

Bürgerrechte & Polizei

010g 44
No. 1/2011

Kontrolle der Polizei

Polizeiakte elektronisch (100)
Führungsbescheinigung per GPS-Fußnote
Evidenz der 100-Termin-Befragungen
Kontrollmaßnahmen: Anwesenheit statt Befragung

Inhalt

Schwerpunkt: Kontrolle der Polizei

- 3 **Kontrolle der Polizei – Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat: eine Einleitung**
Norbert Pütter
- 15 **Individuelle Kennzeichnung von PolizistInnen: Erneute Debatte, alte Argumente**
Tobias Peter
- 23 **Nach der Verstaatlichung: Wer kontrolliert die niederländische Polizei**
Rick van Amersfoort
- 31 **Das Vertrauen wert? Polizeikontrolle in Norwegen**
Liv Finstad
- Außerhalb des Schwerpunkts*
- 41 **Nach der Aufdeckung der rechten Mordserie – Aktionismus statt Aufklärung**
Heiner Busch
- 50 **Extremismusfälle: Projekte gegen Rechts unter fdGO-Bekennniszwang**
Heike Kleffner
- 56 **Terrorismusbekämpfungsergänzungsverlängerungsgesetz**
Mark Holzberger
- 63 **Führungsaufsicht per GPS-Fußfessel**
Helmut Pollähne
- 70 **Gewalt gegen PolizistInnen – neue Daten, neue Paragrafen**
Norbert Pütter
- 77 **Polizeiliche Todeschüsse 2010**
Otto Diederichs
- Rubriken*
- 81 **Inland aktuell**
- 86 **Meldungen aus Europa**
- 89 **Chronologie**
- 99 **Literatur & Aus dem Netz**
- 109 **Summaries**
- 112 **MitarbeiterInnen dieser Ausgabe**

Redaktionsmitteilung

Als diese Zeitschrift Ende der 70er Jahre gegründet wurde, war ein Teil ihrer Redakteure in der „Arbeitsgemeinschaft Bürger beobachten die Polizei“ in Westberlin engagiert. Der Verein betrieb eine allwöchentliche Beratung für Opfer alltäglicher Polizeiübergriffe und publizierte das, was sie erlebt hatten: willkürliche Kontrollen, Schläge, die immer wiederkehrende Erfahrung, dass Polizeibeamte auf Anzeigen mit Gegenanzeigen reagierten, etc. „Unsere Polizei wird bereits genügend kontrolliert“, lautete damals die Antwort der Polizeiführung und der Polizeigewerkschaften. Der unerhörte Auftritt der Arbeitsgemeinschaft brachte ihren Mitgliedern überdies eine Akte beim Landesamt für Verfassungsschutz ein.

Mehr als drei Jahrzehnte sind vergangen und wir schlagen uns immer noch mit denselben Forderungen herum: Die Kennzeichnung von PolizistInnen konnte erst jüngst in zwei Bundesländern – Berlin und Brandenburg – durchgesetzt werden, ein minimaler Erfolg. Die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen ist hierzulande weiterhin Zukunftsmusik. Die Hamburger Polizeikommission, der einzige deutsche Versuch in diese Richtung, überlebte nur drei Jahre.

Da hilft nur eines: sich nicht beirren lassen und dran bleiben.

*Damit wären wir auch beim Thema der nächsten Nummer von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, die bereits in Arbeit ist. Es ist die Hundertste. Die Zeitschrift hat in diesen 33 Jahren mehrfach ihr äußeres Erscheinungsbild verändert; die ersten Hefte erschienen noch im A4-Format, „gesetzt“ auf einer Schreibmaschine und dann kopiert. Sie durchlebt(e) diverse finanzielle Krisen. Dass sie es bis zur Nr. 100 geschafft hat, ist ein kleines Wunder und Grund genug, eine Bilanz zu ziehen: Wie hat sich ihr Gegenstand, das staatliche Gewaltmonopol verändert? Was ist aus unseren Analysen und unseren Ansprüchen geworden?
(Heiner Busch)*

Kontrolle der Polizei

Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat

von Norbert Pütter

Im demokratischen Rechtsstaat, so die herrschende Lehre, wird die Polizei umfassend kontrolliert. Die Wirklichkeit spricht jedoch eine andere Sprache. Das zeigen nicht nur die lange Geschichte offenkundiger Kontrollprobleme, sondern auch die besonderen Anstrengungen, die in anderen Ländern unternommen werden.

In der Polizei manifestiert sich das staatliche Gewaltmonopol praktisch. Es ist ihr spezifischer Auftrag, im Wortsinne handgreiflich zu werden, wenn die BürgerInnen sich den allgemeinen Gesetzen nicht freiwillig fügen. Die Polizei in vorderster Front, gestützt auf das Gesetz, begleitet und unterstützt von den anderen Instanzen des Strafverfolgungssystems, soll die bestehende Ordnung aufrechterhalten. Diese idealtypische Konstruktion ist seit jeher mit einem Problem konfrontiert: „Quis custodit custodes?“ („Wer bewacht die Wächter?“) Wie kann sichergestellt werden, dass diejenigen, die den Gesetzen Geltung verschaffen sollen, sich auch selbst an Recht und Gesetz halten?

Offenkundig ist, dass liberale Verfassungsstaaten durch ein Geflecht von Normen, Institutionen und Verfahren versuchen, die staatlichen Organe selbst an die Einhaltung des Rechts zu binden. Das soll ihre besondere Qualität im Vergleich zu Diktaturen und anderen Formen der Willkürherrschaft ausmachen. Das Repertoire zur bewussten Begrenzung staatlicher Gewalt beginnt – in der Bundesrepublik – bei den verfassungsmäßigen Garantien der Grundrechte, umfasst die vielfältigen Aspekte des Rechtsstaatsgebots, unterwirft auch polizeiliches Handeln der rechtlichen Überprüfbarkeit (bis zum Verfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte) und bindet es in ein dichtes Geflecht disziplinarischer Kontrolle und politischer Verantwortlichkeit ein.¹ Offenkun-

¹ s. Drescher, F.: Wer kontrolliert die Polizei?, Berlin 2007

dig ist aber auch, dass diese Vorkehrungen zur demokratischen „Einhegung“ staatlicher Gewalt zu oft ins Leere laufen, bloße – mitunter wohlklingende – Versprechungen darstellen, die der Realität polizeilichen Handelns nicht gerecht werden. Sowohl der für die Polizei verantwortlichen Politik als auch der mit der Polizei verbundenen Justiz fehlen der notwendige Abstand und ein nachhaltiges Interesse, gegen polizeilichen Gewaltmissbrauch konsequent vorzugehen. Deshalb liegt es auf der Hand, dass die Polizei einer besonderen Kontrolle bedarf.

Die Einsicht, dass diese „besondere Kontrolle“ nicht vom Polizeiapparat selbst geleistet werden kann, dass es externer, eben nicht-polizeilicher Einrichtungen bedarf, um die Polizei zu kontrollieren, ist in den Staaten der „westlichen Welt“ weit verbreitet. Eine niederländische Untersuchung² aus dem vergangenen Jahrzehnt kommt zu dem Ergebnis, dass in 19 der 27 EU-Mitgliedstaaten spezielle Einrichtungen zur Polizeikontrolle bestehen. Dazu zählen 1. gesonderte Ermittlungseinrichtungen auf der Ebene der Innenministerien (z.B. in Griechenland, der Slowakei, Polen oder Slowenien), 2. Ombudsleute, die eine spezielle Zuständigkeit für Beschwerden über die Polizei besitzen (in den Niederlanden, Schweden, Spanien oder Rumänien) und 3. gesonderte externe Kontrolleinstellungen wie in England und Wales, Irland, Frankreich, Belgien, Portugal oder Zypern. Deutschland wird in dieser Untersuchung ebenfalls zur Mehrheit jener EU-Staaten gezählt, die über solche besonderen Einrichtungen verfügen. Hierzulande könnten nämlich Beschwerden über die Polizei auch an die Petitionsausschüsse der Landtage und des Bundestages gerichtet werden. Angesichts der Realität und der Bedeutungslosigkeit dieser Ausschüsse – wie im Übrigen auch derjenigen der Ombudsmänner, die in einigen Bundesländern wirken – gehört Deutschland faktisch zur Minderheit der EU-Staaten, die glauben, ohne spezifisch die Polizei kontrollierende Instanzen auskommen zu können.

