

Bürgerrechte & Polizei

180p 88
Nr. 1/2007

Prävention und ihre Abgründe

Auslieferung unter Kopf
Wahlrecht zur Zukunft der Bundeswehr
Ein schweizerisches Terrorabwehrverfahren

Impressum

Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Träger des Werner-Holtfort-Preises 2005

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

Umschlaggestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Umschlagbild: Foto · Bildquellennachweis: Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (www.polizei-beratung.de)

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin

Berlin, April 2007

Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse: Persönlich haftende GesellschafterInnen:

Heiner Busch, freiberuflicher Journalist, Berlin; Albrecht Funk, Adjunct Professor,

University of Pittsburgh, Pittsburgh (PA), USA; Martina Kant, Referentin der

Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Berlin; Udo Kauß, Rechtsanwalt, Frei-

burg; Wolf-Dieter Narr, em. Professor, Berlin; Falco Werkentin, Stellvertretender Landesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes Berlin, Berlin

Vertrieb: Verlag CILIP c/o FU Berlin · Malteserstraße. 74-100 · 12249 Berlin

Tel.: +49 (0)30 838-70462 · Fax: +49 (0)30 775 10 73

E-Mail: vertrieb@cilip.de · WWW: <http://www.cilip.de>

Zuschriften an die Redaktion bitte an: info@cilip.de

Bankverbindung: Verlag CILIP · Bank für Sozialwirtschaft · BLZ 100 205 00

Konto-Nr. 3076800 · IBAN: DE81 1002 0500 0003 0768 00

SWIFT- / BIC-Code: BFSWDE31BER

Preise

Personen: Einzelpreis: 7,50 Euro · Jahresabo (3 Hefte): 19,50 Euro

Institutionen: Einzelpreis: 11,50 Euro · Jahresabo: 34,50 Euro

Jahresabo zum Soli-Preis: 25,- Euro · Großer Soli-Preis: 50,- Euro

Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto für Jahresabo: 4,50 Euro

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

ISSN 0932-5409

Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 86 (1/2007)

Alle Rechte bei den AutorInnen

Inhalt

Prävention und ihre Abgründe

- | | |
|--|---|
| <p>3 Prävention – eine populäre
Überzeugung
<i>Norbert Pütter</i></p> <p>16 Risiko- und
Sicherheitsmanagement:
neue Sicherheitslogik
<i>Albrecht Funk</i></p> <p>25 Terrorismusprävention
und ihre Resultate
<i>Stefan Waterkamp
und Mark Eidam</i></p> <p>34 Kriminalpräventive
Öffentlichkeitsarbeit
<i>Hanna Noesselt</i></p> <p>41 Polizei und
kommunale Prävention
<i>Norbert Pütter</i></p> | <p><i>Außerhalb des
Schwerpunkts</i></p> <p>55 Das Weißbuch zur Zukunft
der Bundeswehr
<i>Wolf-Dieter Narr</i></p> <p>61 Auslieferung contra Asyl
<i>Jutta Hermanns</i></p> <p>71 Ein schweizerisches
Terrorismungsverfahren
<i>Heiner Busch</i></p> <p><i>Rubriken</i></p> <p>78 Inland aktuell</p> <p>82 Meldungen aus Europa</p> <p>86 Chronologie</p> <p>94 Literatur & Aus dem Netz</p> <p>109 Summaries</p> <p>112 MitarbeiterInnen dieser
Ausgabe</p> |
|--|---|

Redaktionsmitteilung

Liebe LeserInnen, das Titelbild dieser Zeitschrift zeigt nicht etwa einen ihrer Redakteure, wie er kurz vor Abschluss des Heftes depressiv zu werden droht. Es handelt sich vielmehr um eines der vielen Fotos, die das „Programm Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder“ (ProPK) auf seiner Homepage (www.polizei-beratung.de) zum kostenlosen Herunterladen anbietet, wofür wir hiermit herzlich danken. Eingeladen zum Download sind insbesondere Medienschaffende und andere Multiplikatoren, die damit die polizeiliche Präventionsidee weitervermitteln sollen. „Drogen“ lautet der Titel dieses Bildes, und „die sind gefährlich“ seine Botschaft. Die Biederkeit und Moralinsäure der angebotenen Warnungen dürfte dafür sorgen, dass sie selbst vermittelt über Dritte kaum das angestrebte Publikum erreichen.

Die Präventionsgedanke hatte im vergangenen Jahrzehnt erneut Konjunktur. Lokale Präventionsräte wurden aufgebaut, polizeiliche PräventionsspezialistInnen wurden berufen. Die Idee genießt in der Öffentlichkeit vor allem deshalb ein großes Wohlwollen, weil „vorbeugen besser als bohren“ ist und Prävention nach Sozialarbeit und damit freundlicher klingt als Repression und Strafrecht.

Selbst in der kommunalen Kriminalprävention gehören Kontrolle, Überwachung, Vertreibung von Unerwünschten und zuweilen „konsequentes Durchgreifen“ zum Repertoire. Der repressive Charakter von Prävention wird spätestens bei den Auswüchsen der Terrorismusprävention deutlich.

Mit dem Thema der „internationalen Terrorismusbekämpfung“ wird sich Bürgerrechte & Polizei/CILIP auch im Schwerpunkt der nächsten Ausgabe befassen. Dabei wird es nicht nur um die polizeilichen und geheimdienstlichen Praktiken gehen, sondern ebenfalls um die Frage, was die diversen Untersuchungsausschüsse auf europäischer und nationaler Ebene darüber herausgefunden haben.

Prävention

Spielarten und Abgründe einer populären Überzeugung

von Norbert Pütter

Kaum eine Idee besitzt so viel unmittelbare Plausibilität: Dass es allemal besser ist, das Kind vor dem sprichwörtlichen Sturz in den Brunnen zu bewahren, statt es mit großem Aufwand bergen zu müssen – wer wollte dem widersprechen? Die Probleme beginnen jenseits dieser Banalität. Denn unklar sind sowohl die genaue Bedeutung von „Prävention“ als auch die Voraussetzungen und Folgen präventiver Praxis.

Im Wortsinne bedeutet „Prävention“ etwas Unerwünschtem zuvor zu kommen, seinen zukünftigen Eintritt zu verhindern oder, wenn es schon nicht gänzlich verhindert werden kann, seine nachteiligen Auswirkungen zu begrenzen. Jenseits dieser allgemeinen strategischen Orientierung gibt es eine bunte Vielfalt verschiedener Präventionsbegriffe, die jeweils für unterschiedliche Spielarten und Kalküle präventiver Interventionen stehen. Eine kleine Übersicht:¹

Erstens: Weit verbreitet ist die Unterscheidung zwischen primärer, sekundärer und tertiärer Prävention. Diese aus der Medizin stammenden Begriffe beziehen sich auf den Zeitpunkt der Intervention.² „Primär“ ist das Handeln dann, wenn es in einer Phase stattfindet, in der noch keinerlei Abweichungen vom definierten Normal- oder Idealzustand sichtbar sind. Prävention soll diese Normalität sichern. Sekundärpräventive Interventionen setzen ein, wenn zwar deutliche Anzeichen für vom Ideal abweichende, nonkonforme Verhaltensweisen erkennbar sind, diese aber noch nicht realisiert wurden. Und als „tertiär“ gelten solche Maßnahmen, die nach der Tat zukünftige erneute Abweichungen verhindern

¹ s.a. Pütter, N.: Polizei und kommunale Kriminalprävention, Frankfurt/M. 2006, S. 77-82

² s. exemplarisch: Kube, E.: Systematische Kriminalprävention, Wiesbaden 1987

sollen. In der Kriminalprävention werden etwa allgemeine Erziehungshilfen (Wertevermittlung ...) als primär-, Strategien der Taterschwerung (Tatgelegenheiten, Entdeckungs- und Bestrafungswahrscheinlichkeit) als sekundär- und Resozialisierungsmaßnahmen als tertiärpräventiv bezeichnet.

Zweitens können präventive Programme nach ihren AdressatInnen unterschieden werden. Im Bereich der Kriminalprävention können sie sich an die potentiellen Opfer krimineller Handlungen wenden (Ratgeber „Wie verhalte ich mich an der Haustür“, Selbstverteidigungskurse etc.), sie können sich an die künftigen TäterInnen richten („Jeder Laddendiebstahl wird zur Anzeige gebracht“) oder sie können auf die Öffentlichkeit insgesamt zielen (wie die zur Zivilcourage aufrufende „Aktion-tu-was“).

Drittens unterscheiden sich Präventionsansätze dadurch, ob sie auf Personen, auf Situationen oder auf Strukturen einwirken wollen. Beratungsangebote, Aufklärungskampagnen, verhaltensorientierte Kurse sind an einzelne Personen adressiert. Auf die Verhinderung von Unsicherheit erzeugenden oder kriminogenen Situationen zielen die Einrichtung von Frauenparkplätzen, die Beleuchtung dunkler Ecken oder Freizeitangebote für Jugendliche. „Strukturelle Prävention“ umfasst dann solche Maßnahmen, die bereits das Entstehen dieser Situationen verhindern wollen: städtebauliche Planungen, Einwirkung auf soziale und sozioökonomische Gegebenheiten.

Viertens ist (Kriminal-)Prävention auf unterschiedliche Bezugsgrößen ausgerichtet. In ihrem Kern ist sie darauf aus, kriminelle Handlungen zu verhindern; dabei kann sie auf einzelne Delikte ausgerichtet sein (von der Kindesmisshandlung bis zur Korruption), sie kann aber auch auf „Kriminalität“ insgesamt zielen. Das Tandem von Kriminalitätsfurcht und gefährdetem Sicherheitsgefühl ist ein weiterer Bezugspunkt kriminalpräventiven Engagements. Unter dieser Perspektive können polizeiliche Präsenz oder die Sauberkeit im öffentlichen Raum auch dann präventiv sinnvoll sein, wenn sie nicht zu weniger Kriminalität, aber zu einem erhöhten Sicherheitsempfinden beitragen. Sofern der kriminalpräventive Ansatz aber auf die Bedingungsfaktoren abweichenden Verhaltens abzielt, können sich seine Interventionen auf allgemeine soziale Sachverhalte beziehen.

Fünftens arbeiten präventive Strategien mit unterschiedlichen Mitteln. Im Hinblick auf den Grad ihrer Verbindlichkeit lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Zur ersten Gruppe zählen alle jene Maßnah-

men, die ein bloßes Angebot darstellen, das die Zielgruppen in Anspruch nehmen oder ignorieren können: die Haustür mit den richtigen Schlössern zu sichern, die Verhaltensregeln in Konfliktsituationen zu beachten, an einem Mitternachtsturnier teilzunehmen etc. Davon zu unterscheiden sind solche Gestaltungen der Umwelt, denen sich alle unterwerfen müssen – indem beispielsweise ein dunkler Platz ausgeleuchtet, die Straßenführung verändert oder eine Pfortnerloge eingerichtet wird. Das präventive Repertoire umfasst aber auch repressive Mittel, d.h. solche Instrumente, die gezielt eingesetzt werden, um durch Kontrolle und Strafandrohung unerwünschtes Verhalten zu verhindern. Das Spektrum reicht von verdeckter und offener Überwachung bis zur gezielten, schnellen und „konsequenten“ Sanktion.

Prävention und Repression – keine Gegensätze

Diese Vielfalt von Präventionsbegriffen und -praktiken gilt nicht allein in der Kriminalpolitik, sondern ebenso etwa in den Bereichen von Gesundheit oder sozialer Arbeit. Für die Fragen der Kriminalprävention kommen zwei Besonderheiten hinzu. Die erste bezieht sich auf den Umstand, dass seit der Mitte des 19. Jahrhunderts das Strafrecht im Wesentlichen durch seine präventive Zielsetzung legitimiert wird: Bestimmte Handlungen müssen demnach deshalb verboten und bestraft werden, damit sie zukünftig nicht wieder begangen werden. Das Strafrecht soll spezialpräventiv auf den einzelnen Delinquenten wirken (also Wiederholungstaten verhindern), und es soll generalpräventiv die Allgemeinheit vom Normbruch abhalten. Beide Wirkungen, so die präventive Strafzwecklehre, sollen nicht nur negativ (durch Strafe), sondern auch positiv (durch Belohnung für konformes Verhalten) erreicht werden können. Die zweite Besonderheit ergibt sich aus dem Umstand, dass man „Prävention“ als die zentrale Kategorie polizeilichen Selbstverständnisses bezeichnen muss. Die originäre Aufgabe der Polizei besteht in der Gefahrenabwehr, d.h. die Polizei soll die Realisierung einer Gefahr verhindern, was zweifellos eine präventive Zielsetzung ist. Indem seit den 80er Jahren die „Vorsorge für die Gefahrenabwehr“ und die „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ zu polizeilichen Aufgaben erklärt wurden, ist der polizeiliche Präventionsauftrag vom engen polizeilichen Gefahrenbegriff befreit worden.

Dieser kursorische Blick auf unterschiedliche Präventionsbegriffe legt einige Schlussfolgerungen nahe: Prävention ist ein vielschichtiger

Begriff. Er taugt nicht zur Beschreibung von Handlungen, weil er weder etwas über den Zeitpunkt, die Reichweite, den Adressaten oder das Mittel der Intervention verrät. Gerade im Hinblick auf die angewendeten Mittel ist Prävention kein Gegenbegriff zur Repression. Vielmehr gehören repressive Maßnahmen zum anerkannten Repertoire präventiver Strategien. Auch die Vorstellung, präventive Antworten seien das Gegenteil von reaktiven, ist nur vordergründig zutreffend. Reaktive Handlungen setzen nach der Tat ein, etwa die Strafverfolgung nach begangener Straftat, aber die präventive Maßnahme entsteht keineswegs aus sich selbst heraus, sondern folgt aus einer Prognose.³ Deshalb bedeutet Prävention allein, dass eine Haltung eingenommen wird, die aufgrund einer Prognose etwas in der Gegenwart unternehmen will, damit das Vorhergesagte nicht eintritt. Reduziert auf eine Haltung, eine bestimmte Perspektive, erlaubt die Präventionsidee, jedes Vorhaben als „Prävention“ zu deklarieren.⁴ Dabei scheint der Präventionsidee – man denke an den Brunnen, in den das Kind nicht fallen soll – „eine Art selbstlegitimierende Kraft“ innezuwohnen.⁵ In der Öffentlichkeit genießt die Präventionsidee große Sympathien, weil mit ihr die Hoffnung auf sanftere und gleichzeitig nachhaltigere Interventionen transportiert wird. Dass Prävention ein wohlfeiles Mittel zur Legitimation von Verbrechen war und ist (von den „Präventiv“-Kriegen bis zur „Rassenhygiene“ und zur Todesstrafe), scheint diesem Vorurteil keinen Abbruch zu tun.

Prävention: Gelegenheiten und Kosten

Auch für die Polizei gilt, dass alle ihre Tätigkeiten als präventive deklariert werden können. Ein Blick auf die Rechtsgrundlagen zeigt: Entweder handelt sie im Rahmen des Polizeirechts, dann geht es um die Aufgaben der Gefahrenabwehr in ihren unterschiedlichen Ausprägungen – das sind per definitionem präventive Tätigkeiten. Wird die Polizei aber strafverfolgend tätig, dann können die präventiven Zweckzuschreibungen des Strafrechtssystems ins Feld geführt werden. Die Strafverfolgung ließe

3 Ziegler, H.: Prävention – Vom Formen der Guten zum Lenken der Freien, in: Widersprüche 2001, H. 79, S. 7-24 (9)

4 Bröckling, U.: Die Macht der Vorbeugung. 16 Thesen zur Prävention, in: Widersprüche 2002, H. 86, S. 39-52 (42f.)

5 Riehle, E.: Von der repressiven zur präventiven Polizei - oder: Die Verpolizeilichung der Prävention, in: Appel, R.; Hummel, D.; Hippe, W. (Hg.): Die neue Sicherheit. Vom Notstand zur Sozialen Kontrolle, Köln 1988, S. 129-139 (129)

sich deshalb problemlos als nur eine Variante innerhalb des umfassenden Präventionsauftrages begreifen, der bei der Polizei liege.⁶

Die Konjunktur, die der Präventionsgedanke auch innerhalb der Polizei in den letzten beiden Jahrzehnten erfahren hat, hat zur Bildung eigener Präventionskommissariate oder zur Einsetzung von Präventionsbeauftragten geführt. PräventionspolizistInnen sollen vor Ort den Kontakt zu den BürgerInnen halten. Sie sollen Verbindungsglied zwischen Gemeinde und Polizei sein. Ihre eigenen Leistungen bestehen in der örtlichen Beratung (etwa die traditionelle kriminalpolizeiliche Beratung zum Einbruchsschutz), in der Weitergabe polizeilichen Expertenwissens (etwa die Informationen aus dem ProPK-Angebot⁷), in der Ausführung polizei-eigener Präventionsprojekte (vom Polizeidinosaurier POLDI bis zur „Wachsamer Nachbar“-Kampagne) und in der Vermittlung von Präventionsbedürfnissen in die Polizeibehörde hinein. Der jüngeren Aufwertung zum Trotz genießt diese Art der spezialisierten Präventionsarbeit innerhalb der Polizeien ein Schattendasein. Sie verfügt über kein klares Tätigkeitsprofil. Da auch hier gilt, dass alles als Prävention deklariert werden kann, ist lokale Beliebigkeit vorprogrammiert.⁸

Folgt man dem zeitlich gestaffelten Präventionsbegriff, so ist die Polizei auf allen Ebenen beteiligt. Ihren Schwerpunkt sieht sie jedoch in Maßnahmen, die als sekundärpräventiv bezeichnet werden können, weil die kriminelle Handlung kurz vor ihrer Realisierung steht bzw. stehen soll. Hier kommen dann die spezifischen polizeilichen Kenntnisse und Mittel zum Einsatz: Jenseits der Informations- und Beratungsangebote zielt die polizeiliche Sekundärprävention darauf ab, die Tatgelegenheiten zu reduzieren, die Entdeckungswahrscheinlichkeit und das Bestrafungsrisiko zu erhöhen. Eine solche Strategie fußt kriminologisch auf dem Rational choice-Ansatz, der von TäterInnen ausgeht, die im Voraus Nutzen (materieller Gewinn, Prestige etc.) und Kosten (technisch-logistischer Aufwand, Freiheitsentzug etc.) einer Straftat bilanzieren und die durch gezielt erhöhte „Kosten“ von der Realisierung der geplanten

6 Schäfer, Herbert (1986): Die Prädominanz der Prävention, in: Goldtammer's Archiv für Strafrecht 1986, S. 48-66

7 s. den Beitrag von Hanna Noesselt in diesem Heft

8 Die entsprechende Kritik des Landesrechnungshofes führte in Nordrhein-Westfalen zu einem Versuch, diese Art polizeilicher Prävention durch den Bezug auf die aus dem polizeilichen Fachwissen fußenden Kernkompetenzen zu begrenzen, s. Gatzke, W.; Jungbluth, Th.: Neuausrichtung polizeilicher Kriminalprävention NRW, in: Kriminalistik 2006, H. 11, S. 651-658.

Tat abgehalten werden können.⁹ Technische Prävention („target hardening“), stadträumliche Arrangements („crime prevention through environmental design“, übersichtliche Räume, Überwachungstechniken), gezielte Kontrollen und uniformierte Präsenz in bestimmten Räumen sind probate Mittel dieser Art polizeilicher und polizeilich angeleiteter Prävention. Der Anteil der Polizei an den Interventionen variiert erheblich: Er reicht von effektivierter Repression durch den Verbund von Polizei, Ordnungsbehörden, Staatsanwaltschaft und Gerichten bis zur Vernetzung mit nicht-staatlichen Akteuren (Sozialverbänden, Wohngesellschaften) und der Aktivierung von Zielgruppen, selbst präventiv aktiv zu werden.

Beide Spielarten der (polizeilichen) Sekundärprävention stehen vor grundlegenden praktischen Problemen. Abgesehen vom begrenzten Erklärungswert des Rational choice-Modells gilt: Sofern es sich um bloße Angebote handelt, liegt die größte Schwierigkeit darin, die Botschaften an die richtige Zielgruppe zu vermitteln. Dieses Schicksal teilt die Kriminalprävention mit der Gesundheitsprävention: Dass ihr jene Gruppen am distanziertesten gegenüberstehen, die „eigentlich“ der präventiven Botschaft am dringendsten bedürften. Die Erfolge der operativen Sekundärprävention sind hingegen von der Gefahr der Verdrängung bedroht. Diese kann nicht nur in der örtlichen Verschiebung von Kriminalität in weniger kontrollierte Räume bestehen, sondern sie kann auch zu einer Eskalation der Deliktsbegehung oder zum Ausweichen auf schwerwiegendere Delikte führen.¹⁰

Prävention als Projekt

Die Präventionsdebatte in der bundesdeutschen Polizei ist in der ersten Hälfte der 70er Jahre massiv durch den damaligen Präsidenten des Bundeskriminalamtes Horst Herold befördert worden. Herolds berühmte Formulierung von der „gesellschaftssanitären Aufgabe der Polizei“ fußte auf der Vorstellung, dass die Polizei durch ihre alltägliche Erfahrung über einen Informationsbestand verfüge, der – würde er nur entspre-

9 Sack, F.: Prävention als staatliches Sicherheitsversprechen – Wandlungen des Gewaltmonopols in Deutschland, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): Verpolizeilichung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 2002, S. 21-65 (37)

10 s. Albrecht, P.-A.: Prävention als problematische Zielbestimmung im Kriminaljustizsystem, in: Deichsel, W.; Kunstreich, T.; Lehne, W. u.a. (Hg.): Kriminalität, Kriminologie und Herrschaft, Pfaffenweiler 1988, S. 29-60 (38)

chend systematisch aufbereitet – der Polizei ein „Erkenntnisprivileg“ verschaffe, das erfolgreiche Prävention zulasse. Herolds Denken war nicht nur von kybernetischen Überzeugungen geprägt (je umfangreicher und aktueller die Informationen, desto klarer ergibt sich das, was getan werden muss, als logische Notwendigkeit), sondern sie entsprach auch der sozialdemokratischen Reformstrategie jener Zeit, die die Lösung gesellschaftlicher Probleme durch eine technokratisch angeleitete Modernisierung des Staatsapparates unterstützen wollte.¹¹

Die Heroldsche Präventionsvision vertritt heute in den deutschen Polizeien niemand mehr. Geblieben ist aber seit Herolds Zeiten die gestiegene und weiter steigende Bedeutung der elektronischen Datenverarbeitung, deren technisches Potenzial längst über das hinausgehen, was vor dreißig Jahren denkbar war. Der Ausbau der polizeilichen Informations- und Kommunikationstechnologie wird heute nicht mehr mit gesamtgesellschaftlichen Visionen betrieben. Die realistisch gewordene Polizeistrategie zielt heute nicht auf die Abschaffung von Kriminalität (Herold: „die Formulierung von Gesetzesnormen zur Aufhebung oder Änderung der gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen Kriminalität entsteht“¹²), sondern auf deren „Kontrolle“. Zwar gehen unter diesen Vorzeichen die Ziele polizeilicher Präventionsanstrengungen weniger weit, aber die praktischen Herausforderungen nehmen eher zu: Wenn Kriminalität nicht beseitigt, sondern allenfalls „kontrolliert“ werden kann, dann muss eine erfolgreiche Strategie darauf ausgerichtet sein, die Kriminalität dauerhaft auf einem möglichst geringen Niveau zu halten. Eine vorausschauende Tätigkeit, die kriminelle Eskalationen verhindern oder besonders schwerwiegenden Taten zuvorkommen will, rückt ins Zentrum des polizeilichen Selbstverständnisses. Damit gewinnt die Präventionsidee eine neue Qualität: sie wird zur strategischen Orientierung, auf die die Instrumente und Verfahren der Institution auszurichten sind.

Jede Prävention steht vor einem grundlegenden Problem: Sie muss mit dem beschränkten Wissen der Gegenwart eine Prognose erstellen und auf dieser Basis ein präventives Handlungsprogramm entwerfen. Die Gewinnung und Verarbeitung von Informationen bildet deshalb die Basis jeder Präventionsstrategie. Die kriminalpolizeiliche Entwicklung

¹¹ s. Lehne, W.: Polizei und Prävention, in: Widersprüche H. 25 (1987), S. 45-58 (48ff.)

¹² CILIP-Interview mit Horst Herold, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 18 (2/1984), S. 30-46 (30)

der jüngeren Vergangenheit stellt den Versuch dar, auf verschiedenen Wegen polizeiliches Wissen zu vermehren. Dies betrifft erstens die Mittel der Informationsbeschaffung: Die Professionalisierung der verdeckten Polizeiarbeit (Infiltration bestimmter Milieus durch V-Personen und Verdeckte Ermittler) war und ist ein Element, Kenntnisse aus dem kriminellen Vorfeld zu gewinnen. Verdachtsmeldungen der Kreditinstitute im Rahmen der Geldwäschebekämpfung oder Online-Zugänge zu nicht-polizeilichen Datenbeständen sind weitere Mittel zur Verbesserung der polizeilichen Datenlage. Zweitens haben sich die Strategien polizeilicher Informationsarbeit geändert: Neben die Fallbearbeitung traten die aktive Verdachtschöpfung, die strategische Kriminalitätsanalyse und „police intelligence“, also der Versuch, aus vorhanden Datenbeständen neues Wissen zu generieren.¹³ Und drittens zeichnet sich präventivpolizeiliche Verbrechenskontrolle durch den Versuch aus, dass sie wissenschaftliche Ressourcen zur Kriminalitätsanalyse und zur Diagnose präventiver Ansatzpunkte heranzieht.¹⁴

Der präventivpolizeiliche Um- und Ausbau der Polizeien kann das präventive Grundproblem jedoch nicht lösen. Um wirksam prävenieren zu können, muss man über ausreichendes Wissen verfügen. Man muss innerhalb der sozialen Wirklichkeit sowohl die zukünftigen potentiellen Gefährdungen diagnostizieren als auch jene Faktoren bestimmen, durch deren Beeinflussung das Diagnostizierte verhindert werden kann. Beides verlangt, möglichst viel über soziale Sachverhalte zu wissen und die Wirkungszusammenhänge zu kennen. Deshalb ist der Drang nach weiteren polizeilichen Erfassungen und Speicherungen und nach einer Professionalisierung des polizeilichen Umgangs mit Informationen eine zwingende Folge der präventiven Orientierung. Dieser Bedarf an Informationen nimmt in dem Maße zu, indem Unklarheit über das Ausmaß und die Bedingungsfaktoren dessen besteht, was verhindert werden soll – ein Merkmal, das auf die komplexen Phänomene „Kriminalität“ und „Si-

¹³ Brisach, C.-E.: Proaktive Strategien bei der Kontrolle krimineller Strukturen, in: Kriminalistik 51. Jg., 1997, H. 4, S. 247-251

¹⁴ nur drei Beispiele BKA-geförderter Forschung: zur „Organisierten Kriminalität“: Sieber, U.; Bögel, M.: Logistik der Organisierten Kriminalität, Wiesbaden 1993; zur Korruption: Bannenberg, B.: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Neuwied, Kriftel 2002; zur Jugendkriminalität: Lösel, F.; Bliesener, Th.: Aggression und Delinquenz unter Jugendlichen. Untersuchungen von kognitiven und sozialen Bedingungen, Neuwied 2003

cherheit“ eindeutig zutrifft. Wer erfolgreiche Kriminalprävention betreiben will, weiß deshalb nie genug.¹⁵

¹⁵ Bröckling a.a.O. (Fn. 4), S. 46

Das Recht der Präventionspolizei

Unter dem Präventionsregime hat sich auch das Recht gewandelt. Dies gilt für das Strafrecht, das Strafprozess- und das Polizeirecht. Im Strafrecht sei nur auf die Zunahme „abstrakter Gefährdungsdelikte“ hingewiesen, die – in präventiver Absicht – ein Verhalten bestrafen, das kein Rechtsgut beschädigt, sondern von dem vermutet wird, dass von ihm die Gefahr einer Schädigung ausgehen könnte. Die präventive Öffnung des Strafprozessrechts zeigt sich einerseits darin, dass bei einer Vielzahl von Ermittlungsmaßnahmen vom Vorliegen eines personalen Tatvorwurfs abgesehen wird (Kontrollstellen, Rasterfahndung etc.).¹⁶ Zwar handelt es sich um Normen, die der Aufklärung begangener Taten dienen sollen, aber ihre Logik und die mit ihnen verbundenen Eingriffe sind nicht länger an einen konkreten Verdacht gebunden. Andererseits wurden mittlerweile die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um die im Rahmen von Strafverfahren gewonnenen Daten für (präventiv-)polizeiliche Zwecke zu nutzen. Den Kern des neuen Präventionsrechts stellt jedoch das Polizeirecht dar.

Die Erweiterung des polizeilichen Auftrags um die „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ eröffnet der Polizei ein neues Handlungsfeld. Statt an der konkreten Gefahr, kann polizeiliches Handeln nun an Gefahrenprognosen orientiert werden. Nicht der Verdacht auf eine begangene oder konkret vorbereitete Straftat, nicht das Vorliegen einer konkreten Gefahr stehen am Anfang polizeilicher Tätigkeit, sondern vage Hinweise, kriminalistische Möglichkeiten oder Hypothesen. Präventive Polizeiarbeit wird zur Vorfeldarbeit. Und da nicht bekannt ist, welchen Eigenschaften welches kriminogene Potential innewohnt, muss sich die polizeiliche Aufmerksamkeit entweder auf alles richten, oder sie bleibt an erfahrungs- oder hypothesengestützten Vorannahmen orientiert. Die neuen Normen des Polizeirechts reflektieren diese Offenheit. Neben die alte „Wenn ... dann“-Logik des Konditionalprogramms tritt das Zweckprogramm der (präventiven) Kriminalitätsbekämpfung. Unbestimmte Rechtsbegriffe – etwa die „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ als Einsatzbereich der „besonderen Methoden der Datenerhebung“ – sind ein Element der präventiv motivierten Verrechtlichung. Ein anderes ist, die Überwachung von Personen, Gruppen oder Sozialmilieus zu legali-

¹⁶ s. König, O.: Die Entwicklung strafprozessualer Zwangsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren seit 1877, Frankfurt am Main 1993

sieren, die weder „Störer“ noch „Tatverdächtige“ sind. Zur Absicherung der strategischen Definitionsmacht der Polizei gehört auch, dass die Anordnungsbefugnis in die Hände der Behörde selbst gelegt wird.

Der Wandel des Rechts unter präventiven Vorzeichen hat erhebliche Folgen: Im bürgerlich-liberalen Rechtsstaatsmodell bildet die klar formulierte Norm des Gesetzes den Maßstab der justiziellen und politischen Kontrolle der Exekutive; für die BürgerInnen ergibt sich Sicherheit gegenüber staatlichen Eingriffen in der gesetzlich fixierten Begrenzung staatlicher Eingriffsrechte. Diese positiven Folgen des Rechts gehen verloren, wenn die Rechtsnorm auf eine Ermächtigung der Exekutive hinausläuft, in wechselnden Situationen nach Zweckmäßighkeitsüberlegungen zu handeln. Ohne eindeutige Bestimmung läuft jedoch der gerichtliche Schutz ins Leere.¹⁷

Der neue Schub

Das Präventionsbedürfnis steigt, je größer der Schaden ist, der prognostiziert wird. Wo gewaltige Risiken drohen – so lautet das polizeiliche Argument –, könne vernünftigerweise nicht gewartet werden, bis sie eintreten. Mag man den Ladendiebstahl noch hinnehmen wollen und sich damit beruhigen, dass der Schaden gering ist und die TäterInnen doch irgendwann erwischt werden, so wäre eine solche Haltung etwa angesichts terroristischer Bedrohungen absurd und unverantwortlich. Waren in den 90er Jahren noch maßlose Übertreibungen der Gefahr durch „Organisierte Kriminalität“ erforderlich, um neue Vorfeldbefugnisse und zusätzliche Entgrenzungen zu legitimieren, so hat der Terrorismus der Präventionsidee endgültig den Weg frei gemacht.

Bietet der Terrorismus den gegenwärtigen Anlass, so bietet der wissenschaftlich-technische Fortschritt die Mittel fortgeschrittener Präventionsstrategien. Mit dem Einzug der Digitalisierung in den Alltag wachsen die Arten der anfallenden Daten, die Datenmengen und die technischen Möglichkeiten ihrer Auswertung. Seit den Anschlägen von New York, Madrid und London scheint es das Gebot der Stunde zu sein, diese Daten nutzbar für polizeiliche Zwecke zu machen, sie mit anderen Daten und mit Erkenntnissen anderer Instanzen zu verknüpfen, um terroristi-

¹⁷ s. Grimm, D.: Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema Prävention, in: Ders.: Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main 1991, S. 197-220 (insbes. 218f.)

sche Netzwerke zerstören und terroristische Taten verhindern zu können.

Die wichtigsten Elemente dieser neuen Prävention sind:

Erstens: Ausweitung geheimdienstlicher Zuständigkeiten: Nach der Erweiterung des polizeilichen Repertoires durch ehemals nachrichtendienstliche Methoden seit den 80er Jahren und der Ausdehnung des Tätigkeitsfeldes eines Teils der Geheimdienste auf „organisierte Kriminalität“ in den 90ern, erhielten die Dienste im Terrorismusbekämpfungsgesetz Zugänge zu den Daten von Geldinstituten sowie Telekommunikations- und Luftfahrtunternehmen. Die Sicherheitsüberprüfungen wurden ausgeweitet und die Dienste am Visaverfahren beteiligt – alles mit dem Ziel, Daten aus dem Vorfeld von Kriminalität und Gefahr zu gewinnen.

Zweitens: Verknüpfung von Polizeien und Geheimdiensten im präventiven Netzwerk: Dem Ziel, alles verfügbare Wissen für die Terrorismusprävention nutzbar zu machen, sollen nicht nur neue Institutionen wie das „Gemeinsame Informations- und Analysezentrum“ auf Bundesebene und vergleichbare Gremien in einigen Bundesländern dienen, sondern auch neue technische Instrumente: die gemeinsame Anti-Terror-Datei, an deren Realisierung gegenwärtig gearbeitet wird, sowie „Projektdateien“, in denen beide Seiten ihre Informationen anlassbezogen vereinigen können. Dass mit der Kombination von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Informationen die Eingriffsschwellen des Polizeirechts unterlaufen werden, ist der Preis, der mit dem Blick auf die erhoffte präventive Dividende und angesichts drohender terroristischer Gefahren offenbar gerne entrichtet wird. Vergleichbare Formen der institutionellen und informationellen Vernetzung finden sich bezeichnenderweise ebenfalls bei der Bekämpfung der „illegalen Einwanderung“.

Drittens: Datenspeicherung auf Vorrat: Der gegenwärtige Versuch, deutschland- und EU-weit die Nutzungsdaten der Telekommunikation zu speichern, ist das prominenteste Beispiel präventiv motivierter Datensammlung. Ähnlich wie bei der Identifizierungspflicht von Bankkunden bei Bargeschäften wird ein Datenpool geschaffen, der für präventive Aktionen (vorzeitige Entdeckung geplanter Straftaten) wie für strafverfolgerische Zwecke nutzbar gemacht werden kann. Die Weitergabe von Fluggastdaten an die USA sind ein weiteres Beispiel für den präventiv legitimierten freizügigen Umgang mit personenbezogenen Daten.

Prävention ohne Ende?

