliegen sie keinen Bedenken.

An sogenannten gefährlichen Orten kommt es auf das Verhalten des Betroffenen hingegen nicht an. Es wird deshalb von einer „Orthaftung“ gesprochen: Allein aufgrund der Tatsache, dass sie an „verrufenen“ Or-

¹² die tageszeitung v. 5.8.1996, 21.8.1996; Frankfurter Rundschau v. 9.7.1997, 11.7.1998

¹³ Frankfurter Rundschau v. 5.12.2003

¹⁴ ebd.

¹⁵ In einem Fall aus dem Jahr 2002 wurden die angeklagten Polizeibeamten zu drei Jahren und drei Monaten Haft auf Bewährung verurteilt, s. ebd.; vgl. die Nachweise bei Roggan, F.: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003, S. 133 ff.

ten angetroffen werden, werden die Personen polizeipflichtig. Eine solche weite (in allen Polizeigesetzen enthaltene) Befugnis ist schon unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten bedenklich. Es wird deshalb in der Literatur gefordert, dass die entsprechenden Normen verfassungskonform auszulegen sind, sofern sie eine entsprechende Restriktion nicht enthalten:¹⁶ Als gefährliche Orte können überhaupt nur solche Orte in Frage kommen, an denen regelmäßig *Straftaten von erheblicher Bedeutung* verabredet, vorbereitet oder verübt werden. Orte also, an denen nach polizeilicher Erfahrung lediglich Bagatelldelikte (etwa Ladendiebstähle) begangen werden, dürften nicht ohne weiteres als „gefährlich“ im Sinne des Polizeirechts verstanden werden.¹⁷

Orte werden zu gefährlichen Orten, indem die Polizei eine Prognose über die zukünftige Begehung von Straftaten trifft. Mit anderen Worten: Maßgeblich ist nicht, dass ein Ort tatsächlich gefährlich ist, sondern nur, ob die Polizei aufgrund der Umstände zu dieser Annahme berechtigt ist.¹⁸ Überprüfbar ist diese „pflichtgemäße Diagnose“ nur sehr eingeschränkt.

Einzige „echte“ tatbestandliche Voraussetzung für die Befugnis zur Identitätsfeststellung ist, dass die zu kontrollierenden Personen sich dort *aufhalten* müssen. Zum Begriff des Aufhaltens hat das Hamburgische Obergericht im Jahr 2002 entschieden, dass damit ein „gewisses Verweilen an dem Ort“ gemeint ist. Erforderlich sei ein „verharrendes Element“.¹⁹ Ein zielgerichtetes Passieren genügt demnach nicht. Das Land Niedersachsen nahm diesen Urteilsspruch zum Anlass, ein bloßes Angetroffen-Werden einer Person an einem Ort ausreichen zu lassen, um sie kontrollieren zu dürfen.²⁰ Die restriktive Rechtsprechung aus Hamburg wurde auf diese Weise ausgehebelt.

In Berlin beispielsweise hat die Polizei zur Zeit 19 Örtlichkeiten als „kriminalitätsbelastete Orte“ eingestuft,²¹ nahezu alle wegen des Han-

16 so aber die Gesetze in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland

17 ausführlicher dazu Roggan a.a.O. (Fn. 15), S. 152-155

18 Rachor, F.: Das Polizeihandeln, in: Lisken, H.; Denninger, E. (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, München 2001, S. 295-562 (402)

19 NVwZ – Rechtsprechungsreport 2003, S. 276 f.

20 vgl. § 13 Abs. 1 NdsSOG

21 Die Welt v. 13.6.2005. Die Einstufung erfolgt jeweils quartalsweise; Juli 1996: 24 gefährliche Orte, Juli 1999: 36, Juli 2002: 28; die im Text nachfolgend genannten Orte sind einem internen Papier der Berliner Polizei von März 2004 entnommen.

dels mit Betäubungsmitteln. Bei einigen Orten werden darüber hinaus Raub-, Diebstahls- oder Körperverletzungsdelikte genannt. Aber auch die „Trinker- und Obdachlosenszene“, der Treffpunkt eines Motorradclubs und der „Türsteherszene“ und ein orientalisches Teehaus gelten als „kriminalitätsbelastet“. Ob hierbei in jedem Fall von Straftaten von erheblicher Bedeutung gesprochen werden kann, ist mehr als fraglich.

Kontrollstellen und Schleierfahndung

Auch an „Kontrollstellen“ sind Identitätsfeststellungen zulässig. Bei ihnen handelt es sich um Sperren, an denen Personen angehalten werden, um ihre Identität zu überprüfen und sowie sie selbst und ihre mitgeführten Sachen zu durchsuchen. Sie sollen den einschlägigen Regelungen zufolge dazu dienen, bestimmte Straftaten (die Polizeigesetze unterscheiden sich hier erheblich) zu verhindern. Andererseits wird in manchen Polizeigesetzen die Einrichtung einer Kontrollstelle auch zum Zwecke der allgemeinen Fahndung nach Straftätern erlaubt. An letztgenannter Kompetenz sind seit jeher Zweifel geäußert worden, weil sie nach verbreiteter Auffassung über die Zuständigkeit der Landesgesetzgeber hinausgeht.²² Entsprechend entschied auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof, dass die dortige Ermächtigung mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung nicht zu vereinbaren und daher nichtig ist.²³

Kontrollstellen werden auch mit Verkehrskontrollen nach § 36 Abs. 5 Straßenverkehrsordnung verbunden. In einigen Bundesländern finden auf diese Weise regelrechte Großkontrollen oder „Fahndungstage“ statt. Die Zielrichtungen dieser Kontrolle scheinen dabei beliebig austauschbar. Mal sind es in Hessen „reisende Tätergruppen aus Osteuropa“, ein anderes Mal – bei der länderübergreifenden Kontrolle „Interregio 2003“ – Rauschgiftdelikte, Menschenhandel und Umweltschutzdelikte.²⁴ Eine europaweite Großkontrolle zum Aufspüren illegaler Migrationsströme und Schleusungsrouten fand im Oktober 1998 unter Beteiligung der Länderpolizeien und des Bundesgrenzschutzes statt. Dabei wurde nicht nur der grenzüberschreitende Verkehr kontrolliert, sondern

22 ausführlich dazu Rachor a.a.O. (Fn. 18), S. 406

23 sog. zweites Polizeieurteil, SächsVerfGH: Urt. v. 10.7.2003 (Az.: 43-II-00), S. 54 f.

24 Frankfurter Rundschau v. 14.12.1996; Hessen, Innenministerium: Pressemitteilung Nr. 64 v. 24.9.2003

in einer Art konzertierter Schleierfahndung auch im Binnenland.²⁵ Neben der Ergreifung einiger per Haftbefehl gesuchter Personen, dem Aufspüren von ein paar Gramm Rauschgift und unerlaubt eingereister MigrantInnen ist es der Abschreckungseffekt, der mit solchen Großkontrollen erzielt werden soll. Generalpräventive Erwägungen können polizeirechtliche Eingriffe allerdings nicht rechtfertigen.²⁶

Die einzelnen Befugnisse verschwimmen hier zusehends. Der Anlass und die Rechtsgrundlage einer Kontrolle sind für die BürgerInnen damit nicht mehr erkennbar.

Ebenso bei der sogenannten Schleierfahndung, auch verdachtsunabhängige oder lageabhängige Personenkontrolle genannt, steht als Kontrollmotiv die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und illegaler Zuwanderung im Vordergrund. Verbreitet werden sie als tatbestands- bzw. voraussetzungslose Polizeibefugnisse bezeichnet, die als einzige Voraussetzung das Aufhalten der BürgerInnen im öffentlichen Verkehrsraum vorsehen. Je nach Bundesland werden Lageerkenntnisse der Polizei verlangt, die auf grenzüberschreitende Kriminalität hinweisen.

Bemerkenswert ist, dass Berlin im April 2004 als erstes Bundesland die Befugnis zur Schleierfahndung aus seinem Polizeigesetz wieder entfernt hat – weil es keinen entsprechenden (polizeilichen) Bedarf gibt.

Neben den grundsätzlichen Bedenken, die gegenüber einer solchen Jedermann-Kontrolle ohne jeden Verdacht bestehen, gibt es auch empirische Befunde, dass die Kontrollen zum Teil gezielt nach ethnischen Kriterien stattfinden.²⁷

Videüberwachung und Kfz-Kennzeichenerfassung

Eine in immer mehr Innenstädten wahrnehmbare Beeinträchtigung der informationellen Selbstbestimmung der Bürger ist die polizeiliche Videüberwachung von zentralen Plätzen oder auch ganzen Straßenzügen.²⁸ Mit ihrer Hilfe verspricht die Polizei auf mehr oder weniger großen Hinweistafeln, Straftaten verhüten zu können. Entsprechende Be-

25 Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung v. 19.10.1998

26 ausführlich Roggan a.a.O. (Fn. 15), S. 239-254

27 Herrnkind, M.: Personenkontrollen und Schleierfahndung, in: Kritische Justiz 2000, H. 2, S. 188-208; Kant, M.: Verdachtsunabhängige Kontrollen. MigrantInnen im Netz der Schleierfahndung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 65 (1/2000), S. 29-35

28 vgl. dazu etwa Hempel, L.; Töpfer, E.: „Schaut auf diese Stadt!“ Videüberwachung in Berlin, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 74 (1/2003), S. 76-83

fugnisnormen finden sich inzwischen in allen Polizeigesetzen. Sie unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der Dauer der zulässigen Speicherung der Aufzeichnungen – sie reicht von 2 Tagen in Bremen bis zu einem Monat in Thüringen – als auch in der teilweisen Beschränkung der Aufzeichnungsbefugnis. In Rheinland-Pfalz etwa ist die Aufzeichnung der Videoaufnahmen auf gefährliche Orte begrenzt. Im Übrigen ist nur eine Beobachtung zulässig, es sei denn, dass konkrete Anlässe zu befürchten sind.²⁹

Der im Moment neueste technische Trend ist die automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen mittels einer Videokamera und der Abgleich mit Fahndungs- und anderen Polizeidaten. Im Vergleich zur Videoüberwachung des öffentlichen Raumes handelt es sich hier um eine eingriffsintensivere Maßnahme, weil ohne weiteres ein Personenbezug hergestellt werden kann: In vielen Fällen kann vermutet werden, dass das Fahrzeug von seinem Halter/seiner Halterin geführt wird. Erfasst wird demzufolge, dass sich eine bestimmte Person zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort befindet.³⁰

Bereits 2003 wurden solche Systeme in Bayern, Thüringen und Brandenburg erprobt. Die Versuche mussten jedoch mangels Rechtsgrundlage vorerst eingestellt werden. Bislang enthalten nur die Polizeigesetze von Rheinland-Pfalz und Hessen eine entsprechende Befugnis; im aktuellen Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zum Polizeiaufgabengesetz ist sie ebenfalls vorgesehen.

Während Hessen in einer europaweiten Ausschreibung gerade die technische Ausrüstung für derartige Kontrollen beschafft und der Einsatz bis spätestens Ende des Jahres geplant ist, sieht Rheinland-Pfalz zur Zeit keinen Handlungsbedarf.³¹ Wie schnell sich diese Überwachungsinfrastruktur bundesweit ausbreiten wird, ist noch nicht abzusehen. Angesichts der Erfahrungen mit anderen neueren Befugnissen, etwa der Videoüberwachung, sollte aber durchaus nicht darauf gehofft werden,

29 ausführlicher dazu Rühle, D.: Polizei- und Ordnungsrecht für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2004, S. 146 f.

30 Arzt, C.: Voraussetzungen und Grenzen der automatisierten Kennzeichenerkennung, in: Die öffentliche Verwaltung 2004, H. 2, S. 56-64 (57); aus polizeilicher Sicht Schieder, A.: Die automatisierte Erkennung amtlicher Kfz-Kennzeichen als polizeiliche Maßnahme, in: NVwZ 2004, H. 7, S. 778-788

31 jeweils telefonische Auskunft der Pressestelle des Hessischen bzw. rheinland-pfälzischen Innenministeriums am 12.8.2005

dass der Republik das flächendeckende Scannen der Kfz-Kennzeichen dauerhaft erspart bleibt. Schon in wenigen Jahren dürfte sich ein entsprechender „Befugnis-Teppich“ über das gesamte Land gelegt haben.

Fazit: Polizeirecht auf Abwegen

Generell ist im Polizeirecht ein Abschied vom Störer-Prinzip zu verzeichnen. D.h. es wird zunehmend durch verdachtsunabhängige Maßnahmen in die Grundrechte völlig Unbeteiligter (Nichtstörer) eingegriffen. Im öffentlichen Raum wird dies zum einen an den „Jedermann-Kontrollen“ im Zusammenhang mit der Schleierfahndung, der Videoüberwachung, der Kfz-Kennzeichenerfassung und den Kontrollstellen deutlich. Gleichzeitig betreffen polizeiliche Maßnahmen in zunehmendem Maße Personen, die von der Polizei als *potentielle Störer* eingestuft werden – aufgrund von Annahmen, dass sie zukünftig eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen bzw. Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begehen *könnten*. Beispiele sind hier insbesondere die Verhängung von längerfristigen Platzverweisen und Aufenthaltsverboten auf der Grundlage von Prognosen. Bezogen auf die Kontrolle des öffentlichen Raumes ist darüber hinaus Folgendes festzuhalten:

- Die technische Überwachung des öffentlichen Raumes nimmt zu. Die entsprechenden Befugnisse werden nach und nach ins Polizeirecht aufgenommen. Im Zusammenspiel weiterer technischer Neuentwicklungen wie z.B. Gesichtserkennung und anderer biometrischer Erkennungsverfahren wird schleichend eine neue Überwachungsinfrastruktur geschaffen.
- Polizeiliche Eingriffsmaßnahmen werden verstärkt zur Abschreckung und Verunsicherung von Szenen eingesetzt und weniger zur Abwehr konkreter Gefahren oder Verhinderung von Straftaten.
- Sozialen Problemen wie sichtbarer Armut, Obdachlosigkeit, Drogenabhängigkeit wird mit Mitteln des Polizeirechts begegnet. D.h. störende Personengruppen werden zwangsweise aus dem öffentlichen Raum entfernt oder verdrängt ohne die dahinterstehenden Probleme zu lösen.

Martina Kant ist Bundesgeschäftsführerin der Humanistischen Union e.V. und Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Dr. Fredrik Roggan ist Rechtsanwalt in Berlin und stellvertretender Bundesvorsitzender der Humanistischen Union e.V.

Kein Platz für Arme

Der Umgang mit Randgruppen in deutschen Städten

von Titus Simon

Die toleranten 70er und frühen 80er Jahre sind längst vorbei. Wer arm ist und auch so aussieht, soll das Stadtbild nicht stören. Nach diesem Motto wird in vielen deutschen Städten verfahren. MitarbeiterInnen der Sucht- und der Wohnungslosenhilfe kritisieren diese Vertreibungspolitik seit Jahren.

Wer unerwünschte Submilieus aus dem Stadtbild entfernen will, kann das auf verschiedenste Arten tun: mit architektonischen Konzepten, die den „falschen Gruppen“ ihren Aufenthalt unwirtlich machen, aber auch mit klassischen ordnungspolitischen Instrumenten. Rechtlich behalf man sich dabei ursprünglich mit kommunalen Sondernutzungssatzungen und Gefahrenabwehrverordnungen und schuf so eine Art von Privatstrafrecht, das allerdings oft in weiten Teilen schlicht illegal war.¹

Die gerichtliche Feststellung der fehlenden Rechtsgrundlagen hat keineswegs zu einer Ausdünnung derartiger Praxis geführt. Vielmehr sind seit Mitte der 90er Jahre vier Tendenzen zu verzeichnen: Erstens hat die Zahl der einschlägigen Verordnungen und Satzungen stark zugenommen. Zweitens sind in nahezu allen Bundesländern Bemühungen erkennbar, die Landesgesetzgebung, die die Gemeinden zum Erlass solcher Satzungen ermächtigt, so zu modifizieren, dass die vor Gericht festgestellten Probleme gänzlich gelöst oder wenigstens minimiert werden. Drittens bemüht man sich, die örtlichen Satzungen und Verordnungen an den jeweiligen Stand der Rechtsprechung anzugleichen – mit der Intention, so wenig wie möglich auf ordnungspolitische Instrumente verzichten zu müssen. Dies geschieht häufig auf der Basis von Muster-satzungen bzw. Musterverordnungen der zuständigen Ministerien bzw.

¹ Beste, H.: Thesen zum Strukturwandel sozialer Kontrolle, Frankfurt/M. 1997

kommunaler Dachorganisationen, die sich so nah als noch möglich an der Grenze zur Rechtswidrigkeit bewegen. Viertens trägt eine stark ideologisierte Debatte um „Kriminalprävention“ zur Legitimation der genannten Maßnahmen bei.²

Das Resultat ist ein Konzept von öffentlicher Sicherheit, das auf eine Intensivierung der sozialen Kontrolle abzielt. Alltagspraktisch werden sozialpolitische, sozialarbeiterische, stadtplanerische, ordnungspolitische, polizei- und strafrechtliche Maßnahmen vermengt. Sozialarbeit steht dabei vor neuen Herausforderungen bis hin zu einer ordnungspolitischen Kolonialisierung und Instrumentalisierung ihres Arbeitsfeldes.

Die Auswirkungen der zunehmenden Reglementierung des öffentlichen Raums auf die Lebenslagen von Wohnungslosen dokumentierte schon in den 90er Jahren eine Kölner Feldforschungsstudie.³ Dabei wurden u.a. 134 Personen befragt, die sich häufig auf öffentlichen Straßen und Plätzen aufhielten: „Berber“ (52,2 %), „Junkies“ (29,1 %), „Punks“ (9,0 %) und „Treber“ (6,7 %). 63,4 % waren damals aktuell ohne festen Wohnsitz, die meisten anderen waren früher einmal wohnungslos gewesen. Je ein Drittel der Betroffenen nächtigte im Freien oder in Wohnheimen, die anderen bei Freunden oder in Notschlafstellen.

- 67,9 % hatten schon einmal Aufenthaltsverbote erhalten. Hiervon waren die Gruppen in unterschiedlicher Weise betroffen: „Punks“ (91,7 %), „Junkies“ (89,7 %), „Berber“ (55,4 %), „Treber“ (44,4 %).
- Aufenthaltsverbote wurden meist durch die Aufforderung wegzugehen und die Verhängung von Strafen durchgesetzt. Drei Viertel der Vertriebenen erhielten zudem Platzverweise bis zu einem Jahr.
- Mehr als ein Fünftel hatte Bußgelder zu bezahlen, die sich im Durchschnitt auf 1.335 DM beliefen. Vor allem gegen „Junkies“ wurden höhere Bußgelder – bis zu 4.000 DM – verhängt.

Die Politik der Verdrängung ist aber keine Besonderheit Kölns oder der deutschen Großstädte. Besonders aus Süddeutschland sind auch rigide Praktiken aus kleineren Orten bekannt geworden, die eine gewisse historische oder touristische Bedeutung haben. Schon beinahe Geschichte ist der in das Jahr 1973 zurückreichende, letztendlich gescheiterte Versuch von Baden-Baden, die Kur- und Badestadt vollständig von „Stadt-

2 Simon, T.: Wem gehört der öffentliche Raum?, Opladen 2001

3 Holm, H.; Stumpf, K.: Wem gehört die Stadt? Bestandsaufnahme von Aufenthaltsverboten auf öffentlichen Straßen und Plätzen in Köln, Köln 1998

streichern“ freizuhalten. 1993 wurde von einer flächendeckenden Vertreibung von Wohnungslosen vom Konstanzer Seeufer berichtet, bei der städtische Angestellte auch nicht davor zurückschreckten, den persönlichen Besitz und die Papiere von Wohnungslosen als „Müll“ zu entsorgen.⁴ Schlagzeilen machte 1997 die beschauliche Bodenseestadt Ravensburg, wo ein Polizist einem Punk eine Flasche Bier aus der Hand nahm, nachdem schon kurz zuvor eine Polizeistreife eine leere Bierkiste beschlagnahmt hatte. Grundlage dieses Handelns war eine Polizeiverordnung, die jegliches Biertrinken außerhalb der zahlreichen Freischankflächen der Kneipen verbot. Pech für die Stadtverwaltung und den Gemeinderat der Stadt Ravensburg war nur, dass der Punk aus gutem Hause war und mit Hilfe seines Anwaltes eine Normenkontrollklage beim Verwaltungsgerichtshof Mannheim einreichte.

Repressives Übermaß

Bei den Bemühungen um eine „saubere Stadt“ kommt es in einer Vielzahl von Fällen zu willkürlichen Maßnahmen, die kaum als rechtsstaatlich bezeichnet werden können. Hierzu einige Beispiele:⁵

- In Ulm und in anderen Städten wurden Wohnungslose von der Polizei aufgegriffen und mit Polizeifahrzeugen über den Stadtrand gebracht und „nach den Ortsschildern“ ausgesetzt.
- In Schwäbisch Hall wurden etwa 50 Jugendliche, die sich am Wochenende des traditionellen Salzsiederfestes friedlich zu einem „Punkerfrühstück“ in einem Park treffen wollten, eingekesselt, zum Bahnhof transportiert, dort festgehalten und anschließend in einen Nahverkehrszug in Richtung Heilbronn gesetzt.
- Der Nürnberger Sozialarbeiter Peter Meusch berichtete von einem geistig Behinderten, der, nachdem er nachts am Königstor mit einer Bierbüchse in der Hand angetroffen wurde, einen Bußgeldbescheid über 73 DM erhielt. Der Mann verfügte als Bewohner des Obdachlosenheims Großweidenmühle über 116 DM Taschengeld im Monat.
- Ebenfalls in Nürnberg: Wer „aus einschlägigen Kreisen“ stammend mehr als dreimal mit Alkohol im bahnhoftsnahen U-Bahn-Verteiler angetroffen wurde, erhielt ein einjähriges Hausverbot.

4 Schneider, S.: Tabula rasa am Bodensee. Sauberer isch's konstanzerischer, in: Gefährdeterhilfe 1993, H. 2, S. 71 f.

5 Simon a.a.O. (Fn. 2), S. 129 f.

- Für das Jahr 2000 schrieb der bayerische Innenminister Günther Beckstein einen Wettbewerb „Saubere Stadt“ aus. In dem Ausschreibungstext wird der Begriff „sauber“ gleichgesetzt mit dem „Abbau belästigender Verhaltensweisen“ wie „aggressives“ Betteln oder „Lärmen“.
- Auch in Düsseldorf verglich eine Stadtmarketing-Firma, die unter dem Namen „Pro Düsseldorf“ ein Konzept für die Aufwertung der Innenstadt entwickeln sollte, im Rahmen der ersten Präsentation ihres Vorhabens Taubenkot und Graffiti mit „Berbern und Pennern“.
- Stuttgarter Polizisten verstießen immer wieder gegen den § 221 Strafgesetzbuch (Aussetzung), so auch in einem Fall, in dem sie einen volltrunkenen Wohnungslosen in der Stuttgarter Innenstadt aufgriffen und in der Nähe der Autobahnraststätte „Sindelfinger Wald“ an der vielbefahrenen Autobahn Stuttgart-Singen aussetzten. Der Mann wurde später in hilflosem Zustand auf dem Standstreifen der gefährlichen Strecke aufgegriffen.
- Speziell in touristisch attraktiven Städten und Gemeinden werden in die Standardpolizeiverordnungen zusätzliche Sonderbestimmungen aufgenommen, die – um zahlungskräftigen Gästen einen möglichst ungestörten Genuss zu ermöglichen – Personengruppen in diskriminierender Weise ausgrenzen. So bestimmen die Verordnungen mehrerer Bodenseegemeinden, dass „der Aufenthalt am Seebereich nicht gestattet (ist für) Personen mit abstoßenden Krankheiten.“
- Einige bayerische Städte erlassen Bußgeldbescheide in beträchtlicher Höhe wegen „Niederlassens zum Alkoholgenuss außerhalb der zugelassenen Freischankflächen“.
- In Augsburg, Stuttgart, aber auch vereinzelt in kleineren Orten wird eine durch Mitarbeiter der Wohnungslosenhilfe geleistete Beratung der Betroffenen darüber, in welcher Weise sie gegen Bußgeldbescheide vorzugehen vermögen, als „unzulässige rechtliche Beratung“ inkriminiert.

Platzverweise, Betretungs- und Aufenthaltsverbote

Das Abschieben, Hinausweisen und Fortjagen als populäre Umgangsformen mittlerer Brutalität besitzen eine jahrhundertealte Tradition. Das Pariser Stadtparlament beschloss im Jahre 1516, dass alle Vagabunden

(vaccabons, oysifs, camens, maraulx et belistres, puissans et sains de leurs membres) unverzüglich die Stadt zu verlassen hatten.⁶ Ende des 18. Jahrhunderts kam es zwischen Österreich und den zahllosen deutschen Kleinstaaten zu „Bettelschüben“. Arme ohne Pass wurden über die Landesgrenzen abgeschoben: „Von einem Sammellager bei Linz aus ging zweimal im Jahr der Schub, der aus mehreren Hunderten Personen bestand, unter starkem militärischen Schutz nach Bayern und von hier aus auf verschiedenen Routen von Territorium zu Territorium weiter.“⁷

In dieser Tradition stehen die Platzverweise und Aufenthaltsverbote moderner Stadtordnungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts, wobei die Städte und Gemeinden eine Vorreiterrolle einnahmen, die sich (touristisch) besonders attraktiv geben wollen. Wie bereits erwähnt, wollte man in Baden-Baden bereits in den 70er Jahren ein generelles Aufenthaltsverbot für „Stadt- und Landstreicher“ aussprechen. Bis in die frühen 80er Jahre zurück gehen die Versuche in Hannover, Wohnungslose und Drogenkonsumenten aus der Passerelle – einer in den 70er Jahren gebauten Verbindung zwischen der Innen- und der Oststadt – zu vertreiben. Die als „Junkie-Jogging“ bekannt gewordenen Vertreibungen von Drogenkonsumenten in Frankfurt, Stuttgart und anderen Großstädten besitzen eine langjährige Tradition. Die seit 1984 veranstalteten Hannoveraner „Chaostage“ waren ursprünglich ein harmloses Treffen der bundesdeutschen Punkszene, das sich bis zum Jahr 1995 zum „Bürgerkrieg“ („BILD“) zwischen Jugendlichen und Polizei hochschaukelte. Und weil angeblich bei diesem Aufeinandertreffen die Punks die bessere Strategie besaßen und PolizistInnen an verschiedenen Punkten der Stadt in gefährliche Hinterhalte gelockt wurden, dealten SPD und CDU im Landtag eine Änderung des niedersächsischen Polizeigesetzes aus. Danach braucht die Polizei keine richterliche Genehmigung, um erstens ganze Städte sperren und Verdächtige abweisen zu können, zweitens an jedem beliebigen Punkt Kontrollstellen zu errichten, drittens Platzverweise auszusprechen und viertens mögliche Störenfriede bis zu vier Tagen in Unterbindungsgewahrsam festhalten zu dürfen.

Platzverweise und Aufenthaltsverbote werden in der Mehrzahl der Fälle gegen Personen verhängt, die der Drogenszene zugerechnet wer-

6 Geremek, B.: Geschichte der Armut, München, Zürich 1988, S. 161

7 Loening, E.: Handbuch der politischen Ökonomie, Tübingen 1898, zit. n.: Sachße, C.; Tennstedt, F.: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Stuttgart 1980, S. 111

den. Generelle, auf genau beschriebene innerstädtische Örtlichkeiten bezogene Platzverweise sowie Aufenthaltsverbote von drei Monaten und länger sind keine Seltenheit. Die Rechtsprechung hat gerade für die genannte Personengruppe sehr weitreichende Aufenthaltsverbote abgesegnet. So bestätigte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (VGH) im Februar 1999 den Bescheid der Stadt München, der einem der dortigen Drogenszene zugerechneten Bürger untersagte,

„sich in dem Zeitraum von zwölf Monaten ab Zustellung des Bescheids auf allen öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen in den Bereichen der näheren Umgebung des Hauptbahnhofs einschließlich des Alten Botanischen Gartens, der Gebiete um die Bereiche der U-Bahnhöfe Universität und Gieselastraße einschließlich Leopoldstraße, der Münchner Freiheit mit angrenzendem nördlichen Bereich, des Ostbahnhofs und des Orleansplatzes einschließlich der Orleansstraße und der Postwiese gemäß den schraffierten Flächen in den anliegenden Lageplänen aufzuhalten“.⁸

Es handelte sich nicht nur um den Ausschluss von einzelnen Orten mit Brennpunktcharakter. Mit der beschriebenen Fläche waren der betroffenen Person weite Teile der Münchner Innenstadt unzugänglich. Unverhältnismäßig war die gewählte Sanktion auch, da bei dem Betroffenen kurz vor Weihnachten des Jahres 1997 – also rund ein Jahr vor dem Bescheid – lediglich 2,3 Gramm Haschisch sichergestellt worden waren, die er zuvor zum Kauf angeboten hatte. Dennoch erklärte der VGH in den Leitsätzen seines Beschlusses:

„1. Das von der Landeshauptstadt München als Sicherheitsbehörde gegenüber dem Antragsteller verfügte Aufenthaltsverbot für bestimmte näher umrissene Stadtgebiete verletzt nicht dessen Recht auf Freiheit der Person i. S. des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz, Art. 102 Bayerische Verfassung. 2. Ein Aufenthaltsverbot für bestimmte näher festgelegte Stadtgebiete für die Dauer von 12 Monaten verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn dem Betroffenen gestattet ist, diese Gebiete zu betreten und sich dort zeitlich begrenzt aufzuhalten, um Angelegenheiten des täglichen Lebens dort zu erledigen (z.B. Behördengang, Benützung öffentlicher Verkehrsmittel).“

Der Beschluss steht keineswegs nur für die scharfe bayerische Linie, die sich wie ein roter Faden durch alle Urteile des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes sowie nachgeordneter Gerichte zieht. Beiläufig schränkt das Urteil auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein:

⁸ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof: Beschluss v. 18.2.1999 (Az.: 24 CS 98.3198), in: Bayerisches Verwaltungsblatt 2000, H. 3, S. 85 f.