Auch der Blick auf vergleichbare Staaten jenseits der EU zeigt,³ dass die Bundesrepublik weit hinter den Standards ihrer Vergleichsgruppe zurückbleibt: Norwegen, Kanada, Australien und Südafrika verfügen – teilweise seit Jahrzehnten – über externe Einrichtungen zur Polizeikontrolle. Die wiederholten internationalen Aufforderungen, einen externen

2 den Boer, M.; Fernhout, R.: Policing the police: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies, in: www.fsw.vu.nl/nl/Images/rapport%20De%20Boer_tcm30-69741.pdf

3 s. Warning, G.: Übersicht über bisher aktive unabhängige Polizeikommissionen bzw. Polizeibeiräte, in: www.polizei-newsletter.de/documents/Polizeikommissionen_alle.pdf

Kontrollmechanismus zu schaffen,⁴ sind bei deutschen Regierungen nur auf Ablehnung gestoßen.

Staatsfixierung aus Tradition und Überzeugung

Der Einsicht, dass die Polizei einer besonderen Kontrolle bedarf, und ihrer besonderen Stellung keineswegs dadurch Rechnung getragen wird, sie genauso zu kontrollieren wie Lehrerinnen oder Beamte des Bauamtes, steht die historisch gewachsene deutsche Staatsfixierung entgegen. Nach diesem Verständnis wird „Sicherheit“ vom Staat gewährt, sie kommt von „oben“ und stellt keine Aufgabe dar, die in der Verantwortung der BürgerInnen wahrgenommen werden muss. In dem Maße, wie die westdeutsche Polizeipolitik nach dem Zweiten Weltkrieg wieder an Eigenständigkeit gegenüber den Alliierten gewann, wurden deren Vorstellungen einer zugleich kommunal organisierten und kommunal kontrollierten Polizei rückgängig gemacht. Die Verstaatlichung der Polizeien war Anfang der 1970er Jahre abgeschlossen. Die in der Britischen Zone geschaffenen Kontrollausschüsse wurden auf unbedeutende und allenfalls legitimatorisch wirkende „Polizeibeiräte“ reduziert, die in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein bis heute bestehen.⁵

Angesichts der staatsfixierten Polizeitradition verwundert es nicht, dass das Kontrollproblem in Deutschland auf geringes öffentliches Interesse stößt. Der jahrzehntelange Widerstand gegen eine persönliche Kennzeichnung von PolizistInnen ist ein deutliches Indiz für mangelndes bürgerschaftliches Selbstbewusstsein in Deutschland. Namens- oder Nummernschilder sind zwar nur ein erster Schritt, Kontrolle auf der Ebene konkreter Handlungen und Verantwortlichkeiten zu ermöglichen. Den haben in den letzten zwei Jahren aber nur zwei Bundesländer gewagt – gegen die politische Ablehnung in den Parteien (namentlich bei CDU und CSU) und den anhaltenden Widerstand der Polizeigewerkschaften, die rundweg jedes besondere Kontrollbedürfnis bestreiten.⁶

4 etwa 1996 seitens der UN-Menschenrechtskommission (www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/093478ab56f3e730c12563f40037b37f?Opendocument) oder 2009 vom Menschenrechtskommissar des Europarates (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=CM>)

5 Groll, K.H.G.: Bedingungen demokratischer Kontrolle. Lehren aus den Polizeiausschüssen der britischen Zone, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 67 (3/2000), S. 42-58; in Brandenburg und Sachsen-Anhalt wurden die Polizeiausschüsse nach 1990 aus den westlichen „Patentländern“ übernommen.

6 s. den Beitrag von Tobias Peter in diesem Heft auf S. 15-22

Eine Kennzeichnung, die bewirkte, dass die handelnden PolizistInnen nicht länger in der Anonymität der mitunter bis zur Vermummung aufgerüsteten Uniform verschwinden können, beträfe nur einen Aspekt der Kontrolle. Denn jenseits der Fälle offenkundigen Fehlverhaltens, in denen die PolizistInnen nicht namentlich ermittelt werden können, lässt sich leicht eine ebenso lange Liste derjenigen Beispiele erstellen, in denen die Handelnden namentlich bekannt waren, die bestehenden Kontrollmechanismen aber ins Leere liefen – von der in Filmaufnahmen festgehaltenen massiven Gewaltanwendung gegen den Journalisten Oliver Neß während einer Demonstration in Hamburg (der Bundesgerichtshof sprach die beteiligten Polizisten vier Jahre nach dem Übergriff frei, u.a. weil der polizeiliche Videobeweis verschwunden war) bis zu den zwölf tödlichen Polizeischüssen, durch die der Regensburger Student Tennessee Eisenberg im April 2009 getötet wurde (die Staatsanwaltschaft eröffnete kein Verfahren gegen den Schützen).

Während in anderen Ländern bekannt gewordene grobe Fälle polizeilicher Übergriffe zur Einrichtung und Verbesserung der Kontrollinstanzen geführt haben, hat in Deutschland immer das Vertrauen in den Staat die Oberhand behalten. Von dieser Regel gab bzw. gibt es bislang nur zwei Ausnahmen: Die erste stellte die „Hamburger Polizeikommission“ dar, die 1998 nach dem „Polizeiskandal“ (v.a. Misshandlungen auf einer Wache) gegründet wurde. Drei Jahre später setzte die neue Landesregierung von CDU und Schill-Partei dem Versuch ein Ende. Die ersatzlose Abschaffung der Kommission war eine ihrer ersten Amtshandlungen.⁷ Die zweite Ausnahme ist die „Zentrale Beschwerdestelle Polizei“ in Sachsen-Anhalt, die im September 2009 ihre Arbeit aufnahm. Diese Einrichtung, angesiedelt außerhalb des Polizeiapparates, aber im Innenministerium, ist jedoch ausdrücklich für Beschwerden über polizeiliche Gewaltanwendung nicht zuständig. Sie ist primär kein Instrument zur Kontrolle der Polizei, sondern soll im Interesse des Polizeiapparates den Umgang mit Beschwerden (über unfreundliche Behandlung, lange Wartezeiten, keine Reaktion auf Meldungen etc.) verbessern.⁸ Sie

7 Lehne, W.: Aus Fehlern lernen oder Fehlverhalten kontrollieren und sanktionieren? Die Erfahrungen der Hamburger Polizeikommission, in: Liebl, K. (Hg.): Empirische Polizeiforschung V: Fehler und Lernkultur in der Polizei, Frankfurt/M., S. 123-137

8 s. Ostermeier, L.: Mit Beschwerdestellen, Polizeikommissionen und Polizeibeauftragten gegen Polizeigewalt und Rassismus?, in: RAV Infobrief #104 (2010). Bezeichnend für den geringen Stellenwert ist auch der Umstand, dass keiner der Links funktionierte, die

dient der Legitimation polizeilichen Handelns und soll den Unmut in der Bevölkerung beschwichtigen. Mithin ist sie das Gegenteil einer externen Kontrollinstanz.