Wer der Präventionslogik folgt, erzeugt einen Sog nach immer mehr Wissen. Auch illustrieren die Erscheinungsformen des neuen Terrorismus die präventiven Konsequenzen: Weil die „Schläfer“ des 11. September 2001 gerade kein auffälliges Profil besaßen, musste die Rasterfahndung auf alle – vermutlich – muslimischen Männer ausdehnt werden; weil die „home grown terrorists“, die die Anschläge in London im Juli 2005 verübten, ganz normale Jungs von nebenan waren, muss die Infiltration in Immigrantenmilieus fortgesetzt werden; und weil der Terrorismus auch mit kleinen Überweisungen von ImmigrantInnen finanziert werden könnte oder sich seine Geldgeber hinter karitativen Organisationen verstecken, muss der internationale Geldverkehr über SWIFT gescannt werden. Die Präventionslogik zwingt dazu, das Unverdächtige auf Anhaltspunkte für Verdächtige abzuklopfen.

Die Attraktivität der Prävention liegt nicht allein in dem Missverständnis begründet, bei ihr handle es sich um eine helfende Intervention. Vielmehr verspricht präventives Handeln große, nicht wiedergutmachende Schäden zu verhindern. Die Präventionslogik unterstellt, dass genau jene Ansatzpunkte und Maßnahmen gefunden werden können, die es ermöglichen, den befürchteten großen Schaden abzuwenden.

Die verschiedenen Spielarten präventiver Interventionen bestätigen diese Hoffnung jedoch allenfalls ausnahmsweise. Alle Prävention steht sowohl im Hinblick auf die Entstehungsbedingungen von Kriminalität und Unsicherheitsgefühlen als auch hinsichtlich der Wirkungen und Nebenfolgen präventiven Handelns vor einem grundsätzlichen Wissens- und Erkenntnisproblem. Das gilt bereits auf der Ebene der eher kleinräumigen Prävention: Die gutgemeinten Ratschläge zum richtigen Verhalten – vorausgesetzt, das „richtige“ Verhalten erwiese sich tatsächlich als präventiv wirksam – stehen regelmäßig vor einem Akzeptanzproblem. Werden jedoch Zwang und Kontrolle intensiviert, dann sind auf der Täterseite Verdrängungseffekte zu erwarten und auf der Seite der potentiellen Opfer kann die Verunsicherung gesteigert statt verringert werden. Wie die Kontrollstrategien, so führen auch in präventiver Absicht umgestaltete öffentliche Räume zu spezifischen Arrangements, die von kriminalpräventiven Erkenntnissen bestimmt sind. Handelt es sich um sozial helfende und unterstützende Einrichtungen (vom Jugendtreff bis zur Hausaufgabenhilfe), dann ist die kriminalpräventive Komponente vielleicht für die Außenlegitimation nützlich; sie ist aber mit der Gefahr verbunden, dass sozialstaatliche Einrichtungen oder Projekte nur noch

dann finanziert werden, wenn sie eine kriminalpräventive Wirksamkeit versprechen.

Die Grenzen und Gefahren der Präventionsstrategie werden auch bei deren fortgeschrittener Variante deutlich: Das Ende der RAF war nicht das Verdienst polizeilicher Präventionsstrategien. Vielmehr hat die anti-terroristisch legitimierte Aufrüstung der Polizeien zur Befestigung des terroristischen Weltbildes beigetragen. Die Sonntagsreden verantwortlicher Politiker, man dürfe den Islam nicht insgesamt verteufeln, können die Wirkungen, die vom Generalverdacht gegen muslimische Männer im Innern sowie von der zunehmenden militärischen Beteiligung im weltweiten „Kampf gegen den Terrorismus“ ausgehen, wohl kaum auffangen. An der „Prävention des Terrorismus“ werden die Grenzen jeder Kriminalprävention deutlich: Sie kann die Entstehungsbedingungen dessen, was sie verhindern möchte, nicht beeinflussen. Zum Teil vermag sie dies nicht, weil ihr die Faktoren und ihr Verhältnis zueinander nicht bekannt sind, zum Teil fehlen ihr die Kompetenzen oder Ressourcen, das zu tun, was verhindernd wirken könnte. Kennzeichnend für die Präventionsidee ist, dass sie aus dem Bedingungsgefüge sozialen Verhaltens einen Komplex isoliert, auf den sie unterstellt, so einwirken zu können, dass die gewünschten Resultate erreicht werden. Prävention ersetzt deshalb politische Prozesse durch eine sozialtechnologische Intervention – deren Versagen wahrscheinlicher als die gewünschte Wirkung ist.

Bei ungewissem Erfolg sind die Kosten der Prävention deutlich. Die Präventionsorientierung setzt eine Dynamik in Gang, deren Basis ungewisse Prognosen für die Zukunft sind. Um diese Unsicherheit zu reduzieren, muss sie nicht nur immer mehr Sachverhalte in das präventive Kalkül einbeziehen, sie muss gleichzeitig auf die kriminalpräventiv intendierte Veränderung von Verhaltensweisen, Räumen und sozialen Beziehungen drängen. Das führt notwendigerweise zur wachsenden Erfassung und Überwachung des alltäglichen gesellschaftlichen Verkehrs. Indem eine Prognose die Basis polizeilicher Interventionen bildet, gehen zugleich die Begrenzungen staatlichen Zugriffs auf die BürgerInnen ebenso verloren wie die Chancen, exekutives Handeln öffentlich, politisch oder juristisch zu kontrollieren.

Prävention tritt mit einem großen Versprechen an. Ob tatsächlich etwas verhindert werden kann, ist offen. Häufig wird der öffentliche Bonus, den „Prävention“ genießt, zur bloß legitimierenden Zutat. Jede erfolglose Prävention verlangt nach mehr Verhütung. Bevormundung und Überwachung sind zu erwarten. Dass „Prävention“ das mildere

Mittel gegenüber der traditionellen reaktiven Repression sei, ist das größte Missverständnis der Präventionseuphorie.

Risiko- und Sicherheitsmanagement

Von den Gefahren einer neuen Sicherheitslogik

von Albrecht Funk

„Risikoanalyse“ und „Sicherheitsmanagement“ halten in der deutschen Polizeiausbildung Einzug. Hinter den neuen Begriffsmoden zeigen sich Sicherheitskonzepte, die nicht mehr am Handeln potenzieller StörerInnen oder StraftäterInnen orientiert sind, sondern an der Wahrscheinlichkeit und Schwere des möglichen Schadens.

Aus der alten Lageeinschätzung wird Risikoabschätzung, aus den „Führungs- und Einsatzwissenschaften“ wird ein integrales Sicherheitsmanagement. Die für die Polizeiausbildung zuständigen deutschen Fachhochschulen haben die Risikoanalyse und das Sicherheitsmanagement für sich entdeckt, viele bieten hierfür sogar eigene Studiengänge an, wenn auch nicht für die Polizei, sondern für das private Sicherheitsgewerbe. Hamburg hat im Januar 2007 offiziell eine „Fachhochschule für Polizei und Sicherheitsmanagement“ aus der Taufe gehoben.¹

Was bedeuten diese neuen Methoden und Techniken für die Ausbildung der Polizei? Wie verändern Risikoanalyse und integrales Sicherheitsmanagement ihr strategisches Handeln? Stellen diese angewandten Wissenschaften ein neues Paradigma privater und öffentlicher Sicherheitsstrategien dar? Oder handelt es sich nur um eine weitere jener im raschen Wechsel auftauchenden und wieder verschwindenden Begriffsschablonen, die den sich aktuell zwar immer wieder einmal verändernden, doch über lange Strecken gleich bleibenden Aufgaben aufgedrückt werden?

Grundsätzlich neu sind weder die Methoden und Techniken der Risikoabschätzung noch die des Managements. Risikoabschätzung hat eine

1 <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/aktuelles/2007/2007-01-10-bfi-bt-polizeihochschule.html>

lange Tradition im technischen Bereich. Und die Kunst, optimale Entscheidungen unter ungewissen Bedingungen zu treffen, war Gegenstand der Ausbildung in vielen Disziplinen, lange bevor sich die deutschen Polizeihochschulen dem Risiko- und Sicherheitsmanagement zuwandten. Der Verdacht liegt also nahe, dass es hier nicht um etwas inhaltlich Neues geht, sondern vielmehr um den späten Versuch der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung, im harten Kampf um Bachelors, Masters und Manager mit einem marktfähigen Ausbildungsprodukt aufzuwarten. Den Markt für dieses Produkt sehen sie nicht in erster Linie bei der Polizei, sondern beim privaten Sicherheitsgewerbe. Die Fachhochschule in Bremen ist bisher die einzige, die Methoden und Techniken der Risikoanalyse und des Sicherheitsmanagements zum Gegenstand eines gemeinsamen Grundstudiums gemacht hat und sie dort sowohl PolizeianwärterInnen als auch anderen Studierenden angedeihen lässt. Ansonsten scheinen die Lehrpläne für die Polizei noch kaum vom Virus des neuen integralen Sicherheitsmanagements infiziert.²

Ob sich das als Risiko- und Sicherheitsmanagement für Generalisten verpackte Ausbildungsangebot am Markt durchsetzen wird, bleibt abzuwarten. Technische, versicherungswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Studiengänge bieten bereits seit langem auf konkrete Risiken bezogene, genau ausgearbeitete und erprobte Ausbildungsprogramme an. Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass die potentiellen ArbeitgeberInnen, die für ihre privaten Risiken „einen Risiko- und Sicherheitsmanager“ brauchen – etwa im IT-Bereich und in der Versicherungswirtschaft –, ihren Bedarf an ExpertInnen weiterhin mit AbsolventInnen dieser spezialisierten Studiengänge decken und nicht auf die neuen SicherheitsgeneralistInnen ausweichen werden.

Risiko des neoliberalen Sicherheitsstaates

Selbst wenn die neuen Studiengänge sich am Ende nicht als marktgängige Produkte erweisen, aus der politischen und polizeilichen Diskussion werden die Begriffe des Risiko- und Sicherheitsmanagements gleichwohl kaum verschwinden. Sie deuten vielmehr auf das Scheitern einer Sicherheitsideologie hin, welche die klassischen Instrumentarien des liberalen Rechtsstaates – Strafverfolgung, Abschreckung und Gefahrenabwehr –

² siehe TAZ v. 3.1.2007; zum Programm der Bremer Hochschule für öffentliche Verwaltung: www.hfoev-bremen.de

mit wohlfahrtsstaatlichen Konzepten der Resozialisierung, Therapeutisierung und der Sozialprävention verbindet. Mit den Sozialstaatsideologen des 20. Jahrhunderts verlieren auch die damit zusammenhängenden Straf- und Sicherheitskonzepte ihre Bedeutung. Dies gilt vor allem für die Idee einer auf den potenziellen Täter bezogenen Prävention.

David Garland hat in seinem Buch über die „Kulturen der Kontrolle“ das Ende des strafenden Wohlfahrtsstaates („penal welfarism“) diagnostiziert. Ob dieses dem Abbau des Sozialstaates selbst geschuldet ist oder als neoliberales Projekt politisch durchgesetzt wird, kann hier dahingestellt bleiben.³ Die Schlussfolgerung bleibt dieselbe: Die klassische Form der Wahrung von Recht und Ordnung, die auf Gefahrenabwehr und Abschreckung, Vergeltung und Resozialisierung basiert, wird mehr und mehr überlagert durch ein privat wie öffentlich betriebenes Sicherheitsmanagement, das auf der Erfassung, Abschätzung und Abwägung von Risiken für die Gesellschaft beruht und mit geeigneten Handlungsstrategien versucht, diese Risiken zu minimieren.

Von der Gefahrenabwehr zum Risikomanagement

Die Risikologik unterscheidet sich radikal von jener der Gefahrenabwehr: Letztere suchte die Störung gesellschaftlicher Ordnung direkt bei ihrem vermeintlichen Verursacher zu erfassen; noch in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts galt das Motto: „Die Gefahr geht vom Menschen aus.“ Die Risikologik ersetzt die Bindung polizeilichen Handelns an individuelle Verursacher durch ein Entscheidungskalkül, in dem (polizeiliches) Handeln an der Wahrscheinlichkeit und der Schwere eines potenziellen Schadens ausgerichtet wird. Kriminalität und Unsicherheit sind in dieser Sichtweise die zweite Natur des Menschen. Sie lassen sich genauso wenig verhindern wie Naturkatastrophen. Menschliche Vorkehrungen, rationale Entscheidungen und darauf aufbauende Handlungsstrategien – so Luhmann in seiner Soziologie des Risikos – können nur den potenziellen Schaden so weit wie möglich minimieren und unter Abschätzung aller Risiken „managen“.⁴

Formal reduziert sich das Problem für die Polizei dann auf dieselbe Formel, die den Risikoanalysen der Sicherheitsingenieure und Versiche-

3 Garland, D.: The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford 2001

4 Luhmann, N.: Soziologie des Risiko, Berlin 1991

runingsmathematiker zugrunde liegt: $R = (S)(P)(\sum N)$, wobei S die Schwere der Bedrohung für die Gesellschaft/das System, P die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und N die Zahl potentieller Schadensquellen (Täter/Störer) darstellt.

Diese Faustformel lässt sich beliebig verfeinern, was jedoch die Analyse von Sicherheitsrisiken, mit denen es die Polizei zu tun hat – von Bombenattentaten bis zum Fahrraddiebstahl – nur noch undurchsichtiger macht. Es sind weder methodische Probleme der Wahrscheinlichkeitsrechnung noch der gerne beklagte Mangel an Daten, welche die Risikoanalysen und Optimierungsstrategien der neuen Sicherheitsmanager zu einem Problem, ja einer Gefahr für die BürgerInnen werden lassen. Die zentrale Gefahr erwächst vielmehr aus den zumeist unterschlagenen Prämissen, auf denen das neue Sicherheitsregime beruht.

Deren erste besteht darin, dass die aus den Höhen zentraler Steuerungsinstanzen erkannten Muster riskanten Verhaltens faktisch zur zweiten Natur der BürgerInnen erklärt werden. X ist eine Risikoperson, weil er die von den Sicherheitsbehörden als Risiko „erkannten“ Merkmale Y und Z aufweist. Vorausgesetzt wird, dass menschliches Verhalten – normales und abweichendes gleichermaßen – sich immer wieder in denselben Formen wiederholt und in Muster gefasst werden kann, für die sich dann angebbare Wahrscheinlichkeiten ermitteln lassen. Faktisch gibt es jedoch selbst in den besten Fällen – bei Naturereignissen oder technischen Systemen – einen nicht kalkulierbaren Unsicherheitsbereich. Die Natur habe zwar – so stellte Leibniz fest – Muster eingerichtet, die zur Wiederholung von Ereignissen führen – aber nur zum größten Teil. In der Natur und bei technischen Systemen bleibt dieser kleine Rest an Unsicherheit als nicht fassbares Restrisiko vor der Gleichung – als Super-GAU oder noch nie da gewesene Naturkatastrophe.

Beim Versuch, durch Risikomanagement Sicherheit für die Gesellschaft zu „produzieren“, führt eine solche Herangehensweise allenfalls zu dem Eingeständnis, dass wir nicht nur vieles nicht wissen, was wir für unsere Risikoanalyse benötigen, sondern oft nicht wissen, was wir eigentlich wissen sollten, um die „nationale Sicherheit“ zu managen. Die Schwierigkeiten der „intelligence“, die der damalige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld⁵ ein Jahr vor dem Irak-Krieg bejammerte,

5 Rumsfeld auf die Frage nach Massenvernichtungswaffen im Irak auf einer Pressekonferenz im Pentagon am 12.2.2002: „As we know, there are known knowns; there are

haben ihre Ursache nicht in dem von ihm beklagten Unvermögen vieler SicherheitstechnokratInnen, sondern in deren systematischer Verfehlung gesellschaftlicher Wirklichkeit. Denn der Mensch ist immer noch frei, von den bestehenden Mustern abzuweichen, und wehrt sich – teilweise mit List und Tücke – gegen ein Sicherheitsmanagement, das seine Konformität mit behördlich definierten Mustern zum Angelpunkt staatlich-polizeilicher Kontrollstrategien macht.

Die zweite Prämisse der neuen Strategien besteht darin, dass nicht mehr die gesellschaftlichen Subjekte als „Abweichende“, Störer oder Kriminelle der strategische Bezugspunkt von Kontrollen sind, wie dies selbst noch in präventiven und pro-aktiven Ideologien „vorbeugender Verbrechensbekämpfung“ der Fall war. Bezugspunkt des Risikoanalytikers und Sicherheitsmanagers ist vielmehr der eigene „theoretisch geleitete“, „rationale“ Entscheidungsprozess, in dem auf der Grundlage der bereits gemachten Erfahrung (z.B. der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts) Risikozuschreibungen vorgenommen und Nutzen und Nachteile darauf bezogener Handlungsstrategien abgewogen werden. Die individuelle Handlung oder gar die Persönlichkeit (eines Täters) spielen dabei keine Rolle mehr, alleine die Zugehörigkeit zu einer durch ein Set von Merkmalen definierten Risikogruppe ist entscheidend.

Das klingt abstrakt, wird für den zum Risiko gewordenen Bürger allerdings dort schmerzhaft konkret, wo er aufgrund der ihm zugeschriebenen Risikofaktoren zum Kontrollobjekt wird, unabhängig davon, ob er sich strafbar gemacht oder gefährlich gehandelt hat. Eine risikoorientierte Jurisprudenz – dies gilt ebenso für die Polizei – „konzediert, dass es Einzelfälle gibt, in denen die Notwendigkeit des Schutzes der Gesellschaft höher wiegt als der traditionelle verfassungsrechtliche Schutz der Individualrechte.“⁶ Zwei Beispiele mögen diese Logik des Sicherheitsmanagements verdeutlichen. Sie zeigen, dass die Abwehrrechte des Individuums auf breiter Front den Risikoabwägungen eines am Schutz des Ganzen orientierten Sicherheitsmanagements zum Opfer fallen.

things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns -- the ones we don't know we don't know. And if one looks throughout the history of our country and other free countries, it is the latter category that tend to be the difficult ones“, s. www.defenselink.mil/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2636

6 Richards, E.P.: The Jurisprudence of Prevention: The right of societal self-defense against dangerous individuals, in: Hastings Constitutional Law Review 1989, No. 329, p. 387

Megan's Law

In allen westlichen Ländern stellen Sexualstraftäter die Tätergruppe dar, die das höchste Risiko aufweisen, nach der Haftentlassung wieder strafällig zu werden. Im „penal welfarism“ des letzten Jahrhunderts hat dies zu einem ganzen Geflecht von kompensatorischen Maßnahmen geführt, welche dies verhindern sollten: angefangen von aufwendigen therapeutischen Programmen über die Führungsaufsicht bis hin zur Sicherungsverwahrung. Dass es dennoch Fälle gibt, in denen eine Frau oder ein Kind Opfer eines rückfälligen Täters wird, demonstriert, dass eine absolut zuverlässige Prognose über das zukünftige Verhalten und die Wiedereingliederungsfähigkeit von Sexualstraftätern nicht möglich ist.

Aus der unbestrittenen Rückfallwahrscheinlichkeit ziehen die USA nun den Schluss, dass angesichts des hohen Risikos das öffentliche Sicherheitsinteresse den Vorrang vor den Persönlichkeitsrechten verurteilter Sexualstraftäter haben muss. „Megan's law“, benannt nach einem 1994 vergewaltigten und ermordeten Kind, existiert (in unterschiedlichen Varianten) in der Zwischenzeit in fast allen US-Bundesstaaten.⁷ Es verpflichtet jeden haftentlassenen Sexualstraftäter – völlig unabhängig von der psychologischen Beurteilung der „Täterpersönlichkeit“ –, sich in einem „sex offender register“ eintragen zu lassen. Und da jeder Täter auch nach der Haftentlassung ein großes Risiko darstelle, werden Informationen über jeden Sexualstraftäter, die von ihm begangene Tat und sein gegenwärtiger Wohnsitz der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (community notification). In einigen Staaten wie in Alabama geschieht dies, indem die im Umkreis von (je nach Bevölkerungsdichte) 300 bis 600 Metern wohnenden BürgerInnen über den neuen Nachbarn benachrichtigt werden. In anderen Staaten wie in Pennsylvania wurden öffentliche Websites eingerichtet, auf denen jeder Bürger die in seiner Nähe wohnenden Sexualstraftäter abrufen kann.

Sicherheitsmanagement und die Grenzen der Humanität

Murat Kurnaz wurde in Pakistan verhaftet, für ein Kopfgeld an die USA übergeben und von Ende 2001 bis zu seinem Transfer nach Deutschland im Frühsommer 2006 in Guantánamo inhaftiert. Sein Schicksal zeigt jedoch keineswegs nur die Willkür, mit welcher die USA Personen zu

⁷ für einen Überblick der Gesetze in den 51 Staaten: www.klaaskids.org/pg-legmeg.htm

Feinden, zu „enemy combatants“ erklären und ohne den geringsten Rechtsschutz unter menschenunwürdigen Bedingungen festhalten. Murat Kurnaz ist zunächst und vor allem ein deutscher Fall: ein in Deutschland geborener Türke, an dem die deutschen Sicherheitsbehörden, die Ministerialbürokratie und die verantwortlichen Minister ihre Risikologik konsequent und erbarmungslos exekutiert haben.

Ins Visier der „Sicherheitsbehörden“ war Kurnaz bereits vor seiner für ihn verhängnisvollen Abreise nach Pakistan gekommen, zum deutschen Fall wurde er im Januar 2002, nachdem die Bundesregierung von seiner Verhaftung erfuhr. Die Ermittlungen der Bremer Staatsanwaltschaft, des Bundeskriminalamts und des Verfassungsschutzes erbrachten zwar keine strafrechtlich relevanten Fakten, sondern nur einige dubiose „Erkenntnisse“: dass er, frisch vermählt und nur wenige Wochen nach dem 11. September nach Pakistan abreiste, dass er die Rechnung für das Flugticket nicht selbst bezahlt hatte und dass er zu der als extremistisch eingestuften islamischen Missionsgruppe Jama'at-Al-Tabliq Kontakt hatte. Hinzu kamen Denunziationen über die angeblichen Motive seiner Reise und potenzielle Kontakte zu als Islamisten oder islamistische Terroristen eingestuften Personen.

Keine dieser Erkenntnisse haben die Sicherheitsapparate in den folgenden Jahren zu einem konkreten, auf die Person Kurnaz bezogenen geheimdienstlichen oder polizeilichen Verdacht verdichten können, weshalb die Staatsanwaltschaft Bremen die Ermittlungen auch einstellte. Die Mitarbeiter des Bundesnachrichtendienstes und des Bundesamtes für Verfassungsschutzes, die Kurnaz im September 2002 in Guantánamo vernahmen, kamen zu dem Ergebnis, dass er weder für die Sicherheit Deutschlands noch für die der USA eine Gefahr darstelle.

Gleichwohl wurde Kurnaz im Jahre 2002 zu einem Sicherheitsrisiko für die Bundesrepublik Deutschland deklariert; eine Einschätzung, an welcher der jetzige Staatssekretär im Innenministerium, August Hanning, und der Koordinator der Dienste im Bundeskanzleramt, Klaus-Dieter Fritsche, auch noch heute, fünf Jahre später, festhalten. Die „tatsächlichen Anhaltspunkte“, welche die furchtbaren Sicherheitsbürokraten dann dem Untersuchungsausschuss des Bundestages für ihre Einstufung präsentierten, beziehen sich allesamt nicht auf potentielle Gefahren, die von Kurnaz ausgingen, sondern alleine auf ihre Überzeugung, dass Kurnaz in das von Diensten wie Polizeien entwickelte Risikoprofil potentieller Terroristen passte. Die Art, wie das Flugticket bezahlt wurde, all diese „Umstände seiner Abreise entsprachen ziemlich genau dem typi-

schen Verhaltensmuster von Personen, die sich als islamistische Terroristen auf den Weg nach Afghanistan gemacht hatten“, erklärte Hanning am 8. März 2007 vor dem Ausschuss. „Dieser Mann, Murat Kurnaz, ist zwar vielleicht *noch* kein Terrorist geworden; dieser Mann hatte vielleicht noch keine strafrechtliche bereits nachweisbare Schuld auf sich geladen ... aber die Menge und die Kombination dieser Indizien“ machten Kurnaz zu einem Sicherheitsrisiko.⁸ Die Folge waren Beschlüsse, Kurnaz auf keinen Fall wieder einreisen zu lassen, und der bewusste Verzicht darauf, mit den USA aktiv über seine Freilassung zu verhandeln, wie das andere westeuropäische Staaten in Bezug auf ihre Leute taten. Das Risiko, so Hanning und Fritsche, bestehe auch heute noch fort, nur dass mit der Dauer der Inhaftierung humanitäre Überlegungen die Oberhand gewonnen hätten.

Die Praxis der Sicherheitsbürokratien, Personen und ganzen Personengruppen in abstrakter Form Risikomerkmale zuzuschreiben, macht den Fall Kurnaz zu einem exemplarischen deutschen Fall und nicht zu einem Ausnahmefall, für den die USA verantwortlich ist. Er zeigt, was passiert, wenn die Risikologik sich ungehemmt und unbeschränkt über individuelle Rechte hinwegsetzen kann und durch eine abstrakte Abwägung von gesellschaftlicher Sicherheit und Humanität ersetzt wird.

Von der Policywissenschaft zum Risikomanagement

Die Auflösung der auf individuelle Normabweichungen abgestellten, auf Abschreckung, individuellen Sanktionen und präventiven Maßnahmen basierenden Konzepte rechtsstaatlich-wohlfahrtsstaatlicher Kontrolle und ihr Ersatz durch Formen des Risikomanagements lässt sich in den unterschiedlichsten Bereichen öffentlicher und privater Sicherheitswahrung beobachten. Vorratsdatenspeicherung, abstrakte Risikozuschreibungen durch Methoden des Scoring (Bewertung nach einem Punktesystem), „Data Mining“ durch Geheimdienste und Polizeien sind nur einige der Stichworte, die auf das Umsichgreifen des neuen Risiko- und Sicherheitsmanagements in der Praxis hindeuten. In den USA hat dies nach 2001 zu riesigen Datensystemen wie dem Automated Targeting System für Fluggäste geführt. Dieses System erfasst von jedem Passagier 39 Angaben, speichert sie bis zu vierzig Jahren und macht sie zur Grundlage

⁸ Hanning, A.: Einleitende Stellungnahme vor dem 1. Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages am 8. März 2007, S. 7f.

eines Scoring- und Screening-Prozesses, dessen Basisannahmen und Methoden ebenso geheim sind, wie die Ergebnisse, die er produziert.⁹ Der Nutzen des Systems für die Sicherheit des Luftverkehrs bleibt zweifelhaft, die Kosten jedoch sind eindeutig. Selbst wenn das System in 99,9 Prozent der Fälle eine korrekte Risikoprognose abgäbe, bedeutet das in der Praxis – so der Sicherheitsexperte Bruce Schneier –, dass bei 400 Millionen Fluggästen im Jahr 400.000 zu „falschen Positiven“ werden: Sie sind zwar harmlose ZeitgenossInnen, erfüllen aber sämtliche Kriterien, die Risikopersonen zugeschrieben werden – und werden auch als solche behandelt. Das heißt, sie müssen vor jedem Flug eine Leibesvisitation über sich ergehen lassen oder erhalten gar ein generelles Flugverbot.¹⁰

Eine Sicherheitslogik, in der sich die staatlichen Instanzen zum Wohle der Gesellschaft über die Rechte des Einzelnen hinwegsetzen können, erscheint zunächst wie eine Rückkehr zur „Polizierung“ der Gesellschaft, wie sie der aufgeklärt-absolutistische Staat betrieben hat. Die bürokratische Durchdringung der Gesellschaft sollte damals zur Herstellung einer guten Ordnung („Policey“) führen. Zwang und Verhaltenskontrollen galten als Mittel, die staatlicher Herrschaft unterworfenen Subjekte und damit letztendlich die Gesellschaft zu verbessern.

Der naive Glaube an die Ordnung und Verbesserung der Gesellschaft durch eine aufgeklärte Regierung ist dem Staat schon lange abhanden gekommen. Er wird ersetzt durch ein inhaltsleeres „Sicherheitsmanagement“, das Konformität nicht mehr durch obrigkeitstaatliche Befehle erzwingt, sondern durch Anpassung an vorgegebene Risikokalküle.

⁹ Die Einrichtungsanordnung des Systems im Department for Homeland Security ist einsehbar unter: <http://edocket.access.gpo.gov/2006/06-9026.htm>

¹⁰ Schneier on security, Automated targeting System, December 22, 2006: www.schneier.com/blog/archives/2006/12/automated_targe.html

Terrorismusprävention

Ausfernde Befugnisse und ihre Resultate

von Stefan Waterkamp und Mark Eidam

Ein ins Vorfeld verlagertes Strafrecht sowie ausgedehnte Befugnisse von Polizei und Geheimdiensten bestimmen das Recht der Terrorismusprävention. Ihre Ergebnisse sind wenige Verurteilungen aber auch schlichte Gewalt gegen Einzelne.

Ein Video, das anlässlich einer Entführung im Irak offensichtlich für die deutsche und österreichische Öffentlichkeit erstellt wurde, heizt die Alarmstimmung an. Politik und Sicherheitskreise verweisen auf eine „erhöhte, abstrakte Torgefahr“, von konkreten Plänen wisse man aber nichts. Das ist beruhigend, denn schließlich müssten die Behörden inzwischen alles wissen können, was islamistische Terrorkrieger in Deutschland aushecken. In der Folge der Attentate vom 11. September 2001 wurden die Befugnisse von Polizei, Justiz und Geheimdiensten zur Abwehr der terroristischen Gefahr exzessiv ausgeweitet.¹ Frühzeitige Information über mögliche Planungen der Terroristen ist nach Ansicht von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble zentral, um Anschläge zu verhindern. Und die Vernetzung von Informationen sei das wichtigste Mittel, um die Effizienz der Terrorismusbekämpfung zu steigern.²

Anschläge und Terrorismus sind rechtlich betrachtet aus einer politischen Motivation heraus begangene Straftaten. Bei Terrorprävention handelt es sich demnach zunächst um vorbeugende Verbrechensbekämpfung. Die Straftaten sollen im Vorfeld verhindert werden. Gleichzeitig sind aber schon die Planung und Vorbereitung von Anschlägen oder die Bildung von Gruppierungen mit terroristischer Zielsetzung mit Strafe bewehrt. Nach §§ 129, 129a und b StGB ist die Bildung und Un-

1 ausführlich dazu: <http://www.cilip.de/terror/index.htm>

2 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/58 v. 8.11.2005, S. 5706

terstützung von Vereinigungen, die sich die Begehung von Straftaten zum Ziel gesetzt haben, eine Straftat, auch wenn von diesen Vereinigungen noch keine Straftat begangen oder auch nur zu begehen versucht wurde. Durch diese Vorverlagerung der Strafbarkeit in den Bereich der Organisierung terroristischer Gruppierungen ist Terrorprävention zugleich repressive Strafverfolgung. Selbst das bei den Hamburger Strafverfahren gegen Mounir el Motassadeq und Abdelghani Mzoudi wegen der Beteiligung an den Anschlägen des 11. Septembers noch bestehende Problem der Anklagebehörde, dass eine ausländische terroristische Vereinigung in Deutschland noch nicht unter Strafe stand,³ existiert heute nicht mehr. Nach § 129b StGB wäre selbst eine aus Afghanistan, dem Irak oder dem europäischen Ausland operierende islamistische Gruppierung, die Anschläge in Deutschland plant, grundsätzlich von deutschen Polizeibehörden zu verfolgen.

Anders als im üblichen Strafrecht liegt die Grenze der Strafbarkeit beim Terrorismus also weit vor dem Versuchsbeginn. Diese Vorverlagerung zeigt nicht nur, dass hier die Prävention ins Strafrecht hineingenommen wurde. Sie könnte auch einen Gradmesser für den Erfolg oder Misserfolg der Präventionsleistungen von Polizei und Geheimdiensten abgeben, deren Befugnisse in den vergangenen Jahren unter dem Label der Terrorismusbekämpfung stetig ausgeweitet wurden (und werden). Die erweiterten Informations- und Zusammenarbeitsbefugnisse müssten sie in die Lage versetzt haben, nicht nur bereits die Vorbereitung von Anschlägen zu unterbinden und islamistische Terrorgruppierungen aufzuspüren, sondern auch Gerichtsverwertbares zu liefern, das für Anklagen und Verurteilungen nach dem weitläufigen Terrorismusstrafrecht genügen würde. Allerdings könnte es sich auch erweisen, dass es bei der Terrorprävention im Großen und Ganzen gar nicht um die Verfolgung „konkreter“ Terroristen und die Verhinderung „konkreter“ Anschläge geht, sondern vielmehr um die Ausleuchtung bestimmter Milieus und um das Sammeln von Daten ausgewählter Teile der Bevölkerung.

Das präventive Repertoire von Polizei und Geheimdiensten

Schon kurz nach dem 11. September 2001 hat die Bundesregierung zwei „Sicherheitspakete“ auf den Weg gebracht, die inzwischen erweitert und

³ siehe Waterkamp, S.: Nur die halbe Wahrheit, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 51-58

ergänzt wurden. Dabei hatte die BRD auch vor den Anschlägen in den USA keinen Mangel an Sicherheitsgesetzen. Polizeiliche Vorfeldmethoden sind seit Mitte der 80er Jahre Stück für Stück verrechtlicht worden – und zwar sowohl zu präventiven Zwecken in den Polizeigesetzen der Länder als auch in der Strafprozessordnung. Die §§ 129 und 129a (und mittlerweile der § 129b) StGB gehören dabei, auch da wo sie nicht ausdrücklich in Deliktatalogen genannt sind, wie selbstverständlich zu den Anlassstrafataten und sorgen mit ihrer breiten Kriminalisierung des Vorfeldes dafür, dass die neuen Befugnisse auch da quasi-präventiv wirken, wo sie eigentlich zu repressiven Zwecken vorgesehen sind.

Rechtliche Grundlagen existierten zum einen für „operative“ Methoden von der längerfristigen Observation über den Einsatz von V-Leuten und verdeckten Ermittlern bis hin zum Großen Lauschangriff, dessen Regelung von 1998 das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil von März 2004 für verfassungswidrig erklärte.⁴ Zum andern verfügte die Polizei über ein breites Repertoire informationeller Befugnisse allgemeiner Art – zur verdeckten Datenerhebung und zur Umwidmung strafprozessual erhobener Daten zu präventiven Zwecken und umgekehrt – sowie spezieller informationstechnischer Methoden wie der „polizeilichen Beobachtung“ und der Rasterfahndung.