„Ein Aufenthaltsverbot ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur gegen solche Personen gerechtfertigt, die in besonderer Weise an der Bildung und Aufrechterhaltung der offenen Drogenszene beteiligt sind. Dies können Drogenhändler oder Drogenkonsumenten sein, im Einzelfall aber auch Personen, die auf sonstige Weise nachhaltig zur Verfestigung der Drogenszene beitragen ... Auch wenn der Antragsteller, wie er behauptet, weder Drogenhändler noch Drogenkonsument ist, trägt er durch die Häufigkeit, Dauer und Intensität seiner Kontakte zur Etablierung und Verfestigung der offenen Drogenszene bei.“

Von der Zurückdrängung des Sozialen

Ein weiteres Modell der Zukunft scheint eine Aufgabenteilung zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdienstleistern zu sein. Diese Arbeitsteiligkeit vollzieht sich nicht immer planmäßig und ist auch nicht im Sinne aller Polizeiführungen. Manche Polizeipräsidenten stehen den auf eine radikale „Entmonopolisierung des Staates“ ausgerichteten Thesen der „New Realists“ aus Angst vor einem Machtverlust der Polizei bisweilen skeptisch gegenüber. Nicht unattraktiv scheint es der Polizei allerdings, weniger attraktive Aufgaben privaten Firmen zu überlassen. Hierzu gehören Streifendienste in Verkehrsbauwerken, die Begleitung von U- und S-Bahnen oder die Überwachung „gefährlicher Orte“. Eine weitere Dynamisierung der „Police Private Partnership“ hat ihre Ursache darin, dass viele Behörden angesichts leerer Haushaltskassen den verlockend günstigen Anbietern nicht widerstehen können. In den alten und den neuen Bundesländern beschäftigen Sicherheitsfirmen ihre MitarbeiterInnen unter Umgehung von arbeits- und tarifrechtlichen Bestimmungen. Wach- und Sicherheitsdienste sind die wichtigsten Akteure einer Boombranche und zugleich Hoffnung von Arbeitslosen aus unterschiedlichen Berufsgruppen. Meist nur schlecht für ihre speziellen Aufgaben ausgebildete „Sicherheitskräfte“ arbeiten zu Stundenlöhnen von unter sieben Euro. Eine schillernde Vielfalt prägt das Gewerbe. Gestrauchelte und Zukurzgekommene finden sich ebenso unter den MitarbeiterInnen wie ehemalige PolizistInnen und Soldaten. Die Ausbildung beschränkt sich auf Kurse, die oftmals weniger als 40 Stunden umfassen. Ungeachtet zahlreicher qualitativer Mängel hat die Branche ihren Umsatz innerhalb von zehn Jahren verfünffacht. Die Zahl der Beschäftigten stieg von weniger als 50.000 im Jahr 1987 auf über 300.000 im Jahr 2003.

Soziale Arbeit befindet sich in vielen Situationen ihres professionellen Handelns in Widersprüchen, in die sie gelegentlich aus eigenem Antrieb gerät, die ihr allerdings häufig auch im Kontext der neuen Aus-

schluss- und Kontrollpolitiken zugewiesen werden. Sie muss sich zwischen dem staatlichen Versorgungs- und Normalisierungsauftrag einerseits und den konkreten Bedürfnissen und Rechten der Klienten andererseits behaupten. Die mit diesem „doppelten Mandat“ zusammenhängenden Fragen und Probleme sind eine „alte Angelegenheit“ der Professionalisierungsdebatte in der Sozialarbeit: Nagel und Rieckmann sehen in diesen Konflikten drei Komponenten eines sozialarbeiterischen Standpunktes: Zum einen geht es um Fürsprache, um Mobilisierung von Verständnis für soziale „Randgruppen“. Sozialarbeit trage zweitens auch selbst zur Segregation bei – und zwar da, wo Menschen in einer elenden Lebenssituation sich selbst überlassen werden, wo zu hochschwellige Angebote und Konzepte ausgrenzende Wirkungen entfalten. Im Überlebenskampf Sozialer Arbeit komme es drittens immer wieder zu Situationen, in denen ihre Auftraggeber eine in ihrem Sinne wirksame „Problemlösungskompetenz“ unter Beweis gestellt sehen möchten.⁹

Die nicht mehr zu übersehende Flut von Regelungen und Interventionen wird bürgerschaftliche Gegenwehr weiter erschweren. Ungeachtet aller technischen Neuerungen im Sicherheits-, Überwachungs- und Vertreibungswesen bleibt freilich ein alter Kern beständig: der Versuch der Entstörung einer sich gestört fühlenden Öffentlichkeit. Von den alten Armenordnungen bis zu „Zero Tolerance“ besteht eine nahezu bruchlose Kontinuität des repressiven Umgangs mit Gruppen, die die vormals feudalistische und heute bürgerliche Ordnung des öffentlichen Raums zu stören drohen. Die Geschichte hat gezeigt, dass die erzielten Effekte eher mäßig sind: „„Alles, was wir erreichen können“, so drückte es einmal ein für die öffentliche Ordnung einer Großstadt verantwortlicher Polizist aus, „ist nichts anderes, als das Elend auf Trab zu halten und im Kreise herumzuführen“.“¹⁰

Titus Simon¹¹ ist Professor mit dem Schwerpunkt „Jugendarbeit und Jugendhilfeplanung“ an der Hochschule Magdeburg-Stendal.

⁹ Nagel, S.; Rieckmann, H.-J.: Grenzen des sozialarbeiterischen Standpunktes, in: Wohnungslos 1999, H. 4, S. 161; vgl. Simon a.a.O. (Fn. 2), S. 148

¹⁰ Geiger, M.: Bürger, Bettler, Punker, Polizisten. Die Stadt, die Armut und das Elend auf der Straße, in: Sozialmagazin 1996, H. 5, S. 28-32 (31)

¹¹ neuere Veröffentlichungen: Hufnagel, R.; Simon, T.: Problemfall Deutsche Einheit, Wiesbaden 2004; Simon, T. (Hg.): Spurensuche. Fachliche und politische Konsequenzen für die Jugendarbeit mit rechten Jugendlichen, Magdeburg 2005

Sicher, sauber, sittsam

Quartiersmanagement und lokale Sicherheitspolitik

von Volker Eick

Heruntergekommene Quartiere stabilisieren, ihre Bevölkerung aktivieren – das sind die wohlklingenden Ziele des Berliner Quartiersmanagements. Dabei geht es auch um eine neue lokale Sicherheitspolitik, bei der Langzeitarbeitslose in die Erbringung von Sauberkeits-, Ordnungs- und Sicherheitsdienstleistungen und damit in eine neue Ausgrenzungspolitik eingebunden werden.

Der Senator für Stadtentwicklung bestimmt gemeinsam mit den Bezirksverwaltungen die Träger des Quartiersmanagements (QM). Die MitarbeiterInnen des QM-Teams agieren als „Intermediäre“. Sie loten gemeinsam mit den BewohnerInnen die Bedürfnisse des Quartiers aus und beauftragen wiederum Träger für einzelne Aktivitäten und Projekte – vom Rockfestival über Tagesmenüs für Schulen und Obdachlosenhilfen bis hin zu Sicherheits- und Ordnungsdiensten. Viele dieser Vorhaben werden aus Mitteln der Arbeitsagenturen finanziert und geben damit Erwerbslosen aus dem Quartier wieder eine bezahlte Arbeit – wenn auch nur auf dem zweiten Arbeitsmarkt. In Berlin gibt es derzeit 17 Gebiete, in denen ein solches Quartiersmanagement eingerichtet wurde; weitere 16 befinden sich in Vorbereitung.¹

Das Berliner Quartiersmanagement ist Teil des nach diversen Vorläufern auf Länderebene im Jahr 2000 gestarteten Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“.² Sein Anspruch ist es, „benachteiligte“ Quartiere und ihre BewohnerInnen sozial zu stabilisieren. Letztere sol-

1 www.quartiersmanagement-berlin.de/index/1549

2 vgl. Becker, H.; Löhr, R.-P.: „Soziale Stadt“. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2000, H. 10-11, S. 22-29

len mit „Empowerment“-Strategien zu eben dieser Stabilisierung „aktiviert“ werden. Gleichzeitig geht es um eine Verwaltungsmodernisierung, die Ressort übergreifend und (fiskalische) Ressourcen schonend in den lokalstaatlichen Administrationen eine betriebswirtschaftliche Handlungslogik entwickeln und durchsetzen soll.

Mit diesem als sozial integrativ bezeichneten und auf die (Wieder-) Herstellung sozialer Kohäsion zielenden Ansatz scheint das Quartiersmanagement es allen recht zu machen: „Für die Stadtplanung knüpft Quartiersmanagement an die Strategie der ‚behutsamen Stadterneuerung‘ an ..., die Gemeinwesenarbeit sieht darin eine Weiterentwicklung des Arbeitsansatzes ..., im Einzelhandel werden damit Strategien bezeichnet, die trading-down-Prozessen ... entgegenwirken sollen“, und auch die in den 90er Jahren intensiv geführte Debatte um das Neue Steuerungsmodell in den Verwaltungen wird neu aufgelegt.³ Die Kleinteiligkeit *von Fall zu Fall* und *von Ort zu Ort* scheint überdies eine zielgenaue und adäquate Reaktion auf lokale Probleme zu ermöglichen.

Die Nachrichten von der schönen neuen Welt des Quartiersmanagements lassen sich aber auch anders lesen – nämlich als Versuch, auf der lokalen Ebene durch Beteiligung unterschiedlicher Akteure jene Verwüstungen abzufedern, die der Globalisierungsprozess und die neoliberale Wirtschaftspolitik in urbanen Sozialräumen hinterlassen.⁴ Unangenehm daran ist allerdings, dass diese Abfederung selbst wiederum ausgrenzend ist.

Quartiersmanagement als Zuarbeiter der Polizei

So gesehen ist es kein Zufall, dass Fragen von Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit im Bund-Länder-Programm einen bedeutenden Stellenwert haben. Die Praxisdatenbank des Deutschen Instituts für Urbanistik (DifU), welches das Bund-Länder-Programm wissenschaftlich begleitet, enthält derzeit 376 Einträge (Juni 2004 – 321). Die automatische Suche erbringt 46 (42) Treffer für den Begriff „Sicherheit“, 14 (13) für „Sicher-

³ Grimm, G.: Stadtentwicklung und Quartiersmanagement, Essen 2004, S. 135

⁴ vgl. Eisenschitz, A.; Gough, J.: The Contradictions of Neo-Keynesian Local Economic Strategy, in: Review of International Political Economy 1996, no. 3, pp. 434-458; Peck, J.; Tickell, A.: Neoliberalizing Space, in: Antipode 2002, no. 3, pp. 380-404; Eick, V.; Mayer, M.; Grell, B.; Sambale, J.: Nonprofit-Organisationen und die Transformation der lokalen Beschäftigungspolitik, Münster 2004

heitsgefühl“, 38 (34) für „Ordnung“ und sieben (7) für „Sauberkeit“.⁵ Kriminalprävention ist mittlerweile gleichsam natürlicher Bestandteil des Programms – einschließlich des üblichen ideologischen Beiwerks: Mit teilweise bedrückendem Halbwissen wird dem Broken-Windows-Ansatz das Wort geredet.⁶

Die „Verbesserung der Sicherheit“ ist eines der neun Arbeitsfelder des Berliner QM, aber auch hinter den Arbeitsfeldern „öffentlicher Raum“ und „mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt“ verbergen sich Aktivitäten im Bereich SOS: Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit. Das QM knüpft dabei an schon bestehende Strukturen an: In Berlin wurden seit Anfang der 90er Jahre in „Problemgebieten“ kriminalpräventive Räte aufgebaut, die sich wie auch in anderen Bundesländern durch zweierlei auszeichneten: zum einen dadurch, dass sie alle, d.h. alle repräsentationsfähigen Bevölkerungsgruppen „mit ins Boot“ holten; „Randgruppen“ blieben damit auch in diesen Räten notwendigerweise am Rand und wurden allenfalls durch Kirchen oder SozialarbeiterInnen vertreten. Zum andern durch die Beteiligung nicht nur der Polizei, sondern aller möglicher Verwaltungsstellen, was einer effizienteren Problemlösung zugute kommen sollte, aber auch der Polizei einen größeren Zugang eröffnete. Diese Präventionsgremien sind mittlerweile entweder mit dem Quartiersmanagement fusioniert oder arbeiten damit eng zusammen.

Auch dass die Polizei bestrebt ist, in die (Straßen-)Sozialarbeit eingebunden zu werden bzw. der Jugendarbeit ihren ordnungspolitischen Blick zu oktroyieren, ist nichts Neues.⁷ Das Quartiersmanagement – so zeigte eine Reihe von Fällen – ist auch hier hilfreich:⁸ In einem Neuköllner QM-Gebiet etwa meldete das Quartiersteam der polizeilichen „Operativen Gruppe Jugendgewalt“ (OGJ) Namen und Adressen jener

⁵ vgl. www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/

⁶ vgl. Schuleri-Hartje, U.-K.: Vorbeugen ist besser als Bestrafen. Das Programm „Soziale Stadt“ holt alle mit ins Boot, in: der städtetag 2002, H. 11, S. 23-26; Kürpick, S.; Murböck, M.: Kriminalprävention in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf (ILS-Schriften, Bd. 124), Dortmund 1997; Lehne charakterisiert den Broken-Windows-Ansatz treffend: Zerbrochene Fenster oder Bettler an einer U-Bahn gelten darin nicht als Symptom des Zerfalls, sondern als dessen Ursache. Entsprechend wäre die Reparatur des Fensters oder eben die Vertreibung des Bettlers ursachenorientierte Kriminalpolitik, vgl. Lehne, W.: Kommunale Kriminalprävention, in: Hitzler, R.; Peters, H. (Hg.): Inszenierung Innere Sicherheit, Opladen 1998, S. 113-130 (117, Fn. 8)

⁷ vgl. Gangway e.V. (Hg.): Streetwork und Professionalität, Berlin 1997, S. 291 ff.

⁸ vgl. Eick, V.: Und das ist auch gut so... Polizieren im Berlin des 21. Jahrhunderts, in: Nissen, S. (Hg.): Kriminalität und Sicherheitspolitik, Opladen 2004, S. 67-88 (72)

(Migranten-)Jugendlichen, die dem Team als so genannte Intensivtäter galten. Darüber hinaus wurden Jugendhilfeträger offen zur Kooperation mit der Polizei gezwungen. Auf einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 11. Mai 2004 („Ethnische Kolonien, Ghettos und Parallelgesellschaften“) berichtete eine Vertreterin aus einem der drei QM-Gebiete in Neukölln: „Wir haben dafür gesorgt, dass ein Jugendhilfeträger keine Förderung durch das Arbeitsamt mehr erhält, weil der sich geweigert hat, mit der Polizei zusammenzuarbeiten.“

Quartiersmanagement als neue Ordnungsmacht

Doch auch ohne explizite Integration von Ordnungsämtern oder Polizeikräften spielen Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit im Quartiersmanagement eine zunehmend wichtige Rolle. Dabei ist es schwierig, die entsprechenden Aktivitäten zu identifizieren, denn sie firmieren meist schlicht als Beschäftigungsmaßnahmen, ohne dass ersichtlich wäre, mit welchen Aufgaben Erwerbslose und Sozialhilfeempfangende beauftragt sind. Einige Beispiele aus den Berliner QM-Gebieten können jedoch erhellen, worin die Tätigkeiten solcher Dienste bestehen.

Tabelle 1: Nonprofit-Sicherheits- und Ordnungsmarkt Berlin (1999-2001)

Träger	Teilnehmer	Sozialraum	Zielgruppe
Jugend für ein sauberes Berlin e.V.	220 ABM	Grünflächen, Wälder	Umwelt-‘Sünder’
Jahreszeiten gGmbH	75 ABM	Öffentlicher Raum	Hundehalter, Fahrradfahrer
Internationaler Bund e.V.	64 ABM (JuSoPro)	Quartiersmanagement	Migranten, Drogenkonsumenten
Berlin macht mit e.V.	42 ABM, 4 BSHG	Quartiersmanagement	Obdachlose, Alkoholiker
IHS BQ gGmbH (seit 2002: BIQ gGmbH)	305 ABM, SAM, BSHG	ÖPNV (BVG, Bahn)	Schwarzfahrer, Obdachlose
Social-Cop GmbH	k.A. (BSHG, ABM)	Öffentlicher Raum	Migranten, Prostituierte
Lowtech gGmbH (1994)	15 BSHG	Öffentlicher Raum	–
bbw. Bildungswerk der Wirtschaft e.V. (1999)	25 ABM (JuSoPro)	Potsdamer Platz	Obdachlose, Punks
	gesamt: 750		
Quelle: Berlin, Senatsverwaltung für Arbeit ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahme BSHG = Bundessozialhilfegesetz BVG = Berliner Verkehrsbetriebe		SAM = Struktur Anpassungsmaßnahme JuSoPro = Jugendsofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	

Der Helmholtzplatz im Bezirk Pankow-Prenzlauer Berg galt Ende des letzten Jahrzehnts laut einer vom Senator für Stadtentwicklung in Auftrag gegebenen Studie als „Verdachtsgebiet“ für sozialen Niedergang. Er ist die 1a-Lage für das lokale und Teile des überlokalen Trinkermilieus, Punks, Obdachlose, Trebekids und einige Konsumenten sowie Händler (illegalisierter) Drogen (gewesen). Dennoch besteht kein Zweifel, dass das Gebiet unter Gentrifizierungsdruck steht.⁹ Eine neu hinzugezogene kaufkraftstarke und konsumfähige Mittelschicht betrachtet(e) den Helmholtzplatz – insbesondere nach der erfolgten Renovierung des Platzes im Jahr 2001 – fortan als *ihren* Standort. Gelöst wurden die dadurch entstehenden Konflikte in Form einer „ausgrenzenden Einbeziehung“, an der das Quartiersmanagement maßgeblich beteiligt war: Es sah „seine Aufgabe weniger in Integrationsmaßnahmen (für Obdachlose und Trinker, V.E.), als in der Verbesserung des Quartiers, mit dem Ziel, Familien anzulocken, den öffentlichen Raum aufzuwerten und das Sicherheitsgefühl zu verbessern.“¹⁰ BenutzerInnen illegal(isiert)er Drogen vertrieb die Polizei. Bei den Konsumenten legaler Drogen (genauer gesagt: den armen und unerwünschten unter ihnen) unterschied man zwischen ortsansässigen und quartierfremden: Während auch letztere der Polizei überantwortet wurden, haben „Benutzer nicht illegaler Drogen, die in der Umgebung wohnen, ... inzwischen fast so etwas wie eine Hausmeister- oder Platzwächterfunktion“ gegenüber ortsfremden Trinkern übernommen.¹¹ Ergänzend zur polizeilichen Tätigkeit installierte das QM einen Nonprofit-Sicherheitsdienst, der aus einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) finanziert wird. Er geht gegen ortsfremde Trinker, Punks und Trebekids vor und sorgt für das, was dem Quartiersmanagement und der neuen Bewohnerschaft als Sicherheit und Ordnung gilt.

Auch unabhängig von polizeilichen Strategien entwickelt das Quartiersmanagement ordnungspolitische Ansätze. Das QM-Team am Kott-

9 vgl. Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hg.): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin 1998; vgl. Schulz zur Wiesch, L.: Ein Platz für Alle. Quartiersmanagement am Helmholtz-Platz in Berlin-Prenzlauer Berg, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, unveröff. Diplomarbeit, Berlin 2002

10 vgl. Schulz zur Wiesch a.a.O. (Fn. 9), S. 94; Holm, A.: Ausgrenzende Einbeziehung – Flexible Kontrollstrategien am Helmholtzplatz, in: MieterEcho. Zeitung der Berliner MieterGemeinschaft 2001, Nr. 288, S. 8-10

11 Holm a.a.O. (Fn. 10), S. 9

busser Tor beschreibt in Interviews die „erreichte ‚Verbesserung‘ von Sauberkeit und Sicherheit als seinen größten Erfolg.“ Es trägt die Verantwortung dafür, dass die „bis dahin offenen Blockinnenhöfe im Bestand der GSW (der dortigen städtischen Wohnungsbaugesellschaft, V.E.) geschlossen“ und so quasi zu QM-eigenen *Gated communities* wurden. Das Quartiersmanagement richtete Concierge-Projekte ein, die auch regelmäßige Kontrollgänge durchführen. „Am Zentrum Kreuzberg nahm, unterstützt und teilweise auch finanziert durch das QM-Team, ein Sicherheitsdienst seine Arbeit auf.“¹²

Im QM-Gebiet Pankstraße im Wedding beschlossen im Jahr 2003 die dortige Kiez-AG und das Quartiersmanagement, gegen das lokale Trinkermilieu vorzugehen: „Es gibt keine Rückzugsräume mehr für die Alkoholiker, sie werden sich dort nicht mehr wohl fühlen,“ erklärte die Quartiersmanagerin, und die zuständige Baustadträtin „befürwortet den Umbau.“¹³

In drei weiteren QM-Gebieten Berlins arbeiten in Zusammenarbeit mit dem Quartiersmanagement kommerzielle Sicherheitsdienste, in fünf Quartieren sind Sonderorganisationen der Polizei aktiv. Für alle QM-Gebiete wurden besondere Schwerpunktgruppen aus den 300 Außendienstmitarbeitern der neu geschaffenen Ordnungsämter gebildet. Die Ausrüstung dieser „Kiezpolizei“ – so die in der Lokalpresse geläufige Bezeichnung – umfasst Schlagstöcke (Modell „Billy“), Pfefferspray, Datenerfassungsgeräte, Fotokameras und Mobiltelefone – schicke Uniformen inklusive.¹⁴

Aus einer Internet-Recherche geht zudem hervor, dass in neun der 17 Berliner QM-Gebiete in Zusammenarbeit mit Beschäftigungsträgern lokale Sicherheits- und Ordnungstreifen aufgebaut worden sind, die

12 Fritsche, M.: Neues Regieren im Quartier? Das Beispiel Kottbusser Tor in Berlin-Kreuzberg, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut, unveröff. Diplomarbeit, Berlin 2003, S. 84; vgl. auch Monsees, L.: Kotti-Guards streifen durch das Quartier, in: Quartierkurier 2003, Ausg. VII, S. 2; www.kottbusser-tor-quartier.de/easytool/index/1711. Derartiges ist auch in anderen Städten en vogue; vgl. den Bürgerservice Hamburg (www.sozialestadt.de/praxisdatenbank) oder den Concierge-Dienst in Lübeck; vgl. Pfeiffer, U.; Krings-Heckemeier, M.-Th.; Faller, B.; Hof, G.: Good practice in Neubaugebieten. Teil III: Fallstudien, Lübeck-Hudekamp, Bonn 2003.

13 vgl. Monsees a.a.O. (Fn. 12), ebd.

14 vgl. Eick, V.: Kommando Bürgernähe. Die Kiezpolizei auf dem Weg in die Quartiere, in: MieterEcho. Berliner MieterGemeinschaft 2004, Nr. 305, S. 14 f.; s.a. den Beitrag von Roland Otte, S. 44 ff. in diesem Heft

unter Begriffen wie „Green Cops“, „Kiezläufer“ und „Platzmeister“ firmieren.

Tabelle 2: Lokale Sicherheits- und Ordnungstreifen in ausgewählten Berliner Quartiersmanagementgebieten

Quartiersmanagementgebiete (Bezirk)	Name, Anzahl (Träger)	Weitere Ordnungstreifen*
Wrangelkiez (Kreuzberg)	„Green Cops“, k.A. (Jahreszeiten gGmbH)	Operative Gruppe (OG) „SO 36“ (Polizei)
Neues Kreuzberger Zentrum*** (Kreuzberg)	„Kiezläufer“, 11 (Internationaler Bund e.V.)	OG „SO 36“ (Polizei); SEZ „U7“ (Polizei)**; TS Security GmbH; Concierge-Dienst
Boxhagener Platz (Friedrichshain)	„Platzmeister“, k.A. (ABS Brücke gGmbH)	
Beusselstraße*** (Tiergarten)	„Kiezläufer“, 4 (Berlin macht mit e.V.)	
Soldiner Straße/ Wollankstraße (Wedding)	„Kiezläufer“, 2**** (Berlin macht mit e.V.)	
Leopoldplatz/Pankstraße (Wedding)	„Kiezläufer“, 12 (Berlin macht mit e.V.)	
Helmholtzplatz***	(Berlin macht mit e.V.)	
Wohnen am Kleistpark (Schöneberg)***	65 (Internationaler Bund)	Präventionsrat; Gegenbauer-Bosse Sicherheitsdienste GmbH; OG „Potse“ (Polizei)
Marzahn-Nord (Marzahn)		Concierge-Dienst; Securitas GmbH
Rollberg-Siedlung (Neukölln)	2 (BEQUIT gGmbH)	SEZ „U7“ (Polizei)**
SOS-Dienste werden vor allem über Beschäftigungsmaßnahmen finanziert: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM); Hilfe zur Arbeit (HzA) nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG); auch private Sicherheitsdienste sind in den Quartiersmanagement-Gebieten tätig.		
* Einsatz von insgesamt etwa 300 so genannten „Kiezpolizisten“ der Ordnungsämter seit 1. September 2004; ** SEZ = Sondereinsatzzug; *** zugleich „gefährlicher Ort“ nach dem Berliner „Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz“ (ASOG) – inzwischen „kriminalitätsbelasteter Ort“; **** Finanziert aus den – inzwischen abgeschafften – Quartiersfonds.		
Quellen: Berlin, Senatsverwaltung für Wirtschaft 2002; Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2003; eigene Recherchen		

Arme polizieren Arme

Gemäß den diversen Internet-Selbstdarstellungen des QM wurden diese Tätigkeiten entweder – in der Vergangenheit – aus dem inzwischen wieder abgeschafften Berliner Quartiersfonds bezahlt oder werden – nach

wie vor – durch Maßnahmen für den zweiten Arbeitsmarkt finanziert (ABM, gza – gemeinnützige zusätzliche Arbeit).¹⁵ Bezeichnenderweise werben einige der Träger wie die IHS gGmbH (Industrie- und Handelsschutzgesellschaft, heute Beschäftigung-Integration-Qualifizierung, BIQ) explizit mit ihrer Orientierung auf den mit der neuen Arbeitsmarktpolitik verbundenen Zwang zur Niedriglohnarbeit.¹⁶

In der lokalen Sicherheitspolitik entsteht durch den Einsatz der Nonprofit-Sicherheitsdienste ein neuer, ordnungspolitisch agierender Akteur im öffentlichen Raum, dessen Legitimation ungeklärt ist und dessen formale Qualifikationen nicht nachgewiesen sind. In einigen Quartieren wurden die Leistungen dieser Dienste evaluiert, die entsprechenden Berichte sind aber öffentlich nicht zugänglich. Derartige Alternativ-Sicherheitsdienste verfügen nicht über exekutive Befugnisse und auch die Aufgabenbeschreibung weist ein eher niedriges Profil auf. Sie sollen – so ein Weddingener Quartiersmanager – Hundehalter „zur Einhaltung des Leinenzwangs auffordern, Alkoholkonsumenten in den Grünanlagen auf Sauberkeit und Lärmvermeidung hinweisen ..., durch Präsenz Vandalismus verhindern ..., gewalttätige Auseinandersetzungen versuchen zu schlichten, durch Präsenz Kriminalität verhindern.“¹⁷ So harmlos diese Tätigkeiten daher kommen, so deutlich ist jedoch, dass hier unter dem Stichwort der Integration und Stabilisierung „benachteiligter“ Gruppen ein Teil der Armutsbevölkerung zur Kontrolle eines anderen Teils eingesetzt wird.¹⁸

*Volker Eick ist Politikwissenschaftler und arbeitet in Berlin. Ein ausführlicherer Aufsatz des Autors zum vorliegenden Thema erscheint im Oktober dieses Jahres.*¹⁹

15 Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hg.): „Kiez wird Millionär“. Eine Übersicht über alle von den Bürgerjurs bewilligten und realisierten Quartiersfondsprojekte in den 17 Berliner Quartiersmanagementgebieten, Berlin Juli 2003, S. 129 f., 165 f., 191 f.; vgl. Eick u.a. a.a.O. (Fn. 4), S. 194

16 Eick, V.: New Strategies of policing the poor: Berlin's neo-liberal security system, in: Policing & Society 2003, no. 4, pp. 365-379

17 Wauer, C.: Kiezläufer für das Quartier Reinickendorfer/Pankstraße, Oktober 2002, S. 1 f. (www.pankstraÙe-quartier.de/easytool/index/397/, Zugriff: 26.5.2004)

18 vgl. Eick a.a.O. (Fn. 16)

19 Eick, V.: Neoliberaler Truppenaufmarsch? Nonprofits als Sicherheitsdienste in „benachteiligten“ Quartieren, in: Rolfes, M.; Pütz, R.; Glasze, G. (Hg.): Stadt, (Un)Sicherheit, Diskurs, Bielefeld 2005

Verunsichern, verdrängen, wegsperren

Polizei und informelle Jugendtreffs

von Norbert Pütter

Eine Straßenkreuzung in Frankfurt-Sossenheim entwickelte sich in den 90er Jahren zu einem Treffpunkt für Jugendliche. Das Verhalten der Jugendlichen löste Beschwerden der AnwohnerInnen aus. Stadtbehörden und Polizei reagierten. Der Konflikt zeigt exemplarisch, wie weit polizeiliche Maßnahmen gegen störende Jugendliche reichen können.¹

Die räumlichen Voraussetzungen des Treffs waren vor Jahren durch eine Änderung der Straßenführung entstanden. Um den Schulweg sicherer zu machen, war eine Art Verkehrsinsel geschaffen worden, die der vormaligen Kreuzung einen platzartigen Charakter verlieh. Durch das Wartehäuschen einer Bushaltestelle und den offenen Eingangsbereich einer Bankfiliale eignete sich der Platz als Treffpunkt. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre hatte er sich zu einem Ort entwickelt, an dem sich Jugendliche, die von ihrer ethnischen Herkunft keine Deutschen waren, am Abend versammelten. Die Jugendlichen wohnten in den Neubaugebieten des sozialen Wohnungsbaus, die in den 60er und 70er Jahren am Rande des alten Sossenheimer Ortskerns gebaut worden waren.

Zum polizeilichen und kriminalpräventiven Thema wurde der Treffpunkt, als die Beschwerden der Anwohner massiv zunahmen. Anfang 1998 war ein neuer Mieter in eines der Eckhäuser eingezogen, der sich durch das Treiben der Jugendlichen massiv gestört fühlte. In der unmittelbaren Auseinandersetzung mit den Jugendlichen schaukelte sich der Konflikt hoch. Gleichzeitig beschritten die Anwohner den Weg über den

1 Alle Angaben sind dem folgenden (unveröffentlichten) Bericht entnommen: Narr, W.-D.; Pütter, N.; Hohmeyer, Ch.; Kant, M.: Kommunale Kriminalpolitik zwischen Informalisierung und verstärkter Rechtsdurchsetzung. Schlussbericht des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojekts, Berlin 2004

regionalen Präventionsrat, über die Frankfurter Lokalpolitik und das Frankfurter Polizeipräsidium. Die Anwohnerbeschwerden führten zu Reaktionen auf allen Ebenen: Der Sossenheimer Präventionsrat bildete 1999 eine Untergruppe „AG Jugend“, das städtische Jugendamt schuf ein neues Angebot für Sossenheimer Jugendliche, und die Polizei richtete eine Ermittlungsgruppe ein.

Reaktionen

Die Untergruppe des Präventionsrates sollte die als nicht optimal empfundene Zusammenarbeit der Beteiligten verbessern. Zwei der im Stadtteil bestehenden Jugendeinrichtungen waren Jugendzentren für ältere bzw. jüngere Jugendliche. Die – neu gegründete – dritte Einrichtung bot Beratung und Hilfe für Jugendliche an – von der einzelfallbezogenen Sozialberatung über die Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsstellen bis zur Schaffung von Freizeit- und Sportangeboten. Die „AG Jugend“ veranlasste, dass die Jugendeinrichtungen ihre Öffnungszeiten koordinierten; außerdem wurde vereinbart, bei Sportangeboten miteinander zu kooperieren. Gemeinsam organisierten alle Beteiligten drei Mitternachtssport-Veranstaltungen.