Nicht das grundlegende Problem, wie die Staatsmacht zu zähmen ist, auch nicht der Umstand, dass vergleichbare Länder erheblich weiter sind als Deutschland, sondern vor allem die Ohnmachtserfahrungen von Polizeiopfern sind das stärkste Argument, auch in Deutschland unabhängige Kontrolleinrichtungen zu schaffen. Denn die gegenwärtige Lage ist nicht nur durch die Schweigemauer und den Korpsgeist innerhalb der Polizeien⁹ und die polizeifreundliche Haltung von Staatsanwaltschaft und Gerichten¹⁰ gekennzeichnet, sondern auch durch den Umstand, dass Opfern vom Rechtsweg abgeraten werden muss, weil sie quasi als Gegenwehr mit einer Widerstandsanzeige rechnen müssen, deren Chancen vor Gericht erheblich höher sind als die der eigenen wegen des Übergriffs.

Wirkungen?

Über die Wirkung der externen Polizeikommissionen in anderen Ländern ist insgesamt wenig bekannt. In allen Fällen sind sie (auch) ein Instrument, um die Legitimation der Institution Polizei zu erhöhen. Insofern sind sie ein Element einer aufgeklärten Strategie des Polizei-Managements. In diesem Sinne sind sie alles andere als der Polizei oder gar dem Staat abträglich. Sie festigen beides; gerade dadurch, dass sie unabhängig Kritik äußern (können). Dass dieses staatstragende Potential in Deutschland durchweg nicht erkannt wird, ist nur ein weiteres Indiz dafür, dass sich der maßgebliche Teil unserer Sicherheitselite gedanklich weiterhin am Obrigkeitsstaat des ausgehenden 19. Jahrhunderts orientiert. Gleichzeitig ist aber in internationalen Erfahrungen deutlich sichtbar, dass die Kontrolleinrichtungen die Position des Einzelnen und die Position der Öffentlichkeit gegenüber der Polizei deutlich verbessern.

die Selbstdarstellung der Beschwerdestelle (www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=47786) enthält.

9 Man kann das Phänomen auch mit Rafael Behr „Binnenkohäsion“ nennen, im Ergebnis verschärft es die Hilflosigkeit gegenüber der Polizei enorm, s. Behr, R.: Korpsgeist oder Binnenkohäsion? Ein Essay zur Organisationskultur in der deutschen Polizei, in: Die Polizei 2010, H. 11, S. 317-322.

10 Singelstein, T.: Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Polizeivollzugsbeamte, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (MSchrKrim) 2003, H. 1, S. 1-26

Sucht man nach den Elementen, die eine wirksame, nicht am optimierten „Beschwerdemanagement“,¹¹ sondern an den Rechten der BürgerInnen orientierte externe Polizeikontrolle aufweisen muss, so lassen sich vier Bereiche identifizieren.¹² Diese sind 1. die Zugänglichkeit der Kontrollinstanz, 2. deren Unabhängigkeit von der Polizei und deren politischer Führung, 3. ihre Kompetenzen und 4. ihr Verhältnis zur Strafverfolgung. Wer Polizeikontrolle nicht nur symbolisch meint, sondern bürgerrechtlich wirksame Einrichtungen und Verfahren schaffen will, der/die muss diese Bereiche regeln. In verschiedenen Ländern werden durchaus unterschiedliche Wege beschritten. Keiner taugt zu einer Blaupause für Deutschland, aber insgesamt taugen sie als Hinweise auf Probleme, die einer effektiven Polizeikontrolle im Wege stehen, und darauf, wie diese gelöst werden könnten.¹³

Zugänglichkeit

Auf diese Frage nach der Schwelle, die erreicht sein muss, damit die Kontroll- oder Beschwerdeinstanzen sich mit einem Vorgang beschäftigen, wird in den Ländern unterschiedlich beantwortet. Man kann unterscheiden zwischen Instanzen, die nur tätig werden, wenn sie angerufen oder beauftragt werden, und solchen, die Kraft eigenen Auftrags selbstständig Vorgänge aufgreifen. Letztere Variante findet sich z.B. in Portugal, in Québec (Kanada) oder in der Republik Irland. Von Amts wegen muss hier die „Garda Síochána Ombudsman Commission“ z.B. alle Todesfälle im Polizeigewahrsam untersuchen. Sie wird auch ohne Aufforderung tätig, wenn der Eindruck entsteht, Angehörige der Polizei hätten ein Delikt begangen oder sich eines disziplinarischen Vergehens schuldig gemacht.¹⁴ In anderen Ländern werden die Kontrollinstanzen nur nach Beschwerden von Betroffenen, ZeugInnen, Institutionen oder AnwältInnen (England), in manchen Ländern auch nach anonymen Hinweisen (Südaustralien) oder durch den Auftrag von Behörden oder Par-

11 Hoffmann-Holland, K.: Beschwerdemanagement – Ergebnisse einer Berliner Studie, in: Die Polizei 2009, H. 11, S. 317-323

12 Einen differenzierten Kriterienkranz listet der Menschenrechtskommissar des Europarates auf, s. Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei v. 12.3.2009 (CommDH(2009), <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1726977&Site=CommDH>)

13 Die Darstellung folgt, sofern nicht anders angegeben, der Übersicht von den Boer; Fernhout a.a.O. (Fn. 2) und Warning a.a.O. (Fn. 3).

14 s. www.gardaombudsman.ie

lament (Belgien) tätig. In allen diesen Ländern wirkt die Strafbarkeit der absichtlichen Falschbeschuldigung als Schutz vor Missbrauch. Angesichts der geringen Beschwerdemacht von potentiellen Polizeioffnern liegt es aus bürgerrechtlicher Sicht nahe, die Kontrollenrichtung möglichst niedrigschwellig zu konzipieren, d.h. auch anonyme Beschwerden zuzulassen und das Recht auf selbständiges Tätigwerden einzuführen. Negative Folgen (Denunziationen etc.) sind aus den Ländern mit derartigen Regelungen nicht bekannt.

Unabhängigkeit der Kontrolle

Weil vermutet wird, dass mit der Staats- bzw. Polizeiunabhängigkeit der Kontrollinstanz deren Chancen zur Aufklärung von Vorgängen steigen, sind nur polizei-externe Einrichtungen erfolgversprechend. „Extern“ bedeutet zunächst aber nur, dass es sich nicht um eine in die polizeiliche Hierarchie eingebundene Dienststelle handelt. International lassen sich unterschiedliche institutionelle Anbindungen der Kontrollgremien feststellen: Sie können zur weisungsunabhängigen Erledigung befugt sein, aber vom Innenministerium eingesetzt werden, dem sie auch verantwortlich sind. Das ist in England und Portugal so. In Irland wird die Kommission auf Vorschlag des Präsidenten der Republik von der Regierung ernannt. In anderen Ländern erfolgt die Besetzung durch Behörden und Gerichte (Frankreich) oder durch das Parlament (Belgien).

Gerade weil es sich um polizei-externe Einrichtungen handelt, die (inner-)polizeiliche Vorgänge aufhellen sollen, mithin ein Zugang zur Polizei sowie die Fähigkeit zu Ermittlungen bestehen muss, spielt die Frage eine große Rolle, ob Angehörige der Polizei in den Kontrollgremien arbeiten können. Die Frage wird unterschiedlich beantwortet. So dürfen z.B. die 17 regional zuständigen Mitglieder der britischen „Independent Police Complaints Commission“ (IPCC) keine (ehemaligen) PolizistInnen sein. Aber die nachgeordneten MitarbeiterInnen stammen in der Regel aus dem Apparat. In Südaustralien muss der Leiter RechtsanwältIn oder RichterIn sein. In Québec können sowohl PolizistInnen wie NichtpolizistInnen beteiligt werden. Diese „gemischten“ Zusammensetzungen sollen zweierlei gewährleisten: auf der einen Seite die Unabhängigkeit von den Weisungen aus und den Loyalitäten gegenüber dem Polizeiapparat, auf der anderen Seite aber auch die Kenntnisse und das Vertrauen aus dem Apparat, das erforderlich ist, um Sachverhalte ermitteln zu können.