Als die Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt (BKA) im Oktober 2001 mit der Rasterfahndung begannen, existierten nur in drei Bundesländern „Gesetzeslücken“, die im Eilverfahren geschlossen wurden. Daten über rund acht Millionen Personen wurden erhoben, verarbeitet und gerastert. Rund 32.000 landeten in der BKA-Datei „Schläfer“ und wurden dann zunächst durch einen automatischen Abgleich auf rund 2.000 verdichtet, die anschließend genauer überprüft wurden. Dass die Rasterfahndung erfolglos blieb und keine „Schläfer“ entdeckt wurden, lag also sicher nicht an der Rechtsgrundlage.⁵

Dennoch bildete die Terrorismusbekämpfung die Rechtfertigung für einen weiteren Ausbau polizeilicher Befugnisse. So hat etwa Hamburg 2005 Rasterfahndungen auch ohne drohende Gefahr legalisiert und die präventive Videoüberwachung ganzer Straßenzüge ermöglicht.⁶ In einigen Bundesländern wurden Befugnisse zur präventiven Telekommunikation

4 BVerfG: Urteil v. 4.3.2004, Az.: 1 BvR 2378/98 (www.bundesverfassungsgericht.de)

5 Nachweise bei Kant, M.: Außer Spesen nichts gewesen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 13-20

6 Siehe Hamburger Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

tionsüberwachung eingeführt. Die niedersächsische Regelung erklärte das Bundesverfassungsgericht im Juni 2005 für verfassungswidrig.⁷ Auf Bundesebene existiert bereits ein Entwurf, der die sechsmonatige Vorratsspeicherung von Verbindungsdaten des Internet- und Telefonverkehrs und den polizeilichen Zugriff auf diese Daten in der Strafprozessordnung festschreibt.

Mit den Geheimdienstgesetzen von 1990 und dem G 10-Gesetz verfügte die BRD im Herbst 2001 auch auf dieser Ebene über breite gesetzliche Grundlagen, die in dem Ende 2001 verabschiedeten Terrorismusbekämpfungsgesetz erweitert wurden. Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), der Militärische Abschirmdienst (MAD) sowie der Bundesnachrichtendienst (BND) wurden ermächtigt, bei Kreditinstituten, Luftverkehrsunternehmen, Post- und Kommunikationsdienstleistern Daten abzufragen und Auskünfte einzuholen. Diese Maßnahmen unterliegen keiner juristischen Kontrolle.⁸ Im Evaluationsbericht vom Mai 2005 erklärte das Bundesinnenministerium erwartungsgemäß, dass die bis dahin insgesamt 67 Anfragen „aufgabendienliche Erkenntnisse“ gebracht hätten, ohne zu einer „unangemessen breiten Überwachung“ geführt zu haben. Mit dem Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) verlängerte der Bundestag im Dezember 2006 diese Befugnisse um weitere fünf Jahre und schraubte die Voraussetzungen herunter, so dass die bisher vergleichsweise geringe Zahl solcher Anfragen steigen dürfte.⁹

Das verfassungsmäßige Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten ist mittlerweile in eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit uminterpretiert und damit auf den Kopf gestellt worden. Mit unmittelbaren und institutionalisierten Formen der Kooperation sowie gemeinsamen Datenbeständen erlebt die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Geheimdiensten nun aber eine Ausprägung, die weit über den seit Jahrzehnten betriebenen, nicht gerade unproblematischen Datenaustausch hinausgeht. Ohne zusätzliche gesetzliche Grundlage wurde im Dezember 2004 das Gemeinsame Terror-Abwehrzentrum (GTAZ) installiert. Nur noch formal bestehen hier zwei getrennte Informations- und Analysezentren, ein polizeiliches unter Leitung des BKA und ein geheimdienstliches unter Führung des BfV. Praktisch sind beide durch die

7 BVerfG: Urteil v. 27.7.2005, Az.: 1 BvR 668/04

8 vgl. Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) v. 9. Januar 2002, BGBl. 2002 Teil 1 Nr.3 v. 11. Januar 2002

9 Evaluationsbericht sowie Entwurf und Text des TBEG unter www.cilip.de/terror

räumliche Nähe und tägliche Lagebesprechungen, vor allem aber durch hier angegliederte gemeinsame Instrumente wie das seit 2001 bestehende „Informationsboard“ zum internationalen Terrorismus und die seit 2002 betriebenen „Projekte“ über Netzwerke und Ausbildungslager „arabischer Mudjaheddin“ verschmolzen. Polizei und Geheimdienste mussten hier den gemeinsamen Datenbestand zunächst noch formell doppelt in einer polizeilichen und einer geheimdienstlichen Version speichern, die regelmäßig abgeglichen wurden. Das Gemeinsame-Dateien-Gesetz von Ende 2006 enthebt die Beteiligten nun dieser Mühe. Es erlaubt BKA, BfV und BND nicht nur die Führung von Projektdateien, sondern schuf auch die Rechtsgrundlage für die gemeinsame Anti-Terror-Datei, in der 38 unterschiedliche Behörden, vom BKA und den Landeskriminalämtern über die Bundes- und Landesverfassungsschutzämter bis hin zum MAD und zum BND ihre Terrorismus-relevanten Daten speichern müssen. Alle involvierten Behörden sollen dann auch Zugriff auf diese Daten erhalten, um besser bevorstehende, existierende oder vermeintliche Gefahren bekämpfen zu können.¹⁰

Auch auf EU-Ebene sind deutsche Polizeibehörden und Geheimdienste über diverse Koordinationsgruppen und vor allem über Europol in die präventive Terrorismusbekämpfung eingebunden. Im Dezember 2003 hatte Europol in einer Arbeitsdatei zum internationalen Terrorismus bereits rund 10.000 Personen gespeichert.¹¹

Das strafrechtliche Ergebnis

Trotz des großen Repertoires an Befugnissen und obwohl die Kriminalisierung weit im Vorfeld eigentlicher terroristischer Handlungen ansetzt, ist das strafrechtliche Ergebnis relativ mager. Zwar waren im Mai 2004 nach Angaben von Justizministerin Brigitte Zypries etwa 80 Ermittlungsverfahren gegen insgesamt 177 Beschuldigte islamistisch-fundamentalistischer Glaubensrichtungen anhängig.¹² Anfang 2005 war von „164 Ermittlungsverfahren mit islamistisch-terroristischem Hintergrund“ die Rede, in 107 Fällen ließ die Bundesanwaltschaft wegen Un-

10 Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz), der Gesetzestext und Erläuterungen sind abrufbar unter www.bmi.bund.de.

11 s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 90-92

12 Zypries, B.: Rede in Washington am 10.5.2004; siehe www.bmj.bund.de unter Ministerin, Reden

terstützung oder Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung ermitteln.¹³ Diese hohen Zahlen von begonnenen Ermittlungen kontrastiert jedoch mit einer kleinen Zahl von einschlägigen Anklagen oder Verurteilungen seit Herbst 2001. Neben den beiden Hamburger Verfahren gegen Mzoudi und El Motassadeq wegen der Anschläge des 11. September 2001 wurden in Deutschland insgesamt acht Fälle bekannt, in denen gerichtlich gegen vermeintliche islamistische Terrorhelfer und Terroristen verhandelt wurde.

- Im März 2003 wurden im Frankfurter Terrorprozess wegen eines geplanten Bombenanschlags auf den Straßburger Weihnachtsmarkt vier Algerier zu Haftstrafen von zehn bis zwölf Jahren verurteilt.¹⁴
- Das Düsseldorf Oberlandesgericht (OLG) verhandelte im November 2003 gegen den mit recht abenteuerlichen Geschichten in den Hamburger Al Qaida- und Düsseldorf Al Tahwid-Verfahren aufgefallenen Kronzeugen Shadi Abdallah. Wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, Passfälschung und der Planung von Anschlägen in Deutschland wurde er zu einer recht milden Freiheitsstrafe von vier Jahren Gefängnis verurteilt.
- In einem Berliner Terrorprozess reichte es nicht zu der von der Staatsanwaltschaft angestrebten Verurteilung wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung. Das Kammergericht verurteilte Ihsan G. im April 2005 wegen Verstößen gegen das Ausländergesetz, Urkundenfälschung, unerlaubtem Besitzes einer Schusswaffe sowie Steuerhinterziehung zu drei Jahren und neun Monate Freiheitsstrafe. Im März 2003 war der Angeklagte unter großer Beachtung der Presse von der Polizei mit mutmaßlichen Komplizen in Berlin festgenommen worden, weil Attentate befürchtet wurden.¹⁵
- Im Al Tahwid-Prozess von Oktober 2005 verurteilte das Düsseldorf OLG drei der angeklagten Palästinenser als Mitglieder einer terroristischen Vereinigung zu Strafen zwischen sechs und acht Jahren wegen der Vorbereitung von Anschlägen in Düsseldorf und Berlin.
- Im ersten Prozess wegen Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung wurde der Iraker Lokman M. im Januar 2006 vom OLG München zu sieben Jahren Haft wegen Mitglied-

¹³ FAZ v. 13.1.2005

¹⁴ www.abendblatt.de/daten/2003/03/11/132985.html.

¹⁵ www.tagesspiegel.de/politik/archiv/07.04.2005/1744176.asp.

schaft in der irakischen Terrorgruppe Ansar el Islam, sowie sechs Fällen des banden- und gewerbsmäßigen Einschleusens von Ausländern verurteilt.¹⁶

Derzeit finden drei Prozesse gegen vermeintliche Terroristen statt:

- Im Hochsicherheitstrakt des OLG Düsseldorf wurde im Mai 2006 der Prozess gegen drei mutmaßliche Mitglieder und Unterstützer der Terrororganisation Al Qaida eröffnet. Den drei Männern im Alter zwischen 28 und 32 Jahren wird unter anderem Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und gemeinschaftlicher Versicherungsbetrug zur Last gelegt.
- Im Juni 2006 begangen vor dem OLG Stuttgart und dem OLG München zwei Verfahren wegen Mitgliedschaft in der ausländischen Terroristischen Vereinigung Ansar al Islam. Die irakischen Angeklagten müssen sich wegen Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung, Verabredung zur Tötung und Verstößen gegen das Außenwirtschaftsgesetz verantworten. Die Bundesanwaltschaft wirft den Stuttgarter Angeklagten unter anderem vor, einen Mordanschlag auf den ehemaligen irakischen Ministerpräsidenten Ijad Al-lawi geplant zu haben.¹⁷

Ob diese Aufzählung vollständig ist, lässt sich nicht definitiv beurteilen. Sie zeigt zwar, dass es nicht nur bei Ermittlungen bleibt und einige Fälle vor Gericht kommen, doch ob dies nur dank der neuen Möglichkeiten der Informationsgewinnung und dem Aufweichen der Trennung von Polizei und Geheimdiensten möglich war, lässt sich bezweifeln.

Jenseits des Strafrechts

Geheimdienstliche und präventivpolizeiliche Informationen und Bewertungen können aber längst nicht nur in Strafverfahren einfließen. Ihr gefährlicher Charakter zeigt sich insbesondere dort, wo administrativer Zwang oder schlichte regierungsamtliche Gewalt auch ohne strafrechtliche Verurteilung stattfinden.

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz von 2002 und das Zuwanderungsgesetz von 2005 haben derartige Instrumente im Ausländerrecht geschaffen. § 54 Nr. 5 des Aufenthaltsgesetzes ermöglicht eine Re-

16 www.123recht.net/article.asp?a=15480&f=nachrichten_vor~gericht_20060112-1011flr&p=1

17 Hamburger Abendblatt v. 21.6. 2006

gelausweisung, wenn „Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen“, dass die Betroffenen einer extremistischen oder terroristischen Vereinigung angehören oder eine solche unterstützen. Die Regelung übernimmt zwar die strafrechtliche Formulierung („terroristische Vereinigung“), für eine Ausweisung soll aber eine Verurteilung gerade nicht nötig sein. Hingegen können geheimdienstliche Informationen unmittelbar in die Entscheidung einfließen. Für die Überprüfung entsprechender Fälle hat Bayern im Herbst 2004 als erstes Bundesland eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Ausländerbehörden, Landeskriminalamt und Verfassungsschutz gebildet. Bis März 2006 hatte sie Ausweisungsverfügungen gegen 48 Personen produziert, 28 von ihnen waren abgeschoben worden. Die Möglichkeiten des neuen Ausländerrechts macht sich auch die im Juni 2005 auf Bundesebene beim GTAZ gebildete Arbeitsgruppe „Statusrechtliche Begleitmaßnahmen“ zunutze, an der neben MitarbeiterInnen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge ständig auch das BfV und das BKA beteiligt sind. Bis November 2006 hatte die Arbeitsgruppe in 17 Fällen „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ empfohlen. In 32 Fällen seien die Ausländerbehörden von sich aus mit Ausweisungen aktiv geworden.¹⁸

Dass Terrorismusprävention für die davon Betroffenen extreme Folgen haben kann, wenn sie von jeglicher Kontrolle losgelöst und einzig ins Belieben einer Regierung gestellt wird, zeigt das Schicksal von Murat Kurnaz. Der in Bremen geborene Türke war am 3. Oktober 2001, vier Tage vor den ersten US-Bombardements auf Afghanistan, von Frankfurt nach Pakistan geflogen. Nach eigenen Angaben wollte er dort den Islam studieren. Gegenteilige Absichten oder gar die Beteiligung an Kampfhandlungen konnten ihm nicht nachgewiesen werden. Ende 2001 nahmen ihn die pakistanischen Behörden fest und übergaben ihn den US-Truppen, die ihn Anfang 2002 nach Guantánamo brachten. Bereits Mitte 2002 wurde Kurnaz von Mitarbeitern des BND und des BfV in Guantánamo verhört. Diese kamen zu dem Ergebnis, dass der Inhaftierte unschuldig sei und lediglich zur falschen Zeit am falschen Ort war.

Obwohl die schweren Menschenrechtsverletzungen in dem US-Gefangenenlager auf Kuba bekannt waren, hat die rot-grüne Bundesregierung nichts unternommen, um die Freilassung von Kurnaz aus der

¹⁸ m.w.N. Holzberger, M.: Was nicht zusammen gehört, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 85 (3/2006), S. 60-65

US-Haft zu erreichen. Im Gegenteil: Für die Spitzen vom BKA und BfV und ihre Minister Otto Schily und Frank-Walter Steinmeier blieb Kurnaz auch nach dem Verhör in Guantánamo ein „Sicherheitsrisiko“. Sie setzten alles daran, Beweismittel gegen Kurnaz zusammen zu basteln, um ihn als persona non grata aus Deutschland fernzuhalten.¹⁹ Sie verteidigen auch heute noch ihr Vorgehen.

Der Fall Kurnaz zeigt exemplarisch, wohin die Präventionslogik führt, wenn sich die Exekutive von ihr leiten lässt. Der Untersuchungsausschuss des Bundestages müsste an diesem Punkt Klarheit schaffen. Klarheit ist auch hinsichtlich der Frage gefordert, ob die Bundesregierung von der „Terrorismusprävention“ der CIA wusste oder diese gar duldete. Rund 400 Mal benutzte die CIA deutschen Luftraum, um verschleppte „Terrorverdächtige“ nach Guantánamo oder in Geheimgefängnisse in Europa und im Nahen und Mittleren Osten zu bringen.

Resümee

Die Maschinerie der Terrorprävention läuft offenbar rund. Still und heimlich werden Informationen gesammelt und vernetzt ausgewertet. Gelegentlich kommt es zu mehr oder weniger spektakulären Anklagen und auch Verurteilungen, wobei die Terroristen in den meisten Fällen nicht wegen konkreter Pläne für Anschläge in Deutschland angeklagt und verurteilt wurden. Die andere Seite der Medaille zeigen der Fall Kurnaz, die Gefangenenflüge oder die Frage, ob möglicherweise unter Folter gewonnene Erkenntnisse in deutschen Prozessen verwertet werden dürfen. Der Staat agiert in diesem Bereich einerseits mit rechtsstaatlichem Anstrich, durch Gerichtsverfahren, andererseits handelt er offen menschenrechtswidrig, wenn ein in Deutschland aufgewachsener Bremer Bürger in dem von der Bundesregierung als gegen die Menschenrechtskonvention verstoßende Guantánamo-Gefängnis schmoren gelassen wird. Die Schäden dieser Art der „Prävention“ sind absehbar. Die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit verschwimmen im Nebel.

¹⁹ Spiegel-Online v. 8.3.2007, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,470663,00.html

Kriminalpräventive Öffentlichkeitsarbeit

„Kompetent. Kostenlos. Neutral.“¹

von Hanna Noesselt

ProPK, das „Programm Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder“ will den Präventionsgedanken in Öffentlichkeit, Medien und Polizei verankern; der Erfolg wird an der Bekanntheit seiner Kommunikationsmedien gemessen.

Der Ursprung polizeilicher Präventionsarbeit liegt in der ersten Hälfte der 60er Jahre. Das kriminalpolizeiliche Vorbeugungsprogramm des Bayerischen Landeskriminalamtes (LKA) und nachfolgende Programme anderer Länderpolizeien bestanden aus einer Kombination von Presse-, Aushang- und Handzettelaktionen. Koordiniert wurden diese auf Bundesebene von Gremien der Innenministerkonferenz (IMK).² Mit Wirkung zum 1. Juli 1997 wurde beim Arbeitskreis II der IMK die „Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder“ als ständige Untergliederung eingerichtet. Sämtliche Präventionsbemühungen, die über die der einzelnen Bundesländer hinausgehen, werden seither von einem drei-gliedrigen Gremienverbund gesteuert.

Dieser besteht aus einer Projektleitung (PL), der Kommission Polizeiliche Kriminalprävention (KPK) und der in Stuttgart ansässigen Zentralen Geschäftsstelle (ZGS). Polizeiliche Präventionsarbeit ist an den Ressourcen und Möglichkeiten der Polizei orientiert und konzentriert ihre Aktivitäten so auf die Verminderung von Tatgelegenheiten, Vermittlung von Expertenwissen und Verhaltensschulung. Darüber hinaus soll die Verknüpfung von präventiven und repressiven Mitteln, einen ganzheitlichen Arbeitsansatz gewährleisten.

Die „strategische Ausrichtung“ polizeilicher Kriminalprävention wird von der Projektleitung vorgenommen. Beteiligt sind das Bundes-

1 www.polizei-beratung.de

2 Pütter, N.: Polizei und kommunale Kriminalprävention, Frankfurt/M. 2006, S. 83

kriminalamt (BKA), das Bundesministerium des Innern, jeweils ein Mitglied der AG Kripo³ und des Unterausschusses Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung (UA FEK)⁴ als VertreterInnen der Länder, ein Mitglied der Kommission und das baden-württembergische Mitglied aus dem AK II als VorsitzendeR.⁵ Die Projektleitung orientiert sich bei ihrer Arbeit an Vorschlägen aus der Kommission und an den Ergebnissen von Meinungsumfragen (aktuell aus dem Jahr 2002 und 2003, siehe unten). Zudem gibt es Vorstöße aus der Politik, wie die kürzlich vom Innenministerium initiierte Projektgruppe zum Thema „Amok“ zeigt.

Die „konzeptionelle Sacharbeit“ findet mit VertreterInnen aller Bundesländer und des BKA in der Kommission (KPK) statt. Entsprechend der Vorgaben der Projektleitung entwickelt sie „präventionsbezogene Maßnahmen und Konzeptionen“,⁶ die sich, unter anderem, aus der Arbeit der auf Landesebene verankerten, thematisch arbeitenden Projektgruppen speisen.⁷ Die Geschäftsstelle koordiniert die Arbeit der beiden Gremien, arbeitet ihnen inhaltlich zu, bereitet die zweimal jährlich stattfindenden Treffen vor und pflegt die Kontakte zu anderen Präventionsträgern.

Das Programm

Das „Programm Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder“ ist das Produkt des Gremienverbundes und seine zentrale Aufgabe. Es lässt sich wohl am besten als eine Dienstleistungs- und Kommunikationsplattform verstehen. Sein Ziel besteht darin „die Bevölkerung, Multiplikatoren, Medien und andere Präventionsträger über Erscheinungsformen der Kriminalität und Möglichkeiten zu deren Verhinderung aufzuklären.“⁸ Über eine Webpage (www.polizei-beratung.de), diverse Print- und audiovisuelle Medien, Aktionsleitfäden und interaktive Lernprogramme soll länderübergreifend ein informationelles Fundament bereitgestellt und der präventionsbedürftigen Öffentlichkeit ein

3 Die AG Kripo ist die beim BKA angesiedelte Arbeitsgemeinschaft der LeiterInnen der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamts.

4 Unterausschuss des AK II

5 Baden-Württemberg nimmt als Kompensation für die Beherbergung der Geschäftsstelle den Vorsitz ein.

6 Kommission Polizeiliche Kriminalprävention, Jahresbericht 2005, Stuttgart 2006, S. 4

7 ebd., S. 34 ff.

8 www.polizei-beratung.de/profil/propk_image

Anknüpfungspunkt für ihre Erkundigungen zur Verfügung gestellt werden.

Finanziert wird ProPK durch einen Bund-Länder-Etat, über dessen Verwendung die Projektleitung entscheidet. Das Jahresbudget lag bis 2004 bei 1,5 Millionen Euro, seit 2005 wurde es auf 1,2 Millionen Euro reduziert. Ca. 350.000 Euro gehen als Personalkostenzuschuss an das Land Baden-Württemberg bzw. werden als Leistungen für die Werbeagentur und den Verlagsvertrieb verwandt. Eine genauere Aufstellung der Mittelverwendung will die ZGS der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung stellen.

Die Adressaten

Neben der breiteren Zielgruppe Öffentlichkeit richtet sich ProPK gleichermaßen an die Polizei und die Medien. Kommunale und regionale Polizeidienststellen sollen „durch Bereitstellung von Medien und Konzepten sowohl bei der klassischen Beratungs- und Vorbeugungsarbeit als auch im Rahmen der Mitwirkung an übergreifend angelegten Präventionsmaßnahmen“ unterstützt werden.⁹ So gibt es sowohl auf Länder- als auch auf kommunaler Ebene Präventionsbeauftragte, die dafür Sorge zu tragen haben, ProPK bekannt und PolizistInnen in ihrem Alltagshandeln präventionskompetent zu machen. Über Seminare und Fortbildungen soll polizeiliches Führungspersonal eingebunden, qualifiziert und der Präventionsgedanke auch von oben strukturell verankert werden. Für den internen Gebrauch gibt es multimedial aufbereitete Informationen, beispielsweise zu Opferschutz und Opferhilfe und ein Präventionshandbuch.¹⁰

Auf inhaltlicher Ebene befasst sich ProPK mit einer recht großen Bandbreite von Phänomenen, die von sexuellem Missbrauch und Internetkriminalität über Gewalt von Jugendlichen, Einbruchschutz und Zivilcourage bis hin zu Gewalt im Pflegebereich, Betrugsdelikten und Gefahren im Alter reicht. Vielfältig wird informiert, gewarnt und nahegelegt. Nach eigener Einschätzung decken Präventionsmedien bereits einen „Großteil der relevanten Kriminalitätsfelder“ ab.¹¹

9 Projektleitung Polizeiliche Kriminalprävention: Leitlinien Polizeiliche Kriminalprävention, Stuttgart 1998, Punkt 2.5

10 KPK, Jahresbericht 2004, Stuttgart 2005, S. 5

11 PL: Positionspapier der PL „Strategie“ zur strategischen Weiterentwicklung des Programms Polizeiliche Kriminalprävention, Stuttgart 2005, S. 1

Eine weitere ausgewiesene Zielgruppe sind JournalistInnen, angestrebt wird „kriminalpräventiver Journalismus“. Soweit es die Mittel erlauben, veranstaltet ProPK Seminare, die MedienvertreterInnen in sensibler und nicht-reißerischer Kriminalitätsberichterstattung anleiten und sie dazu motivieren sollen, das Individuum mit Präventionsvernunft zu versorgen: „Niemand möchte sein Lebensbild von Ruhe und Behaglichkeit gestört sehen – auch nicht durch präventive Informationen, die zu einer richtigen Vorsorge gehören würden.“¹² Deshalb rät der „Leitfaden für eine wirkungsvolle Pressearbeit“ den Medien, „Sicherheitsinformationen und Präventionstipps“ so aufzubereiten, dass sie „der Bevölkerung konkrete Ratschläge und damit Nutzwert vermitteln.“ Zwei Vorschläge, wie Pressemitteilungen zu gestalten seien: „Gestern zwei neue Einbrüche in der Linsenbergsstraße – der aktuelle Rat Ihrer Polizei: Schließen Sie Balkon- und Terrassentüren am Abend richtig ab!“¹³ und „Wer steckt hinter den neuen Einbrüchen in der Linsenbergsstraße? Auf was haben es die Täter abgesehen? Und was kann jeder von uns noch heute tun, um sein Hab und Gut wirksam zu schützen? Die wichtigsten Informationen erhalten Sie exklusiv von Ihrer Polizei!“¹⁴

So wird auf über 20 Seiten das Bild eines leicht minderbemittelten Medienkonsumenten gezeichnet: „Schrecken und Rührung sind die beiden Pole menschlichen Gefühls, um das sich ein Hauptinteresse des Medienkonsumenten dreht.“¹⁵ An manchen Stellen bekommt das Unterfangen absurde Züge: „Vorsicht vor der Synonymitis! ‚Isarmetropole‘ und ‚Spree-Athen‘ sind so abgelutscht wie nur irgendwas.“¹⁶ Alle drei Monate wird neben dem Bürger-Newsletter ein speziell an JournalistInnen gerichteter Newsletter herausgegeben, der diese mit aktuellen „Vorbeugungstipps“ versorgt.¹⁷

Strategien

Die Kriminalpräventive Öffentlichkeitsarbeit bedient sich verschiedener Strategien, über die eine Präventionswirkung erzielt werden soll: Mit dem Ziel Tatgelegenheiten zu vermindern, werden potenzielle Opfer mit

12 Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention: Leitfaden für eine wirkungsvolle Pressearbeit, Stuttgart 2006, S. 3

13 ebd., S. 5

14 ebd.

15 ebd., S. 15

16 ebd., S. 12

17 www.polizei-beratung.de/presse/newsletter

polizeilichem Expertenwissen, in der Regel in Form von „Sicherheitstipps“, versorgt. Die Broschüren teilen mit, welche Sicherheitstechniken zum Schutz von Eigentum oder physischer Integrität als notwendig, sinnvoll oder als übertrieben erachtet werden – der Tenor: Sicherheitstüren ja, Vernebelungsgeräte nein.

Menschen mit Erziehungsauftrag werden in ihrer Vermittlungsrolle angesprochen. So sollen sie ihre Schutzbefohlenen vor der schiefen Bahn, zum Beispiel vor Drogen oder Gewaltanwendung und vor Übergriffen, schützen. Mit einer Mischung aus Sachinformation (Was sind Snuffvideos, wie wirken Drogen), Verhaltensvorschlägen (Wie spreche ich mit meinen Kindern, wie viel Fernsehen ist gut) und Kontrolltipps (Technische Jugendschutzprogramme fürs Internet, Erkennungsmöglichkeiten von verdächtigen Verhaltensweisen) sollen sie befähigt werden, aufgeklärt und angemessen auf die jeweilige Problemsituation zu reagieren, um die Kinder und Jugendlichen vor selbst- oder fremdschädigendem Verhalten zu schützen.

Ein weiterer Schwerpunkt ist das, was als verhaltensorientierte Prävention bezeichnet werden kann. Sie richtet sich, wie die „Aktion-tu-was“ zu Zivilcourage¹⁸ zeigt, zwar auch an Erwachsene. Primär soll jedoch Kindern und Jugendlichen gezeigt werden, was richtiges und was falsches Verhalten ist. Auf der speziell für sie eingerichteten Webpage www.time4teen.de ist zu lernen, dass wir „ohne feste Regeln schnell im Chaos landen“ oder was zu tun ist, wenn „du Mist gebaut hast.“ Die Botschaft: Was du nicht willst, das man dir tu, das tu nicht, und falls das nicht hilft, überzeugt vielleicht das Strafrecht.

Da richtiges Verhalten aber nicht nur eine Frage des Wissens ist, gibt es für Spiel und Übung verschiedene partizipationsorientierte Angebote: das Computerspiel „Luka und das geheimnisvolle Silberpferd“, Quizze und Übungen und aktuell: einen Wettbewerb zum Thema „Wer klaut ist out – Wie sag ich’s meinen Freunden.“ Ein weiteres Beispiel ist das seit 1997 betriebene Streetballprojekt „My way fair play“, das der „steigenden Kinder- und Jugendkriminalität“ mit „konkreten Präventionsvorschlägen“¹⁹ begegnen soll. Statt rumzuhängen sollen die Kids „ohne Ansehen von Herkunft, Bildung, Kleidung und Geldbeutel miteinander ... wetteifern.“²⁰ Träger der Jugendarbeit sollen die Streetballtur-

18 www.aktion-tu-was.de

19 www.polizei-beratung.de/aktionen/streetball

20 ebd.

niere organisieren. Dies ist Teil des Versuches, „übergreifende Präventionsmaßnahmen“ umzusetzen, wie es die „Leitlinien Polizeiliche Kriminalprävention“ der Projektleitung vorgeben.²¹

„Ich will eine ehrbare Prinzessin werden“

Präventionsarbeit kann sich, im Gegensatz zu akutem Eingreifen, an keiner konkreten Tat orientieren und tapst so, bisweilen hilflos, im Dunkel der Kriminalitätsursachen. Unabhängig davon, dass das Konzept Prävention grundsätzlich hinkt,²² befremdet ProPK jedoch auch in seiner konkreten Ausgestaltung. Einige Punkte:

1. Evaluation ist ein wichtiger Bestandteil von Präventionsarbeit. 2002 gab die Projektleitung eine umfassende Befragung der Bevölkerung in Auftrag, im Februar 2003 wurden dann 7.200 PolizistInnen zu ProPK befragt. Die Projektbeschreibungen in den Jahresberichten enden oft mit einem Verweis auf ihre Evaluation. Die Frage lautet jedoch nicht: Erreichen wir das Ziel der Prävention? Sondern: Wie können wir unsere Medien an den Menschen bringen? So gibt es Öffentlichkeitskampagnen für Öffentlichkeitsarbeit – ohne dass Inhalt oder Effektivität der Maßnahmen weitergehend hinterfragt werden.

2. Die Homepage und die Kommunikationsmittel sind vielfältig mit Bildern illustriert, über 60 werden zum Download angeboten. Diese erinnern in ihrer Klischeelastigkeit jedoch oft an CDU-Wahlkampfplakate: Kriminelle Akte begehende Männer, erschreckt oder behütet schauende Mädchen, Frauen und Seniorinnen. Dass ein junger Mann, der mit einem Ball im einen und einem Jungen im anderen Arm durch einen Park geht, als „Fremder mit Kind“²³ in der Rubrik Sexualdelikte abgespeichert wird, ist am wenigsten nachvollziehbar.

3. Dass es auf der time4teen-Homepage trotz zielgruppenspezifischen Layouts und „Jugendsprache“ etwas moralinsauer zugeht, ist wohl vorprogrammiert. Darüber hinaus stellt sich aber zum einen die Frage, ob Jugendliche wie „Rolf, der Schläger“, der nach wiederholter Gewalttätigkeit (von elektronischen Beats unterlegt) noch einmal mit einer Bewährungsstrafe davonkommt, ihre Zeit auf polizeilichen Präventionshomepages verbringen. Zum anderen ist sehr fraglich, ob von Informationen flankierte Floskeln – „Sag ‚Nein‘ zur Gewalt. Sie ist kein Argument.

21 PL : Leitlinien Polizeiliche Kriminalprävention, Stuttgart 1998, Punkt 2.4

22 siehe den einleitenden Beitrag von Norbert Pütter in diesem Heft

23 www.polizei-beratung.de/presse/downloads/pressebilder/sexualdelikte

Halt dich an die Spielregeln. Lass dich nicht mitreißen.“ – Rolf auf den rechten Weg zu helfen vermögen.

4. Der Versuch, Kinder und Jugendliche mit einem frei erhältlichen Computerspiel zu locken, könnte erfolgversprechend sein. Dass die (sowohl als Mädchen als auch als Junge spielbare) Figur Luka den ausgeliehenen Zeigestock erst zurückbringen muss, bevor weiter gespielt werden kann, mag als pädagogisch wertvoll erachtet werden. Dass jedoch der Aussage „Ich will eine ehrenhafte Lady werden“/„Ich will ein Ritter werden“ zugestimmt werden *muss*, ist ärgerlich. Dieser Rückgriff auf tradierte Geschlechterrollen zur Kommunikation von Werten und Normen ist so unkreativ wie überflüssig und nur eine Facette nicht existenter feministischer Reflexion polizeilicher Präventionsarbeit.

Alles in allem dürfte ProPK vor allem durch seine weitgehende Irrelevanz hervorstechen. Wenn es Menschen davon abhält, sich Nebelmaschinen an die Haustür zu bauen, ihnen weiterhilft seriöse von unseriösen Postwurfsendungen zu unterscheiden und Eltern dazu bringt, ihren Kindern Zeit, Aufmerksamkeit und Freiraum zu widmen – wie schön wäre das. Polizeiliche Kriminalprävention verstanden als eine kritische und politische Auseinandersetzung mit Kriminalität und ihren Folgen – das wäre auch schön.

Polizei und kommunale Prävention

Zwischen Legitimationspflege und vernetzter Repression

von Norbert Pütter

In den 90er Jahren erlebte die Kriminalprävention auf örtlicher Ebene eine ungeahnte Konjunktur. Nach zwei Jahrzehnten der Zentralisierung und Spezialisierung der Polizeien richteten sich die Hoffnungen plötzlich auf die lokalen Zusammenhänge, in denen Kriminalität und Kriminalitätsfurcht sichtbar werden. Welche Rolle der Polizei in dieser Variante der Prävention zukommt oder zukommen sollte, war von Anfang an umstritten.

Die sicherheitspolitische Hinwendung zur Gemeinde war im vergangenen Jahrzehnt keineswegs auf die Prävention beschränkt. Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften wurden gebildet, Kommunale Ordnungsdienste, Sicherheitswachen und Freiwillige Polizeireserven eingerichtet oder zu neuem Leben erweckt, und über den Atlantik schwappte die Vorstellung, dass mit Null-Toleranz die Sicherheitsprobleme in den Städten zu lösen seien. Die ambitionierteste Neuschöpfung der lokalen Sicherheitspolitik waren (und sind) jene Einrichtungen, die unter der Bezeichnung „Kriminalpräventiver Rat“, „Präventionsrat“, „Sicherheitskonferenz“ etc. Kriminalität oder Unsicherheitsgefühlen vorbeugen wollten, indem unterschiedliche Personen, Gruppen und Institutionen mit ihren jeweiligen Ressourcen zusammenwirkten.

In der lokalen Kriminalprävention liefen verschiedene Motive zusammen: der mangelnde Erfolg repressiv-professionalisierter Polizeiarbeit, die zudem wegen knapper öffentlicher Mittel nicht beliebig ausgebaut werden konnte; der Standortwettbewerb um die gepflegteste und sicherste Stadt angesichts der im öffentlichen Raum zunehmend sichtbaren Folgen der wirtschaftlichen und sozialen Krise; die Hoffnung, dass die lokal vorhandenen Kräfte der „Zivilgesellschaft“ eher in der Lage seien, gesellschaftliche Probleme zu lösen; die kriminologische Erkenntnis, dass die meisten Straftaten in der Wohngemeinde und deren Umge-

bung verübt werden und demnach lokale Ansätze besonders aussichtsreich seien ...

Die lokale Präventionsstrategie verspricht und verspricht, unterschiedliche Dinge gleichzeitig zu erreichen: Sie will durch Vorbeugung Schädigungen verhindern; sie will ortsbezogene Lösungen, die polizeilich-repressive Antworten überflüssig machen; sie will die Potentiale der BewohnerInnen aktivieren und damit sowohl mehr Demokratie praktizieren als auch die begrenzten Mittel der öffentlichen Hand um die Ressourcen von BürgerInnen, Vereinen und anderen Institutionen erweitern. Der kommunale Präventionsprozess soll partizipativ und multidisziplinär sein; derart sollen „Synergien“ entstehen, die kontextangemessene, bürgerorientierte und praktikable Lösungen ermöglichen.