Die intensiveren Beschwerden der Anwohner führten auch zu unmittelbaren polizeilichen Reaktionen. Ob die Beschwerden zunahmen, weil an dem Treffpunkt mehr „Krach“ und „Unsinn“ veranstaltet wurde als in den vergangenen Jahren oder weil die (neuen) Anwohner sich offensiver beschwerten, blieb auch für die unmittelbar beteiligten Polizisten unklar. Durch die größer gewordene Beschwerdemacht der Anwohner sei „natürlich auch die Polizeimacht größer geworden ... Wir sind häufiger aufgetaucht, wir haben öfter Kontrollen gemacht. Das wiederum ist von den Jugendlichen entsprechend aufgenommen worden. Und dann kam es also zum Schluss zu regelrechten Kriegszuständen zwischen der Polizei und den Jugendlichen. Es konnte also ein einzelner Streifenwagen da nicht mehr hinfahren. Da sind Steine geflogen auf das Auto, da sind Container angesteckt worden, sind brennend auf die Straße geschoben worden – lauter so Dinge“.

Weil die Strategie häufiger Polizeipräsenz die Probleme eher verschlimmerte als löste, bildete das örtliche Polizeirevier auf Anordnung des Polizeipräsidenten eine spezielle Arbeitsgruppe, die sich ausschließlich mit dem Brennpunkt beschäftigen sollte. Diese „AG Sossenheim“ wurde aus drei Beamten des Reviers gebildet; sie bestand von Mitte

1999 bis Mitte 2000. Zwischen der AG Jugend des regionalen Präventionsrates und der polizeilichen AG bestand nur insofern eine Verbindung, als beide relativ zeitgleich als Reaktion auf die Beschwerden gebildet wurden und zwei Polizisten in der AG Jugend wie in der AG Sossenheim arbeiteten. Nach einem halben Jahr wurde die Arbeit der AG Jugend ausgesetzt, weil – so heisst es in einem Sitzungsprotokoll – „die Zusammenarbeit aller Beteiligten bei den Jugendlichen Irritationen ausgelöst hat, die geklärt werden müssen“. Denn die Treffen der AG Jugend hatten mehrfach in den Räumen des Beratungsbüros stattgefunden, so dass die Jugendlichen, die die Polizisten kannten, erstes Misstrauen äußerten. Auch hatte sich die Zusammenarbeit zwischen den SozialarbeiterInnen und den Polizisten so „gut“ entwickelt, dass neben dem Austausch gegenseitiger Lageberichte auch über bestimmte, namentlich bekannte Jugendliche gesprochen wurde. Die MitarbeiterInnen des Büros sahen sich zunehmend mit Entscheidungsproblemen konfrontiert, welche Informationen, die sie aus der Arbeit mit den Jugendlichen erlangt hatten, sie in die AG – und das hieß vor allem an die beteiligten Polizisten – weitergeben und welche sie nicht offenbaren wollten. Als dieser Konflikt den MitarbeiterInnen bewusst wurde, sagten sie die weiteren Treffen der Arbeitsgruppe ab – allerdings mit der Option, dass die Zusammenarbeit irgendwann wieder aufgenommen werden könnte.

AG Sossenheim

Während ihres knapp einjährigen Bestehens verfolgte die (polizeiliche) AG Sossenheim über 400 Delikte. Diese hatten in der Regel Sach-, aber keine Personenschäden zur Folge. In den Worten eines beteiligten Polizisten: „Wenn die Jugendlichen sich mit den Geschädigten anlegen und umgekehrt, dann geht das meistens gegen die Sachen, Haus, Auto ... Aber wir hatten eigentlich so, sage ich jetzt mal, Raubstrafaten oder Körperverletzungsdelikte gegenüber Fremden an diesem Brennpunkt, hatten wir eigentlich nicht.“ Aus der Sicht des Jugendamtes wurden die Auseinandersetzungen, die an dem Treffpunkt entstanden, „als eine Form der Abenteuerpädagogik“ bezeichnet: „Polizei ist ein starker Gegner, mit dem man sich messen kann. Also bis dahin, dass die nachts so einen Container, einen Müllcontainer auf die Straße gestellt haben und provoziert haben, dass die Polizei dann kam. Die Polizei kam, da haben sie dann auch ein paar Steine geworfen ..., weil sie einfach sich gelangweilt haben oder so“. Selbst als die Polizei die Gruppe intensiven Kon-

trollen unterwarf, blieb das Spektrum der Delikte auf Sachbeschädigungen und Ruhestörungen konzentriert. Vereinzelt wurden Hehlereigeschäfte aufgedeckt – wenn bei Kontrollen gestohlene Handys auftauchen –, es kam auch zu Diebstählen im Umfeld des Treffpunktes und zu einem versuchten Betrug mit einer manipulierten Scheckkarte. Insgesamt registrierte die Polizei zwar „ein erhöhtes Straftatenaufkommen“, das aber „nicht unbedingt besorgniserregend“ war.

Die Polizei erhöhte mit verschiedenen Mitteln den Druck auf die Jugendlichen. Das erste Element stellte eine erhöhte polizeiliche Präsenz dar. Die normalen Streifen der Wache fuhren häufiger als vorher den Brennpunkt an; aber als Folge der vorausgegangenen Auseinandersetzungen hatte dies wenig Wirkung auf die Jugendlichen. Eindrucksvoller waren deshalb die häufigen, aber plötzlichen Kontrollen durch die in Zivil arbeitenden Mitarbeiter der AG, die auch abends und in der Nacht stattfanden. Mit den ihnen bekannten Schutzpolizisten hätten die Jugendlichen ihr Spielchen gemacht. „Aber“, so einer der Beteiligten, „wenn da Leute in Zivil kommen, Kripobeamte – das ist was ganz anderes. Das ist eine ganz andere Qualität“. Ziel der ständigen (Gefahr der) Polizeipräsenz war, „die Szene zu verunsichern“.

Ein weiteres Element dieser Verunsicherungsstrategie bestand in häufigen Identitätsüberprüfungen, die die Polizisten vornahmen. Die Überprüfungen erfolgten auf der Grundlage von Paragraph 18 Abs. 1 des Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes, der Identitätsprüfungen u.a. zur „Abwehr einer Gefahr“ oder „zum Schutz privater Rechte“ erlaubt. Grundsätzlich, d.h. bei jedem Polizeieinsatz wurden die Personalien der an dem Treffpunkt anwesenden Jugendlichen überprüft. Dabei ging es offenkundig nicht allein darum herauszufinden, wer sich dort traf, sondern um Einschüchterung. Denn die kontrollierenden Beamten fragten auch – rechtswidrig – diejenigen nach ihren Ausweisen, die sie schon seit Jahren kannten. Wer sich nicht ausweisen konnte, wurde auf das Polizeirevier mitgenommen, um dort die Identität zu klären.

Neben der Verunsicherung durch Kontrollen und Identitätsüberprüfungen versuchte die Polizei auch, Einzelne von dem Treffpunkt fernzuhalten, und sprach dazu Platzverweise aus. Der Versuch, mit Dauerplatzverweisen gegen einige der Jugendlichen vorzugehen, scheiterte an den juristischen Bedenken des Ordnungsamtes, das in Hessen die alleinige Zuständigkeit für diese Maßnahmen hat. Die kurzzeitigen polizeilichen Platzverweise führten jedoch zu einem Katz-und-Maus-Spiel

mit der Polizei. Intern war die polizeiliche Übereinkunft, Personen, die sich zehn Minuten nach Erteilung des Platzverweises noch am Ort aufhielten, in Gewahrsam zu nehmen. Zeitweise befanden sich deshalb pro Nacht bis zu zehn Jugendliche im Gewahrsam, die dann in zeitlichen Abständen wieder freigelassen wurden. Auf die polizeiliche Kontroll- und Platzverweispraxis stellten sich die Jugendlichen ein, indem sie zwar zunächst den Treffpunkt verließen, aber nach Abrücken der Polizei zurückkamen.

Observation

Mit der verdeckten Observation des Platzes begann die AG zunächst, um sich ein genaues Bild von dem nächtlichen Treiben zu machen und die Aussagen der Beschwerdeführer und der geschädigten Anwohner zu überprüfen. Später nutzte sie dieses Mittel aber auch, um gezielt gegen einzelne Personen vorzugehen. Einer der beteiligten Polizisten schätzte, dass in der Phase der intensivsten Polizeiaktivitäten rund 400 Überstunden anfielen, vor allem nachts und an den Wochenenden. Ein Anwohner stellte der Polizei eine konspirative Wohnung zur Verfügung, von der aus die Kreuzung beobachtet werden konnte. Über drei Wochen observierten die Beamten den Treffpunkt Nacht für Nacht. Dabei hätten sich die Schilderungen der Anwohner als zutreffend erwiesen. Die Observationen wurden zeitweise derart ausgeweitet, dass die Arbeitsgruppe für einige Wochen durch vier Polizisten verstärkt wurde, die ausschließlich für die nächtlichen Observationen zuständig waren. Die Geschehnisse auf der Kreuzung wurden fotografiert und gefilmt. Die Aufnahmen wurden aber nie unmittelbar strafprozessual verwertet; sie dienten allein der Unterstützung der polizeilichen Arbeit. Die verdeckten Beobachtungen ermöglichten gezielte Polizeikontrollen bestimmter Personen, so dass die Unruhe unter den Jugendlichen zunahm, und diese zeitweise vermuteten, sie hätten einen Polizeispitzel in ihren Reihen. Zum polizeilichen Repertoire gehörten auch gezielte Hausbesuche bei den Eltern von jüngeren Jugendlichen, um die Eltern über das „Treiben“ ihres Kindes aufzuklären und um auch von dieser Seite den Druck zu erhöhen.

Täterorientierte Ermittlungen

Parallel zur Verunsicherung der Szene setzte die AG Sossenheim auf eine „täterorientiert-repressive“ Strategie. Zielten die ersten beiden Stra-

regien eher auf die Mitläufer, so sollten die Rädelsführer auf diesem Wege getroffen werden. Gleich zu Beginn ihrer Arbeit legte die AG Sossenheim eine „relativ große Lichtbildsammlung“ an. Bei den Kontrollen am Brennpunkt wurden die Jugendlichen fotografiert. Die Bildersammlung wurde dann später mit Erfolg bei Lichtbildvorlagen zur Identifizierung eingesetzt. Waren die Jugendlichen namentlich bekannt, dann suchte die Arbeitsgruppe den Informationsaustausch mit anderen Stellen: Staatsanwaltschaft, Gericht, Jugendgerichtshilfe, Ausländeramt, dem Kommissariat für Jugendkriminalität und den Jugendkoordinatoren der Frankfurter Polizei. In einigen Fällen wurden die Verfahren an andere taterorientiert arbeitende Dienststellen abgegeben (etwa hinsichtlich der Ermittlungen gegen Intensivtäter im Bereich der Eigentumskriminalität), in der Regel führte die AG ihre Ermittlungen aber „taterorientiert“ zu Ende.

„Täterorientiert“ bedeutet, dass sämtliche Informationen zu erkannten Personen zusammengeführt werden, um ggf. mit den Mitteln der Strafverfolgung gegen diese Personen vorgehen zu können. Zur Logik dieser Ermittlungen gehört, dass die Dienststelle alle Informationen sammelt und alle Ermittlungsverfahren, die ggf. gegen diese Person anhängig sind, selbst übernimmt. Der Leiter der AG Sossenheim konnte deshalb entscheiden, ob er Verfahren, die andere Polizeidienststellen gegen „seine“ Jugendlichen führten, übernehmen wollte. Dies tat die AG dann, wenn es ihren Zielen dienlich war. Zu einer erfolgreichen taterorientierten Polizeiarbeit gehört auch, dass der „Täter“ bis zur Gerichtsverhandlung von derselben Dienststelle intensiv begleitet wird. Um dies zu gewährleisten, nahm die AG Kontakt zur Staatsanwaltschaft und zu den Jugendrichtern auf. Sie scheiterte zwar mit ihrem Antrag, dass alle ihre Verfahren nur von einem Staatsanwalt geleitet werden sollten, erreichte aber immerhin die Konzentration ihrer Ermittlungen in einer Abteilung der Staatsanwaltschaft. Zeitweise ermittelte die AG gegen die Jugendlichen wegen Landfriedensbruch, was von der Staatsanwaltschaft jedoch nicht mitgetragen wurde. Durch die Existenz der AG stieg bei den AnwohnerInnen die Anzeigebereitschaft, gleichzeitig wurde polizeilich jede Kleinigkeit, die man unter anderen Umständen vernachlässigt hätte, verfolgt. Die konzentrierte Strafverfolgung durch die AG führte mitunter zur Verhängung von Haftstrafen. In Einzelfällen, in denen Delikte an anderen Orten nachgewiesen werden konnten (Büroeinbrüche, Autoaufbrüche) wurden Haftstrafen von zwei bis drei Jahren verhängt. Nach

Ansicht der eingesetzten Polizisten hätten diese Strafen auf die anderen Jugendlichen, aber auch auf die AnwohnerInnen gewirkt. Neben den eigenen Beobachtungen trugen auch Zeugenaussagen zu den Verurteilungen bei. Dass Geschädigte oder sonstige Zeugen überhaupt zu Aussagen bereit waren oder die Delikte zur Anzeige brachten, war eine (Neben-)Folge der intensiven polizeilichen Präsenz.

(Wessen) Erfolge?

Ob und inwiefern die polizeilichen Maßnahmen erfolgreich waren, ist umstritten. Von Seiten des Jugendamtes wollte man nicht behaupten, dass die Polizei gar keine Erfolge erzielt habe, aber sie hätte nicht das bewirkt, was sie hatte bewirken wollen. Vielmehr habe zur Beruhigung des Brennpunkts das vom Jugendamt initiierte Streetwork-Projekt beigetragen. Demgegenüber wertete die Polizei den feststellbaren Rückgang der Strafanzeigen (und Beschwerden) als Indiz für ihren Erfolg; die intensive Arbeit vor Ort habe eine sehr hohe Aufklärungsquote bewirkt, und diese wiederum habe „in sehr vielen Fällen zum Rücklauf“ geführt.

Bereits zum Zeitpunkt der Planung sah sich die Polizei mit dem Problem der Verdrängung konfrontiert: Jede verschärfte Repression läuft Gefahr, das, was sie durch Androhung von Sanktionen zu unterdrücken sucht, lediglich zu verdrängen. In ihrer einfachsten und naheliegendsten Form besteht die Verdrängung in der räumlichen Verlagerung des Unerwünschten. Um dies zu vermeiden, praktizierte die Polizei in Sossenheim bewusst keine „Vertreibung“, die durch häufige Kontrollen leicht möglich schien, sondern setzte auf die Auflösung der Szene. Trotzdem trafen sich die Jugendlichen als Folge der Polizeimaßnahmen an einem anderen Ort in Sossenheim. Im August 2000 beschäftigte sich der Sossenheimer Präventionsrat mit der Situation im Umfeld einer Altenwohnanlage. Dort sei ein neuer informeller Treffpunkt entstanden; Jugendliche lärmten und randalierten, außerdem seien Drogen im Spiel. Das Protokoll vermerkt: „Auf den Kontrolldruck der Polizei ist es zurückzuführen, dass sich die Szene von der Volksbank in Richtung ... Altenwohnanlage verlagert hat.“ Aufgrund der neuen Beschwerden sagte die Polizei zu, das Gelände vier Wochen lang intensiv zu bestreifen. Gleichzeitig sollten die Jugendeinrichtungen versuchen, „die Jugendlichen aus der Clique herauszuziehen und sie in freizeitpädagogische oder berufsführende Projekte einzubinden.“ Auf Anraten der Polizei wurden die Hecken der Anlage gestutzt und die Beleuchtung verbessert.

Mit der Auflösung der polizeilichen AG Sossenheim war das Treffpunkt-Problem für die Polizei noch nicht erledigt. „Zu verschiedenen Zeiten“, so ein örtlicher Polizist, seien später „noch mal so vierwöchige Sondereinsätze“ gefahren worden. Auch zivile Streifen, die nachts Dienst machen, würden die Kreuzung weiterhin kontrollieren. „Wenn fünf, sechs, sieben da stehen, dann wird da mal gehalten.“ Wenn die Beamten die Jugendlichen auf die späte Nachtzeit hinwiesen, „dann ziehen die sich in die Siedlung zurück oder so.“ Der nachhaltigste Erfolg der AG Sossenheim bestehe für die Polizei darin, dass es zu einer „Hauptsensibilisierung der Dienstgruppen“ gekommen sei.

Typisches Muster

Der geschilderte Sossenheimer Fall steht für die typische Konstellation im Hinblick auf die Nutzungskonflikte des öffentlichen Raumes. Diese lässt sich durch vier Merkmale kennzeichnen:

- Am Anfang steht ein soziales Phänomen mit geringem kriminellen oder sicherheitsrelevanten Potential. Es geht im Kern nicht um Kriminalität, sondern um Störungen und Belästigungen. Durch massive Beschwerden bei ungleicher Beschwerdemacht (zwischen Jugendlichen und AnwohnerInnen) werden Reaktionen ausgelöst.
- Die Reaktionen bestehen in der Vernetzung der beteiligten Institutionen sowie der Etablierung sozialarbeiterisch-helfender und polizeilich-repressiver Interventionen. Dabei werden die Grenzen der Kooperation deutlich, wenn die Sozialarbeit ihre eigenen Grundlagen nicht untergraben will.
- Das Problem wird massiv verpolizeilicht. Der geringe strafrechtliche Gehalt der Störungen wird zum Einfallstor polizeilichen Einschreitens. Nachdem moderate Interventionen zur Eskalation führten, wird das gesamte Repertoire fortgeschrittener Polizeiarbeit bemüht. Mit verdeckten Maßnahmen und täterorientierten Ermittlungen werden die Jugendlichen mit einem Repertoire behandelt, das eigentlich für „Schwerverbrecher“ entwickelt worden war. Die Grenzen des rechtlich Zulässigen werden deutlich überschritten.
- Unklar sind die mittelbaren Wirkungen und Folgen der Interventionen. Für unser Beispiel: Wie und wo die Jugendlichen ihre Freizeit nach der „Beruhigung“ des Treffs verbrachten, blieb unbekannt.

„Ordnung muss sein“

Ein Jahr „Kiebstreifen“ der Berliner Ordnungsämter

von Roland Otte

Im September 2004 traten die ersten Außendienstmitarbeiter der bezirklichen Ordnungsämter in Berlin ihren Dienst an. Vorgegangen war eine lange Debatte um Kompetenzen und Bewaffnung der „Kiebstreifen“. Für Bürgerinnen und Bürger bleibt undurchsichtig, was die nichtpolizeilichen Ordnungshüter eigentlich dürfen.

In Großstädten wie Berlin tun Menschen so einiges, was zwar nicht kriminell, aber nicht erlaubt ist: Abfall fallen lassen, falsch parken, auf Gehwegen Rad fahren, den Hund ohne Leine laufen lassen, ohne Genehmigung Straßenfeste feiern usw. Polizeibeamte haben in der Regel andere Dinge zu tun, als sich intensiv um Ordnungswidrigkeiten zu kümmern. Zwar wird die Polizei auch im Rahmen der Gefahrenabwehr tätig, wenn dies durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.¹ Eigentlich ist die Gefahrenabwehr jedoch Aufgabe der Ordnungsbehörden.² Die Ordnungsaufgaben sind auf eine Vielzahl von Fachbehörden verteilt, im Stadtstaat Berlin zudem differenziert nach Landesebene und Bezirksebene. Diese Gemengelage zu straffen und personelle Voraussetzungen für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zu verbessern, waren die Ziele des Senats bei der Einrichtung einheitlicher bezirklicher Ordnungsämter.

Über das erste Ziel, Ordnungsaufgaben neu zu bündeln und bei den Bezirken anzusiedeln, gab es kaum Dissens. Wer wollte widersprechen, dass es sinnvoll ist, wenn z.B. für die Genehmigung eines Straßenfestes nur ein Ämtergang fällig ist statt mehrerer? Im Juni 2003 forderte das

1 § 4 Abs. 1 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG)

2 § 2 ASOG

Berliner Abgeordnetenhaus den Senat einstimmig auf, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen.³

Das zweite, bereits früh von der CDU forcierte Ziel bezog sich auf die Schaffung eines neuen Überwachungstrupps zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Die Begründung eines Antrags der CDU-Fraktion im Abgeordnetenhaus liest sich wie folgt: „Die Stadt Berlin verwahrlost zunehmend. Verbote werden nicht mehr beachtet, das öffentliche Eigentum wird nicht mehr geachtet. Vandalismus und Rücksichtslosigkeit breiten sich aus ... Ein Gemeinwesen, das nicht in der Lage ist, das öffentliche Eigentum zu schützen und die Einhaltung der gesetzten Norm durchzusetzen, hat keine Daseinsberechtigung.“⁴

Zwar wurde der CDU-Antrag abgelehnt, der rot-rote Senat legte aber im folgenden Jahr ein Gesetz zur Einrichtung bezirklicher Ordnungsämter vor, das ebenfalls (mit weniger drastischen Worten) eine bisher unzureichende Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten als zu lösendes Problem beschreibt und vor allem den Außendienst der neuen Ordnungsämter regelt.⁵

Mit Schlagstöcken gegen „Ekel-Griller“?

Wie kam es zu der Verschiebung vom Schwerpunkt „bürgerfreundliche Verwaltungsreform“ zum Schwerpunkt „Außendienstkontrollen“? Auftrieb erhielt der CDU-Antrag durch die Boulevardpresse, die wiederholt Ordnungswidrigkeiten skandalisierte und hartes Durchgreifen forderte. Im Sommer 2003 entdeckte sie das wilde Grillen im Tiergarten als größte Gefahr der öffentlichen Ordnung. Das Springer-Blatt B.Z. erfand hierfür eigens das Wort „Ekel-Griller“ und veröffentlichte „Beweisfotos“ über deren Hinterlassenschaften.⁶ Ein anderes Mal war es regelwidriger Autoverkauf auf der Straße, der die Notwendigkeit von schlagkräftigen Ordnungsdienstmitarbeitern beweisen sollte. So jubelte die B.Z. über den Bezirksbürgermeister Klaus-Ekkehard Band (SPD): „Ein Mann greift durch: ... Er sagt dem illegalen Autohandel den Kampf an, will Kiezpoli-

³ Abgeordnetenhaus Berlin, Plenarprotokoll 15/33 v. 26.6.2003, S. 2596 B

⁴ Antrag der CDU-Fraktion „Gesetz über die Wahrnehmung der bezirklichen Ordnungsaufgaben in Berlin (Berliner Ordnungsämtergesetz (BOÄG)“, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 15/1794 v. 12.6.2003

⁵ Vorlage – zur Beschlussfassung – „Gesetz zur Errichtung bezirklicher Ordnungsämter (OÄErrG)“, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 15/2843 v. 11.5.2004

⁶ B.Z. v. 17.6.2003 und 21.6.2003

zisten aufrüsten und Jugendgangs von der Straße holen.“⁷ Nach Bands Forderung, die neu einzurichtenden Ordnungsämter mit Schlagstöcken, Handschellen und Reizgas auszustatten, konzentrierte sich die mediale wie die parlamentarische Debatte auf Ausrüstung, Befugnisse und Aufgaben der Außendienstmitarbeiter. In den Hintergrund geriet dabei der Ansatz bürgerfreundlicher Verwaltungsmodernisierung. Völlig ausgeblendet wurden Fragen nach dem sozialen Kontext der beanstandeten Regelwidrigkeiten, nach Konkurrenzen unterschiedlicher Nutzungsvorstellungen des öffentlichen Raumes (z.B. Grillen versus Kontemplation) und nach der Verhältnismäßigkeit der Forderung, Normverletzungen – seit jeher Teil der urbanen Realität – mit allen Mitteln zu unterbinden.

„Kiezpolizei“

Mit dem Begriff „Kiezpolizei“ war die Erwartung geweckt worden, die Ordnungsämter könnten überall schnell vor Ort sein, hätten umfassende polizeiliche Befugnisse und könnten sich nebenbei auch noch um Aufgaben wie die Schlichtung von Nachbarschaftsstreitigkeiten kümmern. Diesen Erwartungen konnte das schließlich am 17. Juni 2004 beschlossene Gesetz freilich nicht erfüllen.⁸ Eine Omnipräsenz ist bei vorgesehenen 300 Stellen – verteilt auf die zwölf Berliner Bezirke, die jeweils die Einwohnerzahl einer Großstadt haben – nicht möglich. Diese Zielgröße wurde zudem kaum erreicht, weil wenig Verwaltungsangestellte die Neigung verspürten, sich in ein Amt versetzen zu lassen, dessen Aufgabe es nach medialer Darstellung sein sollte, sich ständig mit renitenten Randgruppen herumzuschlagen. Zudem können Mitarbeiter der Ordnungskräfte nach achtwöchiger Schulung kaum Aufgaben übernehmen, die aus guten Gründen der Polizei vorbehalten sind (oder gar der Jugend- und Sozialarbeit überlassen werden sollten).

Die verfassungsrechtlichen Grenzen bei der Übertragung polizeilicher Aufgaben an Angestellte der Ordnungsämter spielten im Gesetzgebungsprozess durchaus eine Rolle. Mit Änderungen zur Senatsvorlage wurde die Verordnungsermächtigung präzisiert, die die Humanistische Union und die Fraktionen der Grünen und der FDP als zu weitgehend

7 B.Z. v. 11.3.2004

8 Gesetz- und Verordnungsblatt Berlin (GVBl.) Nr. 26 v. 2.7.2004, S. 253-255

kritisiert hatten.⁹ Statt dem Senat pauschal zu erlauben, Aufgaben und Befugnisse der Dienstkräfte festzulegen, wurde klargestellt, dass eine entsprechende Verordnung nur Regelungen und Begrenzungen im Rahmen bestehender Gesetze treffen darf. Zudem wurde festgehalten, dass die Ausrüstung (Schlagstöcke, Pfefferspray) nur zur Notwehr bzw. Nothilfe eingesetzt werden darf.

Aus bürgerrechtlicher Sicht bleiben jedoch Bedenken. Trotz Beschränkung auf Jedermannrechte und Notwehr wurden die Dienstkräfte der Ordnungsämter kurzerhand zu Vollzugsbeamten im Sinne des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges (UZwG) erklärt. Auch die Begrenzung auf gesetzliche Kompetenzen ist nur ein schwacher Trost, da die Verordnung eine lange Liste bestehender Gesetzesbestimmungen auflistet, nach der Ordnungsbehörden breite quasi-polizeiliche Befugnisse in Anspruch nehmen können.¹⁰ Einschlägig ist u.a. das Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG Berlin), das – nomen est omen – seit jeher polizeiliche Aufgaben und Ordnungsaufgaben in unübersichtlicher Weise vermengt. Die Ordnungsämter berufen sich zudem auf Bundesgesetze,¹¹ wenn sie z.B. Radfahrer festhalten.

Dass die neuen Ordnungshüter es nicht bei Verwarnungen belassen, musste im Mai dieses Jahres auch eine Studentin erleben, die hochschwanger im Park festgehalten wurde. Vorgeworfen wurde ihr ein Verstoß gegen das Grünanlagengesetz: Radfahren im Park. Dass sie auf dem Weg zum Arzt war, wurde ihr nicht geglaubt. Empört über die ruppige Behandlung stellte sie eine Dienstaufsichtsbeschwerde. Die ergab, dass alles mit rechten Dingen zugegangen sei und sie weiterhin 20 Euro zu zahlen habe. Festhalten wegen solcher Ordnungswidrigkeiten darf allenfalls die Polizei? Das war einmal.

Roland Otte ist Landesvorstandsmitglied der Humanistischen Union und arbeitet als Fraktionsmitarbeiter von Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin.

⁹ Humanistische Union, Landesverband Berlin: „Lex ‚Ekel-Griller‘ gibt dem Senat ungeahnte Möglichkeiten“, Pressemitteilung v. 3.6.2004

¹⁰ Verordnung vom 1. September 2004, in: GVBl. Berlin, Nr. 36 v. 1.9.2004, S. 364 f.

¹¹ Laut § 3 Abs. 2 Nr. 5 der Verordnung sind die Ordnungsdienstmitarbeiter aufgrund § 46 Abs. 1 Ordnungswidrigkeitengesetz in Verbindung mit § 163 b Abs. 1 Satz 1 I. Halbsatz und Satz 2 Strafprozessordnung auch befugt zum Festhalten zur Identitätsfeststellung.

Marianne und ihre Großen Brüder

Videoüberwachung à la Française

von Eric Töpfer und Frank Helten

Mit mehr als 40.000 Kameras, die in etwa 530 Städten öffentliche Straßen und Plätze in den Blick nehmen, gilt Großbritannien zu Recht als Paradebeispiel für exzessive Videoüberwachung. Übersehen wird dabei häufig, dass Frankreich, das alteuropäische Mutterland bürgerlicher Freiheiten, sich inzwischen britischen Verhältnissen annähert.

Bald nach den Unruhen vom Mai 1968, erinnert sich Paul Virilio, tauchten in Paris die ersten Überwachungskameras an Eingängen der Grandes Ecoles und der Universitäten auf; die Überwachung der Boulevards und Straßenkreuzungen in der Hauptstadt wurde ebenfalls mit Hilfe der neuen Geräte sichergestellt.¹ Öffentlicher Raum wird in Frankreich seit mehr als 30 Jahren videoüberwacht, zunächst allerdings in begrenztem Umfang. Erst Ende der 1980er setzte eine Entwicklung ein, die die Videoüberwachung französischer Städte inzwischen immer mehr zur Regel macht.

Die erste Gemeinde, die in größerem Maßstab eine Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze einführte, scheint der traditionsreiche Badeort Hyères an der Côte d'Azur gewesen zu sein.² Inspirieren ließen sich die Stadtväter vermutlich von der Praxis im Fürstentum Monaco, wo 60 Kameras den ungestörten Aufenthalt prominenter und weniger prominenter Gäste sichern sollen.³ Kurz darauf kündigte der Bürgermeister von Avignon die Einrichtung eines Netzwerks von 93 Kameras an. Eine Minderheit des Gemeinderates ging auf dem Rechtsweg

1 Virilio, P.: Rasender Stillstand, Frankfurt/Main 1997, S. 9

2 Geogel, J.: Les libertés de communication, www.chez.com/ena10/liberte.htm

3 Vitalis, A.: Le regard omniprésent de la vidéosurveillance, in: Le Monde diplomatique, Mars 1998, pp. 26 f., www.monde-diplomatique.fr/1998/03/VITALIS/10142

gegen die Entscheidung vor. Das Verwaltungsgericht in Marseille stoppte im Juni 1990 die Pläne: Obwohl nur anlassbezogen aufgezeichnet werden sollte, urteilten die Richter, dass die dauerhafte und weiträumige Überwachung einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf Privatheit und das Recht am eigenen Bild darstelle. Gleichzeitig aber verneinten sie die Zuständigkeit der nationalen Datenschutzbehörde (*Commission Nationale de l'informatique et des libertés*, CNIL) mit der Begründung, dass es sich bei der geplanten (analogen) Videoüberwachung nicht um eine automatisierte Weiterverarbeitung persönlicher Daten gehandelt hätte, wie sie durch das Datenschutzgesetz von 1978 geregelt wird. Damit machte das Gericht zum einen deutlich, dass Videoüberwachung des öffentlichen Raums unter Umständen mit den 1789 deklarierten Menschenrechten kollidieren kann, die bis heute wesentliche Grundlage französischen Verfassungsrechts sind. Zum anderen bestätigte es, dass mit der Überwachung des öffentlichen Raums eine weitgehend unregulierte, rechtliche Grauzone betreten wurde.