Nur selten gibt es Vorschriften über die personelle Zusammensetzung der Gremien. In der dreiköpfigen irischen Kommission müssen beide Geschlechter vertreten sein. In Frankreich werden die Mitglieder von staatlichen Institutionen entsandt. Allein in Österreich sind fünf der elf Mitglieder des Menschenrechtsbeirats des Innenministeriums VertreterInnen von Bürgerrechtsgruppen bzw. -vereinen. Einen Hinweis, wie wichtig die Zusammensetzung der Instanzen ist, liefert die britische IPCC. Denn obwohl Farbige überproportional häufig in Konflikt mit der Polizei geraten, kommt die Mehrzahl der an die Kommission gerichteten Beschwerden von weißen BritInnen.¹⁵ Daraus darf man durchaus folgern, dass die Kontrolleinrichtungen nur dann wirksam werden können, je näher sie in Zusammensetzung und Arbeitsweise an der polizeilichen Klientel sind. Institutionell kommt es also auf möglichst große Selbstständigkeit gegenüber dem Innenministerium, eine Anbindung an das Parlament und eine Leitung an, die aus gesellschaftlichen Gruppen (Vereinen, Verbänden etc.) und nicht aus dem Staatsapparat rekrutiert wird.

Kompetenzen externer Kontrolle

International lassen sich auch hier zwei Modelle unterscheiden, die sich als „externe Überwachung interner Ermittlungen“ und „eigene Ermittlungen“ überschreiben lassen. Die erste Variante findet sich z.B. in Südaustralien. Die „Police Complaints Authority“ beauftragt die Polizei mit entsprechenden Ermittlungen, die dann von ihr überprüft werden. Bei bestimmten Vorgängen kann die Beschwerdestelle allerdings auch selbst untersuchen. Das ist im zweiten Modell die Regel: In Norwegen, Portugal, Belgien z.B. führen die Kontrolleinrichtungen eigenständige Ermittlungen. Bei diesen Tätigkeiten sind sie in der Regel der Staatsanwaltschaft unterstellt. In Irland und England existiert eine Mischform, der zufolge die Kommission entscheidet, ob sie selbst ermittelt oder die Polizei für sich ermitteln lässt. Generell gilt in allen diesen Verfahren: Für die BürgerInnen gibt es *eine* Stelle, bei der sie sich über die Polizei beschweren können. Die Beschwerdestelle ist die Herrin des Beschwerdeverfahrens; sie kann die Polizei beauftragen, sie kann aber auch Vorgänge an sich ziehen. Ob die Beschwerde als unbegründet abgelehnt oder ob die Vorwürfe bestätigt werden – in jedem Fall ist eine gerichtli-

15 s. Amnesty International: Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte. Dokumentation, Berlin 2011, S. 11 (www.amnestypolizei.de/sites/default/files/imce/pfds/Konferenz-Dokumentation.pdf)

che Überprüfung des Vorgangs möglich. Für eine effektive externe Kontrolle scheinen die genannten Merkmale wichtig: Wichtiger als eigene Ermittlungskapazitäten sollte die Fähigkeit der Instanz sein, Untersuchungen zu initiieren und zu kontrollieren. Dass diese Tätigkeit justiziell überprüfbar sein muss, sollte ebenso selbstverständlich sein wie eine möglichst umfassende Publizitätspflicht.

Kontrolle – Strafverfolgung – Disziplinarverfahren

Bei Beschwerden gegen polizeiliches Verhalten kann es auch um Sachverhalte mit straf- oder disziplinarrechtlicher Relevanz gehen. In diesen Fällen, in denen die Tätigkeit der Kontrollkommission in Konkurrenz mit der Strafverfolgung und/oder den Disziplinarvorgesetzten käme, werden international unterschiedliche Lösungswege besprochen: In Dänemark, Spanien und Lettland etwa ermittelt die Beschwerdeinstanz so lange nicht, bis die straf- oder disziplinarrechtlichen Vorwürfe geklärt sind. In Portugal und Belgien arbeiten die Kommissionen unabhängig von den rechtlichen Verfahren. In Norwegen, England und Irland beispielsweise treten die Untersuchungen der Beschwerdeinstanzen an die Stelle strafrechtlicher Ermittlungen. In Fällen straf- oder disziplinarrechtlicher Relevanz werden die Vorgänge im Anschluss an die Tätigkeit der Kommission an Staatsanwaltschaften und Vorgesetzte weitergeleitet.

Die kurzen Hamburger Erfahrungen haben gezeigt, dass die Tätigkeiten der Kommissionen ins Leere laufen, wenn sie warten, bis die rechtlichen Fragen geklärt sind. Das kann so lange dauern, dass keine Seite mehr ein Interesse an einer unabhängigen, nicht juristischen Kriterien folgenden Aufarbeitung hat. Die parallele Untersuchung durch unterschiedliche Organe ergibt wenig Sinn und ist mit der Gefahr konfrontiert, dass beide sich gegenseitig behindern. Die dritte Variante hat demgegenüber mehr Vor- als Nachteile. Wenn zunächst die Beschwerdekommision einen Fall untersuchte (oder untersuchen ließe) und der Vorgang danach an Vorgesetzte und Staatsanwaltschaft übergeben würde, hätte dies nicht nur den Nebeneffekt einer Entlastung der Justiz; es könnte vielmehr auch ein Weg sein, den Polizeiopfern eine Art von Wiedergutmachung oder Entschuldigung etc. verschaffen, die mit den Verfahren und Kriterien des Rechts erheblich schwerer zu erreichen ist. Für Deutschland setzte ein solches Verfahren allerdings voraus, dass die Strafverfolgungspflicht außer Kraft gesetzt und zu jeder Zeit die Entscheidungsfreiheit der BeschwerdeführerIn über den Fortgang der Be-

schwerde gewährleistet bliebe; eine Regelung, die selbstverständlich beim Vorliegen schwerster Straftaten eingeschränkt werden müsste. Aber die internationalen Befunde zeigen auch, dass die Mehrheit der Beschwerden sich auf unangemessenes Verhalten, auf die Verweigerung polizeilicher Hilfe und auf körperliche Misshandlungen bezieht.

Deutsche Diskussionen

Zusammengefasst ergeben diese kursorischen Bemerkungen folgendes Bild: Deutschland hinkt in Fragen der Polizeikontrolle deutlich hinter vergleichbaren Staaten her. In anderen Ländern gibt es eine reiche Fülle an Institutionen und Verfahren, die für eine unabhängige Polizeikontrolle in der Bundesrepublik Pate stehen könnten. Es mangelt nicht an Vorbildern und Ideen, sondern am Willen der politischen und polizeilichen Führung. Dabei sind die Kontrolleinrichtungen nahezu das Gegenteil von dem, was ihre KritikerInnen in Deutschland befürchten: Wenn sie funktionieren, erhöhen sie die Legitimität von Polizei und Staatsapparat.

Zu einer derart aufgeklärten Sicht sind in Deutschland nur wenige PolizeiführerInnen und InnenpolitikerInnen in der Lage. Schon in den 1990er Jahren gab es erste Gesetzentwürfe zur Einrichtung von Polizeibeauftragten. Seit 2008 liegt eine Art Musterentwurf der Humanistischen Union vor.¹⁶ Im April 2009 brachte die Linksfraktion einen Antrag in den Bundestag ein, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, eine polizeiunabhängige Beschwerdestelle gegen Polizeigewalt im Bund einzurichten sowie in der Innenministerkonferenz eine Initiative zu starten, die die Bundesländer zu ähnlichen Einrichtungen bewegen sollte. Der Antrag stand am 23. April 2011 auf der Tagesordnung. Die Reden der fünf Fraktionen wurden nicht gehalten, sondern „zu Protokoll gegeben“. Mit den bekannten Argumenten sprachen sich die Vertreter von CDU/CSU, SPD und FDP gegen den Antrag aus, Grüne und Linke dafür. Der Antrag wurde an die Ausschüsse überwiesen, in denen er seither dümpelt.¹⁷

Weil in Deutschland noch immer mit den Argumenten des 19. Jahrhunderts gegen Errungenschaften gekämpft wird, die in vergleichbaren

¹⁶ Der von dem Publizisten Rolf Gössner entworfene und dem ehemaligen Hamburger Innensenator Hartmuth Wrocklage überarbeitete Vorschlag dehnt die Zuständigkeit des Beauftragten weit über die Bearbeitung von Beschwerden aus, s. www.humanistische-union.de/wiki/_media/hu/projekte/gepolizeibeauftragter_20080921.pdf.