Bürgernähe – Segen oder Gefahr?

Wenn die Polizei mit anderen Akteuren zusammenwirkt, steht die Frage nach ihrem Selbstverständnis und nach ihren spezifischen Leistungen im Raum. Für die BefürworterInnen der kriminalpräventiven Netzwerke, besteht die spezifische Aufgabe der Polizei in „Informations-, Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten“.¹ Als „Partner mit Erfahrungswissen“² komme ihr „die Rolle des ‚Detektors‘, des ‚Problemgewichters‘, des ‚Aktivators‘ für Maßnahmen, des ‚Evaluators‘ für den unmittelbar ersichtlichen Effekt sowie, in bestimmten Fällen, des ‚Katalysators‘ für das an sich zurecht vielbemühte ‚Zusammenwirken aller Kräfte‘“ zu.³ Die Polizei sei ein „Sensor für das frühzeitige Erkennen negativer Entwicklungen“, der „erste wichtige Impulse für eine ressortübergreifende Prävention geben“ könne.⁴ Die Polizei selbst begrüßt die Präventionsräte als Elemente einer stärkeren „Bürgerorientierung“ ihrer Arbeit.⁵ Durch die örtlichen Präventionsgremien könnten bessere Verbindungen zwischen

1 Boers, K.: Ravensburg ist nicht Washington., in: Neue Kriminalpolitik 1995, H. 1, S. 16-21 (21)

2 Heinz, W.: Kriminalprävention auf kommunaler Ebene, in: Jehle, J.-M. (Hg.): Kriminalprävention und Strafrecht, Wiesbaden, S. 55-110 (72)

3 Kerner, H.-J.: Kriminalprävention. Ausgewählte strukturelle Überlegungen, in: Kriminalistik 1994, H. 3, S. 171-178 (178)

4 Baden-Württemberg, Landeskriminalamt (Hg.): Kommunale Kriminalprävention, Stuttgart 1996, S. 29f.

5 Dreher, G.: Kommunale Kriminalprävention: Anliegen, Grundgedanken und Ertrag bisheriger Bemühungen, in: Die Polizei 1996, H. 7, S. 173-182 (175)

Polizei und Kommune hergestellt werden, die Räte seien ein Weg, auf dem die Polizei intensiv mit den Bürger zusammenarbeiten könne.

1993 begrüßte die Innenministerkonferenz (IMK) „eine bürgernahe Präventionsarbeit auf kommunaler Ebene“ als ein taugliches Mittel, Kriminalität am Ort ihres Entstehens zu verhüten.⁶ Neben der unmittelbaren Verringerung der Kriminalität zielen die örtlichen Aktivitäten regelmäßig aber auch auf die Erhöhung des Sicherheitsgefühls, auf den Abbau kriminalitätsfördernder Strukturen und allgemein auf die „positive Beeinflussung des sozialen Klimas in der Kommune“.⁷

Kritische Einwände gegen die neue Strategie und die damit verbundenen Hoffnungen gab es sehr früh: Bereits die „Bürgernähe“ der Polizei sei eine problematische Zielgröße. Schließlich bleibe die Polizei die zentrale Instanz des staatlichen Gewaltmonopols, deren „Nähe“ im Alltag keineswegs von allen BürgerInnen gewünscht werde und die einem freiheitlichen Gesellschaftsverständnis widerspreche.⁸ Präventionsräte stärkten nicht den Einfluss der BürgerInnen, sondern die Position der Polizei: Indem sie auf örtlicher Ebene an der Diagnose, Analyse und an Lösungen gesellschaftlicher Probleme beteiligt werde, nehme ihre Definitionsmacht zu. Durch die Zusammenarbeit mit anderen gelange die Polizei an zusätzliche Informationen, es entstünden neue Ressourcen, die (auch) der Polizei zur Verfügung stünden – mit anderen Worten: die lokale Prävention führe zu einer weiteren „Verpolizeilichung“ der Wahrnehmung von und der Reaktion auf gesellschaftliche Problemlagen.⁹

Bestandsaufnahme

Wie die lokalen Gremien den weit gesteckten Horizont der Erwartungen ausfüllen und welchen Anteil die Polizei an ihrer Arbeit hat, haben wir in einem Forschungsprojekt genauer zu bestimmen versucht.¹⁰ Neben

6 IMK: Programm Innere Sicherheit. Fortschreibung 1994, Potsdam 1993, S. 6

7 exemplarische Zielbeschreibung bei Kranz, U.: Zur Gestaltung Kommunalen Kriminalprävention in Thüringen, in: Kury, H. (Hg.): Konzepte Kommunalen Kriminalprävention, Freiburg i. Br., S. 553-562 (561)

8 Feltes, T.: Bürgernahe Polizeiarbeit – neuer Wein in alten Schläuchen?, in: Hammer-schick, W.; Karazman-Morawetz, I.; Stangl, W. (Hg.): Die sichere Stadt, Baden-Baden 1996, S. 125-148 (130f.)

9 Zusammenfassung der Kritik bei Schwind, H.-D.: Kriminologie, Heidelberg 2002, 157

10 s. die Darstellung der Untersuchung und der für die Polizeibeteiligung relevanten Ergebnisse: Pütter, N.: Polizei und kommunale Kriminalprävention, Frankfurt/M. 2006

der Untersuchung von vier lokalen Präventionsgremien (Frankfurt am Main, Mannheim, Lübeck und Görlitz) stützte sich das Projekt auf eine bundesweite Fragebogenerhebung, für die knapp die Hälfte der für das Jahr 1999 in der Datenbank des Bundeskriminalamts ausgewiesenen Gremien angeschrieben wurden (654 von 1.380). Die 432 erhaltenen Antworten reduzierten sich aus verschiedenen Gründen auf 293 auswertbare Fragebögen. So hatte in 60 Fällen ein kriminalpräventives Gremium nie existiert, in 26 hatte es seine Arbeit bereits wieder eingestellt. Ob der verbleibende Ausschnitt repräsentativ ist für die Gesamtheit der Präventionsräte, ist ungewiss. In jedem Fall gelten die Befunde für ein gutes Viertel der im Jahr 2000 bekannten lokalen Präventionsgremien. Dass sich an deren grundsätzlicher Ausrichtung bis heute etwas geändert hat, ist wenig wahrscheinlich. Bevor auf die Polizei genauer eingegangen wird, sollen zunächst die Antworten auf drei Fragen knapp wiedergegeben werden:

1. Wer ist beteiligt? Die vielen an den Gremien teilnehmenden Behörden, Institutionen, Zusammenschlüsse und Einzelpersonen ließen sich zu größeren Kategorien zusammenfassen, die entweder durch ihre Institutionalisierung oder ihre Aufgabe und ihr Selbstverständnis bestimmt sind. In Tabelle 1 sind jene Gruppen aufgeführt, die in wenigstens 30 % der Gremien beteiligt waren. Bei einigen Kategorien sind auch die größeren Teilgruppen angeben. Diese Angaben weisen für die Präventionsräte eine durchgehende Präsenz der öffentlichen Verwaltung und der Polizei aus. Eine breite gesellschaftliche Beteiligung war hingegen nur in weniger als der Hälfte der Gremien feststellbar. Relativ stark vertreten waren der Bereich der Kinder- und Jugendarbeit sowie soziale Institutionen und Verbände.

Die Beteiligung von einzelnen Gruppen der „Zivilgesellschaft“ war vergleichsweise gering. Sie war für jene Gruppen am höchsten, die über institutionalisierte Vertretungen verfügen (Frauen, AusländerInnen). Jugendliche waren meist durch die SchülerInnenselbstverwaltung vertreten. Eine unmittelbare Beteiligung der sonstigen kriminalpräventiven Klientel fand nur am Rande statt (in 5% der Gremien).

2. Mit welchen Themen beschäftigt sich die Kriminalprävention in der Gemeinde? Insgesamt wurden in den 293 beantworteten Fragebögen 1.145 Beratungsthemen genannt. Der überwiegende Teil (736) galt „Problemen“ in der Gemeinde. Die thematisierten Probleme betrafen „Konflikte“ (Lärm, Beschwerden, Schulbummelei), „Sauberkeit“ (ohne thematisierten Sicherheitsbezug) sowie Verkehrs- oder allgemein

soziale Fragen. Zur letzten Gruppe gehörten z.B. die Freizeitgestaltung, die Integration oder städtische Umfeldverbesserungen. Die Mehrzahl der Nennungen (561) entfiel jedoch auf Kriminalitäts- oder Sicherheitsprobleme; wobei „Gewalt“ mit 127 und „Drogen/Sucht“ mit 122 am häufigsten genannt wurden.¹¹

Als Beratungsthemen wurden neben den „Problemen“ 141 mal explizit Reaktionen auf bestimmte Probleme angegeben. Mit dem Gremium selbst hatten sich 75 Gremien beschäftigt; und in 45 Fragebögen waren ohne weitere Qualifizierung bestimmte Ziel- oder Problemgruppen angegeben.

Tabelle 1: Beteiligte an kriminalpräventiven Gremien

Beteiligte Institution/Gruppe	Gremien	in %
Öffentliche Verwaltung	284	97
Jugendamt	199	66
Ordnungsamt	184	63
Polizei	280	96
Schule, Kindergarten, Jugendarbeit	219	75
Soziale Institutionen/ Verbände	153	52
Vereine und Initiativen	144	49
GruppenvertreterInnen	142	49
Frauenvertreterin	99	34
AusländerInnenvertretung	61	20
SeniorInnenvertretung	57	20
Eigenvertretungen	142	49
BürgerInnen	75	26
Eigenvertretung Jugendliche	63	22
Elternvertretungen	45	15
Klientel (Obdachlose, MigrantInnen, Kriminalitätsoffer)	15	5
Politische Parteien	117	39
Justiz	112	39
Kirchen	107	39
Handel, Gewerbe, Private Sicherheitsdienste	90	31

141 mal thematisierten die Gremien spezifische Reaktionen. Den größten Anteil mit 60 Nennungen hatten verschiedene repressive Maßnahmen (von vermehrter Polizeipräsenz bis zum beschleunigten Strafverfahren). Neben den 45 Gremien, die bestimmte Zielgruppen als Thema aufgeführt hatten, konnten auch viele andere Nennungen eindeutig ein-

¹¹ Ob es sich tatsächlich um Thematisierungen mit Sicherheitsbezug handelte, kann nur im Einzelfall entschieden werden. Suchtprobleme sind zumindest primär keine der Sicherheit, sondern der Gesundheit.

zelen Gruppen zugeordnet werden. Demnach beschäftigten sich 225 Gremien mit Jugendlichen.

Im Hinblick auf die Beratungen lokaler Prävention ergab sich zusammenfassend, dass der Schwerpunkt Kriminalitäts- und Sicherheitsfragen galt, die häufig im Hinblick auf Jugendliche thematisiert wurden. Um diesen Kern herum waren viele verschiedene Themen gelagert, die von allgemeinen Konflikten des Zusammenlebens über Fragen des Straßenverkehrs bis zur lokalen sozialen Infrastruktur reichten.

3. Wie wird die Prävention praktisch umgesetzt? Während die Frage nach den Themen nur Rückschlüsse auf das Selbstverständnis und den Horizont der Gremien zuließ, sollte die Frage nach den bisher entfalteten Aktivitäten einen Einblick in die Präventionspraxis gestatten. 13 Gremien gaben an, noch keine Aktionen ausgeführt zu haben, in 16 weiteren Fragebögen wurde die Frage nicht beantwortet, so dass den folgenden Zahlen Angaben von 261 Gremien zugrunde liegen.

Sieht man ab von Aktivitäten, die keinerlei kriminalpräventiven Bezug aufwiesen (Verkehrsquiz, Spendensammlung für Kosovo etc.), und Tätigkeiten, die sich als „Vorabmaßnahmen“ qualifizieren ließen (Befragungen, Einrichtung von Arbeitskreisen oder Öffentlichkeitsarbeit), lassen sich die eigentlich präventiven Maßnahmen in vier Gruppen unterteilen (s. Tabelle 2).

Tabelle 2: Aktivitäten kriminalpräventiver Gremien

Maßnahme / Aktivität	Gremien
Soziale Umfeldgestaltung	167
Sportveranstaltungen	67
Treffe und Freizeiteinrichtungen	47
Allgemeine Freizeitangebote	45
Verhaltensorientierte Angebote	161
Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen	116
Projektstage und Kampagnen	74
Verhaltenstipps, Selbstbehauptungskurse etc.	34
Städtische oder infrastrukturelle Umfeldgestaltung	78
Kleinräumliche Sicherheitsmaßnahmen (Beleuchtung etc.)	36
Technische Prävention (Fahrradcodierung etc.)	31
Sauberkeits- und Ordnungsmaßnahmen (Frühjahrsputz ...)	20
Kontrollstrategien, Verordnungen, Repression	111
Kontrolle (vermehrte Streifenfähigkeit, Videoüberwachung)	83
Repression (Anzeigebereitschaft, konsequente Strafverfolgung)	20
Polizeiliche Erreichbarkeit verbessern	20

Die Auswertung der größeren Präventionsaktivitäten ergab, dass sie sich zu 70% auf Fragen der Kriminalität oder des Sicherheitsgefühls (Gewalt, Drogen/Sucht, Eigentumskriminalität, Mediation) bezogen. Knapp zwei Drittel der Projekte richteten sich an Jugendliche.

Das Handlungsprofil der kriminalpräventiven Gremien weist folgende Merkmale auf: Es überwiegen allgemeine helfende oder unterstützende Aktionen: Freizeit- und Informationsangebote sind am weitesten verbreitet. Jugendliche sind die wichtigste Zielgruppe der Arbeit. Aber in knapp einem Drittel aller Aktionen fehlt ein explizit kriminalpräventiver Bezug. Und von jedem dritten Präventionsgremium werden auch kontrollierende und repressive Maßnahmen in die Wege geleitet.

Und die Polizei?

Nach der Fragebogenerhebung ist die Polizei an 284 der 293 Gremien beteiligt; in den restlichen neun hat sie zumindest an einzelnen Beratungen mitgewirkt. Damit ist die Polizei die am häufigsten in den lokalen Gremien vertretene Institution. Allerdings ist sie nur in 19 Gremien am Vorsitz und in 21 an der Geschäftsführung beteiligt; lediglich in vier Fällen werden beide Funktionen von der Polizei wahrgenommen. In mehr als 80 % der Gremien haben der/die BürgermeisterIn oder Ämter der Gemeindeverwaltung den Vorsitz inne.

Die Bilanz sieht hingegen etwas anders aus, wenn man auf die Tätigkeiten der Gremien blickt. Auf die Frage nach der Art der polizeilichen Beteiligung gab der Fragebogen fünf Aktivitäten (und ein Freitextfeld) vor. Die Antworten ergaben folgendes Bild:

Tabelle 3: Mitarbeit der Polizei in kriminalpräventiven Gremien

Art der Mitarbeit	Nennungen	Kumulative Nennungen			
Informationen geben	284	264	257	210	190
Beratung	267				
Teilnahme	279				
Planung von Aktionen	224				
Beteiligung an Aktionen	209				
Sonstiges	5				

In 284 von 293 Gremien wurde die Polizei informierend tätig. Bei zwei Dritteln aller Präventionsräte (190) war sie an allen Arten der Mitarbeit beteiligt. Ein ähnliches Bild ergaben die gesondert erhobenen Angaben zu größeren Präventionsprojekten. Die Gremien meldeten insgesamt 251 größere Projekte (wobei deren Definition den Gremien selbst überlassen

war). Bei 80 Projekten lagen deren Trägerschaft und/oder Ausführung bei der Polizei. Nach diesen Angaben übernimmt die Polizei zwar nicht die formelle Führung in den Gremien, aber sie beteiligt sich aktiv und nahezu flächendeckend auf unterschiedliche Weise in die Präventionsarbeit.

Gefragt nach den besonderen Leistungen, die die Polizei in die Aktivitäten der Präventionsgremien einbringt, wurde 241 mal die Beteiligung an Informationsveranstaltungen, 123 mal die Teilnahme an Sportveranstaltungen, 110 mal Befragungen, 20 mal technische Prävention und 14 mal allgemeine Öffentlichkeitsarbeit genannt. Legt man diese Zahlen zugrunde, so sind in erster Linie nicht die exklusiven Befugnisse der Polizei für die Präventionsarbeit von Bedeutung, sondern ihr professionelles Expertenwissen.

Die lokalen Gremien stellen zunächst ein Instrument der Kommunikation dar. Das gilt in beide Richtungen: für die Mitteilungen der Polizei an die anderen Beteiligten und umgekehrt. Die Polizei ist in den Gremien in erster Linie als Expertin für Kriminalität gefragt. Das ist ihre professionelle Domäne. Die Vorstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik oder örtlicher Lagebilder gehören ebenso zum Standardrepertoire der Beratungen wie die polizeilichen Bewertungen von vorgetragenen Beschwerden/Problemen oder von möglichen Aktionen der Gremien. Zweifellos sichert ihr professioneller Status der Polizei in diesen Fragen ein erhebliches Gewicht; sie kann Thematisierungen anderer bekräftigen, sie kann aber auch – was häufig vorzukommen scheint – Beschwerden als unbegründet zurückweisen.

Während man aus dieser Perspektive durchaus sagen kann, dass die Gremien von der Polizei profitieren, gibt es auch präventive Aktionen, die den Informationsfluss hin zur Polizei verbessern. Dazu trägt bereits die Teilnahme an den Gremiensitzungen bei. Denn deren Beratungen stellen auch einen niedrigschwelligen Zugang zur Polizei dar. Da in den Gremien viele Einrichtungen, Verbände und Gruppen vertreten sind, erhält die Polizei auf diesem Wege unmittelbaren Zugang und Kontakt zu verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Insofern wirken die Präventionsräte als Türöffner, der es der Polizei erlaubt, ihr präventives Expertenwissen an Multiplikatoren oder unmittelbar an die Zielgruppen (etwa in Schulen oder Altentagesstätten) weiterzugeben. Schließlich werden die Präventionsräte auch als Mittel zur Realisierung rein polizeilicher Präventionsprojekte genutzt. Typische Projekte aus dem polizeilichen Präventionsrepertoire, die im Rahmen der Gremien umgesetzt

werden, sind z.B. Mitternachts-Sportturniere, Fahrrad- und sonstige Eigentumscodierungen oder die Aktion „Wachsamer Nachbar“.

Darüber hinaus existieren einige Projekte, die darauf abzielen, den generellen Informationsfluss in Richtung Polizei zu verbessern: Dazu zählen etwa die Einrichtung von Hotlines und Notrufsäulen, die Verteilung alter Handys mit Notruffreischaltung oder Kampagnen zur Steigerung der Zivilcourage, die regelmäßig mit der Botschaft versehen sind, nicht den Helden zu spielen, sondern die Polizei zu informieren.

Für die Polizei stellen die Präventionsräte also ein Mittel dar, das geeignet scheint, einige Defizite der Institution Polizei auszugleichen. Die Gremien liefern ein Podium für polizeiliche Einschätzungen und Ratschläge, sie ermöglichen, polizeiliche Präventionsprojekte umzusetzen, und sie erhöhen den Informationsfluss in Richtung Polizei – wirken mithin der bürokratischen Isolation des Apparates entgegen.

Prävention durch Repression

111 von 261 Gremien hatten Aktivitäten entfaltet, die auf Repression und vermehrte Kontrollen abzielten. Mit 83 Nennungen lag der Schwerpunkt dieser Maßnahmen im Ausbau von Kontrollen im öffentlichen Raum. Hierzu zählen sowohl polizeiliche Präsenz (die rund 20% der Gremien explizit erwähnen) als auch die Streifen anderen uniformierten Personals (Kommunale Ordnungsdienste, Sicherheitswacht etc.). Da die Präventionsgremien nicht allein durch „eigene“ Aktivitäten wirken, sondern auch durch die von ihnen „angestoßenen“ Maßnahmen der Beteiligten, kann man ihr (repressives) Handlungsspektrum nur erfassen, wenn auch jene Tätigkeiten mit einbezogen werden, die in direktem Zusammenhang mit den präventiven Gremien stehen. Das Verhältnis zwischen Präventionsrat und behördlichen Maßnahmen ist in diesen Fällen unbestimmt. Meist handeln hier Behörden einzeln oder gemeinsam im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags. Dieses Handeln ist zwar formal ohne die kriminalpräventiven Gremien möglich, wird aber durch deren Existenz erst ermöglicht oder zumindest erheblich erleichtert.

Ein Forum für Kooperation zu bieten, ist die wichtigste Funktion der lokalen Präventionsgremien. Diese auf Vernetzung zielende Zusammenarbeit kann sich allein auf Behörden beziehen, sie kann aber auch gemeinsames Handeln von öffentlichen und privaten Akteuren fördern. Das gilt nicht nur für die sozial-unterstützenden und informierenden Angebote, sondern das gilt auch für die lokal entwickelte Prävention mit

den Mitteln der Repression. 179 der 293 befragten Gremien gaben an, dass es im Kontext ihrer Arbeit zu polizeilichen Aktivitäten gekommen sei. 120 mal wurden verstärkte polizeiliche Präsenz, Fußsteifen, mobile Wachen, gemeinsame Streifen etc. genannt, in 53 Fällen kam es zu einer verbesserten Zusammenarbeit mit der Polizei, 52 mal war die polizeiliche Tätigkeit auf eine bestimmte Veranstaltung bezogen, 46 Gremien verwiesen auf Veranstaltungen, bei denen die Polizei als Sicherheitsexpertin in Erscheinung getreten war, und schließlich wurde eine Intensivierung der Strafverfolgung (etwa Razzien gegen die Rauschgiftszene) auf 18 Fragebögen angegeben.

Die Präventionsgremien stehen nicht im Zentrum repressiver Maßnahmen, aber von ihnen gehen häufig entsprechende Impulse aus, sie bilden den institutionellen Rahmen der Kooperation oder sie tragen zu deren Akzeptanz bei. Die folgenden fünf Bereiche stehen beispielhaft für das Spektrum präventiv begründeter Kontroll- und Bestrafungsstrategien, die im Kontext der Gremien entstanden:

- In den 90er Jahre wird der öffentliche Raum in den Städten zum kriminalpolitischen Thema. In den Gemeinden wird das lokale Ordnungsrecht als Instrument gegen unerwünschte Randgruppen entdeckt. Nachdem Anfang der 70er Jahre die letzten städtischen Polizeien verstaatlichen worden waren, bauen nun die Städte uniformierte Ordnungsdienste auf. Teilweise werden bei den Polizeien neue „FreizeitpolizistInnen“ angestellt (Sicherheitswacht, Freiwilliger Polizeidienst), die im öffentlichen Raum patrouillieren sollen. Es entstehen neue Formen der Arbeitsteilung zwischen dem uniformierten Personal von Städten, Bundesländern und Bund. Die Präventionsgremien spielen für diese behördliche Zusammenarbeit eine untergeordnete Rolle. Meist sind sie nur passiv beteiligt, indem sie über Übereinkünfte und deren allgemeine Ziele informiert werden.
- Das Drogenproblem ist das häufigste Thema der kriminalpräventiven Gremien. In jedem dritten der 154 Präventionsräte, die über Arbeitsgruppen verfügen, gab es eine Arbeitsgruppe zum Thema „Drogen/Sucht“. Die bekannteste derartige AG ist die „Montagsrunde“ in Frankfurt am Main.¹² Diese bestand bereits seit 1988 und wurde dem 1996 gegründeten Frankfurter Präventionsrat nachträglich zugeordnet, ohne dass dies ihre Arbeit verändert hätte. Die Montags-

¹² s. Beste, H.: Morphologie der Macht, Opladen 2000, S. 187-246

runde war ursprünglich auf Initiative des Polizeipräsidenten entstanden, der einen Ansprechpartner auf Seiten der Stadt suchte, weil er die Alleinverantwortlichkeit für die offene Drogenszene nicht länger tragen wollte. Die Montagsrunde entwickelte eine Strategie mit den Elementen Repression und Prävention, Überlebenshilfe und Therapie, die unter anderem die Einrichtung von „Fixerräumen“ einschloss. Die Polizei begrüßte die Einrichtung dieser Räume, weil sie das Kontrollproblem entschärfte. Die Kontrolle und Zerstreuung der offenen Szene wurde gleichwohl mit erheblichem polizeilichem Aufwand fortgesetzt. Hilfsangebote und Kontrolldruck sind die beiden Seiten des „Frankfurter Weges“. Sein Ziel besteht nicht in einer Lösung des Drogenproblems, sondern darin, dessen Auswirkungen im öffentlichen Stadtraum weniger sichtbar werden zu lassen.

- Mitunter kumulieren lokale Sicherheitsprobleme in verschiedenen städtischen Räumen. Das können einzelne Straßen und Plätze oder auch nur einzelne Gebäudekomplexe sein. Sofern sich die kriminalpräventiven Gremien diesen Orten annehmen, ist ein breites Spektrum der Interventionen feststellbar: Sie reichen von massivem Einsatz polizeilicher und strafrechtlicher Mittel¹³ bis zu baulichen und sozialen Interventionen, die polizeiliches Einschreiten überflüssig machen – wie etwa im Lübecker „Hudekamp“.
- Ein gutes Beispiel für die neuen Ressourcen, die den lokalen Netzwerken erwachsen, ist das Mannheimer Platzverweisverfahren zur Unterbindung der Straßenprostitution im Sperrbezirk. Da sich die (drogenabhängigen) Prostituierten unbeeindruckt von polizeilichen Maßnahmen zeigten, richtete sich das Platzverweisverfahren gegen die Freier. Polizeibeamtinnen wurden als Lockvögel auf die einschlägig bekannten Straßen geschickt. Wurden sie von Männern mit entsprechender Absicht angesprochen, so wurde den Männern ein Platzverweis erteilt. Die Aufgabe der Polizei bestand darin, die Identität der Freier festzustellen. Der Platzverweis wurde vom städtischen Ordnungsamt erteilt und mit der Post zugestellt. Denn die eigentliche Sanktion sollte darin bestehen, die Lebenspartnerin des Freiers über dessen Verhalten zu unterrichten.

¹³ z.B. die Auflösung eines informellen Jugendtreffs in Frankfurt-Sossenheim, s. Pütter, N.: Verunsichern, verdrängen, wegsperren, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2005, H. 2 (81), S. 36-43

- Während viele Kooperationsformen, die aus den Netzwerken entstehen, kontrollierend-straftende und helfende Elemente aufweisen – Druckräume in Frankfurt, Therapieangebote in Frankfurt und Mannheim, ein Jugendbüro in Sossenheim –, gibt es andere Projekte, die allein auf repressive Maßnahmen setzen. Die Frankfurter „Gemeinsame Arbeitsgruppe Intensivtäter“, die aus Beamten der Polizei und des städtischen Ordnungsamtes besteht, ist ein typisches Beispiel für diesen Interventionstypus. Das Ziel dieser dem Präventionsrat zugeordneten Einrichtung besteht darin, erkannte „Intensivtäter“ – und das waren ausschließlich nicht-deutsche Jugendliche – möglichst umgehend aus der Bundesrepublik weg in den Staat ihrer Nationalität zu schaffen.

Auch für das repressive „Kerngeschäft“ der Polizei weisen die kriminalpräventiven Kontexte einige Vorteile auf: Sie gewinnt auf lokaler Ebene Partner, die nicht nur Mitverantwortung übernehmen, sondern die eigenen Ressourcen in die „Problemlösung“ einbringen. Damit wird die Polizei doppelt entlastet: von einer ausschließlich auf sie gerichteten Anspruchshaltung der Bevölkerung und von Aufgaben, auf die sie nicht angemessen reagieren kann. Gleichzeitig erhält sie die Chance, ihre eigenen Möglichkeiten gezielt einzusetzen und in ihrer Wirkung mit den Instrumenten der Kooperationspartner zu optimieren.

Bürgerorientierte Polizei oder polizeinaher Bürger?

Mit der lokalen Kriminalprävention ging die Hoffnung einher, auf diesem Wege könne die „Bürgerorientierung“ der Polizei gestärkt werden. Die lokalen Gremien weisen einige Strukturdefizite auf, die eine solche Wirkung unwahrscheinlich machen: Sie besitzen keine demokratische Legitimation und keine Entscheidungsbefugnisse, ihre Zusammensetzung ist nicht repräsentativ. Ihr institutioneller Kern besteht aus Behörden. Dass eine solche Konstellation zu mehr Bürgernähe führen könnte, ist unwahrscheinlich. Aus der Praxis der Gremien ergibt sich nur eine sehr einseitige „Bürgerorientierung“ der Polizei: Die BürgerInnen werden als Informationsquellen für die Polizei und als Adressaten polizeilicher Botschaften betrachtet. Sofern die anderen Beteiligten überhaupt Ansprüche an die Polizeiarbeit formulieren, sind das Forderungen nach vermehrter polizeilicher Präsenz und besserer Erreichbarkeit polizeilicher Dienststellen.

Am Schicksal beider Forderungen wird eine weitere Funktion der Präventionsräte deutlich: Sie sind Foren polizeilicher Selbstdarstellung, die der Polizei Gelegenheit geben, die Grenzen ihrer Möglichkeiten aufzuzeigen und die Ansprüche der BürgerInnen als nicht erfüllbar zurückzuweisen. Den BürgerInnen bleibt nur die Einsicht in die lokal unveränderlichen Rahmenbedingungen: Über die Zahl der PolizistInnen oder über die Größe und den Ort der Reviere beispielsweise entscheidet das Land und nicht die Kommune. So steht am Ende der Bürgerorientierung Verständnis in die polizeilichen Handlungszwänge. Dass die Strukturen der Polizei geändert werden müssten, wenn man es mit einer bürgerorientierten Sicherheitsstrategie ernst meinte, das steht außerhalb des Horizonts der lokalen Präventionsgremien.

Dass grundsätzliche Probleme hinter dem Präventionspragmatismus zurückstehen, zeigt sich auch am Umgang mit dem Legalitätsprinzip. Denn polizeiliche Tätigkeit erschöpft sich häufig nicht in ihrem repressiv-gefahrenabwehrenden Kerngeschäft, sondern greift vielfach über in helfende, eher sozialarbeiterische Tätigkeiten. Durch diese Art von Umgang mit der Klientel – sei es die Begleitung eines Mitternachtsturniers oder eine Unterrichtseinheit in der Schule (etwa die in einigen Ländern praktizierte „Prävention im Team“) – können Informationen anfallen, die ein Abwägen zwischen der Pflicht zur Strafverfolgung und dem Vertrauen gegenüber der Klientel erforderten – eine Abwägung, die bekanntlich der Polizei nicht zusteht. Dieser Konflikt zwischen helfendem und strafendem Anspruch wird konzeptionell ausgeblendet. Seine Lösung bleibt – mit ungewissem Ausgang – den PraktikerInnen vor Ort überlassen.

Von Nutzen – für wen?

Für alle Beteiligten ist die Mitarbeit der Polizei an den lokalen Präventionsgremien zentral. Sie hat die Fachkompetenz in Fragen von Kriminalität und Sicherheit; sie hat Erfahrungen mit verschiedenen Interventionsstrategien, und sie hat Ressourcen, die zu präventiven Zwecken eingesetzt werden können. Aus Sicht der Polizei haben die Präventionsräte eine Reihe von Vorzügen: Sie schaffen eine Plattform für die polizeiliche Aufklärungsarbeit, sie geben Gelegenheit der Selbstdarstellung und für polizeiliche Interpretationen der Wirklichkeit; schließlich helfen sie bei der Umsetzung polizeilicher Präventionsprojekte.

Das Themen- und Aktionsspektrum der präventiven Gremien weist eine große Spannweite auf. Zum Teil erscheint es als eine Variante all-

gemeiner Sozial- und Sanierungspolitik unter der Fahne vermuteter kriminalpräventiver Wirkungen. Zum Teil handelt es sich um eher symbolischen Aktionismus mit ungewissen Wirkungen. Zum Teil handelt es sich aber auch um eine forcierte, weil von verschiedenen Instanzen koordiniert betriebene Kontrolle und Repression. Lokale „Kriminalprävention“ ist deshalb nicht gleichbedeutend mit einer weichen, die Kommune gestaltenden Politik, sondern sie ist begleitet von strafenden und mit Strafe drohenden Arrangements. Da die Chancen, die Ursachen lokal sichtbarer Probleme mit lokalen Möglichkeiten anzugehen, in den meisten Fällen gering sind, bleibt die repressive Alternative als realistischer und wahrscheinlichster Ausweg – wenn mehr bewirkt werden soll als gutgemeinte Ratschläge und symbolische Rhetorik. Definitionsmacht und Handlungsoptionen der Polizei und ihrer (neuen) Partner werden durch die „präventiven“ Netzwerke weiter gestärkt.

Die Präventionsgremien tragen zweifellos zur „Verpolizeilichung“ gesellschaftlicher Problemlagen bei. Denn über die ihr zugeschriebene und von ihr selbst reklamierte Fachkompetenz liegt die wichtigste Definitionsmacht bei der Polizei. Aber der Horizont der Gremien ist mehrfach begrenzt: Nur ein kleiner Ausschnitt aus der Gemeinde ist beteiligt, häufig sind die präventiven Aktivitäten in der Öffentlichkeit kaum bekannt. Den Gremien selbst fehlen Ressourcen für wirkungsvolle Aktionen. Und die meisten Maßnahmen werden von den Beteiligten als eigene Aufgaben erbracht. Die Präventionsräte sind in diesem Kontext nicht mehr als eine Kontaktbörse, ein Informationsforum und eine Veranstaltung gegenseitiger Legitimationsbeschaffung. Dies gilt auch für die Polizei. Präventionsräte sind für sie Instrumente, Akzeptanz und Resonanz zu schaffen.

Nicht flächendeckend, aber im Hinblick auf bestimmte Phänomene, soziale Gruppen und Sozialmilieus können die Präventionsgremien auch zu verschärften polizeilich-repressiven Maßnahmen beitragen. Das gilt dort, wo die in den Gremien thematisierten Probleme mit den polizeilichen Problemdefinitionen übereinstimmen. Unter dieser Bedingung – Jugendliche im öffentlichen Raum, offene Drogenszenen, ausländische Intensivtäter – führt Prävention zu mehr Repression, für die das Netz der lokalen Gremien den institutionellen Rahmen bilden.

Militärische Sicherheit innen und außen

Das „Weißbuch zur Zukunft der Bundeswehr“

von Wolf-Dieter Narr

Das Weißbuch 2006, die erste übergreifende militärpolitische Ortsbestimmung der Bundesregierung seit 1994, ist eine Propagandaschrift für die Verquickung von Militär und Polizei – für eine nach außen und innen entgrenzte „Einsatzarmee“.¹

Das Gewaltmonopol des Staates ist kein Monolith. Seine beiden Hauptorgane – das Militär für die außengerichtete Sicherung, die Polizei(en) für die im Innern – waren nie bloße Instrumente, sondern definierten immer schon durch ihre Organisation, ihr Recht, ihre Ausstattung und Bewaffnung, ihre Trennung und ihr Zusammenspiel den staatlichen Sicherungsauftrag mit.