Das „Loi Pasqua“ von 1995 als Ermächtigungsgrundlage

Beendet werden sollte dieser Zustand erst, nachdem ein Wahlbündnis aus Gaullisten (*Rassemblement pour la République*, RPF) und Konservativen (*Union pour la Démocratie Française*, UDF) 1993 die Wahlen zur Nationalversammlung gewann und mit Edouard Balladur nach fünf Jahren Linksregierung wieder ein Bürgerlicher unter Präsident François Mitterrand das Amt des Premierministers übernahm. Im Département Haute-de-Seine, der politischen Heimat des neuen Innenministers Charles Pasqua, hatte dessen korrupter Parteifreund Patrick Balkany, Bürgermeister des Pariser Vororts Levallois-Perret, bereits seit 1991 für 20 Millionen Francs (etwa drei Millionen Euro) eine kommunale Videoüberwachung mit 96 Kameras entwickelt. Zwar erhielt das Pilotprojekt – weil ohne Aufzeichnung – den symbolischen Segen der um eine Erweiterung ihrer Kompetenzen bemühten CNIL, sorgte aber sowohl auf lokaler als auch nationaler Ebene für erhebliche Kontroversen.

Zur Schlichtung des Streits legten 1993 zwei Senatoren ein Gutachten vor, das zu dem Ergebnis kam, dass eine Videoüberwachung nur rechtmäßig sei, wenn diese für eine polizeiliche Maßnahme geboten oder – im Falle privater, aber öffentlich zugänglicher Räume – zur Durchsetzung des Hausrechtes erforderlich sei. Darüber hinaus sei Videoüberwachung nur zum Verkehrsmanagement zulässig. Die Senatoren schlugen

daher vor, das Datenschutzgesetz entsprechend zu ändern und die Genehmigung einer Videoüberwachung von einer Empfehlung der CNIL abhängig zu machen.⁴

Doch es sollte anders kommen: Beflügelt durch die gewalttätigen Schüler- und Jugendproteste gegen die „Reformen“ im Sozial- und Bildungssektor, die im Frühjahr 1994 das Land erschütterten hatten, peitschte Innenminister Pasqua im Januar 1995 sein Rahmengesetz zur Inneren Sicherheit (*Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité n° 95-73, LOPS*) durch das Parlament.⁵ Zu dem umfassenden Maßnahmenkatalog des „Loi Pasqua“ gehört auch die explizite Legalisierung und Regulierung der Videoüberwachung sowohl öffentlicher Straßen und Plätze als auch privater, aber öffentlich zugänglicher Räume, wenn diese dem Schutz öffentlich-rechtlicher Gebäude und Institutionen dient oder an Orten durchgeführt wird, „an denen die Gefahr von tätlichen Übergriffen und Diebstählen besonders hoch ist.“⁶

Nach Artikel 10 Absatz 3 sowie weiteren Ausführungsvorschriften vom Oktober 1996 muss die Installation von Videoüberwachungsanlagen in diesen Bereichen durch die PräfektInnen als VertreterInnen der Zentralregierung in den Départements genehmigt werden. Grundlage der Lizenzierung durch die PräfektInnen ist die Stellungnahme eines neu geschaffenen Départements-Ausschusses. Die so genannte *Commission Départementale de Vidéosurveillance* (CDV) hat die Überwachungskonzepte und ihre Begründung zu prüfen und Empfehlungen an die PräfektInnen auszusprechen. Den Vorsitz der fünfköpfigen CDVs führt ein RichterIn, dem ein weiterer RichterIn, ein VertreterIn der lokalen Handelskammer, ein gewählter LokalpolitikerIn sowie ein TechnikerIn beisitzen. Empfehlungen werden entsprechend der Mehrheitsmeinung der Mitglieder ausgesprochen. Obwohl die endgültige Genehmigung beim Präfekten/der Präfektin liegt, kam es in der Praxis bisher kaum zu Entscheidungen, die von den Empfehlungen der CDV abwichen. KritikerInnen des Verfahrens monieren insbesondere die einseitige Zusammensetzung der Kommissionen und die undurchsichtige Berufung ihrer Mitglieder. Angesichts der Tatsache, dass – mit Ausnahme der beiden Rich-

4 Forest, D.: La vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public. Dispositif et application de la loi du 21 janv. 1995, p. 4, www.juriscom.net/uni/mem/13/priv02.pdf

5 die tageszeitung v. 8.10.1994

6 zit. nach Vitalis a.a.O. (Fn. 3)

terInnen – die CDV-Mitglieder ehrenamtlich arbeiten, scheint zudem eine sorgfältige Prüfung der Anträge nicht garantiert.⁷

Dynamische Ausbreitung

Sieben Jahre nach Verabschiedung des LOPS legte Frankreichs neuer starker Mann, Innenminister Nicholas Sarkozy, noch einmal nach. Nachdem die Präsidentschafts- und Parlamentswahlkämpfe von 2002 ganz im Zeichen der Inneren Sicherheit gestanden hatten, präsentierte der bürgerliche Innenminister im Sommer des gleichen Jahres ein umfangreiches Sicherheitspaket, das „Tolérance Zéro“ zum Leitmotiv machte. Erleichtert wurden mit dem „Loi Sarkozy“ Identitätskontrollen, polizeiliche Durchsuchungen von Wohnungen und Autos sowie die Abschiebung illegaler ImmigrantInnen. Das Gesetz erweiterte die nationale DNA-Profil-Datenbank, kriminalisierte die Straßenprostitution, „aggressives“ Betteln und die Bildung von Jugendbanden. Für die Umsetzung des Paketes und die Modernisierung der staatlichen und kommunalen Polizeien kündigte Sarkozy die Bereitstellung von 5,6 Milliarden Euro an – u.a. für die Videoüberwachung „sensibler Quartiere“.⁸

Abgesichert durch die Vorwärtsverrechtlichung des Loi Pasqua und gefördert durch die Finanzspritzen der Zentralregierung haben seit 1995 immer mehr Städte für die Videoüberwachung ihrer Straßen und Plätze optiert. Derzeit dürften zwischen 250 und 300 Kommunen entsprechende Anlagen betreiben.⁹ Zwar scheint die Zahl angesichts der insgesamt etwa 36.500 Gemeinden vergleichsweise gering, allerdings handelt es sich bei den überwachten Kommunen im Wesentlichen um Orte in städtischen Ballungsräumen: Neben zahlreichen Gemeinden im Großraum Paris ist die Existenz von Überwachungsnetzwerken mit zum Teil mehr als 100 Kameras für Lyon, Nizza, Montpellier, Toulon, Lille, Nîmes,

7 vgl. Bausch, S.: Videoüberwachung in Frankreich, in: Datenschutz und Datensicherheit 2004, H. 1, S. 27-32 sowie Gras, M. L.: The Legal Regulation of CCTV in Europe, in: Surveillance & Society 2004, no. 2/3, pp. 216-229 (222 f.), [www.surveillance-and-society.org/articles2\(2\)/regulation.pdf](http://www.surveillance-and-society.org/articles2(2)/regulation.pdf)

8 vgl. Berliner Zeitung v. 24.10.2002 sowie Sarkozy, N.: Projet de Loi d'Orientation et Programmation pour la Sécurité Intérieure, Rede vor der Nationalversammlung v. 16.7.2002, www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/cl_le_ministre/c13_discours/2002_07_16_securete_interieure

9 so die Schätzungen des Forum Français pour la Sécurité Urbaine (www.ffa-su.org)

Mulhouse oder Nancy dokumentiert.¹⁰ Ein Ende der Expansion ist nicht abzusehen, und während die Überwachung in den Großstädten ausgebaut wird, erliegen auch immer mehr Klein- und Mittelstädte dem allgemeinen Trend. Gründe finden sich immer: Einmal will der Stadtrat Taschendiebe dingfest machen, die an Badestränden ihr Unwesen treiben, dann will man sichere Parkplätze schaffen, andernorts wird überlegt, mittels Videoüberwachung eine Art automatisiertes Zugangskontrollsystem zu schaffen, damit nur gemeldete Einwohner den Ort betreten können. Der Fantasie und Technikgläubigkeit scheinen trotz maroder Kommunalfinanzen kaum Grenzen gesetzt zu sein.

Urbane Krise und Dezentralisierungspolitik

Verrechtlichung und finanzielle Förderung waren sicher entscheidende Faktoren für die Ausbreitung der Überwachung im öffentlichen Raum. Die Dynamik dieser Ausbreitung lässt sich aber nur vor dem Hintergrund grundlegender sozio-ökonomischer und politischer Entwicklungen verstehen. Zum einen vollzog sich der Aufstieg der Videoüberwachung im Kontext der sozialen und ökonomischen Krise der Vorstädte (*Banlieues*), die einem populistischen Diskurs über Jugendkriminalität, Unsicherheit und Unregierbarkeit den Weg ebnete. Zum anderen war die Ausbreitung der hauptsächlich in kommunaler Verantwortung betriebenen Videoüberwachung nur möglich im Zusammenhang einer Dezentralisierungspolitik, die seit 1982 die Gemeinden auch bei der Inneren Sicherheit in wachsendem Maße aktiviert.¹¹

Mit der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, die in Frankreich mit der Öl- und Wirtschaftskrise der 1970er Jahre einsetzte, entdeckte die Politik auch die Themen Kriminalität und Sicherheit. Der Peyrefitte-Bericht „*Réponses au violence*“ von 1977 setzte sich umfassend mit Gewalt, Unsicherheit, Arbeitslosigkeit und der Lage der überwiegend nordafrikanischen ImmigrantInnen auseinander und betonte die Bedeutung von Kriminalitätsfurcht insbesondere für die von sozio-ökonomischer Desintegration betroffenen Banlieues, den Großsiedlungen in der Peripherie der französischen Städte. Obwohl der Bericht erhebliche De-

¹⁰ vgl. u.a. die Übersicht in: *Transfert* 2001, n°15 (Juin), pp. 46-50

¹¹ vgl. Roché, S.: *Towards a New Governance of Crime and Insecurity in France*, in: Crawford, A. (ed.): *Crime and Insecurity. The Governance of Safety in Europe*, Cullompton 2002, pp. 213-233

fizite in der Wohnungs-, Stadt- und Arbeitsmarktpolitik identifizierte und auf die strukturelle Diskriminierung der ImmigrantInnen aufmerksam machte, blieben die sozialpolitischen Reaktionen unzureichend. Vielmehr wurde insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre – mit deutlich fremdenfeindlichen Untertönen – die perspektivlose Jugend in den Vorstädten von Politik und Medien zur Ikone des Verbrechens stilisiert und der Niedergang von ganzen Stadtvierteln mit „Broken-Windows“-Thesen und einer um sich greifenden *incivilité* erklärt, der repressiv und ohne Toleranz zu begegnen sei. Ihre Bekämpfung erklärte der damalige Premier Alain Juppé 1995 zum Hauptziel der Polizeiarbeit, dem Jahr, in dem auch das „Loi Pasqua“ verabschiedet wurde.

Trotz aller Rhetorik bedeutete das „Loi Pasqua“ allerdings auch eine Abkehr von den in Frankreich traditionell zentralistischen Vorstellungen einer Politik der Inneren Sicherheit. Erstmals heißt es, dass der Staat die Sicherheitspolitik „koordiniere“. Zudem betont das Gesetz die Bedeutung privater Sicherheitsdienste und eigenverantwortlicher Kriminalprävention durch technische und bauliche Maßnahmen. Damit setzt es eine Politik fort, mit der die Zentralregierung seit den 1980er Jahren Verantwortung im Politikfeld Innere Sicherheit an andere Akteure, insbesondere die Kommunen, delegiert. Was mit der Einrichtung von lokalen Präventionsräten, der Ausarbeitung von Sicherheitsplänen und einer Wiederbelebung der Gemeindepolizei begann, wurde schließlich 1997 mit dem Instrument lokaler Sicherheitsverträge (*contrats locaux de sécurité*, CLS) durch die sozialistische Regierung unter Lionel Jospin konkretisiert. Bei den CLS handelt es sich um Verträge zwischen Zentralstaat und Kommune, die auf Grundlage einer verbindlichen lokalen Sicherheitsdiagnose (*diagnostic local de sécurité*) die Ziele und Kompetenzverteilung der Partnerschaften festschreiben.

Die Bourgeoisie und die Barbaren: der Fall Lyon

Der Fall Lyon zeigt exemplarisch, wie Videoüberwachung im Zusammenhang der genannten Entwicklung zu einem entscheidenden Instrument einer exklusiven Kontrolle des öffentlichen Raums wird.¹² In

¹² Martinais, E.; Béтин, C.: Social Aspects of CCTV in France. The Case of the City Centre of Lyons, in: *Surveillance & Society* 2004, no. 2/3, pp. 361-375 sowie Gespräche im Rahmen eines Vortrages beim Collège d'éthique de la vidéosurveillance in Lyon im Herbst 2004

Vaulx-en-Velin, einem Vorort von Lyon, der Anfang der 1990er Jahre nach Unruhen in die Schlagzeilen geraten war, ließ der kommunistische Bürgermeister Maurice Charrier 1997 fünf Kameras im Stadtzentrum installieren. Obwohl ihm für die Aktion die zweifelhafte Ehre eines Big Brother Awards zuteil wurde, schien die Mehrheit der lokalen Bevölkerung seine Politik zu begrüßen. Der Widerstand gegen den weiteren Ausbau der Überwachung auf neun Kameras fand nur wenig Anklang.

Animiert durch den Erfolg in der Nachbargemeinde machte sich in Lyon Gérard Collomb, ein sozialistischer Kommunalpolitiker und Kandidat für das Bürgermeisteramt, seit 1998 dafür stark, dem Beispiel zu folgen und das „Problemviertel“ La Duchère, ein ehemaliges Textilarbeiterquartier, ebenfalls videoüberwachen zu lassen. Die Strategie seines „Law-and-Order“-Wahlkampfes ging auf, und nachdem Collomb Bürgermeister geworden war, wurde im April 2000 die Errichtung eines „Zentrums für urbane Überwachung“ beschlossen. Zwei Monate später begann man in La Duchère mit der Videoüberwachung. Ein Jahr später folgte die Installation von 48 weiteren Kameras in der Presqu'île, dem Stadtzentrum Lyons im 1. und 2. Bezirk. Mittlerweile sind weitere Kameras in der Altstadt sowie dem 5. und 7. Bezirk hinzugekommen, und neue Anlagen sind geplant.

Bereits bei der Formulierung des Sicherheitsvertrages 1998 hatten lokale Eliten mit Erfolg ihre Interessen hinsichtlich der Nutzung innerstädtischen Raums durchgesetzt, indem sie vor allem Jugendliche meist nordafrikanischer Herkunft als Bedrohung konstruierten. Insbesondere der Einzelhandel, eine einflussreiche Größe in der Lokalpolitik, machte sich für die Durchsetzung bestimmter sozialer Normen gegen die (aus den Vorstädten) „importierte Delinquenz“ stark. Die Formulierung des Sicherheitsvertrages stellte einen wichtigen Schritt zur Legitimierung des Überwachungssystems dar. Die lokale Sicherheitsdiagnose hatte die Kategorie der „importierten Delinquenz“ aufgegriffen, vor der es das Stadtzentrum zu schützen gelte – und das, obwohl diese Sicht von Kriminalstatistiken nicht gestützt wurde.

Dass dieses Bedrohungsbild auch auf die innerstädtische Videoüberwachung durchschlägt, kann nicht verwundern. Es bestimmt sowohl die persönlichen Vorurteile der Beobachter an den Überwachungsbildschirmen als auch die vorprogrammierten Beobachtungsroutinen, die typische Treffpunkte von Jugendlichen priorisieren. Das persönliche oder maschinelle Vorurteil wird denn auch bestätigt: Insbesondere Gruppen und Ansammlungen von Jugendlichen geraten ins Visier. Ob-

wohl das Treffen von Jugendlichen (noch) keine kriminalisierte Handlung darstellt,¹³ wird in solchen Fällen häufig die kommunale Ordnungspolizei verständigt, die anrückt, um die als potentielle Störer wahrgenommenen Halbwüchsigen zu kontrollieren. Angesichts der äußerst selektiven Überwachungspraxis überrascht daher nicht, dass Manager des Systems zu Protokoll gaben, dass längst nicht alle Formen der Kriminalität mit Hilfe der Videoüberwachung zu bekämpfen seien, sie sich aber als besonders effektiv im Kampf gegen die „importierte Delinquenz“ erwiesen habe, sie also vor allem gegen marginalisierte arabischstämmige Jugendliche aus den Vorstädten gerichtet ist.

Fazit

Die Videoüberwachung des öffentlichen Raums ist zwar in Frankreich – wie in anderen Ländern auch – ein erfolgreiches Instrument im Arsenal einer symbolischen Politik, mit der verunsicherte WählerInnen sowohl von rechts als auch von links umworben werden. Dass sie allerdings hilft, die Missstände in den Banlieues zu verändern, die die Mieter der Sozialwohnungen den Populisten in die Arme treiben, muss angesichts der britischen Erfahrungen bezweifelt werden.

Zumindest im Lichte des Beispiels Lyon scheint die Videoüberwachung auch in Frankreich viel eher den Interessen politischer und ökonomischer Eliten und ihrem Geschäft mit der Angst und der Vermarktung städtischer Räume dienlich zu sein. Gerade weil sie ein Instrument der Diskriminierung insbesondere perspektivloser ImmigrantInnenkinder der zweiten und dritten Generation darstellt, könnte sich die von ihren BefürworterInnen als Sicherheitsmaßnahme gefeierte Videoüberwachung letztlich als kontraproduktiv für den inneren Frieden der V. Republik erweisen.

Frank Helten und Eric Töpfer haben am Berliner Institut für Sozialforschung bzw. dem Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin im Rahmen des Forschungsprojektes URBANEYE (www.urbaneye.net) zu Videoüberwachung in Europa geforscht.

¹³ Es sei an dieser Stelle bemerkt, dass manche französische Gemeinden nächtliche Ausgangssperren für Jugendliche, die jünger als 13 Jahre sind, verhängt haben.

Ausweitung der Polizeitätigkeit

Polizeiliche Wegweisungen in Schweizer Städten

von Viktor Györfly

Neu ist das Konzept nicht, doch nun scheint es um sich zu greifen: Eine Reihe von Schweizer Städten ist daran, ihre Polizei mit gesetzlichen Fernhaltekompetenzen auszustatten. Vorbild ist die Stadt Bern, wo die Polizei seit einigen Jahren so genannte Wegweisungsverfügungen erlassen kann.

Am Anfang betraf es einzig AusländerInnen: 1994 stimmte die Mehrheit der Stimmbevölkerung der Schweiz den „Zwangsmaßnahmen im Ausländerrecht“ zu. Mit dieser Gesetzesnovelle wurde unter anderem die Möglichkeit geschaffen, so genannte Rayonverbote gegen bestimmte Kategorien von AusländerInnen zu verhängen: Seither können die kantonalen Fremdenpolizeien „einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels, die Auflage machen, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten.“¹

1998 übernahm der Kanton Bern das Konzept der Fernhaltung und dehnte es auf SchweizerInnen aus. In Art. 29 lit. b des bernischen Polizeigesetzes (PolG BE) steht seither folgende Bestimmung: „Die Polizei kann Personen von einem Ort vorübergehend wegweisen oder fernhalten, sofern der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören.“ Inzwischen ist Bern damit nicht mehr allein: Die Städte Winterthur und St. Gallen haben diese Bestim-

¹ Art. 13e Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)

mung jüngst kopiert und in ihre kommunalen Polizeiverordnungen integriert.

In der Stadt Zürich hat die Polizeivorsteherin (das für die Polizei zuständige Mitglied der Stadtregierung, d. Red.) innerhalb der Stadtverwaltung sondiert, ob eine entsprechende Verordnungsvorschrift realisierbar wäre. Als die Gemeinderatsfraktion der Grünen/Alternative Liste/Partei der Arbeit von diesem Vorhaben Wind bekam, liess sie von den Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich, einer progressiven Anwaltsvereinigung, ein Rechtsgutachten verfassen. Das Gutachten kam zum Schluss, dass Grundrechtsverletzungen unausweichlich wären, wenn eine solche Bestimmung eingeführt würde. Nachdem dem Vorhaben offenbar auch verwaltungsintern Widerstand erwachsen ist, hat es die Polizeivorsteherin auf Eis gelegt. Dafür hinterlegte sie bei der Kantonsregierung mit Nachdruck den Wunsch, es solle auf kantonaler Ebene eine Gesetzesgrundlage für Fernhaltemaßnahmen geschaffen werden.

Der Wunsch wurde erhört: Am 21. Juli 2005 hat der Regierungsrat des Kantons Zürich den Entwurf für ein neues Polizeigesetz publik gemacht. Darin sind nun Wegweisungs- und Fernhaltemaßnahmen vorgesehen. Die Polizei soll eine Person von einem Ort wegweisen, fernhalten oder ihr vorübergehend den Zugang zu einem Ort verbieten können, und zwar u.a. dann, wenn die Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder Dritte gefährdet, wenn sie zu einer Ansammlung von Personen gehört, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder Dritte gefährden oder wenn die Person durch ihr Verhalten beim Publikum, namentlich bei PassantInnen, AnwohnerInnen oder GeschäftsinhaberInnen, begründet Anstoß oder Furcht bewirkt. In besonderen Fällen, namentlich wenn eine Person wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden musste, soll ihr die Polizei unter Androhung von Straffolgen für höchstens drei Monate verbieten können, den betreffenden Ort zu betreten.²

Der Wortlaut des Zürcher Gesetzentwurfs geht damit weiter als die bisher bestehenden Wegweisungsartikel. Allerdings ist der Unterschied nur ein scheinbarer. Zwar setzt das Berner Polizeigesetz für Wegweisungen immer eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung voraus, während der Gesetzentwurf von Zürich die Wegweisung alternativ auch dann zulässt, wenn jemand „begründet Furcht oder Anstoß

2 www.rr.zh.ch, Rubrik „Vernehmlassungen“

bewirkt.“ Ein Blick in die Stadt Bern zeigt jedoch, dass der Kanton Zürich lediglich das Konzept, das in Bern seit Jahren praktiziert wird, ein wenig deutlicher ausformuliert hat.

Die Berner Stadtpolizei macht von ihren Wegweisungskompetenzen regen Gebrauch. Sie spricht pro Jahr rund 800 Wegweisungen aus. Dabei wird den Betroffenen mittels vorgefertigter Verfügungen verboten, sich innerhalb von vordefinierten Zonen, die den größten Teil der Berner Innenstadt ausmachen, in bestimmten Personenansammlungen aufzuhalten. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die Verfügung wird eine Bestrafung mit Haft oder Buße angedroht. Daran anknüpfend werden jährlich über 1.000 Bußenverfügungen gegen Personen erlassen, die sich nicht an die Wegweisung gehalten haben. Wenn die Betroffenen die Bußen nicht bezahlen (können) – was häufig vorkommt –, dann müssen sie sie früher oder später im Knast absitzen. Die Wegweisungen richten sich regelmäßig gegen Personen, denen vorgeworfen wird, sie hätten Drogen konsumiert, mit Drogen gehandelt oder sie hätten sich als Teil einer Gruppe von „Randständigen“ in der Berner Altstadt aufgehalten und dort gemeinsam Alkohol konsumiert. Letztere erhalten so beispielsweise ein Verbot, sich in den bezeichneten Gebieten in Personenansammlungen aufzuhalten, in welchen Alkohol konsumiert wird.³

Kein wirksamer Grundrechtsschutz

Bei der Entscheidung, wen sie wegweisen will, hat die Polizei weitgehend freie Hand. Dies liegt zum einen an der schwammigen Formulierung des Gesetzes. Anders als etwa im Strafrecht bilden die in der Bestimmung enthaltenen Eingriffsvoraussetzungen keine effektive Hürde. Der Artikel besteht aus einer Anhäufung von unbestimmten Rechtsbegriffen und ist damit wohl geeignet, der Polizei den Weg für den gewünschten Zugriff zu ebnen, nicht aber, diesen zu begrenzen. Zum andern hat sich die polizeiliche Praxis gegen den Versuch, sie einer effektiven nachträglichen Kontrolle durch Rechtsmittelinstanzen zuzuführen, bislang als weitgehend immun erwiesen.

Der Berner Anwalt Daniele Jenni hat einige Personen dazu bewegen können, die sie betreffenden Wegweisungsverfügungen anzufechten. Dabei handelte es sich durchweg um Fälle, die aus gezielten Aktionen

³ ausführlich zur Praxis der Stadt Bern: Gasser, K.: Polizei betreibt City-Pflege, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 71-76

der Stadtpolizei Bern resultierten, mit denen versucht wurde, die Bahnhofsunterführung in Bern von Alkis und Punks zu befreien. Jenni vertrat die Auffassung, die Wegweisungsbestimmung im Berner Polizeigesetz sei mit den Grundrechten, die durch die Kantonsverfassung, die Bundesverfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt seien, per se nicht vereinbar. Die Bestimmung verletze die Garantie der Menschenwürde, das Diskriminierungsverbot, das Willkürverbot, die persönliche Freiheit und die Versammlungsfreiheit. Der Anwalt wies darauf hin, dass die polizeiliche Wegweisung zu einer Diskriminierung bestimmter Lebensformen führe, wenn sie auf Personen zielt, die von der Polizei als „randständig“ betrachtet werden. Zudem seien Wegweisungen für solche Personen besonders einschneidend: „Randständige“ seien darauf angewiesen, dass sie sich im öffentlichen Raum bewegen und dort ihre sozialen Kontakte pflegen können.

Die ersten beiden (exekutiven) Beschwerdeinstanzen (Stadtregierung und Regierungsstatthalter des Kantons) lehnten die von Jenni eingereichten Beschwerden vollumfänglich ab. Vor der dritten Instanz, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, drang er ebenfalls nicht durch. Zwar hielt das Gericht fest, die strittigen Anordnungen würden in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit eingreifen und könnten auch die Versammlungsfreiheit tangieren. Aber von Jennis Standpunkt, der Wegweisungsbestimmung sei wegen ihrer Grundrechtswidrigkeit die Anwendbarkeit gänzlich zu versagen, wollte das Gericht nichts wissen. Und auch in den konkreten Fällen, die Jenni dem Gericht unterbreitet hatte, vermochte es nichts Verfassungswidriges zu erblicken. Es erhob lediglich zaghaft den Mahnfinger und wies darauf hin, dass die Polizei gehalten sei, Diskriminierungen im Zusammenhang mit der Anordnung von Wegweisungen zu vermeiden.⁴

Die Polizei im Dienst der City-Pflege

Die Wirkung solcher gut gemeinten Worte vom Richterpult tendiert freilich gegen null. Die Polizeibeamten, die die Wegweisungsbestimmung umzusetzen haben, stehen mit einem konkreten Auftrag auf der Straße. Der Zürcher Gesetzentwurf zeigt plastisch, welche Stoßrichtung dieser Auftrag hat: Der öffentliche Raum in der Innenstadt ist für Pas-

⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts Bern vom 17. Mai 2004 (Prozess-Nr. 21758U)

santInnen, AnwohnerInnen und GeschäftsinhaberInnen da. Wer deren rechtschaffene Betriebsamkeit stört, soll entfernt werden – die Polizei wird in den Dienst der City-Pflege gestellt. Wenn der polizeiliche Auftrag effizient umgesetzt werden soll, dann bleibt kein Raum für sorgfältige Sachverhaltsabklärungen und Abwägungen im Einzelfall. Bezeichnenderweise genügt der Verdacht, zu einer Gruppe zu gehören, die die öffentliche Ruhe und Ordnung stört oder gefährdet, um weggewiesen werden zu können. Inwiefern man selber zu den vorgeworfenen Polizeiwidrigkeiten beigetragen hat, spielt dabei keine Rolle.

Das Konzept der gesetzlich geregelten Wegweisung bringt eine Ausweitung der klassischen Polizeitätigkeit mit sich. Es geht weder darum, die Verfolgung strafbarer Handlungen einzuleiten, noch darum, eine unmittelbare und schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu beseitigen. Die Tätigkeit verlagert sich vielmehr in den rein präventiven Bereich. Die Polizei soll die Entstehung von Personenansammlungen wie Drogen- oder Alki-Szenen mit ihren unliebsamen Erscheinungen im Voraus unterbinden. Bei diesem Konzept ist es nur logisch, dass der Gesetzgeber alles dem Ermessen der Polizei überlassen will und sich deshalb Mühe gibt, das Gesetz möglichst offen zu formulieren, unter völliger Vernachlässigung des Gebotes hinreichender Bestimmtheit rechtlicher Normen. Konsequenterweise ist es auch, dass die gesetzliche Regelung darauf hinausläuft, dass sich die Rechtsunterworfenen gefallen lassen müssen, von der Polizei in ihren Grundrechten eingeschränkt zu werden, ohne dass sie selbst in irgend einer Weise gegen die Rechtsordnung verstoßen haben müssen.

In einer Zeit der leeren Staatskassen haftet dem Ruf nach neuen polizeilichen Kompetenzen etwas Paradoxes an, zumal die Polizeidichte in der Schweiz traditionellerweise ohnehin relativ gering ist. In derselben Woche, als der Regierungsrat des Kantons Zürich den Entwurf des neuen Polizeigesetzes veröffentlichte, klagte die Stadt Zürich darüber, dass die Sparmaßnahmen bei der Kantonspolizei die polizeiliche Grundversorgung der Stadt Zürich in Frage stellen würden. Einige Monate zuvor dachte der Leitende Oberstaatsanwalt des Kantons Zürich medienöffentlich darüber nach, ob es nicht besser wäre, in Zukunft auf die Verfolgung von Kleinstkriminalität zu verzichten, weil Staatsanwaltschaft und Polizei in ihren unerledigten Akten zu versinken drohen.

Sinkende Toleranz, wachsendes Interventionsarsenal

All das hat jene, die die Polizei mit gesetzlichen Wegweisungskompetenzen ausstatten wollen, bislang nicht beirren können. Dabei macht es nicht den Anschein, dass die damit anvisierten Probleme in den Schweizer Städten in jüngerer Zeit markant zugenommen hätten. Die Stadt Zürich beispielsweise ist entgegen anders lautender Unkenrufe nicht zu einer Stadt geworden, die in erster Linie nur noch minderbemittelte, schlecht integrierte und randständige Menschen anzieht. Im Gegenteil, die Zürcher Innenstadt ist in den letzten Jahren insbesondere bei besser Gestellten immer beliebter geworden. In Gegenden, die eigentlich als Problemzonen gelten, werden zunehmend nur noch Wohnungen im Hochpreissegment gebaut, während gleichzeitig günstiger Wohnraum verschwindet. Die früher bestehenden offenen Drogenszenen hat man in Zürich mit einer Mischung aus Sozialarbeit und polizeilicher Repression stark eindämmen können. Die Polizei ist ständig bemüht, neue Szenenbildungen zu verhindern. Dazu gehören regelmäßige, nicht selten schikanöse Personenkontrollen, Verhaftungen sowie so genannte Rückführungen: Obdachlose und mutmaßliche DrogenkonsumentInnen, die nicht als EinwohnerInnen von Zürich registriert sind, werden in ein eigens dafür eingerichtetes Zentrum gesteckt und von dort so rasch wie möglich in jene Gemeinde zurück verfrachtet, in der sie offiziell wohnhaft sind.