¹⁷ BT-Drs. 16/12683 v. 22.4.2009; BT-Plenarprot. 16/217 v. 23.4.2009, S. 23689-23695

Ländern schon lange zu Selbstverständlichkeiten gehören, werden die Wirkungen externer Kontrolle häufig überschätzt. Die Gremien oder Beauftragten, über die in diesem Kontext gesprochen wird, sind staatlich geschaffene Einrichtungen. Mögen sie in ihrer Arbeitsweise und ihren Kompetenzen auch frei von direkter staatlicher Einflussnahme sein, so ist ihre gesamte Tätigkeit doch durch den staatlichen Rahmen begrenzt. Ähnlich wie bei den Datenschutzbeauftragten bleibt der Maßstab der Kritik an den geltenden Gesetzen, gegebenenfalls an der Auslegung der Verfassung orientiert. Das bedeutet aber, dass auch diese Form der Kontrolle in dem Maße wirkungslos bleibt, wie die Regelungsqualität der Gesetze sinkt. Wenn gesetzlich das Abhören von Wohnungen (und damit das heimliche Eindringen in die Wohnung) erlaubt wird, dann wird der Spielraum für Beschwerden, die die Unverletzlichkeit der Wohnung reklamieren, gering. Wenn „verdachtslose“ Personenkontrollen erlaubt werden, fällt der Nachweis schikanöser Kontrollpraktiken schwer.

Diese Beispiele verweisen auf einen weiteren Umstand. Eine unabhängige Kontrolleeinrichtung hat ihre größte Bedeutung in der auf den Einzelfall bezogenen Überprüfung konkreter polizeilicher Handlungen bzw. Einsätze. Sie bietet für die Betroffenen wie für die Öffentlichkeit eine Möglichkeit, unabhängig von staatlichen Interessen, unabhängig von (partei-)politischen Kalkülen und unabhängig von den Routinen der Justiz zur Aufklärung von Sachverhalten, mitunter auch zur unmittelbaren Lösung von Problemen und Konflikten beizutragen. Eine solche Einrichtung wäre für Deutschland eine große demokratische und bürgerrechtliche Errungenschaft.

Die „externe Polizeikontrolle“ ist jedoch kein Allheilmittel zur Demokratisierung der Polizei. Sie stellt eine Antwort primär auf die physische Gewalthaftigkeit der Institution Polizei dar. Allerdings haben sich die Polizei und ihr Kontext in den vergangenen Jahrzehnten derart verändert, dass das „Kontrollargument“ in mehrfacher Hinsicht beschränkt ist:

- Bereits auf der Ebene der Gewaltanwendung steht die Polizei nicht mehr alleine. Im Zeitalter der Sicherheitsnetzwerke agiert sie gemeinsam mit anderen Agenturen – gemeinsame Einsätze von Bundes- und Länderpolizeien, mit oder ohne Zoll, Zusammenarbeit mit Privaten Sicherheitsdiensten (Bahn, Personennahverkehr etc.) oder den Uniformierten der Ordnungsämter oder den Laienpolizeien in einigen Ländern. Wer kontrolliert diese Netzwerke?

- Neben der Polizei existieren Geheimdienste. Aus dem alten Trennungsgebot von „geheimen Nachrichtendiensten“ und Polizei ist längst ein Gebot zur Zusammenarbeit geworden. Die Dienste sind ihrer Natur nach unkontrollierbar. Demnach lässt sich auch die Kooperation – und sei es nur die informatorische – mit der Polizei nicht kontrollieren.
- Schließlich schreitet die Europäisierung der Polizeiarbeit voran. Diese Formen der Zusammenarbeit und die aus ihr resultierenden Polizeieinsätze lassen sich nicht durch regionale oder nationale Beauftragte oder Ausschüsse kontrollieren.

Kontrolle ohne Alternative

Das bedeutet insgesamt: Die externe Kontrolle der Polizei ist nötig und wie das Ausland zeigt möglich. Ihr Fehlen in Deutschland ist Ausdruck eines deutlichen demokratischen Defizits. Gleichzeitig darf man aus bürgerrechtlicher Sicht die Potenziale einer optimierten Kontrolle nicht überschätzen: Auch die extern kontrollierte Polizei realisiert das Gewaltmonopol, sie sichert keine abstrakte rechtliche Ordnung, sondern bestehende gesellschaftliche Zustände. Eine kontrollierte ist noch keine demokratisierte Polizei.

Wenn nicht zugleich den mehrfachen Entgrenzungen, die die Polizei der Gegenwart kennzeichnen (die rechtliche, die institutionelle, die nationale) Rechnung getragen wird, geraten auch externe Kontrollinstanzen schnell in die Gefahr, Akzeptanzmanagement für die Apparate zu betreiben. Deshalb bleibt – auch wenn sie nicht über die Wirksamkeit staatlicher Sanktionsdrohung verfügt – die nicht-staatliche Kontrolle der Sicherheitsapparate dauerhaftes demokratisches Gebot: Demo- und Prozessbeobachtung, Initiativen gegen eklatante Missstände oder Übergriffe, Beratungsstellen und Hilfsangebote für Betroffene.

Namens- oder Nummernschilder

Erneute Debatte, alte Argumente

von Tobias Peter

Zwei Bundesländer haben die individuelle Kennzeichnung von PolizistInnen beschlossen, in einigen anderen wird sie diskutiert. Die GegnerInnen von Namens- oder Nummernschildern scheuen dabei auch vor absurden Argumenten nicht zurück.

Die jährlich rund 2.000 Ermittlungsverfahren gegen PolizistInnen wegen Körperverletzung im Amt werden fast ausnahmslos eingestellt – unter anderem, weil die mutmaßlichen TäterInnen nicht identifizierbar sind.¹ „Täter unbekannt“ hieß ein umfassender Bericht, mit dem Amnesty International (AI) im vergangenen Jahr erneut auf dieses Problem aufmerksam machte.² Mit der anschließenden Kampagne „Mehr Verantwortung bei der Polizei“ propagierte die Menschenrechtsorganisation eine Kennzeichnungspflicht für PolizistInnen. Es ist eine alte Forderung: Bereits im Juli 1968 hatte die Humanistische Union in allen damals elf Landesparlamenten Petitionen für entsprechende Änderungen der Polizeigesetze eingereicht.³ Es war der erste aus einer langen Serie parlamentarischer und außerparlamentarischer Vorstöße. Damals wie heute reagieren viele PolizistInnen, die Polizeigewerkschaften und vor allem die Unionsparteien auf die Forderungen mit Unverständnis, Ablehnung und falsch verstandener Klientelpolitik.

Dennoch scheint nun endlich Bewegung in die Debatte zu kommen: Im November 2010 hat Berlin als erstes Bundesland die individuelle

1 Singelstein, T.: Polizisten vor Gericht. Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 95 (1/2010), S. 55-62 (55 f.)