Den Verfassungsstaat der Neuzeit, seine Konstitution und seine rechtsstaatliche Entwicklung kennzeichnete freilich, dass sich das Gewaltmonopol im engeren Sinne, der Apparat unmittelbar einsetzbarer Gewalt, im Lauf des 19. und 20. Jahrhunderts „ausdifferenzierte“. Ausnahmezustand und Norm(alität) traten auseinander. Im Ausnahmezustand gilt nach wie vor: Wenn „der Staat“ in Gefahr gerät, werden alle rechtlichen Vertäuerungen gelöst. Im liberaldemokratischen Normalitätsbewusstsein ist der Ausnahmezustand jedoch an den fast nicht mehr bedachten Rand geschoben.

Im Zeichen des Antiterrorismus als dem generalklauselartigen Legitimierer all dessen, was angeblich der Sicherung und ihrem prekären Zustand, der Sicherheit, dient, findet heute nicht nur das statt, was man eine „präventive Kehre“ staatlicher Funktionen mit erheblichen entinstitutionalisierenden Folgen inmitten der Institutionen und nicht zuletzt

1 Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006 (im Folgenden zit. als Weißbuch), online unter www.bmvg.de

des Rechts nennen könnte. Vielmehr hat auch die Differenzierung von Ausnahme- und Normalzustand, von außengerichtetem Militär und innengerichteter Polizei, die angeblich „die Moderne“ kennzeichnete, ausgedient. Mitten im Kern des Staates und seines Monopols findet eine Entdifferenzierung statt.

Das Weißbuch 2006 macht diese Entdifferenzierung zum Programm. „Umfassend“ ist eines der verräterisch-pauschalen Lieblingsadjektive seiner AutorInnen. Einen „umfassenden“ oder „breiten Sicherheitsbegriff“ fordern die Bundeskanzlerin und der Verteidigungsminister bereits in ihren Vorworten. Er gilt vorab der Sicherung des Staates selbst, seinem Schutz und dem seiner interessenvollen, vor allem ökonomisch akzentuierten Aufgaben.

Militär und Polizei rücken stärker zusammen. Sie tun dies, indem sie beide funktional ausufern. Das Militär übt polizeiliche, die Polizei übt militärische Aufgaben aus. Sie tun dies nicht zuletzt in globalen Einsätzen. Darüber hinaus versteht sich die informationelle Verfälschung der beiden Teile des Gewaltmonopols in der „Aufklärung“ über seine Feinde und deren weites Um- und Vorfeld. Den „internationalen Terrorismus“ sollen nicht nur Polizei und Geheimdienste bekämpfen, sondern auch das Militär – und zwar sowohl bei seinen Einsätzen rund um den Globus als auch im Innern der BRD.

Und darum fordert das Weißbuch Veränderungen. Das Militär soll auch im Innern zuhause sein – weit über mögliche Abschüsse von mit „Terroristen“ bestückten Flugzeuge hinaus.² In diese Kerbe schlagen nicht nur die führenden Innenpolitiker, die Schilys, Becksteins und Schäubles, sondern auch das militärpolitische Weißbuch und sein bundesfeldgraues Ministerium. Eine polizeilich-militärische Zangenbewegung der „verantwortlichen“ Politiker soll den angeblichen notwendigen inneren Einsatz des Militärs politisch möglich machen.

Das Weißbuch 2006 ist eine Propagandaschrift im Din A4-Glanzfolienformat: analytisch unbekleidet, von weiten fadenscheinigen Begriffsumhängen umflattert, voll von Feststellungen und Postulaten. Es kommt in biederemännlicher Pose daher. Die darin enthaltenen Fotos zeigen keine hasserfüllten Kämpfer, sondern scheinbar harmlose SicherheitsdienstleisterInnen. „Der Soldat muss im Einsatz kämpfen können.

2 Komitee für Grundrechte und Demokratie: Wider den menschenrechtsblinden Antiterrorismus, Köln 2006

Das bleibt weiterhin die Grundlage. Er ist darüber hinaus immer auch als Helfer, Vermittler und Schlichter gefordert“, so lässt sich der Verteidigungsminister zitieren.³ Dass die Verharmlosungen in der Bundestagsdebatte über das Weißbuch nicht angekratzt wurden, belegt, wie allgemein und dick der Konsens in Sachen Bundeswehr geworden ist.⁴ Geschichtlich verdämmert die Debatte um die „Wiederaufrüstung“ im Kalten Krieg, und manche 1949 im Grundgesetz verankerte Normen sind der erwachsenen Bundesrepublik längst wie Milchzähne ausgefallen. Geschichtlich abgehakt ist auch das kurze Aufflackern möglicher Reformen nach der kurzgeschlossenen „Wiedervereinigung“.

Deutsche Wehr überall in der Welt

Die Berliner Republik hat Züge eines Militärstaates angenommen. Der „Abschied von der Friedensstaatlichkeit“ ist längst vollzogen.⁵ Das belegen durchgehende Elemente und Aspekte der als Verteidigung verkleideten Angriffspolitik und der im Gange befindlichen Transformation der Bundeswehr, wie sie im Weißbuch entspannt referiert werden. Die Bundeswehr agiert seit 1998/1999 nicht nur faktisch immer häufiger im Ausland, sie verfügt auch über die Programmatik und die aggressiven Leitwerte, um prinzipiell überall auf dem menschenbewohnten Globus eingesetzt zu werden. Sie tut das strikt präventiv im nicht en detail profilierten Kontext der in ihrer Bedeutung sinkenden UN und vor allem im Rahmen der EU und der NATO. Auf dem Prager Gipfel im November 2002 haben die NATO-Staaten „sich zur Aufgabe gemacht, den Risiken und Gefahren für ihre Sicherheit dort entgegenzutreten, wo sie entstehen, und haben damit ihren geografischen Wirkungskreis über den europäischen Raum hinaus erweitert.“⁶

Dass die deutsche Sicherheit am Hindukusch zu erkämpfen sei, ist zur Metapher für die weltweite Militärpräsenz der BRD geworden. Sie steht für die Sicherheit des ökonomischen Wohlstands und Deutschlands ökonomisch globaler Rolle im Rahmen der EU, die als „gewachsene Rolle Deutschlands in der Welt“ und als ebenso gewachsene „Ver-

³ Jung, F.J. am 28.6.2006, zit. n. Weißbuch, S. 102

⁴ s. Debattendokumentation in: Das Parlament Nr.44/45 v. 30.10./6.11.2006

⁵ s. Kutscha, M.: Abschied von der Friedensstaatlichkeit?, in: HU-Mitteilungen 2006, Nr.194 (September)

⁶ Weißbuch, S. 38

antwortung“ durch die Reden der SicherheitspolitikerInnen geistert. Deutschland sei „verwundbarer“ geworden, stellt das Weißbuch fest. Gefährdet sei seine Sicherheit durch „asymmetrische“ Bedrohungen: durch den „internationalen Terrorismus“, der als Unbegriff ständig präsent ist, durch „Massenvernichtungswaffen“, die wie ein Rätsel aufgetischt werden, und vor allem durch die „Entstaatlichung von Gewalt“, die unbeschrieben und unerklärt im Text des Weißbuchs herumwuselt.

Sie treiben die Bundeswehr hinaus zu Militäreinsätzen diverser „humanitärer“ Ebenen. Zur „Abwendung humanitärer Katastrophen“, zur „Bekämpfung terroristischer Bedrohungen“ und zum „Schutz der Menschenrechte“ sei eben auch der „Einsatz von Zwangsmaßnahmen“ nötig. „Als Reaktion auf die Intervention im Kosovo ist die völkerrechtliche Lehre von der ‚Responsibility to Protect‘ entstanden.“⁷ Militärpolitik ist hier Sicherheits- und Wirtschaftspolitik in einem und hat diverse klimapolitische und „humanitäre“ Anhänge legitimatorischer Art.

Das ist der Hintergrund der „Transformation“ der Bundeswehr. Sie folgt der „Comprehensive Political Guidance“ der NATO vom Dezember 2005, ihrem erhöhten „Level of Ambitions“ vom Juni 2006 und ähnlichen Zielvorgaben militärischer Aufrüstung der EU. „Fähigkeiten, Strukturen und Umfänge der neuen Bundeswehr werden konsequent an den wahrscheinlichen Aufgaben ausgerichtet. Daraus ergibt sich eine strikt einsatzorientierte Ausrichtung der Bundeswehr.“⁸ Dass dennoch an der allgemeinen Wehrpflicht festgehalten wird, hat gemäß diesem problemfaulen Bericht nur noch Bequemlichkeitsgründe samt dem legitimatorischen Tingeltangel, den diese nicht einmal mehr eigens erwähnte verdummende „Schule der Nation“ zulässt.

Deutsche Wehr für die Deutschen zuerst

Der potentiell omnipräsente internationale Terrorismus – terroristisch schon allein deswegen, weil seine Gewalt staatlicher Formen entbehrt –, die weltweit ausgesetzte bundesdeutsche Sicherheit eigenen Wohlstands u.a.m. schürzen sich zum Verlangen, die Bundeswehr zum „Instrument deutscher Sicherheit“⁹ zu schmieden. „Die Verflechtungen zwischen

7 ebd., S. 57f.; zum Verhältnis Menschenrechte – Völkerrecht s. Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): Jahrbuch 2007. Menschenrechte und Völkerrecht, Münster 2007

8 Weißbuch, S. 88f.

9 ebd., S. 13 ff.

innerer und äußerer Sicherheit nehmen immer mehr zu. Die Abwehr terroristischer und anderer asymmetrischer Bedrohungen innerhalb Deutschlands ist vorrangig eine Aufgabe der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden ... Jedoch kann die Bundeswehr zu ihrer Unterstützung mit den von ihr bereit gehaltenen Kräften und Mitteln immer dann im Rahmen des geltenden Rechts zum Einsatz kommen, wenn nur mit ihrer Hilfe eine derartige Lage bewältigt werden kann. Militärische Kampfmittel dürfen dabei bislang nicht eingesetzt werden. Hier sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Erweiterung des verfassungsrechtlichen Rahmens.“¹⁰

58 Seiten später wird dieses Mantra wiederholt, ergänzt und akzentuiert: Bundeswehr im Innern „insbesondere“ dann, „wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt oder wenn die zuständigen Behörden erst zusammen mit Kräften der Bundeswehr den Schutz der Bevölkerung und gefährdeter Infrastruktur sicherstellen können.“¹¹

Das mehrteilige Scheunentor wird in all seinen Teilen geöffnet. „Deshalb sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Erweiterung des verfassungsrechtlichen Rahmens für den Einsatz der Streitkräfte. Infolge der neuartigen Qualität internationalen Terrorismus sowie des gewachsenen und territorial unbeschränkten Gewaltpotenzials nichtstaatlicher Akteure sind heute auch in Deutschland Angriffe vorstellbar, die aufgrund ihrer Art, Zielsetzung sowie ihrer Auswirkungen den bestehenden tatsächlichen und rechtlichen Rahmen der klassischen Gefahrenabwehr überschreiten. Eine vorausschauende und verantwortliche staatliche Sicherheitspolitik muss derartige Extremsituationen in die Betrachtungen einbeziehen.“¹²

Also gibt es in der sicherheitspolitischen Schule der Möglichkeiten apparativ kein Halten mehr. Es kann (verfassungs-)rechtlich nur noch im Sinne bundesdeutschen Glaubens mit „strikt rechtstaatlichen“ Gummibändern versehen werden. „Zum Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger sowie für subsidiäre Hilfeleistungen im Inland ist ein angemessenes Fähigkeitspotenzial vorgesehen.“ Welches, wie viele Soldaten mit welchen Waffen und welchem Gerät, verrät das Weißbuch nicht. Genauso wenig erklärt es, wem dieses Potenzial unter-

¹⁰ ebd., S. 14

¹¹ ebd., S. 72

¹² ebd., S. 76

stellt sein und wer darüber wachen soll. Stattdessen erfährt der/die geneigte LeserIn, dass „gerade einsatzorientierte Streitkräfte“, also solche, die für den „humanitären“ Krieg in anderen Teilen der Welt geeignet sind, „über Fähigkeiten (verfügen), die bei Einsätzen im Inland benötigt werden könnten. In allen Streitkräften besitzt die Bundeswehr entsprechende Fähigkeiten und Kräfte ... Grundsätzlich können für diese Aufgaben alle in Deutschland verfügbaren Kräfte und damit der weit überwiegende Teil der Bundeswehr herangezogen werden.“

Damit der Einsatz im Innern, zunächst beim Katastrophenschutz und der unscheinbaren technischen Amtshilfe, „bewältigt“ werden kann, brauche es die „Vernetzung“ mit zivilen Behörden. Die zivil-militärische Zusammenarbeit soll vor allem auf dezentralen Ebenen intensiviert werden: als Kooperation „von territorialen Kommandobehörden, Bezirks- und Kreisverbindungskommandos mit regionalen Planungs- und Unterstützungselementen“ und „mit den mittleren und unteren Katastrophenschutzbehörden“. Dies sei eine Aufgabe von Reservisten, die „weitgehend eigenständig“ in „kleinen Organisationselementen“ bei „Planungs- und Beratungsaufgaben bereits im Vorfeld von Krisenlagen ... ihre zivilberuflichen Qualifikationen wie auch ihre militärischen Fähigkeiten optimal zur Anwendung bringen.“¹³

Transformation ohne Erinnerung

Das Weißbuch ist eine Bestätigung der „Transformation der Bundeswehr“, die seit Ende der 90er Jahre und erst recht seit dem „verteidigungspolitischen Richtlinien“ von Mai 2003 in Gange ist: Nach außen gerichtet wird sie zur „Einsatzarmee“. Nach innen baut sie eine flächendeckende Organisation auf, die nicht nur für den Katastrophenfall, sondern für alle erdenklichen Ereignisse vorrätig gehalten wird, die dereinst unter dem Rubrum der „asymmetrischen Bedrohung“ kommen könnten. Die Bereitschaft, diese neuen Aufgaben im Innern rechtlich zu verankern, ist vorhanden. Fehlt nur noch der richtige Anlass.

62 Jahre nach seinem Ende hat die bundesdeutsche Politik den nazistischen 2. Weltkrieg in die Vorvergangenheit verdrängt, die in einer nur noch heroisch und/oder sentimental erinnerten mittelalterlichen Folterkammer abgestellt ist.

¹³ ebd., S 91f.

Auslieferung contra Asyl

Die nie endende Furcht vor Verfolgung

von Jutta Hermanns

Der türkische Staat verfolgt vermeintliche und wirkliche GegnerInnen auch Jahre nach ihrer Flucht. Die Anerkennung als Asylberechtigte schützt die Betroffenen nicht davor, aufgrund eines türkischen Auslieferungsersuchens festgenommen zu werden.

Aus Furcht vor der ihm drohenden Auslieferung an die türkische Militärdiktatur stürzte sich Cemal Kemal Altun am 30. August 1983 aus dem sechsten Stock des Berliner Verwaltungsgerichts. Die Selbsttötung des 23-jährigen türkischen Asylbewerbers erregte damals bundesweites Aufsehen. Altun gilt als Erster in einer Reihe politischer Flüchtlinge, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aus Angst vor der Übergabe an ein Unrechtsregime das Leben nahmen. Sechs Monate nach seiner Selbsttötung erkannte ihn das Verwaltungsgericht als asylberechtigt an – ein verzweifelter, aber nutzloser Versuch einer Wiedergutmachung.¹

In der Folgezeit vollstreckte die Bundesrepublik Deutschland Auslieferungsersuchen der Türkei gegen im eigenen Land anerkannte Asylberechtigte über lange Zeit nicht. Das hat sich geändert, seit die Türkei Beitrittsverhandlungen mit der EU führt. Schon bisher liefen anerkannte politisch Verfolgte Gefahr, außerhalb des Landes, das ihnen Asyl gewährt hat, in die Falle eines internationalen Haftbefehls der Türkei zu laufen. Heute müssen Asylberechtigte jederzeit und an jedem Ort auch im Inland damit rechnen, festgenommen zu werden. Da bei einer Festnahme zwecks Auslieferung zunächst lediglich die Personenidentität geprüft wird, folgt in den meisten Fällen monatelange Auslieferungshaft, an deren Ende im schlimmsten Fall die Überstellung an den Verfolgerstaat stehen kann.

¹ s.a. http://de.wikipedia.org/wiki/Cemal_Kemal_Altun

Die rechtliche Situation

Auslieferung ist nicht zu verwechseln mit „Abschiebung“ oder „Ausweisung“. Auslieferung nennt man denjenigen Akt, mit welchem ein Staat dem Ersuchen eines anderen Staates um Übergabe einer bestimmten Person zwecks Strafverfolgung oder Strafvollstreckung nachkommt. Das Auslieferungsverfahren ist durch bi- oder multilaterale völkerrechtliche Verträge (z.B. das Europäische Auslieferungsübereinkommen, EuAIÜbk) sowie durch die Vorschriften des Gesetzes über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) geregelt.

Weder auf europäischer Ebene noch auf nationaler Gesetzesebene verhindert eine bestandskräftige Asylanerkennung die Auslieferung. In § 4 des Asylverfahrensgesetzes heißt es ausdrücklich, dass die Entscheidung über den Asylantrag allgemein verbindlich ist, aber: „Das gilt nicht für das Auslieferungsverfahren.“ Über die Zulässigkeit der Auslieferung entscheidet das Oberlandesgericht (OLG) des jeweiligen Bundeslandes (§ 13 IRG), also ein ganz anderer Gerichtszweig als derjenige des Asylverfahrens. In fast allen Fällen aus der jüngeren Zeit war das Verfahren mit mehrmonatiger Haft, der so genannten vorläufigen Auslieferungshaft, verbunden. Auch wenn die Auslieferung im Ergebnis für nicht zulässig erklärt wird, ist eine Haftentschädigung hier nicht vorgesehen (es sei denn, die deutschen Behörden hätten die unberechtigte Verfolgung, z.B. wegen Personenverwechslung, selbst zu vertreten).² Die Auslieferung ist nur dann unzulässig,

- wenn die übermittelten Auslieferungsunterlagen nicht den formellen Anforderungen entsprechen (§ 10 IRG, Art. 12, 13, 16 und 23 EuAIÜbk),
- wenn die Auslieferung „wegen einer politischen Tat“ verlangt wird (§ 6 IRG, Art. 3 EuAIÜbk), wobei die Formulierung „wegen einer politischen Tat“ recht eng interpretiert wird und mit der Feststellung der drohenden „politischen Verfolgung“ im Asylverfahren nicht gleichzusetzen ist, oder
- wenn die Auslieferung völkerrechtlichen Verpflichtungen des ersuchten Staates widersprechen würde, also z.B. einem Verstoß gegen die Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) Vorschub leisten würde. Hier geht die Rechtsprechung da-

² Schomburg, W.; Lagodny, O.: IRG, Kommentar, München 1999 (3. Aufl.), vor § 15, Anm. 10, m.w.N.

von aus, dass allein die Ermöglichung von Verstößen gegen völkerrechtliche Verbote – wie z.B. demjenigen des absoluten Folterverbots – durch einen anderen Staat ebenfalls einen Konventionsverstoß darstellt.³

Die Asylanerkennung bindet das OLG in seiner Wertung und Einschätzung jedoch nicht. Die letztendliche Entscheidung über eine tatsächliche Auslieferung, die Bewilligung, ist dem Justizministerium vorbehalten (§ 12 IRG).

So wie die Asylanerkennung auf nationaler Ebene im Auslieferungsverfahren nicht bindend ist, so bindet sie ein anderes Land als dasjenige, welches die Anerkennung ausgesprochen hat, auch auf europäischer Ebene nicht. Das wiederum hat zur Folge, dass selbst dann, wenn ein Land die Auslieferung des von ihm anerkannten Asylberechtigten ablehnt, die betroffene Person spätestens bei einem Grenzübertritt mit Festnahme und anschließender Auslieferungshaft rechnen muss. Dies gilt auch für Personen, die nach jahrelangem Aufenthalt die Staatsbürgerschaft desjenigen europäischen Landes erhalten haben, durch welches sie zuvor als asylberechtigt anerkannt worden waren.

Die Türkei

Seit dem letzten Militärputsch in der Türkei am 12. September 1980 haben Tausende Oppositionelle das Land verlassen und leben seitdem im Exil. Nicht wenige von ihnen sind als politisch verfolgte anerkannt und haben sich mühsam eine neue Existenz aufgebaut.

In der Türkei fanden und finden bis heute erhebliche und systematische Menschenrechtsverletzungen statt, weswegen das Land durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unzählige Male verurteilt wurde. Zu den häufigsten Verstößen gegen völkerrechtliche Verbote zählen: die Anwendung systematischer Folter, überlange Incommunicado-Haft (Kontaktsperre), die Verwendung unter Folter erlangter Aussagen in Strafverfahren gegen die Betroffenen selbst, aber auch gegen Dritte, die Verurteilung politisch missliebiger Personen, die Teilnahme von Militärrichtern an (politischen) Strafverfahren, unfaire Gerichtsverfah-

³ Frowein, J.; Peukert, W.: EMRK, Kommentar, Kehl, Straßburg, Arlington 1996 (2. Aufl.), Art. 3, Anm. 18 m.w.N.

ren, erhebliche Einschränkungen der Verteidigung (Verstöße gegen Art. 3, 5 und 6 EMRK), um nur einige zu nennen.⁴

Die Türkei ist sehr aktiv bemüht, geflohene tatsächliche oder vermeintliche Regimegegner überstellt zu erhalten, um entweder existierende Strafurteile zu vollstrecken oder Strafverfahren durchzuführen. Da das Land nicht Schengen-Mitglied ist und damit das Schengener Informationssystem (SIS) nicht nutzen kann, beantragt die Türkei die Festnahme zwecks Auslieferung einer Person entweder direkt in demjenigen Staat, in welchem sich die Person ihrer Kenntnis nach befindet, oder sie schreibt diese Person international zur Festnahme über Interpol aus. Nicht selten handelt es sich bei den zugrunde liegenden Strafurteilen oder Anschuldigungen um exakt die gleichen Lebenssachverhalte, welche im jeweiligen Aufenthaltsland des betroffenen Menschen zur Asyl- anerkennung führten. Zusagen der Türkei, dass sie sich im Falle einer Auslieferung an völkerrechtliche Verpflichtungen halten werde, sind in Anbetracht der Tatsache, dass dieses Land trotz etlicher ratifizierter völkerrechtlicher Verträge regelmäßig und systematisch seine hieraus resultierenden Verpflichtungen verletzt hat und verletzt, nicht glaubwürdig.

Festnahmen im Ausland

Der Flüchtlingspass gewährt Asylberechtigten Reisefreiheit auch außerhalb des Landes, das ihn ausgestellt hat. Tatsächlich ist für anerkannte Flüchtlinge aus der Türkei diese Freiheit selbst dann mit großen Gefahren verbunden, wenn sie eingebürgert wurden. Sie riskieren seit langem, dass sie jenseits der Grenzen des Asyl gebenden Staates aufgrund eines türkischen Haftbefehls festgenommen werden. Hier zwei Beispiele:

Am 21. Mai 2004 wurde der Kurde B.S., der seit 1980 außerhalb der Türkei lebt und seit Jahren in der BRD als asylberechtigt anerkannt ist, beim Grenzübertritt nach Polen festgenommen. Grund dafür war ein Auslieferungsersuchen der Türkei, das auf einen Haftbefehl des Militärregimes aus dem Jahre 1982 zurück ging. S. befand sich fast drei Monate in polnischer Auslieferungshaft, bevor das zuständige Gericht die Auslieferung wegen Foltergefahr für unzulässig erklärte. Nur weil sich in der

⁴ Oberdiek, H.: Rechtsstaatlichkeit politischer Verfahren in der Türkei, Gutachten im Auftrag von Amnesty International, Pro Asyl und der Holtfort-Stiftung, Januar 2006, www.proasyl.de/de/tuerkeigutachten/index.html

Zwischenzeit Freunde und Bekannte um seine Angelegenheiten kümmern, war er in dieser Zeit nicht obdachlos geworden.⁵

Bei einer Routinekontrolle auf der deutschen Seite der Grenze in Lörrach nahmen Beamte der Bundespolizei am 29. Mai 2006 den seit 2004 in der Schweiz und zuvor in Italien als Flüchtling anerkannten D.G. fest. Auch hier lag ein internationaler Haftbefehl vor, dem die Türkei nach der Festnahme ein formelles Auslieferungsersuchen folgen ließ. Erst am 12. Februar 2007, achteinhalb Monate nach der Festnahme, erklärte das OLG Karlsruhe die Auslieferung für unzulässig, weil einer der drei Tatvorwürfe mittlerweile verjährt war und weil auch die von der Türkei auf Anforderung des OLG im Dezember 2006 nachgereichten Unterlagen in allen drei Fällen keine Verdachtsmomente gegen G. erkennen ließen.⁶ G. und seine Familie haben nicht nur die psychischen Kosten der Haft und der langen Trennung zu tragen, sondern müssen auch für das von der deutschen Prozesskostenhilfe nicht gedeckte Honorar eines Anwalts in der Türkei aufkommen, der entlastende Dokumente aus den Archiven der türkischen Justiz besorgte.

In Deutschland kann jede Person gestützt auf § 19 des Bundesdatenschutzgesetzes beim Bundeskriminalamt (BKA) Auskunft über ein eventuell vorliegendes Festnahmeersuchen der Türkei verlangen. Liegt ein solches vor, wird die Auskunftserteilung aber üblicherweise mit dem Hinweis verweigert, die Information unterliege der Geheimhaltung, da ansonsten die ordnungsgemäße Erfüllung der in der Zuständigkeit der verantwortlichen Stelle (also: der Türkei) liegenden Aufgaben gefährdet wäre. Diese Argumentation ist im Hinblick auf asylberechtigt anerkannte Personen und womöglich bereits eingebürgerte deutsche Staatsangehörige zwar äußerst zweifelhaft, man kann jedoch bei Erhalt einer derartigen Antwort davon ausgehen, dass tatsächlich ein Festnahmeersuchen vorliegt. Da die Verantwortung für die Daten beim ausschreibenden Staat, also der Türkei, liegt, ist die Veranlassung der Löschung lediglich dort und nur in absoluten Ausnahmefällen über die Daten-Kontrollkommission beim Interpol-Generalsekretariat in Lyon möglich.⁷

Auch das schweizerische Bundesamt für Justiz (BJ) verweigerte bisher die Auskunft – und zwar auch dann, wenn es kein Fahndungsersu-

5 Bezirksgericht Lublin, Beschluss v. 23.7.2004, Az.: IV Kop 8/04, unveröffentlicht; s.a.: www.nadir.org/nadir/initiativ/isku/erklarungen/2004/06/07.htm

6 OLG Karlsruhe, Beschl. v. 12.2.2007, Az.: 1 AK24/06, www.sosf.ch

7 Ahlf, H.: BKA-Gesetz, Boorberg Taschen-Kommentar, Stuttgart 2000, § 3, Anm. 37-42

chen gegen den Betroffenen gab oder das Amt selbst die Auslieferung abgelehnt hatte, weil die Schweiz anerkannte Flüchtlinge generell nicht ausliefert.

Am 9. Oktober 2006 traf das schweizerische Bundesgericht eine Entscheidung, die das Bundesamt zu einer Änderung seiner Praxis zwingen wird. Es verurteilte das BJ zur Leistung von Schadensersatz wegen Amtspflichtverletzung an den eingebürgerten ehemaligen Asylberechtigten H.S., der beim Grenzübertritt nach Deutschland aufgrund eines türkischen Fahndungsersuchens festgenommen worden war und sich vom 25. Oktober 2003 bis zum 12. Februar 2004 in vorläufiger Auslieferungshaft befand.⁸ Das BJ sei verantwortlich für die erlittene Haft, weil es S. nicht gewarnt habe. Das Gericht ließ zwar offen, ob das BJ generell verpflichtet ist, anerkannte Flüchtlinge über internationale Haftbefehle ihres Herkunftsstaates zu informieren, hielt aber fest, dass das Amt die Betroffenen in Kenntnis setzen muss, sobald es selbst ein Auslieferungsersuchen ablehnt, wie es das nicht nur im Fall S., sondern auch in dem oben genannten Fall G. getan hat.

Auslieferungsverfahren in der BRD

Während Festnahmen außerhalb des Asylstaates seit längerem üblich waren, sind in den letzten zwei bis drei Jahren auch innerhalb der BRD etliche asylanerkannte Menschen auf Betreiben der Türkei in Auslieferungshaft genommen worden.

Beispielhaft dafür ist der Fall des D.O., der am 13. September 2006 aufgrund eines türkischen Fahndungsersuchens festgenommen wurde. Sein Rechtsanwalt reichte zwar umgehend etliche Unterlagen des behandelnden Folterrehabilitationszentrums ein, die über die bei seinem Mandanten vorliegenden erheblichen Krankheitsbilder informierten. Bis zur Feststellung der Haftunfähigkeit durch den zuständigen Arzt in der Justizvollzugsanstalt musste O. jedoch knapp eine Woche gefesselt und fixiert sowie z.T. in seinem eigenen Urin liegend in einem Kellerraum des Haftkrankenhauses Moabit verbringen.

Am 10. Januar 2007 stellte das Berliner Kammergericht dann nachträglich fest, was eigentlich selbstverständlich sein sollte, nämlich dass eine Auslieferung bei Haftunfähigkeit der betreffenden Person unzuläs-

⁸ Urteil v. 9.10.2006, Az.: 2A.212/2006, zu finden über: www.bger.ch

sig ist.⁹ Nach Bekanntwerden dieses Vorfalles brach in Berlin unter den asylberechtigten anerkannten Menschen in ähnlicher Situation Panik aus, zu deren Beilegung auch deren AnwältInnen nur schwer beitragen konnten, da die jederzeitige Möglichkeit einer Festnahme mit Auslieferungshaft auf Betreiben der Türkei Realität ist.

Nicht selten sind eingeleitete Auslieferungsverfahren mit dem Versuch verbunden, die Asylanerkennung zu widerrufen. Auch mussten RechtsanwältInnen beobachten, dass das Bundesjustizministerium als letztendlich bewilligende Stelle den Oberlandesgerichten noch vor einer Entscheidung über die Zulässigkeit der Auslieferung mitteilte, aus seiner Sicht bestünden keine Gründe, welche gegen eine Bewilligung der Auslieferung sprächen.

Auslieferung unzulässig

Bisher haben die Oberlandesgerichte in den meisten Fällen die Auslieferung für unzulässig erklärt. Nur wenige Gerichte vertreten allerdings die Position des saarländischen OLG, dass es in der Türkei im Rahmen der Strafverfolgung als „separatistisch und/oder terroristisch“ eingestufte Personen trotz eingeleiteter Reformbemühungen nach wie vor zu Folter und menschenrechtswidriger Behandlung kommt und dass bei der Verfolgung von Staatsschutzdelikten die Gefahr „politischer Verfolgung“ zudem besonders genau zu prüfen sei.¹⁰

Anderer Ansicht ist z.B. das OLG Frankfurt/Main, das in einem spektakulären Fall im Mai 2006 einen vorläufigen Auslieferungshaftbefehl mit Fluchtgefahr rechtfertigte, weil „die vom Verfolgten vorgetragenen Umstände“, u.a. die „weiterhin drohende Folter“, einen Anreiz darstellten, sich dem Auslieferungsverfahren zu entziehen. Erst nach Monaten der Haft erklärte das OLG die Auslieferung für unzulässig, da Zweifel daran bestünden, ob das Verfahren vor dem Staatssicherheitsgericht der Türkei einem rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechendem fairen Verfahren entsprochen habe.¹¹

⁹ Kammergericht Berlin, Beschl. v. 10.1.2007, Az.: (4) Ausl.A. 915/06 (183/06), unveröffentlicht; unveröffentlichte Entscheidungen können in anonymisierter Fassung beim jeweiligen OLG bestellt werden.

¹⁰ OLG Saarland, Beschl. v. 13.12.2006, Az.: OLG Ausl. 35/06, unveröffentlicht

¹¹ OLG Frankfurt/Main, Beschl. v. 23.5.2006 sowie vom 23.8.2006, Az.: 2 Ausl A 36/06

Bei Auslieferungersuchen zur Strafvollstreckung bereits existierender Urteile in der Türkei ist insbesondere zu prüfen, wie diese Urteile zustande gekommen sind. Die Verwertung unter Folter erlangter Aussagen, die Teilnahme von Militärrichtern an der Urteilsfindung, die Behinderung von Verteidigungsrechten müssen als Verstöße gegen die EMRK dazu führen, dass die Auslieferung zur Vollstreckung derartiger Urteile auf Grund der Bindung der BRD an völkerrechtliche Verträge (Art. 25 GG) unzulässig ist.¹²

Nicht selten wird die Auslieferung für unzulässig gehalten, da die von der Türkei übermittelten Auslieferungsunterlagen so allgemein und unkonkret gehalten sind, dass sich ihnen eine „strafbare Handlung, derentwegen um Auslieferung ersucht wird, sowie Ort und Zeit ihrer Begehung“ nicht mit hinreichender Sicherheit entnehmen lässt. Auch Ungenauigkeiten bei der Übersetzung sowie pauschale Vorwürfe in Haftbefehlen oder Anklageschriften, welche mit rechtsstaatlichen Anforderungen an die konkrete Tatbenennung nicht übereinstimmen, führten in der Vergangenheit wiederholt zur Unzulässigkeit der Auslieferung, da eine Subsumtion nach deutschem Recht nicht möglich erschien. Eine Tat- und Schuldverdachtsprüfung ist gemäß § 10 Abs. 2 IRG ausnahmsweise dann zulässig, wenn „besondere Umstände einen hinreichend begründeten Tatverdacht in Frage stellen.“¹³ Häufig sind die Unterlagen unzureichend und widersprüchlich oder werden nicht innerhalb der 40-Tagesfrist des § 15 IRG eingereicht, so dass der vorläufige Auslieferungshaftbefehl aufzuheben ist.¹⁴

Dringender Handlungsbedarf

Eine Sicherheit dafür, dass die Gerichte auch weiterhin derartige Auslieferungen für unzulässig erklären, gibt es nicht. Die lange Auslieferungshaft, ja schon allein das Wissen, trotz Anerkennung als politisch Verfolgter jederzeit festgenommen, inhaftiert und womöglich ausgeliefert werden zu können, verunmöglicht den Betroffenen den Aufbau eines

12 OLG Saarland, a.a.O. (Fn 11); OLG Hamburg, Beschl. v. 6.10.2006, Az.: Ausl 32/06, in: Schnelldienst Ausländer- und Asylrecht (AuAS) 2006, Nr. 23, S. 268f.

13 OLG Köln, Beschl. v. 8.9.2003, Az.: 2 Ausl 175/03 – 30/03, unveröffentlicht; OLG Karlsruhe, Beschl. v. 6.12.2006, Az.: 1 AK 57/06, OLG Karlsruhe, Beschl. v. 12.2.2007, Az.: 1 AK 24/06, unveröffentlicht; Thüringer OLG, Beschl. v. 18.10.2006, Az.: Ausl 8/06 -, in: Asylmagazin 2006, H. 12, S. 40

14 streitig, s. hiesige Ansicht in: OLG Bamberg, Beschl. v. 1.3.2005, Az.: 4 Ausl.Reg. 3/05

menschenwürdigen Lebens. Die Beendigung dieses Zustandes dem Goodwill des Verfolgerstaates oder der tagespolitischen Konjunktur zu überlassen, ist Europa, das sich der Errungenschaft des Schutzes vor politischer Verfolgung nach den Erfahrungen mit dem deutschen Faschismus rühmt, unwürdig. Es besteht dringender Handlungsbedarf:

Auf EU-Ebene ist dafür zu sorgen, dass das „Rückführverbot“ des Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention ohne weitere Prüfung ausdrücklich in Auslieferungsverfahren Anwendung findet, wenn das Ersuchen Lebenssachverhalte enthält, die in einem europäischen Land zur Flüchtlings- bzw. Asylanerkennung führten. Zugleich muss die Verbindlichkeit der Flüchtlings- und Asylanerkennung durch einen EU- (bzw. Schengen-) Staat auch in Auslieferungsverfahren auf gesamteuropäischer Ebene verankert werden, um einen wirksamen Schutz vor Verfolgung auf europäischer Ebene zu implementieren. Nur dann ist sichergestellt, dass sich anerkannte Flüchtlinge in der EU tatsächlich frei bewegen können.