Als Mittelding zwischen Prävention und Repression ist die dem Sozialdepartement der Stadt unterstellte „sip züri“ tätig. Sip steht für Sicherheit – Intervention – Prävention. Die „sip züri“ ist gemäß Eigendefinition eine mobile Interventionsgruppe, die aufsuchende Sozialarbeit mit Ordnungsdienst kombiniert und so dazu beitragen soll, Plätze und Parkanlagen in der Stadt sicher und sauber zu halten. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, den Ausgleich zwischen den Anliegen der Quartierbevölkerung und den Bedürfnissen sozial ausgegrenzter Menschen zu finden. Ihrer äußeren Erscheinung nach gleicht die „sip züri“ einer privaten Bewachungsfirma. Eigentliche polizeiliche Kompetenzen hat sie aber nicht. Wenn es brenzlig wird, wird die Unterstützung der Stadtpolizei Zürich angefordert.⁵ Während die Polizeivorsteherin der Stadt Zürich das vorhandene Ordnungs- und Sicherheitsarsenal um einen Wegwei-

⁵ vgl. www3.stzh.ch/internet/sd/home/quartier/sicherheit/sip_zueri.html

sungsartikel ergänzen will, geht die Stadt Bern interessanterweise den umgekehrten Weg: Dort ist nach dem Vorbild der „sip züri“ eine Truppe namens „pinto“ (Prävention – Intervention – Toleranz) geschaffen worden, u.a. mit dem Argument, die Praxis der Wegweisungen würde die bestehenden Probleme nicht lösen.⁶

In der Tat kann man sich fragen, was der ganze polizeiliche und justizielle Aufwand bringt, den die Stadt Bern mit den Wegweisungsverfügungen betreibt. Zwar ist die Drogenszene in der Berner Innenstadt deutlich weniger sichtbar als noch vor einigen Jahren, aber verschwunden ist sie nicht. Und in den Unterführungen des Berner Bahnhofs fühlen sich nach wie vor PassantInnen durch Leute gestört, die in Gruppen herumsitzen und Bier trinken. Unter dem Strich sind polizeiliche Interventionen gegen unliebsame Szenen geblieben, was sie sind: Sisyphusarbeit. Die Stadt Bern steht hier insgesamt, trotz gesetzlicher Wegweiskompetenzen der Polizei, nicht anders da als andere Städte in der Schweiz. Von daher ist absehbar, dass die Einführung vergleichbarer Gesetzesartikel in Winterthur, St. Gallen und Zürich nicht viel bringen wird. In den entsprechenden politischen Diskussionen ist bislang vergleichsweise wenig Energie darauf verwendet worden, darüber nachzudenken, was der Erlass solcher Bestimmungen konkret nach sich ziehen wird. Deutlich spürbar ist hingegen, dass die Toleranz gegenüber gewissen als störend empfundenen Phänomenen des städtischen Lebens im Sinken begriffen ist. Die Einführung von polizeilichen Fernhaltekompetenzen entspricht offensichtlich dem politischen Mainstream. Jedenfalls hat die Stadt Winterthur ihre Verordnungsbestimmung ohne nennenswerten Widerstand in Kraft setzen können, und in St. Gallen wurde die entsprechende Vorlage nach einem gehässigen Abstimmungskampf von den Stimmberechtigten mit deutlicher Mehrheit angenommen.

Viktor Györfly ist Rechtsanwalt in Zürich und St. Gallen und Mitglied der Redaktion von plädoyer, Magazin für Recht und Politik.

⁶ vgl. www.bern.ch/leben_in_bern/sicherheit/sicherheit/pinto

Flotter über die Grenze

Die EU-Polizeibehörden wollen stärker zusammenarbeiten

von Mark Holzberger

Derzeit wird auf vielfältige Weise versucht, die grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit innerhalb der EU zu intensivieren. Immer voran: das deutsche Bundesinnenministerium.

Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit europäischer Polizeibehörden ist bisher das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 (SDÜ) das wichtigste Instrument.¹ Als „Ausgleichsmaßnahme“ zum Wegfall der Binnengrenzkontrollen ermöglicht dieser Vertrag bestimmte Formen grenzüberschreitender Polizeieinsätze (z.B. Observation, kontrollierte Lieferungen, Nacheile), einen gegenseitigen Informationsaustausch und grenzüberschreitende personelle Unterstützung (Art. 39 ff.). Nunmehr soll das SDÜ durch verschiedene EU-Rechtsakte und zwischenstaatliche Abkommen ergänzt werden – mit dem Ziel, grenzüberschreitendes polizeiliches Handeln zu erleichtern.

Im Juni 2005 einigten sich das Europäische Parlament (EP) und der EU-Rat für Justiz und Inneres auf einen „Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen“.² Dieser sog. Schengener Grenzkodex enthält die rechtlichen Modalitäten für das Überschreiten sowohl der Außengrenzen der EU als auch der Grenzen zwischen ihren Mitgliedstaaten. Die Verordnung erlangt sofort und ohne Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten Rechtsgültigkeit. Es ist das erste Rechtsinstrument, das unter voller Einbeziehung des Europäischen Parlaments (EP) beschlossen wurde (seit dem 1. Mai 2004 gilt für Maßnahmen, die

1 Bundesgesetzblatt (BGBl.) II 1993, S. 1013

2 Ratsdok. 9630/05 v. 2.6.2005.; vgl. Peers, S.: Revising EU Border Control Rules: A Missed Opportunity?, www.statewatch.org/news/2005/jul/eu-border-code-final.pdf

das Überschreiten der EU-Außen- und Binnengrenzen betreffen, das sog. qualifizierte Mehrheitsverfahren gem. Art. 251 EG-Vertrag, das dem EP volle Mitentscheidungsrechte gewährt.

Ein neuer Schengener Grenzkodex

Das neue Verfahren ermöglichte es dem EP, dem Rat einige vorsichtige Kompromisse abzurufen. So darf z.B. die „eingehende Kontrolle“ von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen künftig nur noch „unter uneingeschränkter Wahrung der menschlichen Würde“ durchgeführt werden. „Jegliche Diskriminierung von Personen“ ist hierbei zu „vermeiden“ (Art. 5a Abs. 1 und 3). Kontrollierte Drittstaatsangehörige haben das Recht, um die Nennung des Namens und der Dienstnummer der Grenzschutzbeamten zu „ersuchen“ (Art. 6 Abs. 5) – ein vermutlich nur frommer Wunsch. Im Falle einer Einreiseverweigerung haben Drittstaatsangehörige jetzt ein Beschwerderecht, dessen Verfahren sich nach den Bestimmungen des jeweiligen Mitgliedstaates richtet. Den Betroffenen müssen auf jeden Fall die Verweigerungsgründe „genau angegeben“ werden. Auch sind ihnen „schriftliche Angaben“ über rechtliche Vertretungen „auszuhändigen“, die in ihrem Namen gegen diese Einreiseverweigerung vorgehen können (Art. 11 Abs. 2 und 3). Erfreulich ist auch, dass Asylsuchende fortan nicht mehr mit Sanktionen wegen ihres „illegalen“ Grenzübertritts belegt werden dürfen (Art. 4 Abs. 3).

Binnengrenzen dürfen – nach Art. 18 – „an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“ Dies war grundsätzlich schon in Art. 2 Abs. 1 SDÜ festgelegt. Der Grenzkodex macht klar, dass dieses Recht „unabhängig davon (gilt), welches die Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen ist“. Das liest sich gut. Allerdings erlaubt der Kodex den Mitgliedstaaten erstens weiterhin, polizeiliche Kontrollen im Gebiet hinter den Binnengrenzen durchzuführen. Diese dürfen jedoch „keine grenzpolizeilichen Maßnahmen zum Ziel haben“ bzw. müssen „in einer Weise geplant und durchgeführt werden, die sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen unterscheidet“ (Art. 19).

Zweitens hält der Kodex fest, dass „im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit“ auch künftig grenzpolizeiliche Maßnahmen an den Binnengrenzen wieder eingeführt werden können – „für einen Zeitraum von höchstens dreißig Tagen“, ggf. auch länger. Dies soll auch bei Demonstrationen und Akti-

onstagen mit grenzüberschreitendem Bezug gelten. Viel müssen die Mitgliedstaaten dabei nicht beachten: Sie sind nur verpflichtet, die anderen Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen darüber zu unterrichten.

Überarbeitung des Schengener Übereinkommens

Was die Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit betrifft, kommt der Grenzkodex nicht über eine Absichtserklärung in Art. 14 hinaus. Dass die EU-Kommission dieses Ziel aber sehr wohl verfolgt, machte sie mit einem Vorschlag für einen Ratsbeschluss deutlich, den sie im Juli 2005 präsentierte.³ Dabei geht es ihr um vier Punkte:

- eine Verstärkung und Verbesserung des Informationsaustauschs „über alle Angelegenheiten, die die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden betreffen“: Hier geht es der Kommission um eine faktische Ausweitung des SDÜ. Bestimmte Daten sollen Polizeibehörden künftig ohne Einschaltung der Justiz untereinander austauschen können: Dies betrifft zum einen Daten über FahrzeughalterInnen, InhaberInnen von Telekommunikationsanschlüssen, den Wohnsitz von Personen sowie sonstige Informationen zur Identitätsüberprüfung und zur Spurenfeststellung. Zum andern geht es um Informationen, die polizeiliche Operationen erleichtern sollen: Durchsuchungen, grenzüberschreitende Observationen und Nach-eile, kontrollierte Lieferungen und verdeckte Operationen. In diese zweite Kategorie gehören auch Auskünfte über „lokale Banden oder Einzelpersonen und ihren modus operandi“;
- die dauerhafte Koordination strategischer und operativer Tätigkeiten: konkret die Vorbereitung und Durchführung z.B. von Observationen, verdeckten Operationen und kontrollierten Lieferungen – aber ausdrücklich auch um die Einsatzplanung bei Demonstrationen;
- ein gemeinsames Vorgehen bei der Durchführung operativer Tätigkeiten: gemeinsame Patrouillen und Einsätze in Grenzregionen, die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen und die Übertragung polizeilicher Aufgaben an Verbindungsbeamte;
- die Einrichtung bzw. Ausweitung dauerhafter grenzüberschreitender Kooperationsformen.

³ KOM(2005)317 endg. v. 18.7.2005: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU, vor allem an den Binnengrenzen, und zur Änderung des SDÜ

Insgesamt sind die Formulierungen dieses Kommissionspapiers eher allgemein gehalten. Die einzigen expliziten Änderungsvorschläge beziehen sich auf die Art. 40 und 41 SDÜ. Danach sollen grenzüberschreitende Observationen und Nacheile-Aktionen künftig an die Verfolgung von Straftaten gebunden sein, bei denen ein Freiheitsentzug von mindestens zwölf Monaten möglich ist. Bisher lag die Schwelle bei „auslieferungsfähigen“ Delikten – ein Begriff, der in Deutschland und der Mehrheit der EU-Staaten eine Mindesthöchststrafe von einem, in Frankreich aber von zwei Jahren bezeichnet. Die neue Formulierung bewirkt also eine Angleichung auf dem niedrigeren Niveau.⁴

Der Vertrag von Prüm

Konkrete Regelungen zur Ausweitung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit haben jetzt sieben EU-Staaten (Deutschland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Österreich und Spanien) vereinbart, die Ende Mai 2005 in dem in der Hocheifel gelegenen Luftkurort Prüm ein Abkommen gleichen Namens unterzeichnet haben.⁵

Zur Intensivierung der grenzübergreifenden polizeilichen Zusammenarbeit⁶ regt dieser Vertrag an, dass die Unterzeichnerstaaten „gemeinsame Streifen sowie sonstige gemeinsame Einsatzformen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie zur Verhinderung von Straftaten“ einrichten. Jeder Vertragsstaat kann Beamte anderer Vertragsparteien im Rahmen gemeinsamer Einsatzformen mit der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse betrauen. Diese dürfen dabei nur „unter der Leitung und in der Regel in Anwesenheit von Beamten des Gebietsstaats wahrgenommen werden.“ Grundsätzlich unter-

⁴ Ansonsten sind derzeit noch zwei Vorschläge in der Brüsseler Pipeline: Der belgische Vorschlag, eine jährliche Vorausplanung (und Evaluierung) von Polizeieinsätzen bei Demonstrationen mit grenzüberschreitendem Bezug einzuführen (Ratsdok. 6930/05 v. 21.3.2005), dürfte wohl in die Beratungen des o.g. Kommissionsvorschlags zur Änderung des SDÜ eingehen. Die Pläne der luxemburgischen Präsidentschaft im Hinblick auf das sog. ATLAS-Projekt (Ratsdok. 8434/05 v. 25.4.2005) haben hingegen eine eigenständige Dimension: Innerhalb des ATLAS-Netzwerks arbeiten seit den Anschlägen des 11. September 2001 nicht näher bezeichnete Spezialeinheiten der Strafverfolgungsbehörden zusammen. Jetzt soll ein Rechtsakt vorbereitet werden, der den Einsatz von Spezialeinsatzkräften aus verschiedenen EU-Staaten bei Geiselnahmen und Flugzeugentführungen ermöglichen soll.

⁵ Vertrag von Prüm v. 27.5.2005, Ratsdok. 10900/05 v. 7.7.2005

⁶ Zu weiteren Aspekten des Abkommens vgl. die „Meldungen aus Europa“ in diesem Heft.

liegen die Beamten den Weisungen des Staates, auf dessen Territorium sie agieren (Art. 24). Bei Gefahr im Verzug dürfen Polizeibeamte zudem „im grenznahen Bereich des Hoheitsgebietes einer anderen Vertragspartei nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts des Gebietsstaats vorläufige Maßnahmen treffen, die zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben erforderlich sind“ (Art. 25).

Zur „Verhinderung von Straftaten und zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ u.a. im Zusammenhang von Großveranstaltungen mit grenzüberschreitendem Bezug – also z.B. bei Sportveranstaltungen oder Demonstrationen – dürfen die Polizeibehörden der Vertragsstaaten auch aus eigener Initiative heraus personenbezogene Daten übermitteln, „wenn rechtskräftige Verurteilungen oder andere Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen bei der Veranstaltung Straftaten begehen werden oder von ihnen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht“ (Art. 14). Diese Daten dürfen „nur zu diesem Zweck und für das genau umschriebene Ereignis, für das sie mitgeteilt wurden, verarbeitet werden“. Sie sind „unverzüglich zu löschen, wenn diese Zwecke erreicht worden sind oder nicht mehr erreicht werden können“ – spätestens aber nach einem Jahr.

Bei derartigen Großereignissen sollen sich die zuständigen Behörden der Vertragsparteien nach Art. 26 auch sonst unterstützen, z.B. indem sie sich so früh wie möglich über entsprechende Ereignisse „und damit zusammenhängende Erkenntnisse“ unterrichten und „in ihrem Hoheitsgebiet alle erforderlichen polizeilichen Maßnahmen vornehmen“, „Beamte, Spezialisten und Berater“ entsenden und „Ausrüstungsgegenstände“ zur Verfügung stellen. Was Letzteres bedeutet, zeigt ein Blick in die Schweiz, die auf der Grundlage des Polizeiabkommens mit Deutschland schon seit 2001 von solchen Entsendungen „profitiert“: Anlässlich des G8-Gipfels in Evian im Juni 2003, auf der französischen Seite des Genfer Sees, konnten sich 750 Beamte von Bundesgrenzschutz und Bereitschaftspolizeien der Länder in Genf an der Hatz auf Demonstrierende beteiligen. Und zum Schutz des World Economic Forums in Davos wird das protestierende Publikum alljährlich im Januar von bayerischen und baden-württembergischen Wasserwerfern beglückt.

Kooperation zwischen Deutschland und Österreich

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit deutscher Polizeibehörden mit ihren europäischen KollegInnen ist Gegenstand eines komplizierten

Vertragssystem: Deutschland hat mit all seinen Nachbarstaaten bilaterale Polizei-Abkommen geschlossen.⁷ Zudem wurden an vielen EU-Binnengrenzen lokale/regionale Strukturen für einen dauerhaften Kooperations- und Informationsaustausch in Form gemeinsamer grenzüberschreitender Kommissariate bzw. so genannter Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll geschaffen. Deutschland, die Niederlande und Belgien betreiben seit Jahren auch eine trilaterale Form der polizeilichen Zusammenarbeit im Gebiet um Maastricht, Aachen und Eupen. Seit Februar 2003 gibt es sogar eine regionale, quadrilaterale Kooperationsstruktur zwischen Deutschland, Luxemburg, Frankreich und Belgien.

Ende Juni 2005 hat nun der Deutsche Bundestag das – schon 2003 ausgehandelte – bilaterale Polizeiabkommen mit Österreich verabschiedet.⁸ Auch hiermit wird eine Ausweitung der Möglichkeiten des SDÜ bezweckt: Während Kontrollierte Lieferungen nach Art. 73 SDÜ nur zur Bekämpfung des Drogenhandels gestattet sind, dehnt Art. 13 des Abkommens mit Österreich den Anwendungsbereich dieser grenzüberschreitenden Methode um sechs weitere Deliktbereiche aus. Zusätzlich ermöglicht Art. 14 auch den präventiven und repressiven Einsatz Verdeckter Ermittler. Beides war dem SDÜ noch völlig fremd.

Grenzüberschreitende Observationen sind nach dem deutsch-österreichischen Abkommen sowohl zu präventiven Zwecken als auch zur Verfolgung von Delikten gestattet, die mit einer Haftstrafe von mindestens vier Monaten (!) bestraft werden können. Auch die mit Österreich vereinbarte Festhaltebefugnis für observierende Beamte (Art. 11 und 16) kennt das SDÜ bislang nicht. Ebenfalls erweitert wurden die Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Nacheile, die sich zu Zwecken der Gefahrenabwehr bis 150 Kilometer hinter die Grenze erstrecken kann und zur Strafverfolgung ohne jegliche zeitliche oder räumliche Einschränkung gestattet ist (Art. 12 und 17). In Notsituationen – also bei einer gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben – ist ein grenzüberschreitendes Handeln von Polizisten auch ohne Zustimmung der anderen Vertragspartei möglich. Die Einrichtung von sog. Bedarfskontrollen auf dem

7 Dänemark (BGBl. II 2002, S. 1536); Niederlande (BGBl. II 1997, S. 702); Belgien (BGBl. II 2002, S. 1532); Luxemburg (BGBl. II 1996, S. 1203); Frankreich (BGBl. II 1998, S. 2479); Schweiz (BGBl. II 2001, S. 945); Tschechische Republik (BGBl. II 2002, S. 790); Polen (BGBl. II 2003, S. 218 ff.)

8 BT-Drs. 15/5568 v. 31.5.2005

jeweils anderen Hoheitsgebiet ist allerdings nur mit Billigung des anderen Staates und nur innerhalb eines Fünf-Kilometer-Streifens möglich.

Deutschland als Impulsgeber

Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa wird durch die dargestellten Initiativen sicher nicht revolutioniert. Es geht hier vielfach um die Erleichterung des Polizeialltags in Grenzregionen. Auffallend ist allerdings, dass Demonstrationen und Sportereignisse – spätestens seit einer Entschließung des Rates von Anfang 2004⁹ – zu einem Thema aufgestiegen sind, das bei allen Initiativen zur Verstärkung der grenzüberschreitenden polizeilichen Kooperation mitbehandelt wird.

Deutschland ist bei der Themengestaltung und Durchsetzung der hier besprochenen Verträge und Vorschläge stets an vorderster Stelle initiativ gewesen. Dies zeigt sich nicht nur beim Aufbau gemeinsamer Strukturen der regionalen grenzpolizeilichen Kooperation: Das gemeinsame deutsch-französische Grenzkommissariat in Kehl/Offenburg wurde bereits 1995 eingerichtet. Ähnliche lokale Kooperationsstrukturen zwischen Belgien und Frankreich, Frankreich und Italien, Frankreich und Spanien sowie Spanien und Portugal folgten erst deutlich später.

Auch die Anstöße zur Änderung des SDÜ waren immer wieder aus Berlin gekommen: So hatte sich das Innenministerium drei Jahre lang hartnäckig für die Ausweitung der grenzüberschreitenden Observation eingesetzt, die dann im Jahre 2002 beschlossen wurde.¹⁰ Alle relevanten Aspekte des Vertrages von Prüm bzw. des Kommissionsvorschlags zur Erleichterung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit finden sich bereits in den Polizeiabkommen, die Deutschland mit der Schweiz (1999) bzw. mit Österreich (2003) vereinbart hat: vom unmittelbaren Informationsaustausch zwischen den Polizeien über den grenzüberschreitenden Einsatz Verdeckter Ermittler bis hin zur gegenseitigen Unterstützung bei Demonstrationen mit grenzüberschreitendem Bezug.

Mark Holzberger ist Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 116 v. 30.4.2004, S. 18

¹⁰ vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 72 (2/2002), S. 88

Britannien nach den Anschlägen

Das Anti-Terror-Recht wird nochmals erweitert

von Ben Hayes

„Die Spielregeln werden sich ändern“, kündigte der britische Premier Tony Blair nach den Londoner Attentaten an. Praktisch heißt das, dass der „Krieg gegen den Terrorismus“ zu einem Krieg gegen jene ausgeweitet wird, die die Regierung für islamistische Extremisten hält.¹

Am 7. Juli 2005 ereigneten sich jene Attentate, die man uns seit langem als unvermeidlich angekündigt hatte. Der wirkliche Schock folgte einige Tage später, als sich herauskristallisierte, dass die „Selbstmord-Bomber“ junge britische Männer gewesen waren. An der Frage, warum sie ihre Bomben in London hochgehen ließen, scheiden sich jedoch die Geister. Die Blair-Regierung und ihre Unterstützer bestreiten bei jeder sich bietenden Gelegenheit, was für die große Mehrheit der Bevölkerung längst klar war – nämlich, dass der Irak-Krieg London zumindest zu einem wahrscheinlicheren Anschlagziel gemacht hatte.

„Vollkommen irreführend“ erscheint Innenminister Charles Clarke die Vorstellung, „dass jemand wegen unserer Entscheidung, in den Irak-Krieg zu ziehen, zum potenziellen Terroristen wird.“ Für den Labour-Abgeordneten Tony Wright ist das „gefährlicher Unsinn“. Wer so etwas behauptet, hat nach Ansicht des Premierministers den „Zug zum Terrorismus“ schon bestiegen. Andere als religiöse oder „extremistische“ Motivationen des Terrorismus sieht die Regierung nicht. Die Konsequenz dessen ist die Ausweitung des „Krieges gegen den Terrorismus“ auf den islamistischen „Extremismus“. Ein ganzer Schwall neuer Vorschläge soll die „Lücken“ in der ohnehin schon überfüllten Terrorismusgesetzgebung füllen.

¹ sämtliche Nachweise, soweit nicht eigens vermerkt, unter www.statewatch.org/news

Neue Straftatbestände

Am 18. Juli erläuterte der Innenminister den beiden größten Oppositionsparteien seine Pläne für drei neue Tatbestände im Terrorismusbekämpfungsgesetz. Als das Parlament zwei Tage später in die Sommerpause ging, hatten die drei großen Parteien einen „Konsens“ erzielt, dass nach der Pause, im Oktober, Strafbestimmungen gegen „terroristische Vorbereitungshandlungen“, „Terror-Ausbildung“ und „indirekte Anstiftung zum Terrorismus“ zu verabschieden seien.

Wozu die neuen Bestimmungen über „Vorbereitungshandlungen“ gebraucht werden, ist allerdings reichlich unklar. Mit zehn Jahren Haft bedroht ist bereits nach Abschnitt 57 des Terrorism Act 2000 der „Besitz eines Gegenstandes, wenn nach den Umständen der begründete Verdacht besteht, dass er der Begehung, Vorbereitung oder Anstiftung zu einem terroristischen Akt dienen könnte.“ Abschnitt 58 desselben Gesetzes macht auch das „Sammeln von Informationen“ und den „Besitz von Dokumenten“, die für terroristische Zwecke benutzt werden könnten, zu einer schweren Straftat. Nach den Aussagen des Innenministers soll die neue Bestimmung dazu beitragen, diejenigen „aufzufinden, die erhebliche terroristische Straftaten planen.“ Anzunehmen ist daher, dass es hier in erster Linie um an die Strafnormen gekoppelte neue Überwachungskompetenzen und nicht so sehr um die Ausweitung eines ohnehin schon breiten Straftatbestandes geht.

Auch die geplante Strafbestimmung der „terroristischen Ausbildung“ kann dem bestehenden Terrorism Act kaum etwas Neues hinzufügen. Denn dessen Abschnitt 54 sieht bereits jetzt Strafen von bis zu zehn Jahren für diejenigen vor, die ein Training in der Herstellung oder im Gebrauch von Waffen und Sprengstoffen geben oder empfangen oder die Personen zu diesem Zweck rekrutieren. Denkbar wäre allenfalls, dass der neue Straftatbestand auch den Besuch von Ausbildungslagern im Ausland einbezieht oder den Begriff der „Rekrutierung“ breiter fasst.

Bei dem dritten neuen Tatbestand, der „indirekten Anstiftung“, liegen die Dinge etwas klarer, seit der Innenminister angekündigt hat, dass damit die Europaratskonvention zur Terrorismusprävention umgesetzt werden könnte. Artikel 5 der Konvention, zu deren Erstunterzeichnern das Vereinigte Königreich gehört, definiert „öffentliche Provokation“ als:

„die Verbreitung oder jedes sonstige öffentliche Zugänglichmachen einer Botschaft mit der Absicht, zur Begehung einer terroristischen Straftat anzustiften, wenn ein solches Verhalten, ob es nun direkt oder nicht für die

Begehung terroristischer Straftaten wirbt, die Gefahr hervorruft, dass eine oder mehrere dieser Straftaten begangen werden.²

Das Konzept der „indirekten Anstiftung“ ist das Kernstück der gegenwärtigen Vorschläge. Kriminalisiert werden damit nicht Handlungen, sondern Meinungen und öffentliche Aussagen.

„Rettungsschüsse“

Am 21. Juli, am Tag nachdem sich das Parlament in die Sommerpause verabschiedet hatte, veröffentlichte die Vereinigung der Polizeichefs (Association of Chief Police Officers, ACPO) ihre Vorschläge. Sie fordert unter anderem den Zeitraum, während dem Terrorismusverdächtige ohne Beschuldigung festgehalten werden können, von bisher zwei Wochen auf drei Monate auszudehnen, die Rolle des Inlandsgeheimdienstes MI5 aufzuwerten und einen neuen Straftatbestand der „unzulässigen Nutzung des Internet“ einzuführen. Der Besuch „dijhadistischer“ Websites soll unter Strafe gestellt werden, auch wenn dies definitiv etwas anderes ist als die Planung eines terroristischen Anschlags.

Überschattet war der Auftritt der Polizeichefs von vier neuen versuchten Anschlägen auf das Netz des öffentlichen Verkehrs in London. Am Tag darauf warfen verdeckt agierende Polizeibeamte einen Brasilianer in der U-Bahn zu Boden und feuerten ihm vor den Augen erschrockener Pendler sechs Schüsse in Rücken und Kopf. Die neue Todeschusspolitik gegen potenzielle Selbstmordattentäter hatte ihr erstes Opfer gefunden. In den folgenden Tagen wurden über zwölf Personen im Zusammenhang mit den Attentatsversuchen des 21. Juli verhaftet, ein „Drahtzieher“ der Anschläge zwei Wochen zuvor wurde jedoch nicht gefunden. Dass es der Polizei an Befugnissen fehlen würde, lässt sich an der erfolgreichen „Jagd“ nach den Bombern jedenfalls nicht erkennen. Vielmehr fragte sich nun die Öffentlichkeit, ob die aus Israel importierte „Rettungsschuss“-Politik nicht eine Befugnis zuviel darstelle.

Zwei Wochen später, am 5. August, stellte der Premierminister einen „umfassenden Aktionsrahmen für den Umgang mit der terroristischen Gefahr“ vor und das Innenministerium veröffentlichte ein „Konsultationsdokument“ über Einreisesperren und Abschiebungen. Aus den

² Konvention zur Terrorismusprävention v. 16.5.2005, Sammlung der Europaratsverträge Nr. 196, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=1&CL=GER&NT=196&NU=999>

drei neu einzuführenden Strafbestimmungen war nun ein Plan von zwölf Punkten geworden.

Verherrlichung oder Rechtfertigung des Terrorismus

Nach Punkt 2 der Erklärung Blairs wird der neue Straftatbestand der „indirekten Anstiftung“ die „Entschuldigung“, „Verherrlichung“ und „Rechtfertigung“ terroristischer Straftaten abdecken. Das lässt befürchten, dass sich auch Personen, die Sympathien für den bewaffneten Widerstand gegen die Okkupation in Palästina oder im Irak hegen, in den Fallstricken der neuen Gesetze verfangen könnten. Die Gefahr ist groß, dass Tony Blairs „Zug zum Terrorismus“ auf der extrem dünnen Linie zwischen der Sympathie z.B. für die palästinensische Sache und der Rechtfertigung der Aktionen von Selbstmordattentätern entgleist. Wie dünn die Linie ist, musste letztes Jahr Blairs Ehefrau Cherie erfahren, als man ihr nach einer Rede in Jordanien in den israelischen Medien vorwarf, solche Attentate zu rechtfertigen.

Andere werden nicht so leicht davon kommen wie Cherie Blair. Entschuldigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung des Terrorismus werden nach Tony Blairs Zwölf-Punkte-Plan zu Gründen für Einreisesperren oder Abschiebungen (Punkt 1), für die Schließung von Moscheen (Punkt 11) oder für den extensiveren Gebrauch von „Kontrollanordnungen“, aufgrund derer Hausarrest und andere Freiheitsbeschränkungen verhängt werden können (Punkt 7). Die Einzigen, die nach der Verabschiedung des „Prevention of Terrorism Act“ im März dieses Jahres solchen Anordnungen unterworfen wurden, waren die elf ausländischen Personen, die Ende 2001 ohne Strafverfahren verhaftet und erst Ende 2004 nach einem Urteil der Lordrichter wieder freigelassen wurden.³

Die Forderung der Polizeichefs, Terrorismus-Verdächtige bis zu drei Monaten ohne Beschuldigung festzuhalten, muss vor dem Hintergrund der Regierungspläne gesehen werden, „neue Verfahrensvorschriften“ einzuführen (Punkt 6) und mehr Geld für „Sonderrichter“ zur Verfügung zu stellen (Punkt 8). Bei beiden Vorschlägen geht es letztlich um die versteckte Wiedereinführung der von den Lords 2004 für illegal erklärten Haft ohne Strafverfahren. Es geht um von der Regierung ernannte Richter, um geheim gehaltene Beweismittel, um geheime Verhand-

³ siehe Hayes, B.: Dreißig Jahre britisches Anti-Terror-Recht, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 45-50

lungen, um Anwälte, die nicht von den Angeklagten ausgewählt, sondern durch das Sondergericht bestellt wurden. All das widerspricht anerkanntermaßen Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), den die Regierung bereits im Jahre 2001 außer Kraft gesetzt hat.

Ebenfalls ausgedehnt werden sollen die im Terrorism Act 2000 erhaltenen Kompetenzen zum Verbot „terroristischer“ und „extremistischer“ Organisationen (Punkt 9). Die Regierung kündigte bereits das Verbot von „Hizb-ut-Tahrir“ und aller Nachfolgeorganisationen von „Al Muhajiroun“ an. Die jetzt wegen „extremistischer“ Positionen angegriffene Hizb-ut-Tahrir bekennt sich seit fünfzig Jahren zur Gewaltlosigkeit. Shami Chakrabarti, Direktor der Bürgerrechtsorganisation Liberty, warnte davor, „der Politik autoritärer Regime im Nahen Osten nachzueifern, die mit ähnlichen Verboten Generationen von Dissidenten radikalisiert haben.“ Dabei geht es nicht um das bloße Organisationsverbot. Wer verbotene Organisationen fortführt, riskiert bis zu zehn Jahren Haft. Kriminalisiert werden auch verschiedenste Formen der aktiven und passiven Unterstützung wie das Tragen von Kennzeichen verbotener Organisationen, das mit bis zu fünf Jahren Haft bestraft wird.