2 www.amnestypolizei.de/sites/default/files/imce/pfds/Polizeibericht-internet.pdf

3 von Denkowski, C.: Individuelle Kennzeichnungen uniformierter Polizeimitarbeiter, in: Polizei & Wissenschaft 2011, H. 1, S. 31-47 (32); Aus der Arbeit der Humanistischen Union. Gesetzesvorschläge zur Kennzeichnung der Polizei, in: Vorgänge 1968, H. 10, S. 360

Kennzeichnung von PolizistInnen beschlossen. Der Umsetzung ging ein langer Streit innerhalb der Polizei und im Abgeordnetenhaus voraus. Die vom Innensenator der „rot-roten“ Regierung in der letzten Legislaturperiode, Ehrhart Körting (SPD), und dem inzwischen pensionierten Polizeipräsidenten Dieter Glietsch durchgesetzte Geschäftsanweisung verpflichtet alle PolizistInnen zum Tragen eines Schildes mit dem Namen oder einer individuellen Dienstnummer an der Brusttasche der Uniform. Erst im Juli 2011 begann die Ausgabe der Schilder an die StreifenpolizistInnen. Die Verzögerung ist mit dem Aufbau einer internen Datenbank zur Vergabe der Nummern und mit der vergaberechtlichen Ausschreibung für die Herstellung der Schilder begründet worden.

Die Einführung der Kennzeichnung für PolizistInnen in geschlossenen Einheiten war zunächst für September 2011 geplant. Sie sollen ein 20 mal 20 cm großes Schild mit einer fünfstelligen Kombination aus Buchstaben und Ziffern auf dem Rücken tragen.⁴ Die Ausgabe der Schilder zog sich aber erneut hin – zum einen wegen des Widerstandes von Personalrat und Polizeigewerkschaften, zum andern wegen der veränderten politischen Landschaft nach den Wahlen Mitte September.

Nachdem die SPD Koalitionsverhandlungen mit der CDU aufgenommen hatte, schien das Projekt insgesamt auf der Kippe zu stehen. Die Partei des neuen Innensensors konnte zwar die Kennzeichnung als Ganzes nicht vom Tisch fegen, setzte aber durch, dass die individuellen Dienstnummern nun in regelmäßigen Abständen gewechselt werden, was Veränderungen an der Datenbank erforderlich macht.⁵

Das Verwaltungsgericht (VG) Berlin wies am 16. November 2011 eine Klage des Gesamtpersonalrats ab: Die Kennzeichnung sei nicht mitbestimmungspflichtig.⁶ Über eine weitere Klage der Gewerkschaft der Polizei (GdP) und der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG), die die Persönlichkeitsrechte der BeamtInnen verletzt sehen, war bei Redaktionsschluss noch nicht entschieden. Erst wenn diese weitere Hürde

4 www.die-linke-berlin.de/index.php?id=5382&tx_ttnews%5Btt_news%5D=21412&tx_ttnews%5BbackPid%5D=23052

5 s. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Berlin, und der Christlich Demokratischen Union, Landesverband Berlin, v. 17.11.2011, S. 67, www.spd-berlin.de/w/files/spd-parteitage/koalitionsvereinbarung-2011-16_final_mit-deckblatt-spd.pdf

6 Verwaltungsgericht Berlin: Beschluss v. 16.11.2011, Az.: VG 60 K 9.11

überwunden ist, will die Polizeiführung mit der Ausgabe der Schilder an die geschlossenen Einheiten beginnen.

Nicht inbegriffen in die Kennzeichnungspflicht sind die BeamtInnen von Einsatzhundertschaften anderer Länder oder der Bundespolizei, die im Rahmen der Amtshilfe in Berlin tätig werden. Sie könnten zwar gesetzlich verpflichtet werden, ein Namens- oder Nummernschild zu tragen. Politisch ist dies allerdings zur Zeit nicht durchsetzbar, obwohl sich auch in anderen Bundesländern etwas in Sachen Kennzeichnung tut.

Mit einer Änderung des Landespolizeigesetzes beschloss Brandenburg im Mai 2011 ebenfalls die Einführung von Namens- bzw. Nummernschildern für PolizistInnen. Bemerkenswert ist, dass es hier die CDU-Fraktion gewesen ist, die den letztlich erfolgreichen Antrag in den Landtag eingebracht hat.⁷ In allen anderen Bundesländern spricht sich die Partei strikt gegen eine Kennzeichnung aus. Der neue § 9 des Gesetzes soll im Januar 2013 zusammen mit einer entsprechenden Dienstanweisung in Kraft treten. Aktuell wird eine Verwaltungsvorschrift erarbeitet, die die Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht bestimmen soll. Klar ist jedoch, dass auch BeamtInnen in geschlossenen Einheiten eine individuelle Nummer tragen werden.

Auch in anderen Ländern ist die Debatte angelaufen:⁸ In Baden-Württemberg, Bremen und Rheinland-Pfalz wurde die Einführung der Kennzeichnung in den Koalitionsverträgen verankert. Hier soll sie allerdings auf so genannte Großlagen wie Demonstrationen und Fußballspiele beschränkt bleiben. Die Bremische Bürgerschaft beschäftigte sich auf Antrag der Linken mit Unterstützung der Grünen Ende August 2011 mit der Kennzeichnungspflicht. Auch hier wendet sich neben den Polizeigewerkschaften vor allem die CDU gegen eine Neuregelung: „Vorhandene Möglichkeiten reichen aus, um dem Recht des Bürgers auf eine Identifizierung eines angezeigten Beamten genüge zu tun“, so Wilhelm Hinners, innenpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft.⁹ In Sachsen scheiterte 2010 ein Antrag der Grünen am Widerstand der CDU. In Schleswig-Holstein wehrten CDU und FDP gemeinsam einen Vorstoß von Grünen und Linken ab.

7 Brandenburg, LT-Drs. 5/1442 v. 17.6.2010; Gesetz- und Verordnungsblatt Brandenburg I 2011, Nr. 10 v. 10.6.2011, S. 1 f.

8 www.amnestypolizei.de/aktuell/erfolge-bei-kennzeichnungspflicht-zu-unabhaengigen-untersuchungen-noch-weiter-weg

9 Radio Bremen TV v. 31.8.2011

Datenschutz für bedrohte PolizistInnen?

„Ohne die Möglichkeit einen Polizisten persönlich zu identifizieren, wird der Begriff der Rechenschaftspflicht aus der Perspektive der Öffentlichkeit sinnentleert“, heißt es im offiziellen Kommentar des vom Ministerkomitee des Europarats angenommenen „Kodex für Polizeiethik“.¹⁰ Die Identifizierbarkeit von PolizistInnen ist *eine* Voraussetzung dafür, dass Anzeigen wegen unrechtmäßiger polizeilicher Gewalt nicht ins Leere laufen. Sie kann darüber hinaus eine präventive Wirkung entfalten und PolizistInnen verdeutlichen, dass sie bei ihrem Handeln erkennbar sind. Die Kennzeichnungspflicht alleine beseitigt aber nicht die im Bericht von Amnesty International erneut dokumentierte „Kultur der Straflosigkeit“, die Mauer aus Schweigen, angeblichen Erinnerungslücken oder Falschaussagen zum Schutz von KollegInnen. Es bedarf unabhängiger Untersuchungsstellen zur Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens, einer besseren menschenrechtlichen Ausbildung und einer Strukturreform, die dem Korpsgeist und der Abschottung schon in den Wurzeln entgegenwirkt. Angesichts der Tatsache, dass die Einführung von Namens- oder Nummernschildern also nur einen lange überfälligen ersten Schritt, eigentlich eine Selbstverständlichkeit, darstellt, erscheinen die Reaktionen insbesondere der Polizeigewerkschaften weit überzogen.

So spricht die GdP von einer „Zwangskennzeichnung“, die das Recht der PolizistInnen auf informationelle Selbstbestimmung gefährde:

„Der unzweifelhaft vorliegende Eingriff in dieses Recht liegt bei ausnahmsloser Verpflichtung zum Tragen der namentlichen oder weiteren individuellen Kennzeichnung gerade darin, dass der Beamte keine Möglichkeit hat, auch im speziellen Einsatzfall die namentliche Identifizierbarkeit seiner Person auszuschließen.“¹¹

Die Gefahren seien umso größer, wenn Fotos oder Videos von Polizeieinsätzen im Internet veröffentlicht würden. Unklar bleibt in dieser Argumentation, in welcher Form eine nicht-namentliche Kennzeichnung durch Nummern die namentliche Identifizierbarkeit der BeamtInnen ermöglichen soll.