Bis zu diesem Schritt muss auf nationaler Ebene ein Anspruch auf Auskunft installiert werden, der durch kein „Geheimhaltungsinteresse“ ausgehebelt werden kann.

Des Weiteren sollte auf nationaler Ebene darauf gedrängt werden, dass die Asylanerkennung auch in Auslieferungsverfahren verbindlich ist. Vorbild dafür kann der von Polen eingelegte Vorbehalt zum EuAl-Übk sein, wonach Personen, welche in Polen Asylrecht genießen, eigenen Staatsangehörigen im Hinblick auf das Auslieferungsverbot gleichzustellen sind.¹⁵

¹⁵ Europäisches Auslieferungsübereinkommen, Anhang Vorbehalte und Erklärungen, Polen, siehe auch unter www.coe.int, SEV-Nr. 24

Zweifelhafte türkische Garantien

Am 23. Januar 2007 bewilligte das schweizerische Bundesgericht die Auslieferung von Mehmet Esiyok in die Türkei – vorbehaltlich der ausstehenden Entscheidung über Esiyoks Asylantrag und vorbehaltlich förmlicher „Menschenrechtsgarantien“ der Türkei.

Das Bundesgericht ließ die Auslieferung nur für einen der rund dreißig im türkischen Auslieferungsersuchen enthaltenen Anklagepunkte zu: Danach soll Esiyok 1995 zusammen mit anderen Mitgliedern der PKK die Ermordung eines Dorfwächters angeordnet haben. Alle anderen Tatvorwürfe seien entweder verjährt oder „zu wenig konkretisiert“. Obwohl sie in einem Strafverfahren in der Türkei also nicht berücksichtigt werden dürften, dienen sie dem Bundesgericht als Beleg dafür, dass Esiyok nicht als „legitimer Widerstandskämpfer“ anzusehen sei. Zudem habe der schweizerische Inlandsgeheimdienst, der Dienst für Analyse und Prävention, im einem Gutachten vom März 2006 dargelegt, dass die PKK, deren ZK Esiyok seit 1995 angehörte, seit 1993 in der BRD und später in der EU insgesamt als „terroristische Vereinigung“ verboten gewesen sei. Dass die Schweiz diese Kriminalisierung bewusst nicht nachvollzogen hat, nimmt das Gericht nicht zur Kenntnis.

Weiter heißt es in der Entscheidung, Berichte über die fortdauernde Folterpraxis des türkischen Staates seien „nicht leicht zu nehmen“. Sie seien aber auch kein Grund generell auf Auslieferungen zu verzichten. Auch Staaten, die „eine dramatische Bürgerkriegsgeschichte zu bewältigen haben und die noch nicht auf eine gefestigte rechtsstaatliche Tradition zurückblicken können“, hätten Anspruch auf Rechtshilfe zur Verfolgung von schweren Straftaten oder terroristischen Anschlägen. Die Türkei müsse dafür „praktikable Garantieerklärungen“ abgeben, d.h. der schweizerischen Botschaft in Ankara die Beobachtung des Prozesses und jederzeitige Haftbesuche erlauben. Bereits im Juli 2006 hatte die Türkei dem Bundesamt für Justiz (BJ) erste Zusicherungen gegeben, sie hat nun auch die Forderungen des Bundesgerichts akzeptiert

Ihre Bereitschaft zur Abgabe solche Zusicherungen ist neu. Sie geht nicht nur auf das Drängen des BJ, sondern – wie dem Bundesgerichtsurteil zu entnehmen ist – auch auf „verschiedene bilaterale politische und technische Konsultationen“ zurück, die offenbar vom schweizerischen Außenministerium (EDA) geführt wurden. Esiyoks Anwälte glauben weder, dass die Türkei ihre Zusagen einhält, noch dass die Schweizer Botschaft willens und in der Lage sei, dies zu kontrollieren. Esiyok sitzt in Auslieferungshaft, seit er im Dezember 2005 auf dem Flughafen Zürich sein Asylgesuch stellte. Ende Januar ist er in den Hungerstreik getreten.

Quellen: Bundesgerichtsentscheidung 1A 181/2006, s.a. www.augenauf.ch/esiyok

200 Dollar und ein paar SMS

Ein schweizerischer „Terror-Prozess“

von Heiner Busch

Das erste und bisher einzige „Terrorismusverfahren“, das die schweizerische Bundesanwaltschaft bisher zur Anklage gebracht hat, endete am 28. Februar 2007 mit weitgehenden Freisprüchen. Von den Vorwürfen der Unterstützung für Al Qaida und der Bildung einer kriminellen Organisation blieb nichts übrig.

Die Akten des Verfahrens „Saud“ füllen 290 Ordner. 938.000 Franken (gut 610.000 Euro) Untersuchungskosten, davon 210.000 für Telefonüberwachungen, hatte es bereits verschlungen, als die Bundesanwaltschaft (BA) im September 2006 ihre Anklageschrift beim Bundesstrafgericht in Bellinzona einreichte. Jetzt muss die Bundeskasse zusätzlich für 368.000 Franken Anwaltshonorare und für Haftentschädigungen von zwischen 9.000 und 93.000 Franken für die sieben Angeklagten aufkommen, die bis zu fünfzehn Monate in Untersuchungshaft saßen.¹ Sechs von ihnen verurteilte das Gericht wegen Schlepperei und der damit zusammenhängenden Urkundenfälschung: Sie hatten Personen vorwiegend aus dem Jemen in die Schweiz gebracht und sie mit gefälschten somalischen Papieren ausgestattet. Die meisten Eingeschleusten hatten dann einen Asylantrag gestellt. Eine kriminelle Organisation im Sinne des Art. 260ter Strafgesetzbuch wollte das Gericht nicht erkennen, und es sah auch nicht die von der BA beschworene Verbindung zur Al Qaida. Der angebliche ideologische Kopf der Gruppe, ein ehemaliger Imam aus dem Jemen, erreichte einen kompletten Freispruch.

Das Urteil der Strafkammer ist ein Debakel für die BA als Institution und insbesondere für Claude Nicati, der die Anklage vertrat. Der stell-

¹ Zahlen entnommen aus der Anklageschrift und dem „Dispositiv“ des Urteils. Das Urteil wird demnächst samt Begründung auf www.bstger.ch veröffentlicht, Az.: SK.2006.15.

vertretende Bundesanwaltschaft leitete die unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September 2001 gebildete „Task Force Terror USA“ und blieb auch nach deren förmlicher Auflösung „oberster Terroristenjäger“ der Schweiz. Schon im Februar 2002 hatte die Task Force gemeldet, dass „Dutzende“ von MitarbeiterInnen der Bundeskriminalpolizei rund 900 Spuren von „simplen Internet-Gerüchten“ bis hin zu „substanziellen Hinweisen“ auswerteten.² Als die BA am 24. Juni 2004 „die mit der Bundeskriminalpolizei geführten Terrorermittlungen“ abschloss und „vorläufige Bilanz“ zog, konnten Nicati und sein Vorgesetzter, der inzwischen zurückgetretene Bundesanwalt Valentin Roschacher, jedoch nur drei konkrete Fälle vorweisen. „In den nächsten Wochen“ – so die Ankündigung – sollten die gerichtspolizeilichen Ermittlungen in diesen „komplexen Schwerpunktverfahren“ abgeschlossen und für die zweite Stufe des Bundesstrafprozesses, die Voruntersuchung, an das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt überwiesen werden.³

„In einigen Wochen“

Im ersten Fall, dem Verfahren gegen die beiden Verantwortlichen der in Lugano ansässigen Finanzfirma „Nada Management“ (früher: Al Taqwa) ist diese zweite Stufe nie gezündet worden. Begonnen hatte es – offenbar auf Druck der USA – mit einer groß angelegten und medial breitgetretenen Durchsuchungs- und Beschlagnahmeaktion am Firmensitz am 7. November 2001. Im Laufe der Ermittlungen gegen die Beschuldigten, die bis heute auf der Terror-Liste der USA (bzw. des UN-Sicherheitsrates) stehen, habe sich der Verdacht erhärtet, dass über die von ihnen „eingerichteten Finanzkanäle zur Unterstützung terroristischer Organisationen dienende Gelder in die Schweiz und aus der Schweiz geflossen sind“, erklärte die BA im Juni 2004. Am 27. April 2005, rund dreieinhalb Jahre nach Beginn der Ermittlungen, hieß das Bundesstrafgericht die Beschwerde von Yussuf Nada gut und räumte der BA eine Frist bis zum 31. Mai 2005 ein, um entweder das Verfahren an den Untersuchungsrichter (UR) zu überweisen oder es definitiv einzustellen. Letzteres war der Fall.⁴

2 Le Temps v. 13.2.2002, Sonntagszeitung v. 17.2.2002

3 Medienmitteilung der BA und „speaking note“ des Bundesanwalts v. 24.6.2004

4 Bundesstrafgericht, Beschwerdekammer: Entscheid v. 27.4.2005, Az. BB.2005.4, s.u. www.bstger.ch, NZZ v. 2.6.2005, Tagesanzeiger v. 3.5.2006

Das zweite Verfahren betrifft den saudischen Financier Yassin Kadi. Auch er fand (und findet sich) seit Oktober 2001 auf der Terror-Liste der USA, die ihm bisher aber strafrechtlich nichts nachweisen konnten.⁵ Im Juni 2004 erklärte die BA, Kadi stünde „unter dem Verdacht, als ehemaliger Vorsitzender einer Wohlfahrtsstiftung namens Muwafaq Vermögenswerte in Millionenhöhe an Personen, die eng mit dem Netzwerk Al Qaida verbunden sind, transferiert zu haben, dies mittels Schweizer Bankkonten.“ Gelder „in zweistelliger Millionenhöhe“ wurden auf einer Genfer Bank eingefroren. Der Beschuldigte sei „mehrmals“ von Nicati vernommen worden, bestreite aber „jede Verbindung zum Terrorismus“. Das Verfahren ging aber nicht „in einigen Wochen“ an den Untersuchungsrichter, sondern erst im Juni 2005.⁶ Die Beweislage ist jedoch offenbar so dürftig, dass die Bundeskriminalpolizei Gerüchten zufolge derzeit Asylsuchende aus dem Maghreb, die vor Jahren in Bosnien als Bauarbeiter für die Stiftung arbeiteten, befragt.

Das Verfahren „Saud“, das dritte „komplexe Schwerpunktverfahren“ aus der Liste von Juni 2004, ist das einzige, in dem die BA in der angekündigten Frist von einigen Wochen, nämlich am 30. Juli 2004, beim UR die Eröffnung der Voruntersuchung beantragte.

Logistik für Terroristen?

Begonnen hatten die Ermittlungen nach den Anschlägen auf drei Wohnanlagen von „westlichen Ausländern“ in der saudischen Hauptstadt Riad am 12. Mai 2003. Bei einem der Selbstmordattentäter war ein Handy gefunden worden, auf dem 36 Nummern des Schweizer Providers Sunrise gespeichert waren, die die BA anschließend überwachen ließ. Schon Anfang August 2003 musste sie einer Schweizerin mitteilen, dass sie „in einem Verfahren gegen unbekannt“ ergebnislos abgehört worden war.⁷ Nicht nur bei ihr blieb unklar, wie die Nummer in den Handyspeicher des Attentäters geraten war.

Öffentlich wurde das Verfahren durch eine „zeitlich koordinierte Festnahmeaktion in fünf Kantonen“ am 8. Januar 2004, an der laut damaligem Communiqué „ungefähr hundert Beamte der Bundeskriminal-

5 Newsweek v. 22.6.2005, www.msnbc.msn.com/id/8321338/site/newsweek

6 Le Temps v. 17.6.2005

7 s. das Urteil des Bundesgerichts (BG) v. 21.10.2003 betr. die Beschwerde der Betroffenen gegen die unzureichende Mitteilung, Az.: 8G.109/2003, www.bger.ch

polizei, hervorragend unterstützt von kantonalen Polizeikräften“ teilnahmen.⁸ Der von uns befragte Strafverteidiger Ralph Wiedler Friedmann zeichnet ein anderes Bild: „Das war ein Einsatz am frühen Morgen bei Familien mit kleinen Kindern. Denen haben schwarz gekleidete verummte Polizisten plötzlich eine Waffe an den Kopf gehalten.“

Die zunächst insgesamt zehn Beschuldigten aus Jemen, Irak und Somalia sahen sich mit dem Vorwurf der „logistischen Unterstützung einer kriminellen Organisation“, nämlich der Al Qaida, konfrontiert. Laut Wiedler Friedmann hatte die BA „anfangs die paranoid anmutende Vorstellung, das sei eine ganz gefährliche Gruppe, die Dutzende von Selbstmordattentätern in die Schweiz und von hier aus weiter in andere Länder gebracht habe.“ Im Antrag zur Eröffnung der Voruntersuchung beschuldigte die BA alle zehn Personen, „der Logistikkbasis einer terroristischen Organisation (anzugehören) ... deren wesentliche Aufgabe es war, arabische Staatsangehörige aus der Golfregion von Deutschland herkommend in die Schweiz einzuschleusen, diesen hier Unterkunft zu gewähren, sie mit falschen Papieren auszustatten und sie anschließend als ‚Mudjaheddins‘ in nicht näher bekannte Länder, vermutlich nach Europa, weiter zu verfrachten.“⁹ Ein Teil der Presse – und zwar keineswegs nur Boulevardblätter – druckte geflissentlich die Beschuldigungen der BA nach, garnierte Zitate aus Ermittlungsberichten und Überwachungsprotokollen mit Spekulationen über Trainingslager in Afghanistan, Verbindungen zu höchsten Kadern der Al Qaida und „bedeutende Summen“, die an die „Gotteskrieger“ geflossen seien.¹⁰

Spätestens der Abschlussbericht des UR, der Anfang März 2006 an die Öffentlichkeit gelangte, machte klar, dass dieser Verdacht nicht zu halten war. Bei acht Beschuldigten sah der UR nur die Tatbestände der Schlepperei und Urkundenfälschung gegeben. Die Untersuchung habe jedoch nicht bestätigen können, dass sie „Verbindungen mit Al Qaida und/oder Organisationen aus ihrem Umfeld haben oder gehabt haben.“

⁸ s. www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2004/2004-01-09.html

⁹ zit. n. dem Abschlussbericht des UR: Office des juges d'instruction fédéraux: Rapport final. Procedure SAUD, Genève janvier/février 2006

¹⁰ z.B. Sonntagszeitung v. 20.6.2004, Le Temps v. 22.6.2004, Le Temps v. 11.10.2004, Sonntagszeitung v. 11.12.2005 und 12.2.2006 – immerhin schon mit einem Hinweis auf die schwache Beweislage

Auch bei den beiden anderen Beschuldigten war der UR erheblich zurückhaltender als die BA. Sie hätten vielleicht eine „gewisse Sympathie“ zu den auf der arabischen Halbinsel agierenden „terroristischen Netzwerken“, seien aber keine „Reiseunternehmer von Djihadisten“ gewesen. Der Restverdacht gegen die beiden auf „Unterstützung einer kriminellen Organisation“, den der UR weiter verfolgen wollte, war ziemlich dünn. Er gründete sich einzig auf ihre Kontakte zu einem angeblichen Al Qaida-Mitglied namens Abdullah Al Rimi, alias Oweis. „Der wurde da zum Obergangster aufgebaut, obwohl niemand weiss, wer oder was er eigentlich ist“, sagt Rechtsanwalt Peter Frei auf unsere Nachfrage. Im Bericht des UR hieß es: Die Untersuchung habe mit „hinreichender Wahrscheinlichkeit“ ergeben, dass Al Rimi zu einem „radikalen islamistischen Netzwerk“ gehöre, das hinter den Attentaten auf ein US-Kriegsschiff (USS Cole) vor der jemenitischen Küste im Oktober 2000 und auf die Wohnanlagen in Riad im Mai 2003 stehe. Der Bericht stütze sich dabei auf die von der Bundeskriminalpolizei wiedergegebenen Aussagen eines Offiziers der jemenitischen „Polizei der Nationalen Sicherheit“ und auf die Verurteilung Al Rimis in Jemen zu viereinhalb Jahren Haft. Letztere erfolgte allerdings nicht wegen eines spezifischen Anschlags, sondern wegen seiner angeblichen Al Qaida-Mitgliedschaft. Im Februar 2006 floh Al Rimi aus der Haft, was das FBI zum Anlass nahm, ihn auf die Liste „Seeking Information – War on Terrorism“ zu nehmen, von der er im September 2006 jedoch wieder verschwand.¹¹

Die Kontakte der beiden Beschuldigten per Telefon, SMS und E-Mail zu dem „Obergangster“ fanden Mitte 2003 statt, kurz bevor dieser in Katar festgenommen und an den Jemen ausgeliefert wurde. Al Rimi bat die beiden, ihm einen falschen Pass für die Flucht nach Europa zu besorgen. Geliefert wurde der Pass nie. Er sei nur aus Höflichkeit auf das Ansinnen des Mannes eingetreten, der offensichtlich in Schwierigkeiten steckte, zitierte der UR-Bericht einen der Beschuldigten. Und der andere bekundete, Al Rimi aus Mitleid schließlich zweihundert US-Dollar überwiesen zu haben – was in Katar dafür reicht, um zweimal ordentlich zu essen. Von „bedeutenden Summen“ konnte also keine Rede sein. „Faktisch braucht es keine einzige bewiesene strafbare Handlung, um eine kriminelle Organisation zu konstruieren“, kommentiert Rechtsanwalt Wiedler Friedmann.

¹¹ FBI-Press release v. 23.2.2006, www.fbi.gov

Kriminelle Organisation?

Das Verfahren „Saud“ ist ein Lehrstück über die Gefahren dieses 1994 eingeführten Straftatbestandes. Die politische Dramatisierung des „organisierten Verbrechens“, von der schon die Debatte im Jahre 1994 lebte, führte dazu, dass das Parlament 1999 den Straftatbestand schließlich in die Liste derjenigen Delikte aufnahm, die der ausschließlichen Bundesgerichtsbarkeit unterliegen. Die so genannte „Effizienzvorlage“ trat zum 1. Januar 2002 in Kraft und war begleitet von einem massiven Personalausbau sowohl bei der BA als auch bei der Bundeskriminalpolizei, der diese in die Lage versetzen sollte, den erwarteten Arbeitsaufwand zu bewältigen.¹²

Die Zahl von über dreißig „komplexen Fällen“ aus dem Bereich der neuen Zuständigkeiten (neben kriminellen Organisationen, Korruption, Geldwäsche und seit 2003 Finanzierung des Terrorismus), die die auch für die Anklage zuständige Bundesanwaltschaft jährlich vor das Bundesstraftgericht bringen wollte, war jedoch vollkommen aus der Luft gegriffen. An der Tatsache, dass der Tatbestand der „kriminellen Organisation“ in erster Linie ein Türöffner für den Einsatz der ganzen Palette strafprozessualer Zwangsmaßnahmen ist, nur in seltenen Fällen jedoch zu Anklagen oder gar Verurteilungen führt, hat sich nichts geändert.

Im Fall „Saud“ sah sich die BA offensichtlich unter dem Druck, die öffentlichen Vorverurteilungen und die lange Untersuchungshaft auch durch eine entsprechende Anklage vor dem Bundesstraftgericht zu rechtfertigen. Vizebundesanwalt Nicati folgte deshalb nicht der Vorgabe des UR. Er beschränkte sich nicht auf die beiden Personen, bei denen der UR den absurden Restverdacht der Unterstützung von Al Qaida aufrecht erhielt, sondern klagte gegen sieben der ursprünglich zehn Beschuldigten und forderte Freiheitsstrafen von bis zu viereinhalb Jahren.

Alle sieben sollten nun einer weiteren eigenständigen „kriminellen Organisation“ angehören, deren Zweck die Einschleusung von Ausländern gewesen sei. Dieses Vorgehen musste schon deshalb scheitern, weil – so Rechtsanwalt Frei –, „der Tatbestand der kriminellen Organisation an eine verbrecherische Tätigkeit gebunden ist. Schlepperei ist aber nach

¹² Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und Rechtsstaatlichkeit der Strafverfolgung, Botschaft (=Entwurf), in: Bundesblatt (BBl.) 1998, S. 1529 ff., verabschiedeter Text: BBl. 2000, S. 75 ff.

dem Ausländergesetz nur ein Vergehen, wofür sicher nicht die Strafverfolgung des Bundes zuständig wäre.“

Das Verfahren „Saud“ war ein Probestein für die Terrorismusbekämpfung der BA. Mit dem Urteil des Bundesstrafgerichts ist der Stein geplatzt und die BA muss sich einmal mehr ein massives Missverhältnis zwischen Ressourceneinsatz und medialem Auftritt einerseits und den Ergebnissen andererseits vorwerfen lassen.

Rechtshilfe und Foltergefahr

Vorwerfen lassen muss sich die BA auch einen bedenkenlosen Umgang mit dem Mittel der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Mehrere Rechtshilfeersuchen gingen an die jemenitischen Polizei- und Justizbehörden, mehrfach hielten sich Beamte der Bundeskriminalpolizei in dem Land auf und machten dabei auch die Namen und Bilder der Beschuldigten bekannt. Weil die jemenitische Polizei „Terrorverdächtige“ foltert, ist eine Ausweisung der Betroffenen definitiv unmöglich. Die Bundesanwaltschaft hat objektive Nachfluchtgründe und damit die Voraussetzungen für ihr Bleiberecht in der Schweiz geschaffen.

Obwohl die BA im Jahre 2002 ein geheimes „Operative Working Agreement“ mit dem US-Justizministerium abgeschlossen hat, das nunmehr in einen förmlichen Vertrag umgewandelt wurde,¹³ sind die Versuche, auf dem Rechtshilfeweg Unterlagen über die US-amerikanischen Ermittlungen im Fall des Anschlags auf die USS Cole zu erhalten, gänzlich fehlgeschlagen. Auf die Antwort wartet die BA noch heute.

Bereits im Mai 2003 hatte die BA, offenbar im Kontext des Nada/Al Taqwa-Verfahrens, 141 Bilder von zum Teil in der Schweiz inhaftierten Personen an die US-Behörden geschickt. Guantánamo-Häftlinge sollten befragt werden, ob sie diese Personen in den oder in der Nähe der Al-Qaida-Trainingslager in Afghanistan gesehen hätten. Dass die BA die Vorteile des Folterlagers für ihre Zwecke nutzen wollte, fand die für die Kontrolle der Sicherheitsbehörden zuständige „Geschäftsprüfungsdelegation“ des Parlaments nicht weiter schlimm. In ihrem Jahresbericht 2006 heisst es: Die Antwort „erfolgte auf dem formellen justiziellen Rechtshilfeweg“, „kein Anlass für weitere Massnahmen“.¹⁴

¹³ NZZ v. 7.9.2006, Tagesanzeiger v. 23.3.2007

¹⁴ www.parlament.ch/ed-pa-gpk-gpdel-2006.pdf, Sonntagszeitung v. 25.12.2005

Inland aktuell

Terror an Bayerns Unis

Anfang März 2007 wurden die Fakultätsleitungen der Ludwig-Maximilians-Universität München per Rundmail zu hoher Wachsamkeit gegenüber Personen mit „terrorverdächtigen“ Verhaltensweisen aufgerufen. Unter dem „Betreff: islamistische Anschläge im Bundesgebiet“ forderte der „Ansprechpartner für Sicherheitsfragen“, der den Kontakt der Universität mit dem Bayerischen Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) halten soll, alle MitarbeiterInnen auf, verdächtig erscheinende Wahrnehmungen, die Rückschlüsse auf eine islamisch-fundamentalistische Haltung zulassen, unverzüglich zu melden. Zu achten sei auf Studierende, MitarbeiterInnen oder sonstige GebäudenutzerInnen, die sich durch „einen Bruch im Lebenswandel, Gewaltbereitschaft, radikal-verbale Äußerungen oder Beschäftigung mit einschlägiger Literatur auffällig in Richtung islamischer Fundamentalismus verändern“.¹

Der Mail vorausgegangen war ein Treffen aller Kanzler der bayerischen Universitäten mit dem Präsidenten des LfV. Mit der Ernennung von Ansprechpartnern und der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Verfassungsschutz „im Sinne einer Sicherheitspartnerschaft“ soll ein Beschluss der Innenministerkonferenz von November 2006 umgesetzt werden. Die um ihren Ruf besorgte Leitung der Universität ruderte nach Bekanntwerden der Mail zurück und distanzierte sich von einigen „missverständlichen Formulierungen“. In einem Klima der Bespitzelung, Beschnüfflung oder des wechselseitigen Aushorchens sei ein ehrlicher akademischer Dialog unmöglich.

Dass das bayerische Beispiel Schule macht, wurde indessen wenige Tage später deutlich, als der niedersächsische Innenminister Uwe Schünemann die Ernennung spezieller Sicherheitsbeauftragter auch an den niedersächsischen Hochschulen forderte.²

(Anja Lederer)

¹ www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,471697,00.html v. 14.3.2007

² Hessisch-Niedersächsische Allgemeine v. 20.3.2007

Deutsche Polizisten bald auch unfreiwillig in aller Welt?

Angehörige der Bundespolizei sollen in Zukunft nicht nur freiwillig an Auslandseinsätzen teilnehmen, sondern dazu auch verpflichtet werden können. Im Zuge der derzeitigen Reorganisation des ehemaligen Bundesgrenzschutzes will Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) diese Verpflichtungsmöglichkeit gesetzlich verankern.

Hintergrund der Reorganisation ist der Schengen-Beitritt Polens, Tschechiens und der Schweiz, durch den die regelmäßigen Kontrollen auch an diesen Abschnitten der deutschen Grenzen wegfallen.³ Die Rolle der Grenzpolizei im engeren Sinne wird damit obsolet. Die Bundespolizei dürfte nun einerseits ihre Präsenz im Inland verstärken. Zum andern ist eine Zunahme ihrer internationalen Aktivitäten zu erwarten – im Rahmen der EU-Grenzschutzagentur Frontex, aber auch bei internationalen „Friedensmissionen“. Zu solchen Einsätzen befinden oder befanden sich Angehörige der Bundespolizei (und der Länderpolizeien) bereits u.a. in Kambodscha, Albanien, Kroatien, Bosnien, Kosovo und Afghanistan.⁴ Teilweise übten sie selbst exekutive Befugnisse aus. Häufig waren sie eingebunden in militärische Strukturen von „Friedenstruppen“. Die Beteiligung an der aus paramilitärischen Polizeien mehrerer EU-Staaten (u.a. Italien, Frankreich, Spanien) rekrutierten European Gendarmerie Force (EGF) war dagegen wegen des fehlenden Kombattantenstatus bisher ausgeschlossen.

Mit seinen Plänen zur „Beamtenverschickung“ trifft Schäuble im Bundestag auf gemischte Reaktionen: Unions-Fraktionsvize Wolfgang Bosbach ist „sehr zurückhaltend“, der innenpolitische Sprecher der SPD Dieter Wiefelspütz sehr dafür: Deutschland habe „Sicherheitsinteressen auch im Ausland“, weshalb ein Einsatz im Ausland „zu den selbstverständlichen Pflichten eines Bundespolizisten“ gehöre. Jürgen Trittin (Grüne) schlägt statt dessen vor, innerhalb der Bundeswehr Polizeieinheiten im Stile der italienischen Carabinieri aufzubauen.⁵ Damit wäre auch die Teilnahme an den „robusten“ Einsätzen der EGF möglich. (Fredrik Roggan)

3 Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung v. 17.11.2006

4 Stolle, S.: Weltweite Ordnungshüter, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 75 (2/2003), S. 28-31

5 Mitteldeutsche Zeitung v. 12.3.2007, Berliner Zeitung v. 19.3.2007

Bespitzelung des Berliner Sozialforums

Am 12. Juni 2006 hatte der „Spiegel“ erstmals berichtet, dass das Berliner Sozialforum (BSF) seit seiner Gründung im Jahre 2002 von Spitzeln des Verfassungsschutzes unterwandert war. Seit Ende letzten Jahres ist klar, dass insgesamt fünf V-Männer auf das BSF angesetzt waren – einer der Abteilung Verfassungsschutz des Berliner Innensenats, vier des Bundesamtes (BfV).⁶ Von diesen freien Mitarbeiter der Schnüffelbehörden konnten zwischenzeitlich vier enttarnt werden, das BSF hat allerdings beschlossen, die Namen nicht bekanntzugeben.

Vor dem Verfassungsschutzausschuss der Berliner Abgeordnetenhauses erklärten Innensenator Ehrhart Körting (SPD) und die Leiterin des Berliner Verfassungsschutzes Claudia Schmid bereits am 22. Juni 2006, dass das BSF selbst nicht auf der Liste der Beobachtungsobjekte stehe. Ziel der Überwachung seien vielmehr „autonome“ Gruppierungen (wie FelS, Autopool und Antifaschistische Linke Berlin) gewesen, die der Verfassungsschutz als „linksextremistisch“ etikettiert. Die dabei angefallenen „Erkenntnisse“ über das BSF und die gesamte Berliner Linke hat der Verfassungsschutz jedoch gerne in Kauf genommen. Sowohl die Begründung der Überwachung als auch der Umgang mit dem Skandal zeigen, dass der Geheimdienst auch unter einer „rot-roten“ Regierung wie in Berlin unkontrollierbar und strukturell undemokratisch bleibt.

Den Ausschussmitgliedern tischte der Senat fünf Ordner (800 Blatt) Akten auf, die sie in 48 Stunden einsehen durften. Viele Stellen waren abgedeckt, und es ist sehr zu bezweifeln, ob die Unterlagen vollständig waren. Von den Betroffenen hat bisher nur der FU-Professor Peter Grotzian Einsicht in seine Akten erhalten. Obwohl ihre Namen in den Akten mehrfach auftauchten, wurde den anderen ca. 80 Personen dieses Recht bisher pauschal verweigert, weil „eine Ausforschung des Erkenntnisstandes und der Arbeitsweise des Berliner Verfassungsschutzes zu befürchten“ sei. Stellvertretend für das Sozialforum haben nun zwei Personen Klage beim Verwaltungsgericht eingereicht. (Spenden zu deren Finanzierung bitte an „Haus Sozialforum Berlin“, Konto-Nr. 401 865 1600, GLS Gemeinschaftsbank, BLZ 430 609 67, Stichwort: VS-Skandal)

⁶ Eine Chronologie des Skandals sowie weitere Materialien finden sich auf der Homepage des BSF, www.sozialforum-berlin.de.

Linksfraktion im Visier des Verfassungsschutzes

Die Linksfraktion im Bundestag steht unter Beobachtung des Verfassungsschutzes. Mit ihrer Antwort von Ende Dezember 2006 auf eine kleine Anfrage der Fraktion bestätigt die Bundesregierung, was seit langem vermutet wurde.⁷ Grund der Beobachtung seien „tatsächliche Anhaltspunkte“ für „linksextremistische Bestrebungen“, sowohl in den Aussagen als auch in der politischen Praxis der Linken.

Auf entsprechende frühere Anfragen der Partei hatte die Bundesregierung stets mit dem Verweis auf die Geheimhaltungspflicht und das zuständige parlamentarische Kontrollgremium geantwortet.⁸ Hintergrund der neuen „Offenheit“ ist der Umstand, dass seit Sommer letzten Jahres fast alle 53 Bundestagsabgeordneten der Partei beim BfV Anträge auf Auskunft über die zu ihrer Person erfassten Daten gestellt hatten. Nachdem einige ParlamentarierInnen positive Bescheide erhalten, darunter Fraktionschef Gregor Gysi und die Bundestagsvizepräsidentin Petra Pau, gestand die Bundesregierung im März auch ein, dass beim BfV eine Sachakte über die Fraktion existiert.⁹ Man verwahre sich allerdings gegen den Begriff „Überwachung“. Bei der „Beobachtung“ der Fraktion würden „selbstverständlich“ keine nachrichtendienstlichen Mittel verwendet, auch wenn dies grundsätzlich zulässig wäre.

Details über die „Beobachtung“ bleibt die Regierung aber nach wie vor schuldig. Fragen nach der Legitimation der Maßnahmen beantwortet sie mit einem Verweis auf ein vom Ältestenrat des Bundestages angefordertes Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes.¹⁰ Danach wäre eine Beobachtung einer Fraktion auch mit nachrichtendienstlichen Mitteln nur dann unzulässig, wenn sie auf die parlamentarische Willensbildung direkt oder indirekt Einfluss nehmen würde. Die Frage, ob das freie Mandat nicht auch die außerparlamentarische Tätigkeit der Abgeordneten betreffe, verneint die Regierung.

(Jan Wörlein)

⁷ BT-Drs. 16/3964 v. 22.12.2006

⁸ z.B. BT-Drs. 16/1590 v. 23.5.2006, 16/2166 v.11.8.2006 und 16/2601 v. 28.9.2006

⁹ BT-Drs. 16/4502 v. 5.3.2007

¹⁰ BT, Wissenschaftlicher Dienst: Parlamentarische Kontrolle der Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz, Gutachten, Berlin 8.5.2007

Meldungen aus Europa

Verdeckte Ermittlungen ohne Grenzen

Ende Dezember 2006 legte die deutsche Delegation in der „Multidisziplinären Gruppe Organisierte Kriminalität“ (MDG) einen Entwurf für eine „Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schwermriminalität durch den vereinfachten grenzüberschreitenden Einsatz von Verdeckten Ermittlern“ (VE) vor. Zweck der Übung: Der Rat solle mit einer EntschlieÙung „die politische Entscheidung herbeiführen“, dass es für den VE-Einsatz außerhalb des eigenen Territoriums einer genaueren EU-weiten rechtlichen Regelung bedürfe. Auf dieser Grundlage, so heißt es in einem Papier, mit dem die deutsche Delegation das Vorhaben näher erläutert, könne man daran gehen, einen verbindlichen Rechtsrahmen, etwa in Form eines zu ratifizierenden Vertrages, auszuarbeiten.¹

Rechtliche Regelungen über den grenzüberschreitenden VE-Einsatz gibt es in der EU bisher nur im Neapel II-Abkommen über die Zollamthilfe und im Rechtshilfeübereinkommen. Dessen Art. 14 besagt aber nur, dass dieser Einsatz grundsätzlich auf ein Ersuchen hin möglich ist. Erheblich genauer und umfangreicher sind die Bestimmungen bilateraler Abkommen, wie sie Deutschland z.B. mit den Niederlanden, Österreich und zuvor mit dem Nicht-EU-Staat Schweiz geschlossen hat.