„Inakzeptable Verhaltensweisen“

Das Problem der rechtlichen Unbestimmtheit der „indirekten Anstiftung“ will die Regierung offenbar auf ausländerrechtlichem Weg umschiffen. Die Entscheidung, wer als „Hassprediger“ abgeschoben wird oder nicht einreisen darf, trifft die Exekutive alleine. Die vom Innenministerium geführte Liste „inakzeptabler Verhaltensweisen“ nicht-britischer Bürger im In- oder im Ausland umfasst die ganze Bandbreite öffentlicher Meinungsäußerung: das „Schreiben, Herstellen, Veröffentlichen oder Verteilen von Propagandamaterial“, das „öffentliche Reden oder Predigen“, „das Betreiben einer Website“ oder „den Missbrauch einer Verantwortungsposition als Lehrer, Gemeindeleiter oder Jugendarbeiter“. Abschiebungen oder Einreisesperren sind möglich, wenn durch Meinungsäußerungen Ansichten ausgedrückt werden,

„die nach Auffassung der Regierung den Terrorismus fördern oder andere zu terroristischen Taten provozieren, den Terrorismus rechtfertigen oder verherrlichen, sonst erhebliche Straftaten fördern oder andere zu solchen provozieren, zu Hass und damit zu Gewalt zwischen den im Vereinigten Königreich lebenden Gemeinschaften aufstacheln oder Gewalt bei der Verfolgung politischer Ziele befürworten.“

Diese rein exekutiven Befugnisse werden durch das Konzept der „indirekten Anstiftung“ erweitert. Das Außenministerium füllt derzeit eine Datenbank ausländischer „Extremisten“, und das Innenministerium erstellt eine „Liste“ extremistischer Websites, Buchläden, Zentren, Netzwerke und privater Organisationen im Inland.

Der Innenminister verfügt seit langem über ausgedehnte Befugnisse zur Abschiebung und Einreiseverweigerung, aber auch zur Aberkennung der britischen Staatsbürgerschaft, wenn die betroffene Person eine weitere Staatsangehörigkeit besitzt. Schwierigkeiten bereitet der Regierung dabei der auch in den Human Rights Act übernommene Art. 3 EMRK, der die Abschiebung in Drittstaaten untersagt, in denen die betroffene Person Folter, inhumane oder erniedrigende Behandlung riskiert. Die Gerichte haben immer wieder auf dieser Vorschrift beharrt. Diese Hürde möchte die Regierung nun durch eine Serie von „memoranda of understanding“ (MoUs) umgehen, in denen Drittstaaten zusichern, dass sie abgeschobene Personen nicht misshandeln. Die erste solche Erklärung unterzeichnete Anfang August Jordanien. In dem MoU ist die Verhängung der Todesstrafe jedoch nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

Wie nicht anders zu erwarten, ging Blair in Punkt 3 seiner Erklärung auch auf Asylsuchende los und bediente die rechtsgerichteten Medien: Man werde automatisch allen das Asyl verweigern, „die sich am Terrorismus beteiligen oder irgendwo damit zu tun haben.“ Was der Premierminister verschweigt, ist, dass die Geheimdienste seit Jahren Flüchtlinge überprüfen und dafür sorgen, dass ihnen die Anerkennung verwehrt wird.

Grenzschutz mit oder ohne Identitätskarte?

Die Vorschläge zur Sicherung der britischen Grenzen beschränken sich bisher auf den Aufbau einer Datenbank über internationale Extremisten, denen die Einreise verweigert werden soll. Allerdings ist es sehr wahrscheinlich, dass die Agenda ausgedehnt wird. Im Gespräch war bereits die Idee, eine eigenständige Grenzpolizei aufzubauen. Die Vorstufe dazu sind die immer häufigeren gemeinsamen Operationen von Polizei und Einwanderungsbehörden.

Die Regierung hat sich bisher bemüht, den unpopulären Entwurf über die Einführung von Identitätskarten aus der Terrorisierungsdebatte herauszuhalten. Sowohl Blair als auch sein Innenminister Clarke betonten, dass alle „Überwachung der Welt“ die Anschläge in London

nicht verhindert hätte. Am 13. Juli nahm Clarke jedoch in Brüssel an einer eigens einberufenen Sitzung der Justiz- und Innenminister der EU teil, bei der er seinen 24 Amtskollegen als Reaktion auf die Londoner Anschläge die EU-weite Einführung biometrischer Personalausweise empfahl. Wie nicht anders zu erwarten, dienten die Anschläge auch dazu, die seit langem propagierte Vorratsspeicherung von Telekommunikations-Verbindungsdaten zu rechtfertigen.⁴

Warum seid ihr so unzufrieden?

Die Regierung präsentiert die Attentate als Angriff auf „unsere Lebensweise“. „Unsere Freiheit“ und Großzügigkeit hätten es zu lange erlaubt, dass Leute die „unsere Werte“ nicht voll akzeptieren, in unser Land kommen konnten. „Die Zeit des Multikulturalismus ist vorbei“, ließ der Premierminister durch den stellvertretenden Innenminister erklären. Assimilieren oder verschwinden, lautet die Botschaft.

Das britische Recht verlangt von Einbürgerungswilligen schon heute eine Prüfung der Englischkenntnisse, die Teilnahme an einer „Bürgerchaftszeremonie“ und einen Treueschwur auf Britannien und die Monarchie. Jetzt schlägt der Premierminister in Punkt 10 seiner Erklärung eine „Integrationskommission“ vor, die sich um jene „Teile der Gemeinschaft“ kümmern soll, die „gegenwärtig in unzureichendem Maße integriert“ seien. Auf einer Bustour durch die Städte im Norden der Insel sollte Innenstaatssekretärin Hazel Blears den Kontakt zu asiatischen Jugendlichen suchen und den Boden für die neue Kommission bereiten.

Dass gerade Blears diesen Auftrag wahrnahm, muss erstaunen. Vor und nach den Anschlägen hatte die Staatssekretärin britische AsiatInnen mit ihren Erklärungen in Rage versetzt: Die asiatische Gemeinschaft müsse – Gleichstellungsgesetz hin oder her – damit rechnen, stärker als der Rest der Bevölkerung kontrolliert und durchsucht zu werden. „Warum seid ihr so unzufrieden?“, fragte Blears ihr asiatisches Publikum in Leeds, Bradford und anderen Städten. Sie erhielt zwei voraussehbare Antworten: Erstens wegen der unverhältnismäßigen Kontrollen und Durchsuchungen und zweitens wegen der britischen Außenpolitik insbesondere im Irak.

⁴ siehe unter www.dataretentionisnosolution.com die diesbezügliche Petition der Bürgerrechtsorganisationen

Vorgeschmack auf das Kommende?

Seit den Anschlägen vom 7. Juli hat das Institute of Race Relations (IRR) eine Zunahme rassistisch motivierter Angriffe festgestellt. Der Hass auf (vermeintliche) Muslime ist so blind, dass auch ein Sikh-Tempel attackiert wurde.⁵ Die British National Party verteilte Flugblätter mit Bildern der Anschläge und der Frage: „Ist es nicht an der Zeit, dass Sie auf die BNP hören?“ Der Hass wurde „indirekt angestiftet“ durch ein fast konstantes mediales Sperrfeuer. „Got the bastards“, titelte etwa die „Sun“ auf ihrer Frontseite nach der Festnahme des letzten Attentäters vom 21. Juli. Die penetrante Werbung für die dreiteilige TV-Serie „Der Kult der Selbstmord-Bomber“ wurde so oft wiederholt, dass man den Eindruck hatte, die Serie würde jeden Abend erneut ausgestrahlt. Die Summe dieser Berichte lautet: Der Islam ist eine „gefährliche Religion“.

Statewatch hat seit dem 7. Juli die politischen Reaktionen auf die Anschläge dokumentiert. Am 11. August, kurz vor Abschluss dieses Artikels, erreichte uns eine Erklärung der AnwältInnen Birnberg, Peirce and Partners, dass einige ihrer Mandanten am Morgen verhaftet worden seien. Informiert wurden die AnwältInnen von Familienangehörigen der Betroffenen. „Das Innenministerium hat uns nicht unterrichtet, obwohl man dort weiß, dass und von wem die Leute rechtlich vertreten werden.“ Einen der Verhafteten holte sich die Polizei direkt in der psychiatrischen Klinik, in der er behandelt wird, seit man ihn nach dem Urteil der Lordrichter Ende 2004 aus der Administrativhaft entließ.

Unbekannt war auch der Aufenthaltsort der Verhafteten. Einige Angehörige vermuteten, dass man sie ins Woodhill-Hochsicherheitsgefängnis gebracht habe. „Dort verweigerte man uns jeden Zugang. Informell haben wir mittlerweile erfahren, dass die Gefangenen von Woodhill aus in andere Gefängnisse verteilt wurden. Das ist“, so fassen die AnwältInnen zusammen, „exakt dasselbe Szenario der Verhaftung und Verweigerung rechtlichen Beistands wie im Dezember 2001 und es sind dieselben Betroffenen. Nach dem Urteil des House of Lords und der Freilassung der Inhaftierten im Dezember 2004 hatte uns das Innenministerium versichert, dass so etwas nicht wieder vorkommen würde.“

Ben Hayes ist Mitarbeiter von Statewatch in London.

⁵ IRR news service, www.irr.org.uk/2005/august/ha000015.html

Polizeiliche Todesschüsse 2004

von Otto Diederichs

Im vergangenen Jahr endeten zehn Fälle polizeilichen Schusswaffengebrauchs tödlich.

Bereits seit rund zehn Jahren muss bei der jährlichen Dokumentation von Fällen polizeilichen Schusswaffengebrauchs mit tödlichem Ausgang festgestellt werden, dass solche Meldungen häufig nicht mehr über die Ebene lokaler Berichterstattung hinaus gelangen und sich somit vielfach einer Erfassung entziehen. Auch die daraufhin im Jahre 1996 geänderten Kriterien für die Erstellung der CILIP-Todesschuss-Statistiken und die verbesserten Recherchemöglichkeiten durch das Internet haben daran nicht allzu viel ändern können. Exemplarisch zeigt sich dies an der jetzt vorliegenden Statistik für das Jahr 2004.

So wies die Presseauswertung von Bürgerrechte & Polizei/CILIP zunächst nur sechs tödliche Schusswaffeneinsätze der Polizei aus. Die Anfang Mai 2005 vorgelegte offizielle Schusswaffengebrauchsstatistik der Innenministerkonferenz (IMK) vermeldete dagegen insgesamt neun Fälle.¹ Da die IMK jedoch nicht nach einzelnen Bundesländern differenziert, sondern nur absolute Zahlen veröffentlicht, erwies sich die notwendige Nachrecherche als recht kompliziert und zeitaufwendig. Festgestellt werden konnte dabei zunächst nur ein einziger fehlender Vorfall in Schweinfurt (Fall 5).

Die verbleibenden Lücken konnten nur dank der Unterstützung des Bundesvorstands der Gewerkschaft der Polizei (GdP) geschlossen werden. Durch Nachfrage bei ihren Landesverbänden gelang es der GdP innerhalb weniger Tage die in Frage kommenden Bundesländer zu identifizieren und in zwei Fällen auch die entsprechenden Daten zu ermitteln. Über den bisher üblichen Weg der Presse- und Internetauswertung

¹ Baden-Württemberg, Innenministerium: Schusswaffengebrauch der Polizei, Pressemitteilung v. 11.5.2005

wären diese Fälle (4 und 8) unentdeckt geblieben, denn auch eine nunmehr gezielter mögliche Netz-Recherche blieb in diesen Fällen erfolglos. Der letzte noch fehlende Vorfall, von dem unterdessen zumindest bekannt war, dass er sich in Hessen ereignet haben musste, konnte schließlich durch Nachfrage beim dortigen Innenministerium geklärt werden (Fall 9).

Ein zehnter Fall

Die Nachrecherche förderte einen weiteren tödlichen Schusswaffengebrauch zu Tage, der in der IMK-Aufstellung nicht auftaucht (Fall 3). Bei dem Getöteten handelt es sich um einen Beamten eines Sondereinsatzkommandos, der bei einer Übung versehentlich von einem Kollegen erschossen wurde. Dieser Fall wird als unbeabsichtigte Schussabgabe behandelt. Unbeabsichtigte Schüsse aber werden nach einem Beschluss der IMK von 1983 nicht mehr in der offiziellen Statistik erfasst.

Bereits im Jahre 2001 ergab sich durch diese frisierte Zählweise eine Differenz zur Zahl der in der Presse berichteten Fälle. Damals fehlten in der IMK-Statistik drei tödliche Schussabgaben. Eine davon betraf wie in dem obigen Kölner Fall einen Polizisten. Welche beiden anderen die IMK als „unbeabsichtigt“ rubrizierte, ließ sich nicht rekonstruieren.

Selbst wenn man die Einschätzung teilt, dass es sich hier um bedauernde Unglücksfälle handelt, ist nicht einzusehen, warum sie nicht zumindest der Transparenz halber aufgelistet werden. An einem zu großen Arbeitsaufwand kann diese Forderung nicht scheitern. Denn zum Glück bewegt sich die Zahl der tödlichen Schüsse der deutschen Polizei auf einem international niedrigen Niveau.

Weitere Zahlenangaben aus der IMK-Statistik zum polizeilichen Schusswaffengebrauch: 5.946 Schüsse insgesamt (2003: 5.635); davon Schüsse auf Tiere: 5.769 (5.440); Schüsse auf Sachen: 12 (27; Warnschüsse: 72 (99); Schüsse auf Personen: 63 (44). Zwei Schüsse auf Personen wurden als unzulässig bewertet. 23 (23) Personen wurden durch den polizeilichen Schusswaffengebrauch verletzt.

Otto Diederichs ist freier Journalist in Berlin.

Polizeiliche Todesschüsse 2004

Fall	1	2	3	4
Name/Alter	unbekannter Mann, 31 J.	unbekannter Mann, 22 J.	unbek. SEK-Beamter, 32 J.	unbekannter Mann, 36 J.
Datum	27.1.2004	27.1.2004	3.2.2004	5.2.2004
Ort/Bundesland	Frankfurt/Hessen	Frankfurt/Hessen	Köln/NRW	Düren/NRW
Szenarium	Für eine allgemeine Verkehrskontrolle stoppen Zivilfahnder ein Fahrzeug mit zwei Insassen. Während die Papiere überprüft werden, wird aus dem Wageninnern plötzlich auf die Beamten geschossen und einer von ihnen in die Schulter getroffen. Daraufhin schießen die Polizisten zurück. Bei dem Schusswechsel wird der Fahrer tödlich getroffen. Der Beifahrer wird schwer verletzt ins Krankenhaus gebracht und stirbt dort kurz darauf. Im Fahrzeug werden größere Mengen Bargeld gefunden.	Für eine allgemeine Verkehrskontrolle stoppen Zivilfahnder ein Fahrzeug mit zwei Insassen. Während die Papiere überprüft werden, wird aus dem Wageninnern plötzlich auf die Beamten geschossen und einer von ihnen in die Schulter getroffen. Daraufhin schießen die Polizisten zurück. Bei dem Schusswechsel wird der Fahrer tödlich getroffen. Der Beifahrer wird schwer verletzt ins Krankenhaus gebracht und stirbt dort kurz darauf. Im Fahrzeug werden größere Mengen Bargeld gefunden.	Bei einer Übung auf einem Köhler Polizeigelände wollen drei Beamte des Sondereinsatzkommandos die Überwältigung von Straftätern trainieren. Dabei löst sich ein Schuss aus der Waffe eines Beamten. Sein getroffener Kollege stirbt kurz darauf im Krankenhaus.	Als Polizeibeamte einen Mann abholen wollen, der zwangsweise in die Psychiatrie eingewiesen werden soll, werden sie aus dessen Wohnung beschossen. Sie schießen zurück und treffen den Mann tödlich.
Opfer mit Schusswaffe	Ja		Ja	Ja (unklar ob scharfe Waffe)
Schusswechsel	Ja		Unbekannt	Ja
Sondereinsatzbeamte	Nein		Ja	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Ja		Ja	Unbekannt
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein		Ja	Nein

	5	6	7
Fall			
Name/Alter	unbekannter Mann, 35 J.	unbekannter Mann, 35 J.	unbekannter Mann, 62 J.
Datum	1.3.2004	30.4.2004	2.6.2004
Ort/Bundesland	Schweinfurt/Bayern	Göppingen/Baden-Württemberg	Schöneck/Hessen
Szenarium	Nachts alarmiert eine Frau die Polizei, weil sie sich von ihrem Lebensgefährten bedroht fühlt. Als die Beamten die Wohnung betreten, zieht der Mann eine Pistole. Als er diese trotz Aufforderung nicht fallen lässt, schießt einer der Beamten. Der Mann stirbt am nächsten Tag im Krankenhaus.	Von einem Mann, den er beim Reifenstechen erwischt hat, wird ein Anwohner mit dem Messer bedroht. Daraufhin ruft er über Notruf die Polizei. Als es den Beamten nicht gelingt, den Täter zu beruhigen, schießt einer der Polizisten und trifft den Mann tödlich.	Nach einem bewaffneten Banküberfall flüchtet der Täter zu Fuß und wird kurz darauf von einer Zivilstreife gestellt. Als er auf die Beamten schießt, erwidern diese das Feuer. Ein Schuss trifft den Mann in die Brust und tötet ihn.
Opfer mit Schusswaffe	Ja (Schrecksschusspistole)	Nein (Messer)	Ja
Schusswechsel	Nein	Nein	Ja
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein

	8	9	10
Name/Alter	unbekannter Mann, 21 J.	unbekannter Mann, 77 J.	unbekannter Mann, Alter unbek.
Datum	23.9.2004	27.9.2004	25.11.2004
Ort/Bundesland	Neuss/NRW	Gießen/Hessen	Ratingen/NRW
Szenarium	Im Streit um das Sorgerecht für das gemeinsame Kind passt ein Mann seine Lebensgefährtin vor einem Frauenhaus ab, schlägt sie und zerrt sie in sein Auto. Als Polizeibeamte eintreffen, hält er ihr ein Messer an den Hals und zieht sich mit ihr in eine Garage zurück. Diese wird von SEK-Beamten gestürmt, als der Mann das Messer kurz aus der Hand legt. Er schafft es jedoch, das Messer wieder aufzunehmen und der Frau an den Hals zu setzen. Daraufhin schießt ein Polizist dem Mann in den Kopf; er stirbt noch am Einsatzort.	Um sich vor der Zwangsäumung zu wehren, verschanzt sich der Mieter in seiner Wohnung und droht dem Gerichtsvollzieher, auf ihn zu schießen oder sich selbst umzubringen. Als das herbeigerufene Einsatzkommando der Polizei den Mann nach etwa drei Stunden überwältigen will, schießt er sofort auf die Beamten. Daraufhin schießen die Polizisten zurück und treffen den Mann tödlich. Er verstirbt noch am Ort.	Nach einem Sparkassenüberfall treffen die als Weihnachtsmänner verkleideten Täter am Ausgang der Bank auf zwei zufällig vorbeikommende Polizisten in Zivil. Es entwickelt sich eine Schießerei bei der einer der Täter getötet sowie sein Komplize verletzt wird. Auch einer der Beamten wird schwer verletzt. Trotz seiner Verletzung gelingt dem zweiten Täter zunächst die Flucht, er wird später in einem Krankenhaus festgenommen.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Messer)	Ja	Ja
Schusswechsel	Nein	Ja	Ja
Sondereinsatzbeamte	Ja	Ja	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Nein	Nein	Ja
Vorbereitete Polizeiaktion	Ja	Ja	Nein

Inland aktuell

SächsVerfGH zu Trennung von Polizei und VS

Weil die Beobachtung der Organisierten Kriminalität (OK) keine originär verfassungsschutz-rechtliche Kompetenz darstelle, darf das sächsische Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) OK-Phänomene nur dann mit geheimdienstlichen Mitteln überwachen, wenn diese zugleich eine Gefahr für die verfassungsmäßige Ordnung darstellen. Dies entschied der Sächsische Verfassungsgerichtshof (SächsVerfGH) in einem Urteil vom 21. Juli 2005, dessen Wirkung über die Grenzen des Bundeslandes hinausgehen wird.¹ Das Gericht begründet die Begrenzung der Kompetenzen des LfV vor allem mit der verfassungsrechtlich gebotenen Trennung von polizeilichen und geheimdienstlichen Aufgaben, die eine Konsequenz aus den Erfahrungen mit der DDR-Staatsicherheit darstelle.

Bemängelt und für verfassungswidrig befunden hat der SächsVerfGH darüber hinaus die Regelung über den großen Lauschangriff im Sächsischen Verfassungsschutzgesetz. Die Vorschrift entspreche nicht den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts.² Insbesondere fehle eine Bestimmung, nach der der Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht angetastet werden dürfe. Auch mangle es an Überwachungsabbruch-, Datenvernichtungs- und Kennzeichnungsverpflichtungen. Schließlich seien zwei Datenübermittlungsvorschriften verfassungswidrig, die es dem Sächsischen LfV erlaubten, Daten an Polizei und Staatsanwaltschaften zu übermitteln, die diese selber nicht hätten erheben dürfen. Auch insoweit entspreche das Gesetz nicht der Vorgabe aus Karlsruhe, wonach nur besonders schwere Straftaten mittels großer Lauschangriffe aufgeklärt werden dürften.

Bei der Entscheidung handelt es sich um das erste Urteil, das nach der Lauschangriffentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom März 2004 eine Landesnorm für verfassungswidrig erklärt. Ähnliche Entschei-

1 Az.: Vf. 67-II-04; vgl. Roggan, F.: Mit Schlapphüten gegen die Mafia, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 78 (2/2004), S. 35-39

2 Urteil vom 3.3.2004, siehe dazu Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 65-70

dungen sind auch in anderen Bundesländern zu erwarten, sofern die Landesparlamente nicht von sich aus tätig werden. Verfassungswidrige Regelungen über große Lauschangriffe finden sich nicht nur in Verfassungsschutzgesetzen, sondern auch in vielen Polizeigesetzen.
(Fredrik Roggan)

Durchsuchung und Beschlagnahme bei Labournet

Am 5. Juli 2005 gegen 6.30 Uhr ließ die Staatsanwaltschaft Bochum die Wohnungen dreier Mitglieder von Redaktion bzw. Vorstand des Labournet.de e.V. durchsuchen. Sämtliche Computer, mehr als 100 Datenträger, der gesamte Schriftverkehr von November 2004 bis Januar 2005 und eine Vielzahl weiterer Unterlagen des Vereins, der das Internetportal LabourNet Germany – „Treffpunkt für Ungehorsame mit und ohne Job, basisnah, gesellschaftskritisch“ – betreibt, wurden beschlagnahmt.

Hintergrund dieser Aktion der Strafverfolgungsbehörden war ein „Anfangsverdacht“ gegen den Verein wegen angeblicher Urkundenfälschung, nachdem Ende Dezember letzten Jahres in Bochum Flugblätter aufgetaucht sein sollen. In diesen wurde Privathaushalten unter dem Briefkopf der Bundesagentur für Arbeit die Möglichkeit zur Vermittlung von „Ein-Euro-Hauhaltshilfen“ offeriert. Der einzige Bezug zu Labournet.de besteht darin, dass ein nachfolgendes Bekennerschreiben eines „Kommandos Paul Lafargue“ einen Hinweis auf die Homepage und eine Aktion des Vereins enthalten haben soll.

Vergebens reklamierten die Betroffenen in dem Beschwerdeverfahren gegen die Durchsuchungen für ihr Internetportal den Schutz der Pressefreiheit und daraus folgende Beschlagnahmefreiheit. Immerhin konstatierte die zuständige Staatsanwältin später, dass die Beschlagnahme sämtlicher Computer des Vereins unverhältnismäßig sei. Hierdurch wurde der Betrieb des Vereins, der einen täglichen Newsletter an ca. 2.000 Personen versendet und monatlich etwa 110.000 Zugriffe auf seine Homepage verzeichnet, über mehrere Tage lahmgelegt. Bis zum 11. August wurden alle PCs, Datenträger und Unterlagen zwar wieder herausgegeben. Komplette Kopien befinden sich indessen im Besitz der Strafverfolgungsbehörden und werden nun ausgewertet. Die Haltung der Betroffenen, die Begründung für die Durchsuchungsaktion sei fadenscheinig, und ihre Sorge um den Schutz ihrer Informantinnen und Informanten sind mehr als begründet.

(Anja Lederer)

Homosexualität in Polizeidateien

Bereits im Mai hatte der „Verband lesbischer und schwuler Polizeibediensteter“ (Velspol) darauf hingewiesen, dass Daten über Homosexuelle in einigen Polizeidateien erfasst werden.³ Nach den Angaben von Velspol verwenden die Polizeien Bayerns, Nordrhein-Westfalens und Thüringens das von der bayerischen Polizei entwickelte Vorgangs- und Verwaltungsprogramm IGVP sowie das Schreibprogramm PVP, in denen Verkehrsunfälle, Anzeigen und Meldungen erfasst und die Datensätze von Tätern, Geschädigten, Zeugen oder auch zufällig anwesenden Personen eingegeben werden. Der von IGVP angebotene Katalog zur Beschreibung von Tatorten bietet u.a. die Schlüsselnummern 900 („Aufenthalt von Dirnen“), 902 („Strichplatz“) und 901 („Aufenthalt von Homosexuellen“). Gleichzeitig kann Personen im Schreibprogramm die Kategorie „homosexuell“ zugeordnet werden. Über die Eingabe des Suchbegriffs *omosex* erlauben die Systeme alle entsprechenden Datensätze, einschließlich aller personenbezogenen Daten abzurufen. Es ist offenkundig, dass auf diesem Umweg erneut polizeiliche Homosexuellen-Dateien („Rosa-Listen“) erstellt werden können.

Die Rechtfertigungen für die Speicheroptionen lauteten unterschiedlich: In NRW wurde darauf verwiesen, dass das Programm noch alten Kategorien polizeilicher Arbeit folge (bis 1994 existierte der „Schwulenparagraf“ 175 Strafgesetzbuch) und das Problem bisher niemandem aufgefallen sei. In Thüringen wurde auf die polizeiliche Relevanz der Kategorie hingewiesen, die die Suche nach Serientätern erleichtern soll. Und in Bayern wurde der Opferschutz ins Feld geführt. Nach der Publikation von Velspol wurde der Code 901 für Eingabe und Recherche in Bayern und Nordrhein-Westfalen umgehend gesperrt. Thüringen folgte erst, nachdem das Thema die breite Öffentlichkeit erreicht hatte.⁴ Die Zuordnung von Homosexualität als Tätermerkmal bleibt in den Ländern jedoch weiterhin möglich.

In Thüringen wurde nach Angaben des Innenministeriums der Schlüssel 901 in keinem Fall vergeben; nur eine Person sei mit dem Merkmal „homosexuell“ gespeichert worden. Laut Bayerns Innenminister Beckstein war seit 1983 in 126 Fällen der Code 901 eingegeben wor-

³ s. www.velspols.de

⁴ s. www.spiegel.de/panorama/0,1518,366574,00.html; Berliner Zeitung v. 5.8.2005

den. Aus Nordrhein-Westfalen wurde der Umfang der Speicherungen nicht bekannt. Mittlerweile, so die drei Innenministerien, sind alle 901-Speicherungen gelöscht.
(Norbert Pütter)

BIRGiT: Ausweisungen auf bayerische Art

Bereits im Oktober 2004, zwei Monate bevor das Zuwanderungsgesetz mit verschärften Ausweisungsbestimmungen im Aufenthaltsgesetz in Kraft treten sollte, bildete das bayerische Innenministerium die ständige Arbeitsgruppe BIRGiT (**B**eschleunigte **I**dentifizierung und **R**ückführung von **G**efährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus/Extremismus). Sie verfolgt das Ziel, sog. islamistische Gefährder zu identifizieren, ihren Aufenthalt in Deutschland mit allen rechtlichen Möglichkeiten zu beenden und – sofern eine Abschiebung nicht möglich ist – deren Bewegungs- und Kommunikationsmöglichkeiten so weit wie möglich einzuschränken.⁵ Bei BIRGiT arbeiten Vertreter des Innenministeriums, der bayerischen „Ausreiseeinrichtungen“, Mitarbeiter großstädtischer Ausländerbehörden, Vertreter des Landeskriminalamt und des Landesamtes für Verfassungsschutz zusammen. Von der Zusammensetzung verspricht sich die Arbeitsgruppe (AG) auch diejenigen (Geheimdienst-)Erkenntnisse über mutmaßliche „Gefährder“ verwenden zu können, die in Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren aus Gründen des Quellenschutzes nicht eingeführt werden können, ohne die Informanten oder die Arbeitsweise der Dienste zu offenbaren. Eine gerichtliche Überprüfung dieser Ausweisungsbescheide bzw. der Beschränkungsmaßnahmen nach § 54a Aufenthaltsgesetz dürfte dadurch nur schwer möglich sein.

Dem Bericht zufolge hat die AG seit November 2004 55 „Fälle“ bearbeitet. 15 endeten mit der Abschiebung, in 24 seien zumindest Ausweisungsbescheide ergangen. Betroffene, die nicht umgehend abgeschoben werden konnten, wurden z.T. in einer „Ausreiseeinrichtung“ untergebracht, mussten sich täglich bei der Polizei melden; ihnen wurde die Nutzung von Handy, Internet und E-Mail untersagt – alles auf Verdacht.
(Martina Kant)

⁵ s. den Zwischenbericht zu BIRGiT unter: www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/sicherheit/inneresicherheit/themen/ag_birgit050803.pdf; www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/service/reden/ag_birgit_050803.pdf

Meldungen aus Europa

EU-Haftbefehl nach der Verfassungsgerichtsentscheidung

Am 5. April dieses Jahres warnte die „tageszeitung“ ihre LeserInnen: „Nächste Woche wird in Karlsruhe die europäische Integration in Frage gestellt. Einfach so, weil den Verfassungsrichtern des Zweiten Senats danach ist.“ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte sich erdreistet, eine ungewöhnlich umfangreiche Anhörung zum Europäischen Haftbefehl anzusetzen und nach den verfassungs- und vor allem grundrechtlichen Grenzen der EU-europäischen Integration auf dem Gebiet des Strafrechts zu fragen.

Anlass dazu hatte die Verfassungsbeschwerde Mamoun Darkanzalis, eines deutschen Staatsbürgers syrischer Herkunft, geboten, dessen Auslieferung die spanischen Strafverfolgungsbehörden mit einem Europäischen Haftbefehl beantragt hatten, weil er durch in Deutschland begangene Handlungen den Terrorismus der Al Qaida unterstützt habe – und zwar vor dem Jahre 2001, also zu einem Zeitpunkt, da der § 129b des Strafgesetzbuchs, der die Mitgliedschaft in ausländischen terroristischen Vereinigungen und deren Unterstützung unter Strafe stellt, noch nicht in Kraft getreten war. Der von den spanischen Behörden ausgestellte Europäische Haftbefehl bezog sich also auf eine Handlung, die in Deutschland (noch) nicht strafbar war. Am 24. November letzten Jahres stoppte das BVerfG die Auslieferung Darkanzalis im letzten Moment durch eine einstweilige Anordnung.