Auch der Datenschutzbeauftragte Bayerns, Thomas Petri, sieht wenig Grund zur Sorge, wenn die Kennzeichnung „so ausgestaltet ist, dass

10 Text und Kommentar s. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=223251&Site=CM>

11 GdP: Positionspapier. Ein klares Nein zur Kennzeichnungspflicht, Mai 2011

für Außenstehende keine Entschlüsselung möglich ist.“¹² Merkwürdig ist dabei, dass gerade jene Organisationen, die ansonsten schnell mit der Gleichung „Datenschutz ist Tatenschutz“ aufwarten, für die eigene Klientel ein uneingeschränktes Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einfordern. Dabei ist klar, dass auch bei PolizistInnen dieses Recht gewissen Einschränkungen unterliegen kann, denn „es lässt sich die Ansicht vertreten, das Rechtsstaatsprinzip garantiere in Bezug auf Maßnahmen uniformierter Polizeikräfte deren Adressaten nur dann effektiv nachträglichen Rechtsschutz, wenn diese auch vom nicht-polizierenden Grundrechtsträger vor Ort persönlich identifizierbar wäre.“¹³

Neben dem falsch verstandenen Datenschutz kreisen die Argumente um die besondere Gefährlichkeit des Polizeiberufs. Einig sind sich die KritikerInnen der Kennzeichnung darin, dass die Gewaltbereitschaft gegenüber der Polizei zugenommen habe – eine Behauptung, gegenüber der allerdings erhebliche Zweifel angebracht sind. Statt die PolizistInnen durch Kennzeichnung bloßzustellen, seien sie mit verschärften Strafanordnungen besser zu schützen. Dieser Forderung ist der Bundestag mittlerweile nachgekommen.¹⁴

Übertrieben erscheint auch die Vorstellung, die einzelnen PolizeibeamtInnen seien nach einer individuellen Kennzeichnung besonders gefährdet, Opfer von Nachstellungen, Bedrohungen und Übergriffen im privaten Umfeld zu werden. Zum einen liegen keine gesicherten Daten über solche Vorkommnisse vor. Zum anderen kann im Gegenteil davon ausgegangen werden, dass eine effektive Strafverfolgung polizeilichen Fehlverhaltens durch Identifizierbarkeit und unabhängige Untersuchungsstellen einer gewissen Selbstjustiz entgegenwirken würde. Vertrauen in eine unabhängige Justiz ist der Grundstein jedes Rechtsstaats. Kommt es trotzdem zu Nachstellungen im privaten Umfeld, stehen den Ermittlungsbehörden geeignete Maßnahmen zur Strafverfolgung zur Verfügung.

Der von der Jungen Polizei, der Jugendorganisation der DPoIG, vorgebrachte Hinweis, dass eine Kennzeichnung durch Nummern immer die Gefahr von Ablese- und Merkfehlern beinhaltet, ist in der Sache richtig und wird durch besondere Stresssituationen wie Großeinsätze

12 der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz bei der Expertenanhörung des Landtagsausschusses für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit am 29. Juni 2011 zum Thema „Individuelle Kennzeichnung von Polizeibeamten“

13 von Denkowski a.a.O. (Fn. 3), S. 35

14 s. den Beitrag von Norbert Pütter in diesem Heft auf S. 70-76

der Polizei gefördert.¹⁵ Daher kommt es auf kurze, leicht zu merkende Nummern an. Darüber hinaus ist die Gefahr von Verwechslungen nicht nur auf die Seite von „Polizeigegnern“ beschränkt und ihr wird durch die Unschuldsvermutung Rechnung getragen. Auch hier fehlt es an belastbaren statistischen Grundlagen.

Erfahrungen aus Europa relativieren jedoch die Furcht vor unbeabsichtigten oder absichtlichen Falschbelastungen. In 14 europäischen Staaten ist eine Kennzeichnung der Polizei mit unterschiedlicher nationaler Ausgestaltung eingeführt. Laut dem Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages liegen bis auf Spanien keine relevanten Informationen dazu vor, ob die Einführung einer Kennzeichnungspflicht zu einem Anstieg ungerechtfertigter Anschuldigungen oder persönlicher Übergriffe gegen PolizeibeamtInnen geführt hat. In Spanien kam es in der Tat zu einigen wenigen Fällen.¹⁶ In England existiert neben der Kennzeichnungspflicht eine unabhängige Beschwerdestelle. Die Erfahrungen zeigen, dass gegenwärtig 29 Prozent aller Beschwerden über ungerechtfertigtes Verhalten der Polizei als gerechtfertigt gewertet werden.¹⁷ Eingeführt wurde die individuelle Kennzeichnung in England bereits 1860, ein ausreichender Erfahrungshorizont kann also durchaus unterstellt werden. Aber auch in den USA – z.B. in Chicago (seit 1965), Los Angeles (seit 1972) und New York (seit den 1970er Jahren) – tragen alle PolizistInnen ein Namensschild. Es kam nicht zu vermehrten Übergriffen, im Gegenteil konstatierte die Polizeiführung, dass das Ansehen der Polizei in der Bevölkerung gestiegen sei.¹⁸

Nur ein kleiner Schritt gegen die Straflosigkeit

Die Debatte über eine Kennzeichnung von PolizistInnen wird von den KritikerInnen sehr starr geführt und ist geprägt von der Angst, dass die Polizei unter Generalverdacht gestellt würde. Die Hauptargumente der

15 Schutz für die, die andere schützen, in: Polizeispiegel 2011, H. 5, S. 12

16 Robbe, P.: Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamtinnen und -beamten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Berlin 2011, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags WD 3 - 3010 – 126/11, S. 4

17 Long, N.: England und Wales – Erfahrungen einer unabhängigen Untersuchungskommission, in: Amnesty International: Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte, Berlin 2010, S. 11

18 von Denkowski a.a.O. (Fn. 3), S. 42

GegnerInnen beziehen sich vor allem auf die Fürsorgepflicht des Dienstherren und zum Teil auf den Aufwand und die Kosten der Umsetzung.

Doch sind diese Argumente insgesamt wenig überzeugend. Erstens laufen die Vorbehalte bei einer nicht-namentlichen individuellen Kennzeichnung ins Leere. Zweitens sind auch MitarbeiterInnen der Verwaltung und der Justiz namentlich bekannt und auch diese werden nur in Ausnahmefällen im privaten Umfeld persönlich bedroht oder attackiert. Drittens werden Amtshandlungen aller Art von den PolizistInnen in den Ermittlungsakten mit ihrem Namen gezeichnet. Noch vor einer Gerichtsverhandlung sind daher die Namen der BeamtInnen auch mutmaßlichen StraftäterInnen durch Akteneinsicht ihrer anwaltlichen Verteidigung bekannt. Spätestens wenn es zu einer Gerichtsverhandlung kommt, müssen PolizistInnen grundsätzlich mit ihrem Namen auftreten, nur in Ausnahmefällen werden sie anonymisiert.

Wissenschaftliche Untersuchungen widersprechen der subjektiven Wahrnehmung der BeamtInnen, dass die Gewaltbereitschaft ihnen gegenüber steigen würde.¹⁹ VertreterInnen der Polizei argumentieren aus diesen subjektiven Befindlichkeiten heraus, ohne dabei gleichzeitig die eigene Rolle in der Gesellschaft und ihre außerordentliche Machtposition zu reflektieren. Gesellschaftliche Konflikte, in denen die Polizei naturgemäß häufig agiert, werden allzu oft auf eine reine Feindschaft gegenüber der Polizei reduziert. Es wird ignoriert, dass die Polizei politische Interessen durchzusetzen hat und gleichzeitig im Moment ihres Handelns selbst als politische Akteurin tätig wird.