Eine ähnliche Regelung stellt sich die deutsche Ratspräsidentschaft wohl auch in einem künftigen EU-Abkommen vor. Der Vertrag solle nicht nur für den Einsatz eines eigenen VE im Ausland gelten, sondern auch für die Ausleihe eines ausländischen Agenten mit passender Legende für eine Verwendung im Inland des ersuchenden Staates. Neben den Voraussetzungen des Einsatzes (Deliktatalog oder gegenseitige Strafbarkeit, Verhältnismäßigkeit etc.) sollen insbesondere das Verfahren und die Rechtsstellung des VE festgelegt werden. Hinsichtlich des ersten Punktes ist den deutschen Vertretern in der MDG klar, dass ein VE-

¹ Ratsdok. 16936/1/06 v. 21.12.2006 (nicht zugänglich) und 5607/07 v. 25.1.2007 (liegt der Redaktion vor)

Einsatz grundsätzlich der vorherigen Bewilligung bedarf. Allerdings will man auch eine Bestimmung „über die Behandlung von Eilfällen, in denen eine vorherige Bewilligung nicht eingeholt werden kann.“ Für die Durchführung des Einsatzes könne das Recht des ersuchten Staates gelten. Dieser solle auch die jederzeitige Möglichkeit habe, den Abbruch des Einsatzes anzuordnen. Der ausländische VE solle einem inländischen gleichgestellt sein.

„Bewilligt der Mitgliedstaat, in dem der VE eingesetzt werden soll, den Einsatz, so schützt er die Identität des VE nach noch zu vereinbarenden Mindeststandards“, heißt es in dem Papier. Wie weit dieser Quellenschutz gehen soll, ist daraus aber nicht zu entnehmen. Hinsichtlich der Aussagepflicht des VE und der „Verwertbarkeit der Erkenntnisse im anschließenden Strafverfahren als Beweismittel“ gibt es keine weiteren Erläuterungen.

Bereits jetzt steht fest, dass dieser Vertrag – so er denn zustande kommt – die Neigung zu verdeckten Ermittlungen nicht begrenzt, sondern im Gegenteil solche Einsätze eher befördert.

Von Prüm nach Brüssel

Spätestens drei Jahre nach seinem Inkrafttreten wollten die Unterzeichnerstaaten des Vertrages von Prüm eine Initiative ergreifen, um den Inhalt des Abkommens in EU-Recht zu überführen. So steht es in der Präambel des im Juli 2005 von sieben EU-Staaten unterzeichneten Textes. Sieben weitere Staaten sind dem Vertrag inzwischen beigetreten.²

Ratifiziert haben ihn bisher zwar erst drei: die BRD, Österreich und Spanien. Bei der Unterzeichnung der Durchführungsvereinbarung am Rande der Ratstagung vom 5. Dezember letzten Jahres kündigte Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble jedoch bereits an, dass die Überleitung des Vertrags in die EU einen Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 bilden werde.³ Am 6. Februar lancierten die jetzt 14 Prümer Staaten eine Initiative für einen Ratsbe-

2 Ratsdok. 10900/05 v. 7.7.2005; die Erstunterzeichnerstaaten: BRD, Spanien, Frankreich, Österreich und die Benelux-Staaten; beigetreten sind Bulgarien, Italien, Finnland, Portugal, Rumänien, Slowenien und die Slowakei

3 Ratsdok. 5473/07 v. 22.1.2007, Tagesanzeiger v. 6.12.2006

schluss. Dieser bezieht sich auf die polizei- und strafverfolungsrelevanten Teile des Vertrages und damit auf die Dritte Säule der EU.⁴

Zentral ist dabei das Kapitel 2, das die im Vertrag enthaltenen Bestimmungen über den automatisierten Austausch von DNA-, Fingerabdruck- und KFZ-(HalterInnen-)Daten wiedergibt. Im Haager Programm vom Dezember 2004, dem Fünf-Jahres-Plan für die Innen- und Justizpolitik, hatte sich die EU darauf festgelegt, dass der Datenaustausch zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten ab 2008 nach dem „Prinzip der Verfügbarkeit“ organisiert sein sollte. Statt neue zentrale Datenbanken zu schaffen, sollten die Polizeien wechselseitig Zugriff auf die bei den anderen Mitgliedstaaten gespeicherten Daten erhalten.

Die Prümer Regelungen waren bereits seit längerer Zeit als eine Variante des Einstiegs in diesen freien polizeilichen Datenmarkt gehandelt worden: Wenn bei der Abfrage in der DNA-Profil-Datei oder im Automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungs-System (AFIS) ein „Treffer“ erzielt wird, erhält die Polizei des anfragenden Staates nicht nur die Identität des Betroffenen, sondern kann über die jeweilige nationale Kontaktstelle auch weitere über diese Person verfügbare Informationen nachfragen. Zudem können nach Absprache auch die gesamten Datenbestände zweier oder mehrerer Staaten miteinander abgeglichen werden.

In EU-Recht überführt werden sollen ferner die Regelungen über den Austausch von personenbezogenen Daten „zur Verhinderung terroristischer Straftaten“ sowie anlässlich von „Großveranstaltungen mit grenzüberschreitendem Bezug“, d.h. insbesondere bei Fußballspielen und bei Ratstagungen und anderen Gipfeltreffen. Auch in diesen Bereichen soll die gegenseitige Information über Nationale Kontaktstellen laufen. Solche speziellen Dienststellen waren aufgrund eines Ratsbeschlusses von 2002 erstmals für den polizeilichen Umgang mit Fußballspielen geschaffen worden, um die schnelle und gezielte Weitergabe von Informationen zu ermöglichen. Auf seiner Tagung vom 15. Februar, neun Tage nach Vorlage, hat der Rat dem Entwurf des Beschlusses weitgehend zugestimmt. Die einzige Korrektur hat er bei den „weiteren Formen der Zusammenarbeit“ in Kapitel 5 vorgenommen: Er akzeptierte zwar, dass die Mitgliedstaaten sich bei „Massenveranstaltungen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen“ durch die Entsendung von „Beamten, Spezialisten und Beratern“ und die „Gestellung von Ausrüstungsgegenständen“

4 Ratsdok. 6002/07 v. 6.2.2007, 7273/07 v. 14.3.2007 (leicht überarbeitet)

unterstützen sollten. Er billigte auch, dass EU-Staaten mit einer gemeinsamen Grenze „gemeinsame Streifen sowie sonstige gemeinsame Einsatzformen“ bilden, die auf beiden Seiten der Grenze agieren. Dabei sollen „die Beamten des Entsendestaates ... nur unter der Leitung und in der Regel in Anwesenheit von Beamten des Gebietsstaates“ exekutive Befugnisse ausüben dürfen. „Weiter prüfen“ wollten die MinisterInnen dagegen den Art. 18 des Beschlussentwurfs (Art. 48 des Vertrags), der die selbstständige Wahrnehmung exekutiver Befugnisse jenseits der Grenze zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben vorsah.

Der Beschluss wird die entsprechenden Teile des Abkommens ersetzen. Vom Prümmer Vertrag bleiben dann nur noch die migrationspolitischen Bestimmungen, d.h. die Entsendung von grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten („Dokumentenberatern“) und die Zusammenarbeit bei Abschiebungen. Beides ist ohnehin in der EU schon Praxis.

Seit Dezember wenden Deutschland und Österreich den Vertrag bereits an. Laut der Presseerklärung zum Ratstreffen im Februar haben die deutschen Behörden beim Abgleich von DNA-Profilen „in mehr als 1.500 Fällen eine Übereinstimmung festgestellt.“ Darunter seien „14 Treffer in Tötungs- und Morddelikten, 885 bei Diebstahl und 85 bei Raubüberfällen und Erpressungen“.⁵ Die Ergebnisse zeigen nicht nur den hohen Anteil der leichten und mittleren Kriminalität, der bei DNA-Datenbanken auch im nationalen Rahmen regelmäßig sichtbar wird. Es ist auch kaum zu erwarten, dass diese Erfolge anhalten, wenn der Datenaustausch und -abgleich zur Routine wird.

EU-weites Fingerabdruck-Register?

Ohne jede Erläuterung hat die Kommission in ihrer „jährlichen Strategieplanung für 2008“ die „Schaffung einer zentralisierten Datenbank für Fingerabdrücke“ als eine ihrer innenpolitischen „geplanten Schlüsselaktionen“ aufgelistet. Eine Durchführbarkeitsstudie sei auf dem Weg, bestätigte ein Kommissionssprecher gegenüber der „Times“. Eine solche Datenbank sei „ein wichtiges, wenn nicht unverzichtbares Instrument“ der Terrorismusbekämpfung.⁶

⁵ Ratsdok. 5922/07 v. 15.2.2007

⁶ Kom (2007) 65 endg. v. 21.2.2007, Times v. 16.3.2007

(Heiner Busch)

Chronologie

zusammengestellt von Jan Wörlein

Januar 2007

02.01.: Stasi-Akteneinsicht: Die Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen Marianne Birthler teilt mit, dass ihre Behörde im Laufe ihres 15-jährigen Bestehens zwei Millionen Anträge auf Akteneinsicht bearbeitet hat. Während der gesamten Zeit sei nicht ein Fall von Rachejustiz im Zusammenhang mit Stasi-Akten bekannt geworden.

Zahl der Drogentoten rückläufig: Laut dem bayrischen Innenministerium sind im vergangenen Jahr 1.179 Personen an den Folgen von Drogenkonsum mit Toten gestorben – elf Prozent weniger als 2005. Die Zahl der Drogentoten ist seit sechs Jahren rückläufig.

06.01.: Brandanschlag auf Asylbewerberheim: Um 5 Uhr morgens werden drei Molotowcocktails in das Heim in Sangerhausen (Sachsen-Anhalt) geworfen. Das Feuer wird gelöscht, Verletzte gibt es nicht. Kurz darauf verhaftet die Polizei zwei 25- bzw. 26-jährige Verdächtige, die unmittelbar vor dem Tatzeitpunkt eine Neonazi-Party besucht hatten.

08.01.: Kreditkarten überprüft: Die Polizei durchsucht hunderte Wohnungen und Geschäftsräume im gesamten Bundesgebiet nach Kinderpornographie. Hintergrund ist die „Operation Mikado“ des Landeskriminalamtes (LKA) Sachsen-Anhalt, bei der erstmals alle deutschen Kreditkartenkonten auf eine Verbindung zu einer einschlägigen Internetseite überprüft wurden. 322 Personen werden beschuldigt.

Höchststrafe für Mounir El Motassadeq: Das Oberlandesgericht (OLG) Hamburg folgt dem Antrag der Bundesanwaltschaft und verurteilt den Marokkaner wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und Beihilfe zu den Anschlägen vom 11. September 2001 zu 15 Jahren Haft. Am 13.1. lehnt das Bundesverfassungsgericht seine Verfassungsbeschwerde mit der Begründung ab, die Beweise belegten seine Schuld hinreichend (Az.: 2 BvR 2557/06). Die Anwälte des Verurteilten haben Rechtsmittel eingelegt.

09.01.: **Asylstatistik 2006:** Das BMI vermeldet einen Rückgang der Asylanträge um 27,3 Prozent. 2006 beantragten 21.029 Menschen Asyl in der BRD (2005: 28.914). Nur 251 Personen wurden anerkannt.

10.01.: **Verbot des Doppelpasses bestätigt:** Das BVerfG lehnt die Verfassungsbeschwerde eines gebürtigen Türken ab, dem die deutsche Staatsangehörigkeit nach Wiedererwerb seines türkischen Passes entzogen worden war. Wer nach der Einbürgerung seine frühere Staatsangehörigkeit wieder erhalte, müsse damit rechnen, seinen deutschen Pass zu verlieren. (Az.: 2 BvR 1339/06)

11.01.: **Großeinsatz nach Amoklauf-Drohung:** Nachdem ein unbekannter 16-jähriger Schüler in einem Anruf bei der Telefonseelsorge droht, seine Schule „platt zu machen“, rückt die Kölner Polizei zur Bewachung von 100 weiterführenden Schulen aus.

Verurteilung im Genmais-Prozess: Das Amtsgericht (AG) Zehdenick (Brandenburg) verurteilt acht Personen wegen der Zerstörung eines Genmais-Feldes am 30.7.2006 zu Geldstrafen. In der Nacht vor dem Prozess hatten Unbekannte Buttersäure in das Amtsgericht gesprüht.

Anti-Terror-Gesetz in Kraft: Das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz vereinfacht die Datenabfragen der Geheimdienste bei Fluggesellschaften, Banken und Telekommunikationsunternehmen. Eine Genehmigung der G 10-Kommission ist nur noch bei Kommunikationsinhalten erforderlich, nicht jedoch bei Verbindungsdaten.

15.01.: **Hamburger Polizeiführer angeklagt:** Vier Jahre nach der gewaltsamen Auflösung einer Demonstration gegen die Räumung der Hamburger Wagenburg „Bambule“ klagt die Staatsanwaltschaft drei Polizeiführer wegen Freiheitsberaubung in mindestens 50 Fällen an. Einer der Polizisten muss sich ferner wegen Körperverletzung im Amt durch Unterlassen verantworten. Am 24.11.2005 hatte das Verwaltungsgericht Hamburg bereits die Auflösung der Demo für rechtswidrig erklärt.

16.01.: **PKK-Funktionär verurteilt:** Das OLG Frankfurt/M. verurteilt den 52-jährigen Hasan K. zu zwei Jahren und drei Monaten Haft. Er sei 1993/1994 als Leiter der Region Nordwest der verbotenen kurdischen Arbeiterpartei PKK für eine Anschlagsserie mitverantwortlich gewesen.

17.01.: **Polizeiautos angezündet:** In einem Bekennerschreiben übernimmt die „Militante Gruppe“ die Verantwortung für einen Brandanschlag auf zwei Fahrzeuge der Bundespolizei am 15. Januar 2006 in Ora-

nienburg sowie für einen ähnlichen Anschlag im September 2006 in Berlin-Lichterfelde. Die Anschläge seien der Auftakt einer militanten Kampagne im Vorfeld des G8-Gipfels.

19.01.: Polizist von Schülern verprügelt: Nachdem ihnen verboten wurde, an einem Fest in an einer Berliner Schule teilzunehmen, verprügelt eine Gruppe Jugendlicher einen 42-jährigen Beamten mit Eisenstangen und verletzt ihn schwer. Der Vorfall ereignet sich, als der Beamte einen tödlich gewordenen Jugendlichen verhaften will. Sieben Verdächtige werden kurz darauf festgenommen.

24.01.: Keine Überwachung von Scientology in Berlin: Wie Innensenator Ehrhart Körting mitteilt, ist Scientology derzeit nicht im Visier des Berliner Verfassungsschutzes. Vor einer eventuellen Entscheidung über eine Beobachtung der Organisation, die am 13.1. in Berlin eine neue Deutschland-Repräsentanz eröffnet hat, wolle man Kontakt mit anderen Verfassungsschutzbehörden aufnehmen.

25.01.: Keine Haftstrafe für Hartz: Im Prozess um die Schmiergeldaffäre bei Volkswagen verurteilt das Landgericht (LG) Braunschweig den früheren Arbeitsdirektor des Unternehmens Peter Hartz wegen Untreue und Begünstigung von Betriebsräten zu einer zweijährigen Bewährungsstrafe und einer Geldstrafe von 576.000 Euro.

Kennzeichenscanner: Der hessische Innenminister Volker Bouffier teilt mit, dass die hessische Polizei Kfz-Kennzeichenlesegeräte in Betrieb nimmt. Die Geräte sind bisher nur in Bayern im Einsatz.

26.01.: Fristen für Sicherungsverwahrung: Der Bundesgerichtshof (BGH) entscheidet, dass eine „vorbehaltene Sicherungsverwahrung“ spätestens sechs Monate vor einer möglichen Entlassung auf Bewährung angeordnet werden muss. Geklagt hatte ein wegen Vergewaltigung zu fünf Jahren Haft verurteilter Mann. (Az.: 3 StR 269/06)

31.01.: Polizeilicher Todesschuss: Bei einem Handgemenge am Bahnhof von Nauen (Brandenburg) tötet ein 24-jähriger Polizist aus Berlin einen 28-jährigen Mann. Der Polizist ist auf dem Heimweg, als er drei junge Männer, darunter den Getöteten, wegen Randalierens zur Rede stellt. Im anschließenden Gerangel stirbt der Nauener durch Schüsse in Kopf und Brust.

Februar 2007

01.02.: Islamisten ausgewiesen: Das Innenministerium von Baden Württemberg zwingt zwei Islamisten BRD zu verlassen. Bei einem Algerier werden Sicherheitsbedenken geltend gemacht. Ein Mauretanier wird wegen seiner Tätigkeit für eine Koranschule und seiner Mitgliedschaft in der islamistischen Missionierungsbewegung Tabligh-i Jama'at des Landes verwiesen.

02.02.: Polizisten ohne Schuld: Die Staatsanwaltschaft Darmstadt stellt die Ermittlungen um die Erschießung eines 56-Jährigen durch zwei Polizisten in Fürth im Odenwald ein. Da der Mann mit erhobener Axt auf die Polizisten losgestürmt sei, hätten sie in Notwehr gehandelt.

03.02.: RZ-Mitglieder stellen sich: Die Bundesanwaltschaft teilt mit, dass sich bereits im Dezember 2006 ein Paar gestellt habe, das wegen seiner Mitgliedschaft in den „Revolutionären Zellen“ seit Dezember 1987 von der Polizei gesucht wurde. Den beiden Personen sei Haftverschonung gegen Auflagen gewährt worden. Am 5.3. erhebt die Generalbundesanwältin Anklage gegen eine 58-Jährige wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und versuchten Herbeiführens eines Sprengstoffanschlags.

05.02.: Online-Durchsuchungen gekippt: Nach einer Entscheidung des BGH sind Online-Durchsuchungen – das Hacken von fremden Computern mithilfe von „Trojanern“ – nicht zulässig, da eine gesetzliche Grundlage fehle. Die Strafprozessordnung gestatte Untersuchungen von Computern nur als offene Ermittlungsmaßnahme. (Az.: StB 18/06)

10.02.: Straßenschlacht zwischen Fußballfans und Polizei: Nach einem Fußballspiel zwischen „Erzgebirge Aue“ und „Lokomotive Leipzig“ prügeln sich 800 Anhänger des Leipziger Vereins mit 300 Beamten der Leipziger Polizei. 36 Beamte werden verletzt. An umliegenden Gebäuden entstehen durch zerbrochene Scheiben Sachschäden von etwa 12.000 Euro. Fünf Männer werden verhaftet.

12.02.: Brigitte Mohnhaupt frei: Das OLG Stuttgart gibt grünes Licht für die Freilassung des ehemaligen RAF-Mitglieds auf Bewährung. Am 25.3. wird sie nach 24 Jahren Haft aus der JVA Aichach entlassen.

Schüler schlagen Polizisten: Zehn Jugendliche im Alter von 12 bis 19 Jahren prügeln vor einer Hauptschule in Nürnberg auf einen 50-jährigen Polizisten ein. Der Beamte hatte einen 14-Jährigen nach mehrfachem

Platzverweis in einen Streifenwagen gesperrt. Daraufhin befreien ihn die Jugendlichen und hindern den Polizisten mit Gewalt daran, ihn wieder festzunehmen. Erst eine Verstärkung befreit den Ordnungshüter aus seiner misslichen Lage.

15.02.: Holocaust-Leugner verurteilt: Das LG Mannheim verurteilt den 67-jährigen Ernst Zündel wegen Leugnung des Holocausts zu einer fünfjährigen Haftstrafe. In 14 Fällen habe der bekennende Neonazi in Rundbriefen und im Internet volksverhetzende Inhalte veröffentlicht.

Durchsuchung bei rechtsradikaler Band: Mit einer Razzia in fünf Bundesländern beginnen die Ermittlungen gegen die Berliner Neonazi-Band „Deutsch, Stolz, Treue“. Bei der Durchsuchung werden CDs, T-Shirts, Computer und ein scharfes Gewehr beschlagnahmt.

16.02.: Autobahn für Polizeikontrolle gesperrt: Für eine großangelegte Verkehrskontrolle sperrt die Polizei für sechs Stunden die Autobahn A 7 in Fahrtrichtung Hannover. Dabei überprüfen 120 Beamte etwa 1.200 Autofahrer. Zwei der überprüften Fahrer werden mit Haftbefehl gesucht, zwei weitere müssen wegen übermäßigen Alkoholkonsums ihren Führerschein abgeben. 15 Strafverfahren werden eingeleitet.

17.02: CDU doch für Heroin-Vergabe: Die Bundestagsfraktion der Union widerruft ihre Forderung nach Abschaffung der Programme zur Vergabe von Heroin an Schwerstabhängige und will die laufenden Modellprojekte vorerst fortsetzen.

20.02.: Lebenslang für Mord an Polizisten: Das LG Berlin verurteilt einen 40-Jährigen für die tödlichen Schüsse auf einen Berliner Polizisten zu lebenslanger Haft. Das Gericht sieht es als erwiesen an, dass der Angeklagte acht Schüsse auf den Polizisten abgab, als eine Polizeistreife ihn nach dem Raub an einer Prostituierten kontrollierte. Ein Komplize wird wegen schweren Raubes zu fünf Jahren Haft verurteilt.

22.02.: Bekenntnis zur PKK kein Einbürgerungshindernis: Das Bundesverwaltungsgericht verpflichtet das Land Baden-Württemberg, zwei türkische Kurden einzubürgern, die sich 2001 schriftlich zur Arbeiterpartei Kurdistans bekannt hatten. (Az.: 5 C 20.05)

26.02.: Rauchbombe auf jüdischen Kindergarten: Die Objektschützerin des Geländes in Berlin-Charlottenburg alarmiert die Polizei, nachdem sie auf rechtsradikale Schmierereien gestoßen ist. Die eingetroffene Poli-

zeistreife entdeckt eine nicht explodierte Rauchbombe im Inneren des Gebäudes. Bislang gibt es keine Hinweise auf die Täter.

27.02.: **„Cicero“-Durchsuchung illegal:** Das BVerfG erklärt die Razzia in der „Cicero“-Redaktion im September 2005 für verfassungswidrig. Das Magazin hatte aus geheimen BKA-Informationen zitiert. Der bloße Verdacht, ein Journalist hätte Beihilfe zum Geheimnisverrat geleistet, rechtfertige nicht die Durchsuchung einer Redaktion. (Az.: 1 BvR 538/06; 1 BvR 2045/06)

März 2007

01.03.: **Gesinnungstest für Staatsbeamte:** Der Innenminister von Mecklenburg-Vorpommern Lorenz Caffier stellt einen Erlass vor, mit dem er Rechtsextremisten von Ämtern als Bürgermeister, Landräte und in Zweckverbänden fernhalten will. BewerberInnen sollen nach ihrer Haltung zur deutschen Asylpolitik oder zum Holocaust befragt werden.

Mobiler Fingerabdruckscanner: Der hessische Innenminister Volker Bouffier stellt ein neues Gerät zum Scannen und Abgleichen von Fingerabdrücken vor, das in einem gemeinsamen Projekt der Länder Hessen, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Hamburg entwickelt wurde. Bei einer Demonstration gegen den Frankfurter Opernball ist das Gerät bereits bei 20 Festgenommenen eingesetzt worden.

03.03.: **Jugendlicher in Wohngruppenvollzug misshandelt:** Wie das Justizministerium Schleswig-Holstein mitteilt, quälten fünf 19- bis 20-jährige Insassen der Jugendanstalt Schleswig über drei Tage einen 19-jährigen Mitgefangenen mit Schlägen, Tritten und Fesselungen. Gegen die fünf Täter wurden Disziplinarmaßnahmen verhängt.

08.03.: **Strafe für Verbrennung von Anne Frank-Tagebüchern:** Das AG Schönebeck verurteilt fünf 24- bis 29-jährige Männer aus Pretzien (Sachsen-Anhalt) wegen Volksverhetzung und Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener zu neunmonatigen Bewährungsstrafen. Damit folgt das Gericht im Wesentlichen den Forderungen der Staatsanwaltschaft. Die Anwälte der Verurteilten haben Revision eingelegt.

230.000 WM-Überstunden: Der Berliner Polizeipräsident teilt mit, dass die PolizistInnen der Hauptstadt während des Fußballturniers rund 230.000 Überstunden leisteten, die mit ca. 3 Mio. Euro aus dem Landeshaushalt vergütet wurden.

09.03.: Gysi unter Beobachtung: Nach Angaben der Linkspartei wird der Vorsitzende der Bundestagsfraktion Gregor Gysi seit zehn Jahren vom Bundesamt für Verfassungsschutz überwacht. Gysi habe nach einem im Sommer 2006 gestellten Auskunftsantrag einen Bescheid über seine Bespitzelung erhalten. Auch Petra Pau, Vize-Präsidentin des Bundestages und Mitglied der Linksfraktion, wird überwacht (s.a. S. 86).

10.03.: Demonstrationen wegen „Ungdomshuset“: In mehr als 20 deutschen Städten kommt es zu Protesten gegen den Abriss des Anfang März von der Polizei in Kopenhagen geräumten Jugendzentrums. In Berlin und Dresden kommt es zu Auseinandersetzungen mit der Polizei.

13.03.: Ex-PKK-Funktionär stellt sich: Die Bundesanwaltschaft teilt mit, dass sich der 57-jährige Kurde Muharrem A., der zwischen 1994 und 1995 mehrere Anschläge in Südwestdeutschland angeordnet haben soll, in Untersuchungshaft befindet.

14.03.: Einstellung zu Unrecht verweigert: Der Baden-Württembergische Verwaltungsgerichtshof in Mannheim erklärt die Nicht-Anstellung des Lehramtsanwärters Michael Cszakóczy durch das Land für rechtswidrig. Die Mitgliedschaft des 36-jährigen in der antifaschistischen Initiative Heidelberg sei keine hinreichende Begründung für mangelnde Verfassungstreue. Das Land muss über die Einstellung neu entscheiden. (Az.: 4 S 1805/06)

Widerstand gegen die Staatsgewalt: Nach Angaben des Bundeskriminalamtes wurden im Jahr 2005 25.664 Widerstandshandlungen gegen PolizistInnen registriert.

Leibwächter Michel Friedmans in SS-Uniform: Die Staatsanwaltschaft Frankfurt bestätigt einen Bericht der Bild-Zeitung, wonach bei internen Ermittlungen um gefälschte Überstundenabrechnungen ein Foto eines der Personenschützer Friedmans in SS-Uniform aufgetaucht sei. Bei der anschließenden Untersuchung gegen zwei weitere Beamte sei man auf rechtsradikales Liedgut gestoßen. Wegen geringer oder nicht vorhandener Schuld seien die Ermittlungen gegen zwei der drei Polizisten eingestellt worden.

Kontrolle des Verfassungsschutzes ohne NPD: Der Landtag Mecklenburg-Vorpommerns beschließt eine Änderung des Landesverfassungsschutzgesetzes, durch die die Beteiligung von NPD-Abgeordneten am Parlamentarischen Kontrollgremium verhindert werden soll.

15.03.: **Durchgestrichene Hakenkreuze legalisiert:** Der BGH hebt ein Urteil des LG Stuttgart auf und spricht einen 32-Jährigen vom Vorwurf der Verbreitung nationalsozialistischer Kennzeichen frei. Das durchgestrichene Hakenkreuz sei eine eindeutige Distanzierung von rechtsextremen Inhalten. (Az.: 3 StR 486/06)

Rücktritt von Personalräten: Aus Protest gegen zehn stasibelastete Personalräte in der Mitarbeitervertretung der Birtcher-Behörde treten sieben in Personalräte zurück, um eine Neuwahl zu erzwingen. Die belasteten Personen gehören mehrheitlich der Gewerkschaft der Polizei an; die zurückgetretenen sind verdi-Mitglieder.

21.03.: **Anschlag auf Moscheebaustelle:** In Berlin-Heinersdorf wird ein Brandanschlag auf die Baustelle der Ahmadiyya-Gemeinde verübt. Ein Lastwagen geht in Flammen auf, Menschen kommen nicht zu Schaden.

26.3.: **Prozess zum Tod Oury Jallohs:** Vor dem Dessauer Langericht beginnt der Prozess gegen zwei Polizisten, denen vorgeworfen wird, durch Unterlassen den Tod des Asylbewerbers, der in einer Polizeizelle verbrannt, verschuldet zu haben.

27.3.: **Rekord bei rechtsextremen Straftaten:** Nach Angaben des Bundesinnenministeriums (BMI) hat die Polizei im letzten Jahres mehr als 16.000 Straftaten mit rechtsextremen Hintergrund registriert. Das ist der höchste Stand seit Änderung der Erfassung im Jahr 2001. Im gesamten Jahr 2005 waren nur 10.271 Straftaten gezählt worden.

29.03.: **Entschädigung für Gefangene:** Nach einem Urteil des Bundessozialgerichts haben Gefangene einen Anspruch auf staatliche Opferentschädigung, wenn sie von anderen Gefangenen misshandelt werden. Der Staat sei für die Sicherheit der Gefangenen verantwortlich. (Az. B 9a VG 2/05 R)

30.03.: **Anti-Terror-Datei in Betrieb:** Nach Angaben des BMI sind in der Datei, die von 38 deutschen Sicherheitsbehörden genutzt werden soll, gegenwärtig Daten von 13.000 Personen gespeichert.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Weil alle Tätigkeit im Bereich von Polizei und Sicherheit als „Prävention“ deklariert werden kann, ist die Literatur nicht weniger begrenzt. Im Folgenden sei deshalb nur auf einige ausgewählte Veröffentlichungen aus der Diskussion in Deutschland hingewiesen.

Die Kriminalprävention. *Europäische Beiträge zu Kriminalität und Prävention. Zeitschrift des Europäischen Zentrums für Kriminalprävention, erscheint seit 1997, 4 Hefte pro Jahr*

Forum Kriminalprävention. *Zeitschrift der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention, erscheint seit 2001, 4 Hefte pro Jahr*

Ein beredtes Zeugnis für die Vielschichtigkeit des Präventionsbegriffes liefern diese beiden Zeitschriften, die sich ausweislich ihres Namens ganz der Präventionsidee verschrieben haben. Ein Blick in die Hefte des letzten Jahrgangs offenbart die breite Palette dessen, was „Kriminalprävention“ sein soll. In „Die Kriminalprävention“ überwogen Berichte über Jugendliche und Jugendkriminalität: von Schuluniformen bis zur Bedeutung von Cliquen, von der Gewalt und ihrer Prävention an Schulen bis zum Stuttgarter Haus des Jugendrechts, vom Positionspapier zur Jugendkriminalität der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen bis zum mehrteiligen Bericht über die Hallenser Gewaltstudie. Daneben stehen Beiträge, die sich mit der Korruptionsprävention oder der „Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Bulgarien“, mit „politischer Kultur“ als Voraussetzung erfolgreicher Kriminalprävention oder eher essayartig mit dem Verhältnis von Kriminalität und Gesellschaft beschäftigen. Die Hefte werden jeweils mit „aktuellen Meldungen“ eingeleitet; deren Themenspektrum reicht vom Freiwilligen Polizeidienst bis zur deutschen CEPOL-Präsidenschaft. Abgerundet wird das Informationsangebot in jedem Heft durch den „Präventionskalender“ des „Deutschen Forums für Kriminalprävention“ und – technische Prävention darf nicht fehlen – den Meldungen des

„Bundesverbandes der Hersteller- und Errichterfirmen von Sicherheitssystemen e.V. (BHE).

Inhaltlich noch bunter – dem aufwendigen und farbigen Layout entsprechend – ist die Zeitschrift des Deutschen Forums für Kriminalprävention. Hier standen 2006 Berichte über die Sicherheitsforschung neben solchen über die Straßenbeleuchtung. Befunde zur Videoüberwachung werden ebenso vorgestellt wie die Aktionen des Württembergischen Fußballverbandes. Andere Themen waren: Gewalt gegen SeniorInnen, Gewalt an Schulen, Terrorismus, Rechtsextremismus, Sicherungstechnik, kommunale Kriminalprävention, europäische Präventionsnetzwerke oder Alkohol im Straßenverkehr ...

Bundeskriminalamt (Hg.): *Vorbeugende Verbrechensbekämpfung. Arbeitstagung im Bundeskriminalamt Wiesbaden vom 20. April bis 24. April 1964, Wiesbaden 1965*

Bundeskriminalamt (Hg.): *Polizei und Prävention. Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden vom 3. November bis 7. November 1975, Wiesbaden 1976*

Man sei sich, so der damalige BKA-Abteilungspräsident Gemmer, bereits bei der 64er Arbeitstagung einig gewesen, dass man es bei der Prävention „mit der wichtigsten, der ‚vornehmsten‘ Aufgabe der Polizei zu tun“ habe. 1964 – unter einem Titel, der erst ein bis zwei Jahrzehnte später Karriere machte – diskutierte die Arbeitstagung über die Rolle der Kriminalpolizei in der Prävention, über die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit, über Beratung, „Intensivierung der kriminalpolizeilichen Fahnung in Stadt und Land“ oder „Sicherungsverwahrung, vorbeugende Verwahrung (Jungtäterverwahrung)“ als präventive Instrumente. Ein Jahrzehnt später war der mit Herold verbundene Präventionsaufschwung auch auf der Arbeitstagung zu spüren. Das Programm war mit Vorträgen einiger externer Experten angereichert (Kerner, Schwind, Sack). Beiträge zum Jugendschutz standen neben solchen zur Wirtschaftskriminalität; das kriminalpolizeiliche Vorbeugungsprogramm wurde ebenso vorgestellt wie über die Reichweite der „Prävention durch Repression“ diskutiert wurde.

Herold, Horst: *Polizeiliche Informationsverarbeitung als Basis der Prävention, in: Deutsche Kriminologische Gesellschaft (Hg.): Prävention und Strafrecht, Heidelberg, Hamburg 1977, S. 23-35*

Dieser Text gibt in Reinform den präventiven Geist der Ära Herold wieder. Es komme darauf an, Polizei und Justiz „regelkreisartig ablaufenden Prozessen der Selbststeuerung und Selbstoptimierung zu unterstellen, um auf diese Weise eine Lernfähigkeit zu entwickeln, die auf einer höheren qualitativen Stufe Repression durch Prävention ersetzt ...“.

Kube, Edwin: *Systematische Kriminalprävention (BKA-Forschungsreihe, Sonderband)*, Wiesbaden 1987 (2., erw. Auflage)

Ein Jahrzehnt später war wieder Realismus eingekehrt. Kube orientierte seine Darstellung an der medizinischen Terminologie von primärer, sekundärer und tertiärer Prävention. Der Schwerpunkt polizeilicher Präventionsarbeit liege in der Sekundärprävention. Deren wirksamste Strategie seien die gezielten Veränderungen der Gelegenheitsstruktur (einschließlich der Erhöhung des Täterrisikos) – weshalb ein strafbewehrtes Vermummungsverbot oder die Kronzeugenregelung klar zum präventiven Repertoire gehörten.

Grimm, Dieter: *Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema Prävention*, in: *Ders.: Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt am Main 1991, S. 197-220

Dieser Aufsatz des späteren Verfassungsrichters reflektiert den Höhepunkt wohlfahrtsstaatlicher Interventionen. Thematisiert werden die Folgen für das (Verfassungs-)Recht, wenn der Staat versucht, präventiv-gestaltend in verschiedene Lebenssachverhalte einzugreifen: Berechenbarkeit und Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns schwinden, das Recht öffnet Räume für exekutives Handeln statt sie zu begrenzen.