Das Urteil, das das BVerfG am 18. Juli fällte, erklärt zwar das Gesetz für nichtig, mit dem der Bundestag den Rahmenbeschluss des EU-Rates zum Europäischen Haftbefehl in deutsches Recht überführt hat (EuHbG). Die „tageszeitung“ kann aber beruhigt sein: Der Rahmenbeschluss selbst und mit ihm die gesamte EU-Strafrechtspolitik bleiben unangetastet.¹

¹ www.bverfg.de/entscheidungen/frames/rs20050718_2bvr223604; EuHbG: in: Bundesgesetzblatt I Nr. 38 v. 26.7.2004, S. 1748; Rahmenbeschluss: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl. EG) L 190 v. 18.7.2002, S. 1

Das Gesetz, so die Argumentation der VerfassungsrichterInnen, verstoße gegen Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG). Dieser untersagte vor seiner Änderung im Jahre 2000 jede Auslieferung deutscher StaatsbürgerInnen. Die neue im Vorgriff auf die EU-Strafrechtsharmonisierung beschlossene Fassung erlaubt eine Auslieferung an einen EU-Staat auf der Grundlage eines Gesetzes und, „soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind.“ Das EuHbG konkretisiert zwar den Gesetzesvorbehalt, greift aber nach Ansicht des BVerfG unverhältnismäßig in das Grundrecht ein. Die GrundrechtsträgerInnen, d.h. die Deutschen, müssten sich darauf verlassen können, dass ihr zu einem bestimmten Zeitpunkt rechtstreues Verhalten nicht nachträglich kriminalisiert werde. Dies gelte bei allen Handlungen, die im Inland begangen wurden. Bei Strafvorfällen, die sich auf Handlungen im EU-Ausland beziehen, sei das anders: Wer in einer anderen Rechtsordnung handle, müsse damit rechnen, dort zur Verantwortung gezogen zu werden.

Der Rahmenbeschluss erlaubt es den Mitgliedstaaten, Hindernisse für eine Auslieferung festzulegen – u.a. dass eine Straftat Gegenstand eines inländischen Verfahrens ist oder dass ein Verfahren im Inland eingestellt wurde. Das EuHbG stelle aber die Bewertung dieser Hindernisse und damit den Eingriff in das Grundrecht der Deutschen auf Auslieferungsfreiheit ins Ermessen der Bewilligungsbehörden – d.h. der Bundesregierung resp. der Landesjustizministerien. Es entziehe sie damit einer Überprüfung durch die Gerichte und verstoße gegen die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG.

Solange kein neues Gesetz erlassen ist, können deutsche StaatsbürgerInnen nicht ausgeliefert werden. Diejenigen, die in Auslieferungshaft saßen, wurden entlassen. Dennoch bleibt das Verfassungsgericht mit seinem Urteil weit hinter der Kritik am EU-Haftbefehl aus Kreisen der Strafrechtslehrer zurück:² Es thematisiert weder die Form des Rahmenbeschlusses, dessen Zustandekommen ausschließlich in der Hand des Rates, also der Exekutiven, liegt. Noch lässt es sich über die Folgen dieser straf(verfahrens)rechtlichen Harmonisierung aus: Die Gefahr einer Auslieferung aufgrund eines im Inland straffreien Verhaltens wird nur für die Deutschen gesehen. Die Gefahr des „forum shoppings“, d.h. der Auswahl des für die Strafverfolgungsbehörden günstigsten Gerichts-

2 m.w.N. Sturm, M.: Strafrechtssetzung in der EU, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 38-50

standes, taucht in dem Urteil nicht auf. Der Grund für diese Zurückhaltung dürfte in der ungeklärten Zuständigkeit des BVerfG liegen: Schon bei der Anhörung im April hatte die Bundesregierung gedroht, die Angelegenheit an den Luxemburger EU-Gerichtshof weiterzuziehen.

Das BVerfG fordert letztlich nur, die Spielräume des Rahmenbeschlusses (für die deutschen GrundrechtsträgerInnen) weitest möglich auszuschöpfen, so wie das die Parlamente anderer Mitgliedstaaten getan haben. Selbst diese Vorgehensweise stößt jedoch bei der EU-Kommission auf Missfallen: In einem Bericht an den Rat vom Februar dieses Jahres beklagt sie sich nicht nur über die Langsamkeit, mit der die Mitgliedstaaten den Rahmenbeschluss in ihr Recht überführt haben, sondern auch die Art, wie dieses geschehen sei.³ Einige Mitgliedstaaten hätten die im Rahmenbeschluss vorgesehenen „fakultativen Ausschlussgründe“, aus denen eine Auslieferung abgelehnt werden kann, zu „obligatorischen“ gemacht, andere hätten gar zusätzliche Auslieferungshindernisse in ihre Gesetze eingebaut. Zum Teil sei auch die nur in der Präambel des Rahmenbeschlusses angedeutete Möglichkeit, dass die Vollstreckung eines EU-Haftbefehls zu einer Verfolgung oder Bestrafung aus rassistischen, religiösen oder politischen Motiven führen könnte, als Ausschlussgrund verrechtlicht worden, was die Kommission als Zeichen dafür interpretiert, dass die Mitgliedstaaten nur bedingtes Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit ihrer EU-Partnerstaaten haben.

Vertrag von Prüm – Neuauflage von Schengen?

Sieben EU-Staaten – die drei Benelux-Staaten, Frankreich, Österreich, Spanien und Deutschland – haben am 27. Mai 2005 im Eifelkurort Prüm einen Vertrag über „die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ unterzeichnet, der in doppelter Hinsicht von Bedeutung ist.⁴

Zum einen wegen seines Inhalts: Vereinbart wurden nicht nur erweiterte Formen der grenznahen Polizeikooperation, sondern insbesondere der gegenseitige automatische Zugriff auf nationale Datenbanken mit personenbezogenen Informationen, nämlich DNA-Profil-, Fingerabdruckdatenbanken sowie Fahrzeugregister. Im ersten Falle ist die Abfra-

³ Ratsdok. 6815/05 v. 1.3.2005

⁴ www.statewatch.org/news/jul/17schengen-III.htm, zu den Aspekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit s. in diesem Heft den Artikel von M. Holzberger, S. 63 ff.

ge nur zur Strafverfolgung, in den beiden anderen auch zu präventiven Zwecken möglich. Zudem soll es regelmäßige Abgleiche der nicht einer bekannten Person zugeordneten DNA-Spuren geben. Ergibt sich beim Abgleich oder der Abfrage von DNA-Profilen oder Fingerabdrücken ein „Treffer“, dann sollen auch alle weiteren Daten zu einer Person weitergegeben werden, sofern das Recht des ersuchten Staates dies erlaubt. Damit rücken die Vertragsstaaten dem im Haager Fünf-Jahres-Programm festgeschriebenen Ziel, beim Informationsaustausch das „Prinzip der Verfügbarkeit“ einzuführen, einen großen Schritt näher.⁵

Daneben wollen die Vertragsstaaten sowohl auf Ersuchen als auch spontan personenbezogene Daten austauschen – im Zusammenhang mit Großereignissen (Sportveranstaltungen und Demonstrationen) sowie im Kontext dessen, was nach der gemeinsamen EU-Terrorismusdefinition als „terroristische Straftat“ gilt – eine Definition, die weit über das Alltagsverständnis des Begriffs hinaus geht.⁶ Beides ist bereits weitgehend Praxis in der EU. Ebenfalls längst praktiziert werden gemeinsame Abschiebungen von abgewiesenen Asylsuchenden und die Entsendung von „Dokumentenberatern“, d.h. grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten.

Bedeutsam – weil ungeklärt – ist auch die Rolle dieses Vertrags im Kontext der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik der EU. Formell handelt es sich hier nicht um eine „verstärkte Zusammenarbeit“ im Sinne des EU-Vertrags: Die müsste mindestens die Hälfte der Mitgliedsstaaten einbeziehen, vom Rat genehmigt und dem Europäischen Parlament zur Kenntnis gebracht werden. Dies ist nicht der Fall.

Praktisch gleicht die mit dem Vertrag von Prüm eingeleitete Kooperation der Schengener Zusammenarbeit, die es den beteiligten EU-Staaten erlaubte, außerhalb der EU-Strukturen wesentliche Elemente der polizeilichen und asylpolitischen Kooperation vorzuspulen, um sie anschließend in den EU-Rahmen zu integrieren. Wie im Schengener Durchführungsübereinkommen ist auch in Art. 43 des neuen Vertrages eine eigene politische Struktur vorgesehen: ein Ministerkomitee und Arbeitsgruppen. Drei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags will man Initiativen ergreifen, um das außerhalb der EU-Strukturen Erreichte in diese zu übertragen. Dies riecht allerdings sehr nach Schengener Kerneuropa. (beide: Heiner Busch)

5 ABl. EG C 53 v. 3.3.2005, S. 1

6 ABl. EG L 164 v. 22.6.2002, S. 3

Chronologie

zusammengestellt von Heiner Busch

April 2005

01.04.: **Tödliche Hilfe für die Polizei:** Thüringer Polizisten fordern einen LKW-Fahrer auf, seinen Wagen quer über die Fahrbahn zu stellen, um die „Amok-Fahrt“ eines psychisch gestörten Mannes mit einem gestohlenen LKW auf der Autobahn zu stoppen. Letzterer rast in den quer gestellten LKW und tötet den Fahrer, der nicht früh genug aussteigen kann.

02.04.: **Neonazi-Konzert:** Die Thüringer Polizei hat zu wenig Beamte vor Ort, um ein nach dem NPD-Landesparteitag in Pößneck stattfindendes Skinhead-Konzert aufzulösen, an dem auch der verurteilte Sänger der „Landser“ teilnimmt.

05.04.: **Todesschüsse in Rudolstadt:** In einem „Beziehungsstreit“ erschießt ein 34-jähriger einen Mann und verletzt einen anderen schwer. Als die Polizei eintrifft, will der Schütze mit seiner 19-jährigen Freundin und ihrem Kind fliehen und rast nach Darstellung der Polizei mit dem Wagen auf einen Beamten zu. Zwei andere Polizisten geben insgesamt 17 Schüsse auf das Fahrzeug ab. Der Mann wird tödlich getroffen, die Frau wird bei der Aktion verletzt, das Kind bleibt unversehrt.

„**Kameradschaft Süd**“: Das Bayerische Oberste Landesgericht verurteilt fünf Mitglieder der Neonazi-Gruppe, die einen Anschlag bei der Grundsteinlegung des neuen jüdischen Zentrums am 9. November 2003 geplant hatte, u.a. wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu Bewährungsstrafen zwischen 16 und 22 Monaten. Vier Personen waren zur Tatzeit noch minderjährig. Am 3.5. verurteilt ein anderer Staatsschutzsenat des Obersten Landesgerichts im abgetrennten Verfahren den Führer der Gruppe, Martin Wiese, zu sieben Jahren und weitere drei Mitglieder zu Haftstrafen zwischen zwei Jahren und drei Monaten und fünf Jahren neun Monaten. Die Anklage stützte sich u.a. auf Telefonüberwachungen und Aussagen von V-Leuten.

06.04.: **Keine terroristische Vereinigung:** Das Berliner Kammergericht verurteilt den Tunesier Ihsan G. wegen Waffenbesitzes und Steuerhinterziehung zu drei Jahren Gefängnis, sieht aber keine ausreichenden Beweise dafür, dass der 34-Jährige andere für Morde rekrutieren wollen. Die Bundesanwaltschaft, die am 8. April Revision einlegt, hatte sich bei der Anklage auf zwei V-Leute des Berliner Landeskriminalamtes (LKA) gestützt.

BGS-Helikopter gegen Sprayer: In der Nacht vor Beginn eines internationalen Anti-Griffiti-Kongresses kreisen mit Nachtsichtkameras ausgestattete Hubschrauber des Bundesgrenzschutzes (BGS) über Berliner Bahngelände. Die mit der Landespolizei koordinierte Aktion führt zur Festnahme von acht Sprayern und zu Protesten von AnwohnerInnen.

09.04.: **Sicherheitsüberprüfungen:** Die Presse zitiert den noch unveröffentlichten Bericht der Bundesregierung zur Evaluation der Anti-Terror-Gesetze von Anfang 2002. Demnach wurden auch IT-MitarbeiterInnen der Bundesagentur für Arbeit einer Sicherheitsüberprüfung unterworfen, um Sabotagen bei der Umsetzung von Hartz IV vorzubeugen.

12.04.: **Neonazi-Gruppen verboten:** Brandenburgs Innenminister Jörg Schönbohm verbietet die „Kameradschaft Hauptvolk“ und die Untergruppe „Sturm 27“. Bei Durchsuchungen von 41 Wohnungen in Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Schleswig-Holstein beschlagnahmt die Polizei Propagandamaterial, Schreckschusspistolen und ein Bajonett. Mitglieder der Gruppe arbeiteten 2002 als Wachschützer – u.a. in einer Asylunterkunft in Rathenow.

GPS-Überwachung: Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erklärt den polizeilichen Einsatz des satellitengestützten Global Positioning Systems (GPS), das die permanente Ortung eines Senders erlaubt, für verfassungsgemäß (s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80, S. 87 f.). (Az.: 2 BvR 581/01)

13.04.: **Todesschuss in Lübeck:** Die Polizei wird alarmiert, nachdem ein 18-Jähriger seinen Vater mit einem Messer angegriffen hat. Als der junge Mann auch auf die Polizisten losgeht, zieht einer der Beamten die Waffen und trifft den Angreifer tödlich.

14.04.: **Razzia gegen Islamisten:** In sechs Bundesländern durchsucht die Polizei zeitgleich 30 Moscheen und Wohnungen. In München nimmt sie sechs Männer fest, die bis auf einen 47-jährigen Ägypter tags darauf wieder frei sind. Die Polizei wirft ihm und einem Tunesier Geldwäsche

und Steuerhinterziehung vor. Sie hätten je eine halbe Million Euro an islamistische Organisationen im Ausland überwiesen.

Ausweisung eines Imam: Das Berliner Landesverfassungsgericht verwirft die Beschwerde des früheren Imam der Mevlana-Moschee Yakup T., den die Ausländerbehörde wegen „gewaltverherrlichender Reden“ ausweisen will. Am 22.6. gewährt das BVerfG dem Imam vorläufigen Abschiebeschutz und weist den Fall an das Verwaltungsgericht (VG) zurück.

16.04.: **Demos gegen NPD-Aufmärsche:** 300 Personen demonstrieren in Erfurt gegen eine NPD-Kundgebung. Als eine Gruppe Flaschen, Eier und Kartoffeln wirft, setzt die Polizei Wasserwerfer ein und spritzt wahllos in die Menge. 19 Personen werden festgenommen – darunter fünf aus der NPD-Kundgebung und 14 aus der Gegendemo. Auch in Essen geht die Polizei mit Pfefferspray und Schlagstock gegen eine linke Gegendemo vor und nimmt 18 Personen fest. Eine weitere Demonstration gegen eine NPD-Kundgebung findet in Stolberg bei Aachen statt.

18.04.: **Kanther verurteilt:** Im CDU-Schwarzgeldprozess verurteilt das LG Wiesbaden Ex-Bundesinnenminister Manfred Kanther zu einer Bewährungsstrafe von 18 Monaten. Kanther will das Urteil anfechten.

19.04.: **Urteil wegen Folterdrohung:** Das LG Frankfurt veröffentlicht die schriftliche Begründung des Urteils vom 20.12.2004 gegen den ehemaligen Frankfurter Polizeivizepräsidenten Wolfgang Daschner und einen Kriminalbeamten. Am selben Tag teilt der hessische Innenminister Volker Bouffier (CDU) mit, dass das Disziplinarverfahren gegen Daschner eingestellt wird. Zudem überträgt er Daschner die kommissarische Leitung des Präsidiums für Technik, Logistik und Verwaltung in Wiesbaden. Am 11.7. bestätigt der Anwalt des wegen Entführung und Ermordung des Bankierssohns Jakob von Metzler verurteilten Magnus Gäfgen die Einreichung einer Klage beim Straßburger Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Der Frankfurter Polizeivizepräsident hatte Gäfgen im Oktober 2002 „erhebliche Schmerzen“ androhen lassen (vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80, S. 69-74).

21.04.: **Porno-Affäre:** Die Staatsanwaltschaft Gera bestätigt Ermittlungen gegen 630 Thüringer Polizisten wegen Verbreitung pornografischen Materials auf Dienstcomputern. Am 8.6. spricht die Staatsanwaltschaft von 664 Beschuldigten, 10 Prozent des Personals der Landespolizei.

22.04.: **Durchsuchung bei Atomwaffengegner:** Gestützt auf eine Anordnung des Amtsgerichts (AG) Heidelberg durchsucht die Polizei das Arbeitszimmer von Hermann Theisen und beschlagnahmt 1.800 Flugblätter, in denen Soldaten aufgefordert werden, sich der „nuklearen Teilhabe“ zu verweigern. Am 29.4. spricht das LG Koblenz Theisen vom Vorwurf der „Aufforderung zu Straftaten“ frei. Am 30.5. erklärt das LG Heidelberg die Durchsuchung für rechtswidrig.

26.04.: **Keine V-Leute gegen Scientology:** Nach einer Entscheidung des saarländischen Oberverwaltungsgerichts (OVG) darf das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) Scientology nicht mehr mit „nachrichtendienstlichen Mitteln“ überwachen. Das OVG korrigierte ein Urteil des VG von 2001. (Az.: 2 R 14/03)

27.04.: **Abschiebeschutz trotz Terror-Verdacht:** Das VG Mainz gewährt einem indischen Sikh, der der als terroristisch eingestuften Gruppe „Babbar Khalsa“ angehört, Abschiebeschutz. Wegen seiner Religion drohe dem Mann in der Provinz Punjab Folter.

Verfassungsschutz zu rechten Straftaten: Laut Verfassungsschutzbericht Niedersachsen stieg die Zahl rechtsextremistischer Straftaten 2004 um 3,4 Prozent auf 1.306 (davon 101 Gewaltdelikte, Anstieg um 25 Prozent). Zusätzlich registrierte das LfV 521 fremdenfeindliche und antisemitische Taten (Anstieg um zehn Prozent). Laut Berliner Verfassungsschutz ist die Zahl aktiver Neonazis in der Hauptstadt um 200 auf 950 gestiegen. Die Zahl rechtsextremistischer Straftaten stieg hier von 944 auf 976. Bundesweit registrierte die Polizei 12.051 rechtsextremistische Delikte, zwölf Prozent mehr als 2003 (davon 776 Gewaltdelikte). Die Zahl aktiver Neonazis liege bei 3.800.

28.04.: **Razzia gegen Wehrsportgruppe:** Bei Durchsuchungen im Raum Augsburg sowie nahe Bielefeld und in Österreich hebt die Polizei mehrere Waffenlager aus und nimmt zehn Männer fest.

Anklage wegen Tätigkeit für PKK: Der Generalbundesanwalt erhebt beim Oberlandesgericht (OLG) Koblenz Anklage gegen einen 28-jährigen Kurden, den er der Führungstätigkeit für die verbotene Kurdische Arbeiterpartei bzw. deren Nachfolgeorganisation, den Volkskongress (Kongra-Gel), beschuldigt. Er sei 2003/2004 „Gebietsleiter“ in Darmstadt und Mainz gewesen.

Mai 2005

01.05.: **Berliner 1. Mai:** Trotz nur geringer Sach- und Personenschäden nimmt die Polizei viele Festnahmen vor. Wegen der Auseinandersetzungen in der Walpurgisnacht ergehen 22, wegen Ereignissen am 1. Mai 44 Haftbefehle (davon 17 U-Haftbefehle und 27 Mal Haftverschonung). Schwarz uniformierte Greiftrupps des BGS sind im Einsatz. Am 13.7. verurteilt das Schöffengericht Tiergarten einen 20-jährigen Mann wegen Landfriedensbruch zu acht Monaten Jugendstrafe auf Bewährung.

Tod nach Festnahme: Ein 24-Jähriger, der laut Polizeiangaben „ohne erkennbaren Grund“ in einer Diskothek randaliert habe, wird vom Sicherheitsdienst der Disko der Polizei übergeben und kollabiert im Polizeifahrzeug. Trotz Reanimationsversuchen stirbt er in den frühen Morgenstunden in einer Klinik.

06.05.: **Polizeilicher Todesschuss:** Die Polizei wird wegen eines Familienstreits in ein Reihenhaus in Großenhain/Sachsen gerufen. Nach Angaben der Staatsanwaltschaft gibt einer der Beamten im engen Treppentflur zwei Schüsse auf den offenbar angetrunkenen „brüllenden und mit zwei Messern bewaffneten Mann“ ab.

09.05.: **Polizeiauto gemopst:** Zwei Berliner Kripo-Beamtinnen, die an einem Lehrgang beim Bundeskriminalamt (BKA) teilnehmen, vermissen das zivile Dienstauto samt eingebautem Funkgerät.

18.05.: **Drogenbericht der Bundesregierung vorgestellt:** Der Bericht verzeichnet die niedrigste Zahl der „Drogentoten“ seit 2000. 1.385 Personen starben 2004 nach dem Konsum illegaler Drogen. Die Zahl der Opiatabhängigen liege bei 120.000-150.000, davon seien 60.000 in einer Substitutionsbehandlung.

20.05.: **Rechtswidriger Polizeikessel:** Das VG Lüneburg erklärt die nächtliche mehrstündige Einkesselung von 500 AKW-GegnerInnen beim Castor-Transport im Wendland am 12. November 2003 für unverhältnismäßig. Die Aufstellung von Polizeiketten entlang der Bahnlinie hätte ausgereicht. (Az.: 3 A 252 und 254/03)

27.05.: **Anklage gegen zwei Polizisten:** Wegen des Todes eines Asylsuchenden aus Guinea-Bissau, der am 7. Januar in einer Dessauer Gewahrsamszelle verbrannte, klagt die Staatsanwaltschaft Dessau zwei Polizisten der fahrlässigen Tötung und Körperverletzung mit Todesfolge an. Sie hatten u.a. den Alarm des Rauchmelders ignoriert.

Keine Anklage gegen Röwekamp: Die Staatsanwaltschaft stellt das Verfahren gegen den Bremer Innensenator Thomas Röwekamp (CDU) wegen des Brechmitteleinsatzes ein, an dem am 7. Januar der 35-jährige Laye-Alama Condé aus Sierra Leone gestorben war (s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80, S. 75-80).

28.05.: **„Weimar gegen Intoleranz und Faschismus“:** 2.000 Personen beteiligen sich an Aktionen gegen den „Thüringentag“ der „Nationalen Jugend“. Die Neonazi-Veranstaltung wird vorzeitig abgebrochen.

30.05.: **Führerscheinentzug schwieriger:** Der Bundesgerichtshof entscheidet im Falle eines verurteilten Drogenhändlers, dass der Führerscheinentzug als Zusatzstrafe nur in Frage komme, wenn die verurteilte Person eine Gefahr für den Straßenverkehr darstelle. (Az.: GSSt 2/04)

Juni 2005

06.06.: **Linkes Wohnprojekt geräumt:** Nach einer langen Auseinandersetzung mit dem neuen Eigentümer räumen verummumte und behelmte Polizisten am frühen Morgen die Yorckstraße 59 in Berlin-Kreuzberg.

09.06.: **Freispruch für Mzoudi rechtskräftig:** Der Bundesgerichtshof bestätigt das Urteil des OLG Hamburg. Der Marokkaner Abdelghani Mzoudi ist damit endgültig vom Vorwurf der Beihilfe zu den Attentaten des 11. Septembers 2001 entlastet. Am 21.6. reist Mzoudi freiwillig aus und kommt der trotz Freispruch beschlossenen Abschiebung durch die Hamburger Ausländerbehörde zuvor.

16.06.: **Großer Lauschangriff:** Der Bundestag beschließt den von SPD, Grünen und CDU/CSU im Vermittlungsausschuss erzielten Kompromiss zur Neuregelung des Großen Lauschangriffs. Der Bundesrat zieht tags darauf nach.

17.06.: **Graffiti-Strafnorm:** Der Bundestag segnet mit den Stimmen von SPD, CDU und der Mehrheit der Grünen eine Ergänzung des Tatbestands der Sachbeschädigung ab, die für Graffiti Haftstrafen bis zu drei Jahren vorsieht. Am 8.7. stimmt auch der Bundesrat zu.

Haftstrafen wegen Misshandlung: Wegen der schweren Misshandlung eines Punks verurteilt das LG Frankfurt/Oder drei junge Männer aus der rechten Szene zu neun bzw. zehn Jahren Haft und die zwei Mittäterinnen zu zwei Jahren auf Bewährung.

18.06.: **Rechter „Heldenkult“ in Halbe (Brandenburg):** 105 Neonazis, die laut Auflage des OVG Cottbus nicht näher als 300 Meter an den größten Soldatenfriedhof in Deutschland heran dürfen, und rund 800 Nazi-GegnerInnen demonstrieren – bewacht von 1.000 PolizistInnen.

28.06.: **„Junge Freiheit“ und Verfassungsschutz:** Laut Urteil des BVerfG widerspricht die im nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzbericht 1994 und 1995 erfolgte Bezeichnung der Rechtspostille als „rechtsextremistisch“ der Pressefreiheit. (Az.: 1 BvR 1072/01)

Holger Pfahls gesteht: Der Ex-Chef des Bundesamtes für Verfassungsschutz räumt vor dem LG Augsburg ein, als Rüstungsstaatssekretär 1990/91 zusammen umgerechnet 1,5 Mio. Euro Schmiergeld vom Wafenhändler Karlheinz Schreiber entgegengenommen zu haben.

Juli 2005

01.07.: **Bundespolizei:** Der Bundesgrenzschutz heißt ab sofort Bundespolizei und trägt künftig blaue Uniformen.

Online-Demo: Das AG Frankfurt/M. verurteilt einen Aktivist von „Libertad“ wegen Nötigung zu 90 Tagessätzen à 10 Euro. Die Organisation hatte aufgerufen, die Lufthansa-Homepage am Tag der Aktionärsversammlung mit Anfragen zu überhäufen und zu blockieren.

06.07.: **Übergriffe bei Durchsuchung:** In Berlin, Potsdam und Eisenhüttenstadt durchsucht die Polizei 15 Wohnungen von Angehörigen der linken Szene, teilweise ohne Anordnung. In Berlin-Kreuzberg treten SEK-Beamte Türen ein. Ein Mann wird aus dem Hochbett gerissen und fällt in die Scheiben einer zuvor zerstörten Zimmertür.

07.07.: **Haft für kritischen Polizisten:** Das LG Hamburg verurteilt Thomas Wüppesahl wegen versuchter Beteiligung an einem Raubmord und illegalem Waffenbesitz zu viereinhalb Jahren Haft.

08.07.: **Biometrie-Pass beschlossen:** Der Bundesrat billigt die Passverordnung, eine Zustimmung des Bundestages ist nicht nötig.

DNA-Analyse erweitert: Der Bundesrat genehmigt die bereits vom Bundestag beschlossene Änderung der Strafprozessordnung. DNA-Proben können nun auch bei möglichen Wiederholungstätern nicht-erheblicher Straftaten genommen werden. Bei freiwilliger Abgabe und bei Tatortspuren entfällt die richterliche Anordnung.

Informationsfreiheitsgesetz: Nach dem Bundestag stimmt auch der Bundesrat dem Einsichtsrecht der BürgerInnen in Akten von Bundesbehörden zu.

14.07.: **Neonazi-Verein verboten:** Brandenburgs Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) verbietet den Strausberger Verein ANSDAPO (Alternative Nationale Strausberger Dart Piercing und Tattoo Offensive), der sich noch vor kurzem selbst als „Kameradschaft“ bezeichnete. 21 Wohnungen werden durchsucht.

19.07.: **Entschädigung wegen Haftbedingungen:** 2.000 Euro spricht das OLG Karlsruhe einem Gefangenen zu, der während fünf Monaten U-Haft in einer Gemeinschaftszelle mit unter neun Quadratmetern Grundfläche untergebracht war. Die „nicht gesondert entlüftete“ Toilette war nur durch einen Vorhang abgetrennt. (Az.: 12 U 300/04)

20.07.: **GelöbNIX-Demo:** Rund 700 Personen demonstrieren bei strömendem Regen gegen die Bundeswehr-Gelöbnisfeier im Berliner Bendlerblock. Die umliegenden Straßen sind wie im Vorjahr von 1.400 PolizistInnen sowie Feldjägern abgesperrt.

21.07.: **Verfassungsschutzgesetz verfassungswidrig:** Der sächsische Verfassungsgerichtshof erklärt den Großen Lauschangriff im Landesverfassungsschutzgesetz für verfassungswidrig. Der Gesetzgeber muss die Bestimmung bis Mitte 2006 ändern (s. S. 83 in diesem Heft).

23.07.: **Schießerei mit der Polizei:** In Mittelstetten bei Fürstenfeldbruck wird ein 18-Jähriger, der unerlaubt mit dem Auto seiner Mutter unterwegs ist, von mehreren Streifenwagen gestellt. Als er mit einer Handfeuerwaffe – eine Schreckschusspistole, wie sich später zeigt – auf die Beamten schießt, erwidern diese das Feuer. Der im Bauch getroffene junge Mann wird per Rettungshubschrauber ins Krankenhaus gebracht.

25.07.: **Guinea hilft bei Abschiebungen:** Während der kommenden zwei Wochen werden Regierungsbeamte aus Guinea Conakry in einem Raum der Hamburger Ausländerbehörde abgewiesene afrikanische Asylsuchende begutachten, die ihnen die Ausländerbehörden Hamburgs, Nordrhein-Westfalens und Sachsen-Anhalts vorführen lassen. Wenn sie der Meinung sind, dass es sich um GuineerInnen handelt, können sie sofort die für die Abschiebung erforderlichen Pässe ausstellen. Die Kosten des Aufenthaltes zahlen die beteiligten deutschen Behörden.

26.07.: **Asylstatistik vorgelegt:** Die Zahl der Asylsuchenden ist auf dem niedrigsten Stand seit Jahrzehnten. Im ersten Halbjahr 2005 haben 14.428 Flüchtlinge in Deutschland um Asyl ersucht, 23 Prozent weniger als im Vorjahreszeitraum. 24.624 Anträge bearbeitete das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im ersten Halbjahr, 250 Personen wurden als asylberechtigt anerkannt, 1.244 erhielten Abschiebeschutz.

27.07.: **BVerfG zur präventiven Telefonüberwachung:** Die im niedersächsischen Polizeigesetz enthaltene Befugnis der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) zum Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ist verfassungswidrig. Der Bund habe die TKÜ zur Strafverfolgung abschließend geregelt, der Landesgesetzgeber habe daher keine Kompetenzen für Regelungen zur „Vorsorge für künftige Strafverfolgung“. Das BVerfG fordert erneut einen besonderen Schutz des Kernbereichs der Intimsphäre. (Az.: 1 BvR 668/04)

28.07.: **Geiselnahme unblutig beendet:** Ein Mobiles Einsatzkommando stürmt eine Hamburger Bank, in der ein 29-jähriger Bankräuber zunächst zwei Frauen in seiner Gewalt hatte. Der mit einer ungeladenen Gaspistole bewaffnete Mann leistet bei der Festnahme keinen Widerstand.

Neonazi-Parole nicht strafbar: Der Bundesgerichtshof spricht drei Mitglieder der „Kameradschaft Karlsruhe“ rechtskräftig frei. Die von ihnen auf einem Anrufbeantworter verwendete Parole „Ruhm und Ehre der Waffen-SS“ sei nicht mit dem Original („Unsere Ehre heißt Treue“ bzw. „Blut und Ehre“) verwechselbar und deshalb kein verbotenes „nationalsozialistisches Kennzeichen“ im Sinne des § 86a StGB. „Nationalsozialistisch klingende“ Parolen seien nicht strafbar. (Az.: 3StR 60/05)

Dresdner Bombenleger verurteilt: Zu zwölf Jahren Haft verurteilt das LG Dresden einen 64-Jährigen, der am 6.6.2003 eine Bombe in einem Koffer auf dem Dresdner Bahnhof platziert hatte, um die Deutsche Bank zu erpressen. Der Angeklagte insistierte bis zum Schluss, dass die Bombe nicht scharf gewesen sei.

31.07.: **„Gendreck weg“:** Unter diesem Motto versuchen 300 UmweltaktivistInnen eine „Feldbefreiung“. Sie wollen den Monsanto-Genmais auf dem Feld eines Großbauern in Hohenstein (Brandenburg) ausreißen. Dies gelingt nur ansatzweise, weil sich ein Aufgebot von 280 PolizistInnen samt Reiter- und Hundestaffel in den Weg stellt. 58 Demonstrierende werden festgenommen.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Die gebräuchliche Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Räumen ist eng verbunden mit dem bürgerlichen Gesellschaftsmodell, in dem das Eigentum als das Fundament des freien Bürgers gilt. Wie der Bürger des frühen 19. Jahrhunderts mit seinem Eigentum (seinem Betrieb, seinem Haus, seiner Frau und seinen Kindern ...) umgeht, darin soll der Staat sich nicht oder nur sehr allgemein einmischen. Erst diese ökonomisch-soziale Selbstständigkeit ermöglichte es dem Bürger, mit Seinesgleichen zusammenzuwirken und die alle betreffenden Fragen zu regeln. Das soll in der „Öffentlichkeit“ geschehen. Die unterschiedlichen Regulierungen öffentlicher und privater Räume, einschließlich unterschiedlicher Eingriffsvoraussetzungen für staatliches Handeln, erklären sich aus diesem Modell. Während das Fundament bürgerlicher Existenz besonders gegenüber staatlicher Bevormundung geschützt werden muss, eröffnet die öffentliche Sphäre einen staatlichen Interventionen eher offenstehenden Raum. Historisch reguliert und kontrolliert der Staat den öffentlichen Raum da, wo er sich und die Grundfesten der bürgerlichen Gesellschaft in Gefahr sieht. Das galt quasi traditionell für alle Lebensformen, die Wohlanständigkeit und Arbeitsethik in Frage stellen – die Armen, die Bettler und Tagelöhner haben in der bürgerlichen Öffentlichkeit keinen Platz. Zensur, Vereinigungs-, Versammlungs- und Demonstrationsverbote, die Bspitzelung zunächst bürgerlicher, dann sozialdemokratischer Aktivitäten bis zur Anwendung politischen Strafrechts sind die Elemente staatlicher Regulierung der Öffentlichkeit im 19. Jahrhundert.

Heute ist das bürgerliche Sozial- und Gesellschaftsmodell mehr denn je Ideologie: Die neoliberale Konjunktur ist gerade nicht damit verbunden, dass die Privatheit des bürgerlichen Individuums wieder mehr geschützt würde; man denke an den „großen Lauschangriff“, die Massenüberwachung der Telekommunikation, die (erneute) Stärkung der Geheimdienste. Und die Öffentlichkeit hat sich nach einer kurzen Phase der Liberalisierung zum Kontrollraum par excellence entwickelt ...

Wehrheim, Jan: *Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung*, Opladen 2002

Wehrheim, Jan: *Städte im Blickpunkt Innerer Sicherheit*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* 54. Jg., 2004, H. 44, S. 21-27

Wehrheim gibt in seiner Dissertation einen Überblick über die gegenwärtigen Regulierungen des öffentlichen Raum. Als „Mechanismen des Überwachens und Ausschließens in den Städten“ werden die Tendenzen zur Verrechtlichung und Privatisierung des Raumes sowie der Einsatz privater Sicherheitsdienste und deren Zusammenarbeit mit der Polizei vorgestellt. Zu den Instrumenten der Kontrolle gehören die Videoüberwachung und andere optische Überwachungssysteme. Schließlich weist der Autor auf architektonische, gestalterische oder ästhetische Modifikationen des Raumes, die dem Ausschluss bestimmter Gruppen oder Verhaltensweisen dienen sollen. Hierzu zähle die Idee, Häuser oder Wohnquartiere so zu planen, dass „verteidigungsfähige“ und damit sichere Räume entstehen; hierzu zählt die Gestaltung von Parkbänken, auf denen man nicht liegen kann, oder von Beetumfassungen, auf die man sich nicht setzen kann; und hierzu zählt die enge Verknüpfung von Sicherheit mit Sauberkeit.

Unter der Überschrift „Archipele der Sicherheit“ werden dann exemplarische Stadträume vorgestellt, in denen die neuen Kontrollregime des öffentlichen Raumes besonders deutlich werden: Einkaufszentren (Shopping Malls), Bahnhöfe und öffentlicher Nahverkehr, Gebiete innerstädtischer Wirtschaftsförderung (Business Improvement Districts), städtische Parks und Plätze und schließlich nach außen abgeschlossene Wohnareale (Gated Communities). Zum Teil zieht Wehrheim Beispiele aus Deutschland heran, etwa das Oberhausener CentrO oder das 3-S-Programm der Bahn; häufig wählt er Beispiele aus England und den USA, vor allem, um deutlich zu machen, wohin die Entwicklung der modernen Stadt geht.

Die Kommerzialisierung und Privatisierung des öffentlichen Stadtraumes wird begleitet von der Übersetzung sozialer Fragen in solche der Sicherheit, die wiederum stadträumlichen Niederschlag finden. Derart entstehe eine neue Stadtgeografie, die durch die Mechanismen der Ausgrenzung und Ausschließung bestimmt wird. „Mit der sozialen und kulturellen Homogenisierung einzelner Räume als Folge sicherheitstechnisch überhöhter Segregation“, so Wehrheim in dem angegebenen

Aufsatz, „wird die Möglichkeit unterminiert, in der Großstadt Toleranz und zivilisierten Umgang mit Differenz täglich zu erlernen.“

Ronneberger, Klaus; Lanz, Stephan; Jahn, Walter: *Die Stadt als Beute*, Bonn 1999

Ronneberger, Klaus: *Die neoliberale Stadt. Von der Daseinsfürsorge zum Urban Management*, in: *Fantômas 2005*, H. 7, S. 20-23

Das Kapitel über „Law and Order in den Städten“ wird in diesem Band als ein Element des städtischen Wandels vorgestellt. Die Städte, so die Autoren, wandeln sich zu Erlebnislandschaften, in denen die Gewinnerwartungen von privaten Investoren realisiert werden sollen. Der städtische Sicherheitskomplex – der vom Einsatz des Bundesgrenzschutzes über das 3-S-Programm bis zu Präventionsräten reicht – ist ein Aspekt zur Absicherung der „neofeudalen Stadt“, in der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, verschiedene städtische Räume mit unterschiedlichen (Sicherheits-)Standards zugewiesen werden.

In seinem kurzen Fantômas-Beitrag hat Ronneberger jüngst die Konturen der „neoliberalen Stadt“ nochmals zusammenfassend dargestellt. In diesem Modell werde die „Restrukturierung des öffentlichen Raumes“ verbunden mit „neuen Machttechnologien“, die darauf abzielten, „soziale Risiken zu individualisieren, vormalige Schutzrechte abzubauen und die Menschen der Selbstregulation zu überantworten“. Das Programm „Soziale Stadt“ sei in diesem Kontext zu verstehen, weil es auf ein „Regime des Selbst“ abziele, das viele Betroffene als neue Zumutung erlebten. Allerdings, so der Autor, gebe es kein Zurück zur alten Solidargemeinschaft, vielmehr sei die Frage: „wo sind die Bruchstellen der neoliberalen Alltäglichkeit und welche Formen sozialer Kollektivität artikulieren sich im öffentlichen Raum?“.

Birenheide, Almut; Legnaro, Aldo: *Shopping im Hochsicherheitstrakt? – Sicherheitsstrategien verschiedenartiger Konsumlandschaften*, in: *Kriminologisches Journal* 35. Jg., 2003, H. 1, S. 3-16

Der Aufsatz thematisiert das Verhältnis von neuen Shopping Malls und alten innerstädtischen Einkaufsstraßen. Beide, so wird festgestellt, stehen in einem Austauschverhältnis: in der Kunstwelt der Einkaufszentren werde versucht, die Buntheit, die Lebendigkeit städtischen Lebens zu inszenieren. Andererseits sei den Geschäftsleuten in den Innenstädten daran gelegen, im räumlichen Vorfeld ihrer Läden, jene konsumfreudige Atmosphäre zu schaffen, die die Zentren mit den Mitteln des Hausrechts

leicht gewährleisten können. Diese Strategie führe zur „sozialen Säuberung“ des innerstädtischen öffentlichen Raumes.

Beste, Hubert: *Morphologie der Macht. Urbane „Sicherheit“ und die Profitorientierung sozialer Kontrolle, Opladen 2000*

Krasmann, Susanne; de Marinis, Pablo: *Machtintervention im urbanen Raum, in: Kriminologisches Journal 29. Jg., 1997, H. 3, S. 162-185*

Auf die umfängliche Untersuchung der städtischen Sicherheitsstrategien in Frankfurt am Main haben wir bereits in einer früheren Ausgabe hingewiesen (Bürgerrechte & Polizei/CILIP 68 (1/2001), S. 104 f.). Krasmann und de Marinis entwickeln anhand der Interventionen, mit denen Mitte der 90er Jahre im Hamburger Stadtteil St. Georg gegen die Drogenszene vorgegangen wurde, die Konturen des neuen städtischen Kontrollarrangements, in dem „die Konstruktion von gefährlichen Klassen ... simultan (erfolgt) mit der Konstruktion von gefährlichen Zonen“.

Hecker, Wolfgang: *Gemeinde als Ordnungsraum: Kommunale Satzungen und die Verdrängung von Randgruppen, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): Verpolizeilichung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 2002, S. 86-98*

Der Beitrag gibt einen Überblick über die Versuche, durch lokales Recht, „Ordnung“ im öffentlichen Raum herzustellen. Im Vordergrund stehen dabei zum einen die Versuche, über Nutzungsordnungen oder Satzungen generell das Betteln zu untersagen oder den Alkoholenuss außerhalb zugelassener Flächen unter Strafe zu stellen. Hecker skizziert den Stand der Rechtsprechung (und die Versuche der Gemeinden, ihre Ziele auf anderen Wegen durchzusetzen). Zum anderen verweist er auf die Zunahme von Aufenthaltsverboten, die insbesondere zur Bekämpfung „offener Drogenszenen“ ausgesprochen würden.

Schäfer, Dieter: *Die Rolle des BGS bei der Bekämpfung von Straßenkriminalität und großstädtischer Verwahrlosung, in: Polizei – heute 30. Jg., 2001, H. 3, S. 87-94*

Der Beitrag gibt am Beispiel des Rhein-Neckar-Gebietes einen Überblick über die „Sicherheitspartnerschaft“ zwischen dem Bundesgrenzschutz und den Polizeien in Mannheim (Baden-Württemberg), Ludwigshafen (Rheinland-Pfalz) und dem Kreis Bergstraße (Hessen). Die seit 1999 bestehende Zusammenarbeit ist demnach vor allem auf die Deliktsbereiche „Straßen- und Betäubungsmittelkriminalität“ und „Tageswohneinbruch“ bezogen. Ihr Ziel sei, Bekämpfungsstrategien abzustimmen,

die Delikte gezielt zu bekämpfen und zu reduzieren. Durch das gemeinsame Vorgehen solle „die Verdrängung in den jeweils anderen Zuständigkeitsbereich nach Möglichkeit verhindert, zumindest aber durch Gegenmaßnahmen aufgefangen werden“. Der Erfolg der Partnerschaft wird durch sinkende Deliktszahlen nachzuweisen gesucht (allerdings sanken die erfassten Delikte auch schon vor 1999, und sie sanken zur selben Zeit auch in anderen Gebieten). Positive Ergebnisse seien abhängig von „kontinuierlich hohem Kontrolldruck“: „Jeder Tag in Haft (oder Therapie) reduziert Tatgelegenheiten oder Fallzahlen der Straßenkriminalität.“ Die Rolle des BGS bestehe darin, den Länderpolizeien „durch eigenständige Kontrollmaßnahmen den Rücken über die Einfallstore Bahnhöfe“ freizuhalten und „durch Überwachungsmaßnahmen an Brennpunkten“ die territorial zuständigen Partner zu unterstützen.

Frommer, Hartmut; Kimmelzwinger, Walter: *Sicherheitspakt für die Stadt Nürnberg und Aktion Saubere Stadt*, in: *Die Kriminalprävention* 5. Jg., 2001, H. 3, S. 91-96 und H. 4, S. 134-136

Exemplarisch für die seit Mitte der 90er Jahre in der gesamten Republik entstandenen lokalen Kooperationsformen zwischen staatlicher Polizei und städtischer Verwaltung kann diese Selbstdarstellung des Nürnberger „Sicherheitspaktes“ stehen. Die Regulierung des öffentlichen Raumes ist nur ein Element des Nürnberger Sicherheitsarrangements, dessen Spektrum von der polizeilichen Zuführung von Schulschwänzern über die Bekämpfung des Ladendiebstahls bis zur Überwachung des Gebrauchtwagenhandels reicht. Im Ordnungswidrigkeitenrecht wird „ein effektives und effizientes Instrument zur Unterbindung und Verfolgung vor-krimineller Delinquenz“ gesehen. Zur Kontrolle des öffentlichen Raumes wurden „Fuß- und Fahrradstreifenkonzepte“ entwickelt, um „Parks und Grünanlagen“ zu erreichen; für die „anlassunabhängige Bestreifung von Örtlichkeiten“ wird die Sicherheitswacht eingesetzt. Im Rahmen der „Aktion Saubere Stadt“ werden neben der Stadtreinigung mit BürgerInnenbeteiligung die „konsequente Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten“, die Ordnungspartnerschaft am Hauptbahnhof, die „freundliche und hellere“ Gestaltung einer Fußgängerpassage, die Intensivierung der Graffiti-Bekämpfung sowie das „Burgwächter-Projekt“ aufgelistet. Bei diesem werde „auf originelle Weise versucht, die ‚Besetzung‘ eines bei den jungen Leuten sehr beliebten Platzes in der Altstadt zum Schutze der Nachtruhe um Mitternacht zu beenden“.

(sämtlich: Norbert Pütter)

Coleman, Roy: *Reclaiming the Streets. Surveillance, social control and the city, Cullompton (Willan Publishing) 2004, 278 S., 30,- GBP*

Die Straßen zurückerobern wollen nicht nur Ex-General Jörg Schönbohm und seine deutschen Innenministerkollegen. Auch in Großbritannien werden Diskussionen über Nutzungskonflikte und die Kontrolle öffentlichen Raums unter dem Motto „Reclaiming the Streets“ geführt. Feindbild in diesem Kreuzzug sind die Yobs, die – glaubt man der Koalition der angeblich Anständigen – mit ihrem rowdyhaften Auftreten die Innenstädte in Besitz genommen haben. Zu den Favoriten im Arsenal zur Rettung der britischen Zivilisation vor der Yob Culture gehören Anti-Social Behaviour Orders und die Closed-Circuit Television (CCTV) genannte Videoüberwachung.

Nach dem Kontext des Aufstiegs und den materiellen Ergebnissen der massenhaften Videoüberwachung britischer Städte fragt Roy Coleman, Kriminologe an der University of Liverpool, in seinem Buch „Reclaiming the Streets“. Die Fallstudie, die als Beitrag zu trans-lokalen Debatten über die Natur des unternehmerischen Urbanismus und seinen Implikationen für die Regierung und Kontrolle von Raum gedacht ist, widmet sich der Situation in Colemans Heimat Liverpool. Seit 1994 wurden dort 5,2 Millionen Pfund öffentliche Gelder für die Installation von mehr als 240 Kameras ausgegeben, die heute die Straßen der Hafenstadt überwachen. Deutlich distanziert sich Coleman von der dominanten medialen und politischen Diskussion über die kriminalpräventive Wirkung von CCTV. Er fragt stattdessen, wer die Definitionsmacht über Zweck und Nutzung der Kameras hat, welches Verhalten von den Überwachern zensiert und welches gefördert und legitimiert wird.

Mit einer erfrischenden Kritik an der Ignoranz postmoderner Theorien sozialer Kontrolle für staatliche Zwangsgewalt knüpft seine Analyse an regulationstheoretische Traditionen an, die Staatlichkeit nicht als statisches, monolithisches Phänomen begreifen, sondern als Set von Praktiken und Prozessen sozialer Kräfte. Methodisch bedient sich Colemans Untersuchung einer Soziologie von unten, deren Objekt die formellen und informellen Eliten der Stadt sind. Durch Interviews mit Vertretern von Stadtverwaltung, Polizei, Stadtmarketingagenturen und privaten Sicherheitsdiensten, durch teilnehmende Beobachtung von deren Arbeitstreffen und durch Dokumentenanalyse verschafft er sich Zugang zu den Trägern der Definitionsmacht, ihren Diskursen und Praktiken.

Coleman zeigt, dass das in public-private partnership betriebene Kameranetz Kristallisationspunkt neuer Machtallianzen ist, in dem sich

die hegemoniale Vision einer „Renaissance“ der Hafenstadt (die 2008 Europäische Kulturhauptstadt wird) mit Strategien exklusiver Sozialkontrolle trifft, deren bevorzugtes Ziel Obdachlose, der informelle Straßenhandel und Jugendliche sind. Somit spielt die Videoüberwachung eine entscheidende Rolle in der Transformation souveräner Raumkontrolle und der Konstitution von neoliberaler Staatlichkeit auf lokaler Ebene. Durch einen Exkurs in die Geschichte Liverpools wird allerdings deutlich, dass Konflikte um die Nutzung von Straßenland und die Kontrolle „widerspenstiger“ Gruppen seit dem 19. Jahrhundert ein wesentliches Merkmal der Stadtentwicklung sind. Skeptisch bleibt Coleman daher gegenüber theoretischen Paradigmenwechseln in der Kriminologie und warnt vor einem naiven Glauben an vermeintlich sanftere und ideologiefreie Formen von risiko-orientierter Kriminalitätskontrolle. Auch in einer Ära technisierten und hybriden Polizierens, schlussfolgert er, behalten Diskurse moralischer Unterwerfung und disziplinierende Härte eine Schlüsselrolle. Somit müsse Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zumindest im angelsächsischen Kontext als zentrales Element von Strategien verstanden werden, die Schattenseiten neoliberaler Modernisierung durch selektive Überwachung und Ausgrenzung zu maskieren und auszublenden. Dass die praktische Umsetzung solcher Strategien angesichts von Elitenkonflikten und Managementproblemen nicht reibungslos funktioniert, sondern mit zahlreichen Widersprüchen behaftet ist, unterschlägt Coleman dabei nicht.

Als belesene und empirisch fundierte Kritik sowohl des offiziellen Bildes von Videoüberwachung als Instrument der „Kriminalitätsbekämpfung“ als auch ihrer akademischen Deutungen sei „Reclaiming the Streets“ als provozierende und lehrreiche Lektüre all jenen empfohlen, deren Interesse dem Wandel von Kontrollarbeit, Stadt und Staatlichkeit gilt. Was fehlt – aber vielleicht Colemans nächstes Projekt ist – ist die Analyse der Erfahrungen und Strategien der Marginalisierten und Kritiker sowie ihres Potentials, Sand im Getriebe zu sein.

(Eric Töpfer)

Sonstige Neuerscheinungen

Förderkreis Polizeihistorische Sammlung Berlin e.V. (Hg.): *Berliner Kriminalpolizei von 1945 bis zur Gegenwart, Berlin (Selbstverlag) 2005, 336 S., 19,80 EUR*

Beim ersten Durchblättern verblüfft der Blick in die Autorenliste, denn einer der dort verzeichneten ist bereits 1999 verstorben. Aufklärung hierüber verschafft das Vorwort: Seit 1998, nachdem ein Buch über die Berliner Schutzpolizei erschienen war (vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 60 (2/1998), S. 97 f.), wurde an dem Folgeband gewerkelt. Schon in Titel und Aufmachung soll es bewusst an seinen Vorgänger anschließen, auch wenn Herausgeber und Verlag unterdessen gewechselt haben. Sieben Jahre Vorbereitungs- und Produktionszeit. Da hätte man mehr erwarten können.

Bereits beim Lektorat beginnt das Problem: Da werden polizeiliche Kürzel z.T. in unterschiedlicher Schreibweise verwendet und Namen falsch geschrieben (so wird etwa aus dem ehemaligen RAF-Mitglied Rolf Heißler ein Rolf Heister oder aus dem 1974 ermordeten V-Mann des Verfassungsschutzes Ulrich Schmücker ein Ulrich Schmöcker). Da doppelten sich Informationen in völlig unnötiger Weise, wobei es einigen Artikeln durchaus gut getan hätte, hätte man sie zu einem einzigen zusammengefasst (etwa jenen über Sexual- und Kinderschutzdelikte (S. 85-109) oder über die Bekämpfung des Zigarettenschmuggels und vietnamesischer Bandenkriminalität (S. 269-283)). Weiterhin fällt auf, dass es den Herausgebern bedauerlicherweise offenbar an eigenen Vorstellungen und somit an klaren Vorgaben für ihre AutorInnen fehlte. Während einige Verfasser durchaus interessante und informative Texte beisteuerten, z.B. zur Rechtsmedizin (S. 123 ff.), ergehen sich andere lediglich in ihren nostalgischen Erinnerungen über Auslandseinsätze (S. 141 ff., S. 217 ff.) oder überfrachten ihren Artikel gnadenlos mit wissenschaftlichen Erläuterungen, die für NormalleserInnen überwiegend unverständlich und damit überflüssig bleiben (S. 153 ff.). Weniger wäre da mehr gewesen.

Zweifellos am interessantesten sind jene Teile in den einzelnen Artikeln, die sich mit den Weisungskompetenzen der alliierten Siegermächte an die Berliner Polizei befassen. Dass das sowjetische „Brudervolk“ über das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) bis zum Zusammenbruch der DDR zumindest indirekt in deren Polizei hineinregierte, gilt heute als Binsenweisheit. Doch wer weiß schon, dass in West-Berlin

polizeiliche Dienstausschreibung bis zur deutsch-deutschen Wiedervereinigung noch die Unterschrift der westalliierten Stadtkommandanten tragen mussten (S. 174) oder die direkte Befehlsgewalt alliierter Offiziere gegenüber jedem einzelnen Polizeibeamten bis zu deren Abzug im Jahre 1994 galt (S. 17). Leider muss man sich solche Informationen mühsam zusammenklauben. Im entsprechenden Kapitel (S. 47-51) sucht man sie vergebens.

Den zweiten wichtigen Teil des Buches bilden all jene Artikel, die sich mit Aufbau, Ausbildung, Arbeit und technischer Ausrüstung der Ostberliner Kripo und ihrem Verhältnis zu den Westberliner Kollegen befassen. Hier war Vieles in der Form bislang allenfalls polizeilichen Insidern bekannt.

Alles in allem ist hier ein Buch mit Höhen und Tiefen entstanden, wobei die Tiefen leider überwiegen. Als Ermittlungen in Sachen Berliner Kripo ist die Aufklärung damit nicht wirklich gelungen.
(Otto Diederichs)

Reemtsma, Jan Philipp: *Folter im Rechtsstaat? Hamburg (Hamburger Edition) 2005, 151 S., 12,- EUR*

Mit dem vorliegenden engagierten Plädoyer gegen jede Folter wird die Debatte ebenso wenig zu Ende sein, wie sie mit dem Fall Daschner begann. Es ist eines der Verdienste Reemtsmas, dass er die jüngeren Zeitgenossen an die Überlegungen Ernst Albrechts angesichts des Terrorismus der 70er Jahre erinnert und dass er die rechtstheoretischen und verfassungsrechtlichen Diskussionen beleuchtet, die die Frankfurter Folterdrohung rechtsstaatlich legitimier(t)en. Jenseits aller Auseinandersetzung im juristischen Detail kommt es dem Autor darauf an, die Richtung (oder den Zweck) der Debatte deutlich zu machen: Es geht, so Reemtsma, um die längerfristige Veränderung des „Rechtsgeschmacks“, der öffentlichen Sensibilität. Dass Grausamkeiten im Namen des Rechts (Folter) als Unrecht, als unzulässig empfunden wurden – erst aus diesem Empfinden sei der moderne Rechtsstaat entstanden.

Man kann den Text als den Versuch lesen, zwingende Gründe für die Ächtung der Folter zu finden. Reemtsma will sich nicht mit den „Evidenzanmutungen“ zufrieden geben, die er sowohl bei den Albrechtschen (vermeintlichen) Gedankenspielen wie auch bei der Botschaft von „Dirty Harry“ diagnostiziert. Aber auch seine Auseinandersetzung mit der juristischen Argumentation führt nicht weiter. Zunächst wird Winfried Bruggers Radikalisierung nachgezeichnet; während er 1996 argumentier-

te, der Staat dürfe in bestimmten Fällen foltern, argumentiert er seit 2000, in derartigen Fällen müsse der Staat foltern. Durch acht Kriterien definiert Brugger die Konstellation, in denen die Folter rechtsstaatlich geboten sei (S. 49). Demnach, so Reemtsma zutreffend, geht es bei der Zulässigkeit der Folter um einen Konflikt im Rahmen des Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) – vereinfacht: muss der Staat einen Menschen foltern, um das Leben eines anderen retten zu können? Brugger bejaht diese Frage und plädiert damit bewusst für die „Änderung unserer Rechtskultur“ (S. 50).

Dass Brugger in der Welt der Rechtsgelehrten nicht allein steht, erfahren die LeserInnen in den nachfolgenden Kapiteln, in denen vor allem die neue Kommentierung von Art. 1 Abs. 1 GG im „Maunz/Düring“ einer kritischen Würdigung unterzogen wird. Reemtsma weist überzeugend nach, dass der Kommentar von Matthias Herdegen die Tür zur Relativierung der Menschenwürde öffnet, weil er die Ächtung der Folter an einen „traditionellen Konsens“ binde, der in konkreten Szenarien schnell zerbreche (S. 70 f.). Folgt man dieser Herdegenschen Logik, dann dürfte es nur noch eine Frage der Zeit (der Ereignisse) sein, bis die Affektlage der Öffentlichkeit so weit gediehen ist, dass die Folter rechtsstaatlich begründet werden kann.

Die Antwort auf seine Frage findet Reemtsma nicht in den juristischen Diskursen. Sie, so seine Diagnose, folgen dem moralischem Empfinden und weisen ihm zugleich die Richtung. Es sind vielmehr ganz praktische Gründe, die seiner Ansicht nach die Ächtung der Folter zwingend machen: Erstens bleibe in allen Szenarien die Gefahr des Irrtums. Damit aber wäre die Garantie dahin, dass rechtstreue BürgerInnen niemals gefoltert werden, vielmehr müsse jeder „gewärtigen, möglicherweise (irrtümlich) der Folter unterworfen zu werden“ (S. 117 f.). Auch müsse entschieden werden, ab wann (bei welchem Verdachtsgrad) gefoltert werden dürfe. Zweitens müsse Klarheit darüber bestehen, mit welchen Mitteln gefoltert, welche Art von Qualen erzeugt werden dürften. Wer die Folter wolle, so Reemtsma müsse im „Geiste unserer Rechtskultur“ eine „öffentliche Debatte über die Effektivität und Grenzen von Foltermethoden ... fordern“ (S. 120). Wer sich eine solche Debatte vorstellt, dem/der wird die Realität von Folter und die Verwüstungen, die sie beim Folteropfer und der folternden Gesellschaft anrichtet, deutlicher werden als jede kluge Abhandlung über Grundrechts-Kollisionen.

(Norbert Pütter)

Summaries

Reclaim the streets – an introduction

by Heiner Busch and Norbert Pütter

A square, street or a city district are only “public” if everybody has access to and equal freedom from surveillance in them. The reality of our cities is increasingly distancing itself from this conception: private appropriation and state regulations are ousting all those from public spaces who interfere with the business of consumerism. At the same time, the public space is increasingly becoming an operational area for the police, supported by more or less privatised security services. The accompanying ideology is expressed in discussions on ‘broken windows’ and on a threatened ‘sense of security’.

Police operational powers in public spaces

by Martina Kant and Fredrik Roggan

Police powers to control public spaces have been significantly increased last decade. Whereas before, police operated on grounds of generally worded police regulations, most *Länder* have now introduced specific norms on intervention relating to video surveillance, identity checks, powers to ban persons from public places (control orders), arbitrary stop and search (*Schleierfahndung*) and the establishment of control posts. The strategy behind these new powers is aimed at driving out unwanted groups such as the homeless, drug addicts or punks.

The treatment of marginalised groups in German cities

by Titus Simon

Those who are poor and also look it should not disturb the cityscape. This motto is applied in many German cities. In the attempt to dispel marginalised groups such as homeless people, drug addicts, punks and vagrants from the inner cities, municipalities are using police regulations and newly introduced powers in police laws as legal backbones. The eviction of their clientele is also putting social workers under pressure.

District management and local security politics

by Volker Eick

Stabilise run-down districts and activate its population – these are the well sounding aims of Berlin's district management policy. It involves a new local security politics that subjugates the long-term unemployed to a new politics of exclusion.

Police and informal youth hang-outs

by Norbert Pütter

During the 1990s, a junction in Frankfurt-Sossenheim developed into a hang-out spot for youth. The youngsters' behaviour led to complaints by local residents. City council and police reacted. The conflict is exemplary for the extent to which police measures against disruptive youth can go.

Ordnungsamt patrols in Berlin

by Roland Otte

In September 2004, the first field staff of the municipal *Ordnungsamt* (civic compliance office with policing functions) assumed their duties. This was preceded by a lengthy debate on competencies and possible armament of the neighbourhood patrols. To citizens it remains unclear which powers these guardians of order, who are not part of the regular police force, actually have.

CCTV surveillance in France

by Eric Töpfer and Frank Helten

At the end of the 1980s, France saw a development which – similar to Great Britain – introduced video surveillance in city spaces as a norm rather than the exception. With the example of the city of Lyon it is shown that those targeted by surveillance are particularly youth from the *banlieues* (poor suburbs).

Police giving directions in Swiss cities

by Viktor Györffy

The concept is not new, but it currently appears to be escalating: a number of Swiss cities is busily providing police with control order powers. The city of Bern, where police has been able to pass so-called banning

orders (*Wegweisungsverfügungen*) for several years now, is an example of this development.

Cross-border cooperation of EU police forces

by Mark Holzberger

There are currently various initiatives aiming at intensifying cross-border police cooperation within the EU. Whereas the Commission, in a proposal for a Council Decision, formulates this aim rather generally, the various bi-lateral agreements as well as the Treaty of Prüm (“Schengen-III”), recently signed by seven Member States, contain detailed proposals for cross-border cooperation.

Britain after the bombings

by Ben Hayes

In the wake of the bombings and attempted attacks on the London transport network in July the UK government announced a developing raft of proposals. At the heart of the proposals is a planned new offence of “indirect incitement” and a number of new powers to take action against those “condoning, glorifying or justifying” acts of terrorism. The plans have been roundly condemned by Muslim organisations and civil liberties groups.

Deadly police shots 2004

by Otto Diederichs

Ten people have died as a result of police using fire arms in Germany last year.