Ziegler, Holger: *Prävention – Vom Formen der Guten zum Lenken der Freien*, in: *Widersprüche* 2001, Nr. 79, S. 7-24

Bröckling, Ulrich: *Die Macht der Vorbeugung. 16 Thesen zur Prävention*, in: *Widersprüche* 2002, Nr. 86, S. 39-52

Beide Aufsätze thematisieren die präventive Kehre im größeren Kontext der Wandlungen sozialer Kontrolle. Ziegler zeichnet den Stellenwert präventiver Orientierungen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontrollarrangements nach: Fordismus, Postfordismus, Neoliberalismus. Für die Gegenwart werden zwei (präventive) Kontrollstrategien diagnostiziert. Einerseits werden Individuen und soziale Milieus zum selbstbewussten Gestalten ihres Lebens ermuntert. Staatliche Verantwortung wird nach unten abgegeben, der Staat zieht sich zurück und regiert „aus der Distanz“. Andererseits nehmen für diejenigen, die diesem Muster

nicht folgen (können, wollen), Ausschluss, Repression und Bestrafung zu. In Bröcklings Thesen werden die Voraussetzungen und Ambivalenzen der Präventionslogik besonders deutlich: Aller Prognose zum Trotz, Prävention fußt auf Unberechenbarkeit. In den ausgefeilteren Prognosemodellen wird das Individuum durch ein Risikofaktorenbündel ersetzt, während gleichzeitig Subjekte unterstellt werden, die ihr eigenes Leben und ihre unmittelbare Umgebung präventiv gestalten können.

Northoff, Robert (Hg.): *Handbuch der Kriminalprävention*, Baden-Baden 1997 ff. (Loseblattsammlung)

Ammer, Andreas: *Kommunale Kriminalprävention*, Mainz 1992

In der von Northoff herausgegebenen Loseblattsammlung werden Konzeptionen und Akteure von Kriminalprävention ebenso vorgestellt wie die an Zielgruppen, Interventionszeitpunkt oder Delikten ausgerichteten Strategien und Maßnahmen. Die Sammlung will praxisorientierte Handlungsanweisungen vermitteln und „gemeinschaftliches Vorgehen“ befördern. Ammers im Auftrag des Weißen Rings verfasste Schrift ist eine der frühen – und mittlerweile in reicher Zahl vorhandenen – Darstellungen der Grundgedanken kommunaler kriminalpräventiver Arbeit. In den Gemeinden, im Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure werden die entscheidenden Chancen für wirkungsvolle Prävention gesehen.

Lehne, Werner: *Präventionsräte, Stadtteilforen, Sicherheitspartnerschaften*, in: Trotha, Trutz v. (Hg.): *Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsdiskurse*, Baden-Baden 1996, S. 299-319

Frehsee, Detlev: *Korrumpierung der Jugendarbeit durch Kriminalprävention?*, in: Freund, Thomas; Lindner, Werner (Hg.): *Prävention. Zur kritischen Bewertung von Präventionsansätzen in der Jugendarbeit*, Opladen 2001, S. 51-68

Angesichts der Anfang der 90er Jahre zunächst in Schleswig-Holstein entstehenden lokalen Präventionsräte hat Lehne schon früh auf den traditionellen Kern der „neuen“ Prävention hingewiesen: Es handele sich um eine Kombination aus herkömmlichen polizeilichen Belehrungen und verstärkter, um neue Akteure erweiterter Repression. Während Lehne darauf hinweist, dass es sich bei diesen aus Skandinavien importierten Modellen um eine sozialdemokratisch motivierte „Reorganisation des Politikfeldes Innere Sicherheit“ handele, betont Frehsee die gesellschaftspolitischen Folgen kriminalpräventiven Argumentierens: Sozial- und Gesellschaftspolitik verlieren unter der Präventionslogik ihre eigene

Bedeutung; sie werden zurückgestuft zu bloßen Mitteln zur Erreichung kriminalpräventiver Ziele.

Gatzke, Wolfgang; Jungbluth, Thomas: *Neuausrichtung polizeilicher Kriminalprävention in NRW*, in: *Kriminalistik* 2006, H. 11, S. 651-658

In Nordrhein-Westfalen hat der Rechnungshof die politisch-polizeilich Verantwortlichen aufgeschreckt, indem er feststellte, dass die lokalen Präventionsaktivitäten nicht von konzeptionellen Überlegungen, sondern offenkundig von den Vorlieben der vor Ort tätigen PolizistInnen abhängen. Das Innenministerium setzte daraufhin eine Arbeitsgruppe ein, deren Ergebnisse werden in diesem Beitrag vorgestellt. Die Vorschläge, die die Präventionspraxis auch anderer Bundesländer erheblich ändern würden, lassen sich auf zwei Grundsätze zurückführen: Erstens ist Prävention eine Querschnittsaufgabe, die in allen polizeilichen Tätigkeitsbereichen zu berücksichtigen ist. Zweitens hat die Polizei sich im Zusammenwirken mit anderen Akteuren auf ihre „Kernkompetenzen“ zurückzuziehen, die „durch das Fachwissen definiert (werden), das für den Beruf des Polizeivollzugsbeamten prägend und erforderlich ist“.

van den Brink, Henning: *Kommunale Kriminalprävention. Mehr Sicherheit in der Stadt?*, Frankfurt am Main 2005

van Elsberger, Gisbert: *Chancen und Risiken kommunaler Kriminalprävention*, Wiesbaden 2005

Pütter, Norbert: *Polizei und kommunale Kriminalprävention*, Frankfurt am Main 2006

In der jüngeren Vergangenheit ist die kommunale Prävention verstärkt sozialwissenschaftlich untersucht worden. Während van den Brink in den lokalen Gremien „ein großen Potenzial“ diagnostiziert und van Elsbergen es dem Leser überlässt, die von ihm wenig pointierten Risiken und Chancen gegeneinander abzuwägen, dominieren Skepsis, Kritik und Ablehnung die Veröffentlichung von Pütter

Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): *Verpolizeilichung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 2002

Die Beiträge dieses kleinen Sammelbandes machen auf den Zusammenhang auf den ersten Blick unterschiedlicher Entwicklungen aufmerksam: Die jüngeren Novellierungen des Polizeirechts und die Renaissance des städtischen Ordnungsrechts – das sind zwei Seiten praktischer Präventionslogik, als deren Folge Gesellschaft und Gesellschaftspolitik in den Sog kriminalpräventiver und polizeilicher Kalküle geraten.

Sonstige Neuerscheinungen

Backes, Otto; Lindemann, Michael: *Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptions- und Wirtschaftsdelikten*, Heidelberg (C.F. Müller Verlag) 2006, 116 S., EUR 28,-

Seit Oktober 2003 hat das Landeskriminalamt Niedersachsen die Möglichkeit geschaffen, über das Internet anonym Anzeige wegen Korruption zu erstatten. Die kriminalstrategische Begründung für dieses „Business Keeper Monitoring System“ (BKMS) ist auf den ersten Blick plausibel: Korruption spielt sich im Verborgenen ab, Kenntnis von ihr erlangen in der Regel nur Insider. Dass diese aber Anzeige erstatten, ist sehr unwahrscheinlich, da sie Nachteile und Repressionen der durch sie Angezeigten befürchten müssen. Die Erfahrungen, die Niedersachsen mit einem Hotline-Angebot machte, bestätigt dieses Argument: In dreizehn Monaten ging nur ein Anruf bei der Hotline ein, der jedoch keinen Korruptionstatbestand betraf.

Die Autoren der vorliegenden Untersuchung haben die Effektivität und die Nebenfolgen der anonymen Anzeigenerstattung ausgewertet. Ihnen standen die Anzeigen der ersten fünfzehn Monate (Oktober 2004 bis Dezember 2004) zur Verfügung. In diesem Zeitraum wurden über das elektronische Anzeigenformular 553 Meldungen aufgegeben. Von diesen standen 410 für die Auswertung zur Verfügung. Knapp die Hälfte (202) hatte keinerlei polizeiliche Relevanz. Sie wurden ohne weiteren Ermittlungsaufwand „abgelegt“. Die restlichen 208 Meldungen führten zur Einleitung von Ermittlungen in 185 Verfahren. Durch Aktenanalyse haben Backes und Lindemann sowohl den Verfahrensausgang als auch die Ermittlungsmethoden untersucht. Hinsichtlich des Verfahrensausgangs stellen sie fest: Die anonymen Anzeigen haben zu keiner einzigen Verurteilung wegen eines Korruptionsdelikts geführt. Insgesamt kam es in den 185 Verfahren nur zu einem Urteil (u.a. Verbreitung pornographischer Schriften), zu zwei Strafbefehlen und zu elf Verfahrenseinstellungen aus Opportunitätsgründen. In über 90 % der Fälle wurden die Verfahren aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen eingestellt.

Das Instrument der anonymen Anzeige ist, so die Autoren, nicht nur wirkungslos, es ist auch gefährlich: Durch die Anonymität werde die Schwelle für Vor-Vorermittlungen gesenkt: Die Anzeige werden dazu genutzt werden, den Anfangsverdacht aufzuspüren, der eigentlich erst polizeiliche Tätigkeit auslöse. Selbst Durchsuchungen und Finanzermitt-

lungen wurden für die Verdachtschöpfung genutzt. Auch bei den sogleich wieder eingestellten Verfahren blieben erhebliche Probleme, weil die entsprechenden Angaben teilweise für mindestens zehn Jahre gespeichert werden. Schließlich weist die Studie darauf hin, dass die durch das niedersächsische Projekte faktisch zugesicherte Strafflosigkeit bei falschen Verdächtigungen, den entsprechenden § 164 des Strafgesetzbuches außer Kraft setzt – was weder Polizei noch Staatsanwaltschaft zusteht.

Die Untersuchung liefert überzeugende Argumente für ihr Fazit: „Es besteht kein vernünftiger Grund, das BKMS beizubehalten.“

(sämtlich: Norbert Pütter)

John Flint (ed.): *Housing, Urban Governance and Anti-Social Behaviour. Perspectives, policy and practice*, Bristol (The Policy Press) 2006, 350 S., EUR 41,50

Anti-soziales Verhalten (Anti-social behaviour, ASB) ist zu dem entscheidenden Instrumentarium der moralisierenden Disziplinierung und Sozialkontrolle im Großbritannien Tony Blairs avanciert. Der vorliegende Sammelband, der erstmals aus theoretischer und empirischer Perspektive ausgewiesene Experten zu Wort kommen lässt, stellt – zusammen mit dem von Elizabeth Burney verfassten Band „Making People Behave. Anti-social Behaviour, politics and policy“ (Willan Publishing 2005) – gegenwärtig die umfassendste Analyse von Kriminalpolitik *without crime* dar. In 16 Kapiteln von AutorInnen aus Australien, den USA, Großbritannien und Frankreich wird einer Kriminalisierungswelle nachgespürt, die 2003 mit der Gründung der Anti-Social Behaviour Unit (ASBU) im Sozialen Wohnungsbau ihren Ausgangspunkt nahm und seitdem so unterschiedliche Phänomene wie das Spucken auf die Straße, das Tragen von Kapuzenpullovern, das laute Musikhören des nachts, das Vermüllen der (eigenen) Nachbarschaft und übermäßigen Alkoholgenuß zu einem strafbewehrten Bündel geschnürt hat, ohne dass es sich dabei um Kriminalität handelt.

Bereits 1998 wurde mit dem Crime and Disorder Act deutlich, dass die neue Sozialdemokratie sich anschickte, den Einfluss staatlicher Behörden, aber auch den von Hausbesitzern, auf das Verhalten von Individuen und Gruppen in öffentlichen und privaten Räumen umfassend zu erweitern. Es folgten unmittelbar der Police Reform Act (2002), der Anti-social Behaviour Act (2003), der Serious Organised Crime and Police Act (2005) und der Respect Action Plan (2006), die das Kontroll-

arsenal erheblich erweitert haben. Fehlverhalten kann unmittelbar zum Verlust der Wohnung führen, Ausgangssperren und Betretungsverbote für Jugendliche sind immanenter Bestandteil der Anti-Social Behaviour Orders (ASBOs). Auch das Wohnen auf Bewährung, also in unsicherem Mietstatus für mehrere Monate, gehört zu den Maßnahmen. Wie Hal Pawson und Carol McKenzie (S. 164) zeigen, sind allein in England in zwölf Monaten (2002/2003) rund 1.600 Wohnungsräumungen durchgeführt, 1.200 einstweilige Verfügungen erlassen und rund 500 ASBOs gegen Bewohner im Sozialen Wohnungsbau ausgesprochen worden.

Adam Crawford (S. 219-238) zeigt, dass die polizeiliche Bearbeitung sozialer Problemlagen begleitet wird von der Gründung neuer Kontrollagenturen, zu denen Nachbarschaftswachen (Neighbourhood Wardens) und verschiedene Kommunalpolizeien (Community Support Officers) ebenso gehören wie das anhaltende Wachstum des kommerziellen Sicherheitsgewerbes (600.000 Beschäftigte). Er macht dafür nicht nur das nachlassende Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei (143.000 Beschäftigte) verantwortlich, sondern vor allem den Wandel von einer sozial zu einer kommunal orientierten Regierungspolitik. Es gehe nicht mehr um soziale Integration, sondern um die kleinräumige Kontrolle vor allem der Urban Poor. Auch daher sei in den vergangenen zehn Jahren die Zahl von Polizei- und sonstigen Sicherheitskräften um über 40 Prozent angestiegen (S. 222). Rawland Atkinson (S. 99-116) verdeutlicht mit dem Begriffspaar *Neighbours from Hell* und *Neighbours from Heaven*, wie die lokale Bevölkerung gegeneinander in Anschlag gebracht wird, um gegenüber den städtischen Armen neue Normvorstellungen durchzusetzen. Mittlerweile hat sich die neue Gesetzgebung auch auf die innerstädtischen Areale und damit gegen Bettler, Wohnungslose, Jugendliche und Prostituierte ausgeweitet.

Der Band umfasst zudem Beiträge zu vergleichbaren Entwicklungen in Frankreich), wo in den Entwicklungsgebieten der Banlieus ein Wechsel von der Bekämpfung von Kriminalität zu der von Unordnung konstatiert wird. Für die USA beschreiben Timothy O. Ireland, Terence P. Thornberry und Rolf Loeber ebenfalls vergleichbare Entwicklungen, wobei das Verlagern von Verantwortung für das eigene Leben auf das Individuum auch mit repressiven Mittel (wie etwa Workfare) oktroyiert werde, um so eine behauptete Kultur der Abhängigkeit (vom Wohlfahrtsstaat) zu bekämpfen. Allerdings hat der Band seinen Fokus auf Großbritannien gelegt und nimmt auch Täter-Opfer-

Ausgleichsprogramme, Mediationsverfahren und Gated Communities in den Blick.

Rötzer, Florian: *Vom Wildwerden der Städte*, 2006, Gütersloh u.a. (Bauverlag, Birkhäuser Verlag), 166 S., EUR 24,90

Einigermaßen ratlos bleibt zurück, wer sich durch die rund 170 Seiten wirrer Fabulierkunst – der Tsunami etwa ist, laut Rötzer, ein „Terrorangriff der Natur“ (S. 12) – und Aneinanderreihungen von Allgemeinplätzen – „Die Stadt wird zum Schicksal, der Planet und die Menschheit urbanisiert“ (S. 9) – gekämpft hat. Städte – „[m]it ihnen wuchs aus den verstreuten Gemeinschaften ein neuer Superorganismus, der mit einem Kopf vergleichbar ist und in seinem umgebenden Land wie in einem Leib steckt“ (S. 7) – sind offenbar Gegenstand der 21 Kapitel gedanklichen Treibguts, das sich dem „Wildwerden“ eben jener widmet. Wild meint dabei offenbar so unterschiedliche Phänomene wie die an den Küsten Spaniens, Portugals und Dubais geplanten „Freizeitstädte“ (S. 56-66), das Wachstum von gated communities, zu denen Rötzer offenbar nicht einmal Basiswissen hat (S. 78-80), die Häufung von Naturkatastrophen und Seuchen wie SARS, H5N1 etc. (S. 12-19) und das urbane Leben im Allgemeinen, wie etwa japanische „Hightech-Toiletten“ (S. 50). Motto: Schlimmer geht immer. Ein bisschen sind die USA Schuld (S. 122, 162), aber vor allem Terroristen-Promis (S. 32-34) oder sich international vernetzende Jugend-Gangs (S. 145-162). Und so geht das Seite um Seite weiter.

Ausgangspunkt der gesammelten Geschwätzigkeit ist ein 2003 von Richard Norton verfasster Beitrag aus der Zeitschrift *Naval War College Review*, der den failed states die feral cities (die wilden Städte) als militärpolitisches, -praktisches und -strategisches Problemfeld der Zukunft an die Seite stellt und Rötzers Aufmerksamkeit erregt, weil hier „bereits 2003“ (S. 138) Probleme benannt würden, die Zukunft hätten. Einmal abgesehen davon, dass die ersten, auch online erhältlichen Beiträge in ähnlich analytischer Qualität schon 1996 (William W. Mendel: *Combat in Cities*) oder 2001 (Roger J. Spiller: *Sharp Corners*) in epischer Breite von militärischen Herausforderungen im urbanen Raum berichteten (vgl. ohnehin www.smallwarsjournal.com/ref/urbanoperations.htm), die dann z.T. im „Handbook for Joint Urban Operations“ vom Mai 2000, also vor 9/11, mündeten, das Problem liegt tiefer: An keiner Stelle gelingt es Rötzer einen auch nur halbwegs klar strukturierten Gedanken zu formulieren. Da ist von „Berlin, Leipzig oder Dresden“ als „prosperie-

renden Orten“ (S. 54) die Rede, von einem zu vermeidenden „Kontakt zwischen Gefangenen und Häftlingen“, wo Wärter gemeint sind (S. 68), gar von Tourismus „auch im Sinne von Viren und Bakterien“ (S. 19) wird schwadroniert. Schließlich, „Wie eine gewaltige Pumpe saugt der Cyberspace ... die Organisationen und viele Tätigkeiten und Institutionen aus der wirklichen Welt ab“ (S. 46), während gleichzeitig das Internet „zur weltumspannenden Metropole mit bald einer Milliarde Einwohnern“ geworden sei (S. 40). Wer sich seinen Band „Telepolis“ (1995) angetan hatte, musste gewarnt sein.

Die schon heute rund 900 Millionen Slumbewohner könnten sich mit den Terroristen Faludschas, Basras, Grosnys und den Gangs von Los Angeles bis El Salvador verbünden, und überhaupt müssten all diese Gruppierungen als „nationaler, regionaler oder gar globaler Instabilitätsfaktor gesehen werden“ (S. 162). Was Rötzer zu Vira- und Virtualität, zu Tour- und Terrorismus, zu Taliban und Tsunami irgendwo aufgeschnappt hat und „irgendwie interessant“ (S. 55, 87, 159) fand, hier hat er es aufgeschrieben und „Essay“ genannt. Erklären kann er (sich) das alles nicht und stellt zu Anfang klar, für das Pamphlet nicht verantwortlich zu sein: „Ohne Elisabeth Blum und Peter Neitzke ... wäre es nicht zustande gekommen“ (S. 6). Gleich ob dies zutrifft, zu hoffen bleibt, dass uns ein solches Gestammel versammelter Dystopie zukünftig erspart bleibt.

(beide: Volker Eick)

Singelstein, Tobias; Stolle, Peer: *Die Sicherheitsgesellschaft . Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden (Verlag für Sozialwissenschaften) 2006, 159 S., EUR 19,90

Im Vorwort verheißen die Autoren, „den gegenwärtigen Stand sozialer Kontrolle aus kritischer Perspektive im Überblick darzustellen.“ Dieses Ziel haben sie erreicht. Vor dem lichten Hintergrund des „fordistischen“, Sozial- und Wohlfahrtsstaats, der seinerseits unkritisch wie eine feste Einrichtung der Kritik vorausgesetzt wird – wann und wo und für wen in welchem Kontext und welchen Folgen er immer gegolten haben mag – werden die Lesenden pauschal über den „Wandel gesellschaftlicher Vorgaben für soziale Kontrolle“ ebenso informiert wie ihnen „die gegenwärtige Formation sozialer Kontrolle“ samt ihrer Kritik beispiellos allgemein vorgeführt wird. Entsprechend postulativ allgemein bleiben die „alternativen Perspektiven“ und der „Ausblick“.

Die Autoren zeigen sich gut informiert. An Literaturhinweisen und theoretischen Facetten ist kein Mangel. Nur: wer von ihnen quer über die westeuropäisch-angelsächsischen Länder springenden punktuellen und/ oder pauschalen Einsichten kritisch und anders handelnd belehrt werden sollte, bleibt eher dunkel. Gerade die „alternativen“ Überlegungen leiden darunter, dass sie wie aufgesetzt wirken, eben nicht deskriptiv analytisch begründet. Darum bleibt nur ein normativ abgehobenes „muss/müsste“ im Spektrum kritischer Kritik.

Arnauld, Andreas von: *Rechtssicherheit. Perspektivische Annäherungen an eine idée directrice des Rechts, Tübingen (Mohr Siebeck) 2006, 801 S., EUR 129,-*

Welch eine Fundgrube, diese juristische Berliner Habilitationsschrift des Jahres 2005! Sprachlich und darstellerisch wohl geraten findet man vom 1. eher begriffsgeschichtlichen Kapitel – der Ausdruck „Rechtssicherheit“ wird erst ab dem 18. und vor allem dem 19. Jahrhundert üblich –, über das eher genealogisch gehaltene 2., dem Dreifachkapitel 4., 5. und 6. Kapitel, das „topologisch“ eine Reihe wichtiger Aspekte belegreich anführt und damit der Definitionsfrage elegant entgeht, bis hin zu Zusammenhang und Differenz von „Rechtssicherheit und Gerechtigkeit“ (Kap. 8) und der konstitutiven Stellung der „Rechtssicherheit“ als einer verfassungsrechtlich notwendigen Norm (Kap. 9) eine Fülle rechtsgeschichtlichen und rechtssystematischen Materials am Faden „Rechtssicherheit“ aufgereiht. Wohlbegründet stellt von Arnauld den frühliberal geadelten „Schutz der autonomen Privatsphäre“ ins Zentrum dessen, was da „Rechtssicherheit“ genannt wird, ohne die Bedeutung kollektiver Einheiten und die Mitwirkung außerrechtlicher Faktoren zu missachten. Hervorgehoben sei eigens das komparatistisch angelegte Kapitel 7, das der „Rechtssicherheit in Europa“ gewidmet ist.

So zutreffend früh „Strukturelemente“ der Rechtssicherheit vorgestellt werden (s. zusammenfassend schon S. 161f.), als da sind vor anderem „Erkennbarkeit, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit“, so zutreffend die abschließende Feststellung ist, dass „Rechtssicherheit ein Prinzip mit Verfassungsrang“ darstelle und mit der Autonomie der Person und ihrer Würde eng gekoppelt sei (S.691f.), so sehr enttäuscht die mangelnde Analyse der heute dominierenden Gesetzgebung in Formen und Inhalten. In diesem dicken, aber nicht überladenen Band wird durchaus auf die frühen Expansionen der Verrechtlichung hingewiesen, auf die Fragmentierung des Rechts, auf die Probleme, die aus seiner Zukunftsrich-

tung entstehen (etwa im Bereich der Planung), insgesamt auf die geradezu systematische Unübersichtlichkeit der labyrinthisch verrechtlichten Sachverhalte. Wo verweilte da die arme „Rechtssicherheit“?! Es hapert jedoch an aller einigermaßen triftigen Einlassung auf die längst verluderten Rechtsformen, die Rechtssicherheit als Sicherheit des Rechts in beiderlei Hinsicht – durch das Recht und vor dem Recht – einigermaßen gewährleisten könnten. Gleichfalls wird auf die nicht einmal mehr spezialistisch durchdringliche Rechtsfülle hingewiesen. Es wird auch nicht der Rechtsumstand referiert, dass nicht wenige, tief in die Person dringende Verrechtlichungen längst deren Autonomie aufgehoben haben. Kurzum: das Fundament und der zentrale liberale Bezug der Rechtssicherheit sind ihrerseits längst fragmentiert. Rechtssicherheit gerinnt zum primär symbolischen Anspruch. Obwohl sich der Lesende wahrhaft nicht darüber beklagen kann, Literatur sei unzureichend berücksichtigt, fällt doch auf, dass zum einen der mehrfach zitierte Niklas Luhmann just mit seiner wichtigen Unterscheidung zwischen Recht als „Konditional-“ und Recht als „Zweckprogramm“ nicht rezipiert wird, zum anderen neben allen Referenzen zu Otto Kirchheimer, alle außer zum „Dual State“ zu Ernst Fraenkel, vor allem alle, und das ist eine unverzeihliche Lücke, zu Franz Leopold Neumann fehlen.

Kurzum: ein lesenswerter Band ist anzuzeigen, teilweise geradezu lexikalisch benutzbar. Dem aber mangelt alle, nahezu alle rechtssoziologisch zentrale Einsicht und Analyse. Diese sind indes mitten im Recht und seiner Sicherheit und nicht erst außerhalb desselben für den Kern des Rechts und seiner vielfachen Sicherheiten bedeutsam.

Buckel, Sonja; Christensen, Ralph; Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): *Neue Theorien des Rechts*, Stuttgart (Lucius & Lucius) 2006, 442 S., EUR 24,90

„Theorie im Recht thront nicht über der Rechtspraxis, sondern steckt mitten drin.“ Mit diesem Paukenschlag beginnen die Herausgebenden ihre „Einleitung: Neue Theoriepraxis im Recht“. Sie setzen fort, indem sie betonen, „Theorie“ – wohl auch Theorien – sei „auf Praxis ausgerichtet“. In den 18 Kapiteln des Bandes freilich, die diversen, rechtlich einschlägigen Theorien gewidmet sind, teils Namen zugeordnet, teils nicht in wenigen Vertreterinnen verdichtet, sucht man nach der Praxis der Theorie(n) im Recht und der Bedeutung der Theorie(n) in der Praxis vergebens. „Praxis“, das will doch wohl heißen, Gesetzgebung, bürokratisch Implementationen des Rechts, Urteilsfindungen, die Rollen und

Funktionen juristischer Berufe, das Studium der Juristen und nicht zuletzt die Kommentarliteratur (von den meist vergessenen Bürgerinnen auch hier zu schweigen). Was hat es in all diesen Bereichen mit „Theorie(n)“ für eine Bewandnis?

Die Palette der repräsentierten Theorien reichen von dem, was die Herausgebenden „Demokratischen Positivismus“ nennen, der durch Jürgen Habermas und Ingeborg Maus zum Teil kontrovers verkörpert wird, bis hin zu dem, was den seltsam tautologisch erscheinenden Namen „Deliberative Rechtstheorie“ erhalten hat (der mangelhaft informierte Leser wie der Rezensent wollte zuerst meinen alles, was Recht ist, bedürfe der Deliberation auch dann, wenn es sich durchgehend um modern gesetztes Recht im Weberschen Sinne handelt; das auch Max Weber z.T. gewidmete Kapitel wird dessen Rechtssoziologie als Teilkern der Herrschaftssoziologie, *nota bene*, nicht gerecht). Die Lektüre der durchgehend gehaltvollen, zuweilen eher zu dicht und voraussetzungsreich geratenen Beiträge lohnt in jedem Falle. Mir haben es unter anderen vor allem das 4. Kapitel „Systemtheorie: Luhmann/Teubner“ von Graf Peter Calliess und das 5. „Prozedurale Rechtstheorie: Wiethölter“ von Andreas Fischer-Lescano und Gunther Teubner angetan. Im erstgenannten Beitrag und den in ihm referierten Autoren spielt das, was man als Globalisierung bezeichnet, eine Quantität und Qualität, die die neuen Rechtstheorien insgesamt evoziert, eine zentrale Rolle. Nun besser informiert, stritte ich mich argumentativ gerne über das, was „Weltrecht“ „ist“, sein kann und wie dessen Praxis zu beurteilen ist. Im Wiethölter gewidmeten Kapitel ist dessen „Prozeduralismus“ und seine Weiterentwicklung spannend zu packen, ein konfliktgeneigter Prozeduralismus, der nicht zuletzt im Hinblick auf Vergesellschaftungen und ihre politische Fassung (auch rechtliche Verfassung) von geradezu phantastischem Nutzen sein könnte, die den nationalstaatlichen Bezug und seinen vereinheitlichenden Integrationszwang endlich verlassen müssten und wollten. Trotz der globalen Dämmerung des Nationalstaats scheint im Sinne verschärfter In- und Exklusionen nicht zuletzt im staatsalten Europa gegenwärtig das Gegenteil der Fall.

Lohnend also durchaus, sich in diesen Band und die einzelnen Kapitel zu vertiefen. Schade, dass die Herausgebenden es versäumt haben, am Ende den selbst in der Dissonanz zusammenklingen machenden Konzertstab zu führen angesichts von 18 Prätendenten. Wie spiegelt sich die gegenwärtige Wirklichkeit in den diversen Rechtstheorien; was akzentuiert die eine, versäumt die andere; wie verfahren sie jeweils me-

thodologisch? Und umgekehrt: welche Wirklichkeiten sind in den schaffenden Spiegeln der wo und in welcher Hinsicht *neuen* Theorien des Rechts zu erkennen?

(alle: Wolf-Dieter Narr)

Schmidt-Eenboom, Erich: *BND. Der deutsche Geheimdienst im Nahen Osten. Geheime Hintergründe und Fakten, München (Herbig-Verlag) 2006, 334 S., EUR 22,90*

Von einem Buchtitel erwartet man zurecht Orientierung. Aus ihm sollte erkennbar sein, worum es inhaltlich geht. Das ist bei diesem Buch jedoch nur äußerst bedingt der Fall. Mit dem Nahen Osten und den dortigen Aktivitäten des Bundesnachrichtendienstes (BND) haben das Einstiegs- und das Schlusskapitel nämlich absolut nichts zu tun. Vielmehr geht es darin um die „BND-Bespitzelungsaffäre“, die 2005 zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages führte. Neues – Enthüllungen gar – erfährt man hierzu in dem knapp 50-seitigen Auftakt jedoch nicht. Die 30 Seiten am Ende wiederum nutzt Schmidt-Eenboom, der bei den Untersuchungen des eingesetzten unabhängigen Gutachters, des Bundesrichters a.D. Gerhard Schäfer, selbst in den Verdacht geraten ist, Zuträger des BND gewesen zu sein, zu einer Verteidigungs- und Rechtfertigungsschrift. Da wird es dann schon interessanter, denn immerhin muss selbst der Autor einräumen, bei seinen unerlässlichen Kontakten zu BND-Insidern in einigen Fällen „deutlich zu weit gegangen“ zu sein (S. 303). Er habe sogar die „unverzeihliche Dämlichkeit“ begangen, Spenden des Geheimdienstes für sein Forschungsinstitut anzunehmen (S. 300). Selbst da, wo er eigenes Fehlverhalten vehement bestreitet, bleibt nicht selten ein komisches Gefühl zurück.

Der mittlere Teil des Buches wiederum, der sich titelgerecht tatsächlich mit dem Nahen und Mittleren Osten beschäftigt, ist von unterschiedlicher Qualität. Da kramt der Autor ellenlang olle Kamellen hervor (aus der Nazi-Zeit oder davor) oder lässt die deutsche Politik gegenüber den arabischen Ländern seit der Adenauer-Arä noch einmal Revue passieren (mit dem BND hat dies häufig bestenfalls indirekt zu tun). Zwischendurch wird versucht, mit einem kessen Salto an die Jetztzeit anzuknüpfen, was zumeist verkrampft wirkt und schon deshalb misslingen muss. Ärgerlich ist zudem, dass nirgendwo Quellenangaben zu finden sind; der müde Literaturteil wiegt dieses Manko nicht auf. Mit diesem Buch hat sich Erich Schmidt-Eenboom keinen Gefallen getan.

(Otto Diederichs)

Aus dem Netz

www.kriminalpraevention.de

Die Homepage der „Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention“ (DFK) versteht sich als Serviceangebot für alle, die praktische Kriminalprävention betreiben wollen. Die Informationen werden in acht Kategorien angeboten. Zusätzlich stellt sich die Stiftung selbst (Satzung, Stifter, Gremien) vor, es besteht die Möglichkeit online Geld zu spenden, und der Newsletter kann bestellt werden. Der „Präventionskalender“ und die Rubrik „Nachrichten“ sollen Interessierte mit dem Neuesten versorgen. Im „Pressebereich“ finden sich die Pressemitteilungen der Stiftung. Zu den ausführlicheren Informationsangeboten gehören:

- Die Zeitschrift „forum kriminalprävention“, deren Beiträge als Zusammenfassungen zugänglich sind. Nur eine kleine Auswahl wird im Volltext als Downloads zur Verfügung gestellt.
- Im Bereich „Service“ sind Links und Dokumente zum herunterladen zusammengefasst. Zu den gegenwärtig rund 40 Downloads zählen Publikationen des DFK, von Landes- oder kommunalen Präventionsräten oder des Bundeskriminalamtes.
- Unter „Medien“ werden Spiele, CDs, CD-ROMs und Filme vorgestellt, die eine präventive Botschaft vermitteln.

Die praxisanleitende Intention der DFK kommt besonders in den Kategorien „PräIS“ und „Projekte“ zum Ausdruck.

- Das „Präventionssystem“ soll einen Überblick über Projekte, Beteiligte und Literatur erlauben. Die Suchmaske erlaubt sowohl eine Freitextsuche als auch eine Eingrenzung über verschiedenen Datenkategorien. Die Suche nach „Sicherheitsgefühl“ ergibt ggw. 241 Treffer (davon rund 160 Literaturhinweise, die nach „polizeilicher Präsenz“ 52 (davon 33 Literaturhinweise).
- „Projekte“ aus dem In- und Ausland werden vorgestellt. Die gegenwärtig 23 Projekte reichen von „Schutzbär Bulli hilft“ über die Bevölkerungsbefragung in Aalen bis zur Selbstdarstellung der Jugendberatungsstellen der Polizei Sachsen-Anhalt, von dem Berliner Projekt BIG über das Kieler KIK bis zur „Aktion Düsseldorf Courage – Handeln statt Weggucken“.

(Norbert Pütter)

MitarbeiterInnen dieser Ausgabe

Heiner Busch, Bern, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Volker Eick, Berlin, Politikwissenschaftler an der Freien Universität Berlin, John F. Kennedy Institut, Abteilung Politik

Mark Eidam, z.Z. Wellington/Neuseeland, Master of Law-Student an der Victoria University of Wellington, Mitarbeiter des Maori Legal Service

Albrecht Funk, z.Zt. Berlin, Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Corinna Genschel, Berlin, Mitbegründerin des Berliner Sozialforums und Mitglied im Komitees für Grundrechte und Demokratie

Jutta Hermanns, Berlin, Rechtsanwältin, von 1995 bis 2000 Menschenrechtsarbeit in der Türkei, Vorsitzende des „FrauenRechtsBüro gegen sexuelle Folter“

Martina Kant, Berlin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Referentin der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen für den Untersuchungsausschuss BND/CIA

Anja Lederer, Berlin, Rechtsanwältin und Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Katrin McGauran, Amsterdam, Mitarbeiterin von Statewatch

Wolf-Dieter Narr, Berlin, Professor für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Hanna Noesselt, Berlin, studentische Hilfskraft im Forschungsprojekt „Sicherheitsstrategien im Wandel“ an der FU Berlin

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Fredrik Roggan, Berlin, Rechtsanwalt, stellvertretender Bundesvorsitzender der Humanistischen Union und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Stefan Waterkamp, Hamburg, Rechtsanwalt

Jan Wörlein, Berlin, studentischer Mitarbeiter, Student der Politikwissenschaft an der FU Berlin