In ihrer argumentativen Not bedienen sich einzelne KennzeichnungsgegnerInnen unhaltbaren und grotesken Vergleichen: Rund 40 Berliner PolizistInnen protestierten schriftlich bei Polizeivizepräsidentin Margarete Koppers gegen die Einführung einer individuellen Kennzeichnung mit einer Zahlenkombination. Diese habe ihre Wurzeln im Nationalsozialismus. „Zur besseren Unterscheidung der Häftlinge von den anderen uniformierten Häftlingen“ sei auch in den deutschen Konzentrationslagern das Tragen von Nummern üblich gewesen.²⁰

Auch wenn sich der Personalrat und die Polizeigewerkschaften vehement von diesen Vergleichen distanzieren, gelingt es ihnen nicht, ihrer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe als politische Interessenvertre-

¹⁹ Hamburger Abendblatt v. 24.8.2011

²⁰ taz v. 25.8.2011

tung gerecht zu werden. Menschenrechtsgruppen, WissenschaftlerInnen, Anwaltsverbände und zuweilen selbst die Staatsanwaltschaften beklagen Probleme bei der Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens und mahnen Verbesserungen bei der Identifizierbarkeit an. Schlicht unverständlich ist daher, dass sich PolizeivertreterInnen und Unionsparteien, die sich als ihr politisches Sprachrohr profilieren wollen, auf eine einseitige Klientelpolitik und generelle Ablehnung von Reformen zurückziehen, statt konstruktiv an einer Verbesserung der Lage mitzuwirken.

Für Letzteres wäre es zunächst unerheblich, ob polizeiliches Fehlverhalten im Sinne der „Schwarze-Schafe“-Theorie als Ausnahmeerscheinungen einzelner Personen oder als struktureller Missstand der Institution im Ganzen bewertet wird. Die Polizei als Träger des staatlichen Gewaltmonopols und ausgestattet mit besonderen Machtbefugnissen ist selbstverständlich auch einer effektiven öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen. Eine Menschenrechtsverletzung liegt vor, wenn die Polizei als staatliche Institution rechtswidrig Gewalt gegen Personen anwendet und der Staat keine geeigneten Maßnahmen zur Verfolgung der Übergriffe bereitstellt. Polizeigewalt ist dann menschenrechtswidrig, wenn es sich um eine Misshandlung, Folter oder exzessive Gewalt handelt. Gewalt gilt dann als exzessiv, wenn sie nicht im Verhältnis zu dem eigentlich rechtmäßigen Ziel steht, welches die Polizei erreichen will. Das öffentliche Vertrauen in den Rechtsstaat wird dadurch untergraben.

Der Staat hat die Aufgabe, seine BeamtInnen zu schützen. Dieser Aufgabe wird er gerecht, indem geeignete Schutzmaßnahmen für die BeamtInnen getroffen werden und darüber hinaus der Einsatz unmittelbaren Zwangs bis hin zum Einsatz von Waffengewalt zur Durchsetzung polizeilicher Anordnungen erlaubt ist. Zudem werden Straftaten gegen die Polizei konsequent verfolgt, nicht zuletzt da polizeiliche Institutionen selbst die Ermittlungen durchführen.

Die individuelle Kennzeichnung stellt die Polizei nicht unter einen Generalverdacht, sie trägt im Gegenteil nur ein kleines Stück dazu bei, die Straflosigkeit von unrechtmäßiger Polizeigewalt in Zukunft zu verhindern. Der enorme öffentliche Zuspruch, den Amnesty nach der Veröffentlichung des Berichts erhielt, macht nicht nur das Problembewusstsein weiter Teile der Bevölkerung deutlich, sondern ist auch als klarer Auftrag an die politisch Verantwortlichen zu verstehen.

Folgen einer Organisationsreform

Wer kontrolliert eigentlich die niederländische Polizei?

von Rick van Amersfoort¹

An Aufsichtsorganen scheint es der niederländischen Polizei nicht zu mangeln. Mit ihrer Verstaatlichung verliert aber der Gemeinderat – jene Instanz, die am ehesten zu einer politischen Kontrolle in der Lage war – vollends seine Macht.

Das niederländische Polizeiwesen steht vor einschneidenden Veränderungen. Zum 1. Januar 2012 wird die Polizei verstaatlicht und dem Sicherheits- und Justizministerium unterstellt. „Verstaatlichung“ bedeutet keineswegs, dass die Polizei zuvor eine private Angelegenheit gewesen sei. Vielmehr geht es darum, dass sie völlig aus dem Zusammenhang der gemeindlichen Selbstverwaltung herausgelöst und ihre Leitung von der lokalen Ebene auf die nationale verschoben wird.

Von 1945 bis 1993 war die Polizei in den Niederlanden eine lokale Angelegenheit. In allen Städten über 25.000 EinwohnerInnen gab es ein eigenständiges Polizeikorps, das dem Bürgermeister unterstand, und über die das Innenministerium nur eine lockere Aufsicht führte. Nur in kleineren Gemeinden agierte die dem Justizministerium unterstehende Reichspolizei. In einer ersten großen Reorganisation 1993 wurden die Gemeindepolizeien und die Reichspolizei aufgelöst. An ihre Stelle traten 25 regionale Polizeikorps und ein nationales. Die Bürgermeister verloren damit ihre jeweils eigene Polizei, behielten aber eine (wenn auch abgeschwächte) Rolle für die Polizeiorganisation. Die Regio-Polizeien wurden seitdem geführt durch ein „Dreieck“, bestehend aus dem Polizeichef, dem jeweiligen Hauptstaatsanwalt und dem Bürgermeister der größten Gemeinde, der die Leitung in dieser Kommission hatte.

¹ Übersetzung aus dem Niederländischen von Heiner Busch und Erick Gunneman

Die Regio-Polizei von IJsselland beispielsweise steht unter der Leitung des Bürgermeisters von Zwolle. Und der wiederum hält Rücksprache mit seinen KollegInnen aus den anderen Gemeinden der Region (z.B. Deventer, Kampen und Zutphen). Die Bürgermeister dieser kleineren Städte haben damit keinen direkten Einfluss mehr auf die Politik der Regio-Polizei. Das Innenministerium übt weiterhin eine Aufsichtsfunktion aus.

Ab dem 1. Januar 2012 werden nun auch die Regio-Polizeien aufgehoben und durch eine nationale Polizei unter der Verantwortlichkeit des Sicherheits- und Justizministeriums ersetzt. Die Bürgermeister bleiben zwar auf dem Papier verantwortlich für die Sicherheitspolitik in ihren Städten, die Prioritäten der polizeilichen Arbeit werden aber vom Justizministerium festgelegt. Während die Regierung in vielen anderen Politikbereichen den Städten neue staatliche Aufgaben (und zusätzliche Ausgaben) aufhals, entzieht sie ihnen da, wo es um die Staatsgewalt geht, die Kompetenzen.

Der Übergang von der regionalen zu einer nationalen Polizei wird begründet mit der Ineffizienz bei der Automatisierung und der Beschaffung, mit Skandalen und einem hohen Maß von Rivalität zwischen den Korps. Ob die Zentralisierung des Repressionsapparats diese Probleme behebt, ist allerdings fraglich. Beruhen sie doch zu einem großen Teil auf der fehlenden Kontrolle an der Basis.

Der Gemeinderat

Die traditionelle Anbindung der Polizeiorganisation an die Gemeinden sollte ihre Basisorientierung unterstreichen. Der gewählte Gemeinderat einer Stadt hatte eine gewichtige Stimme in der politischen Ausrichtung der Polizei und der Festlegung ihrer Prioritäten. Seine kontrollierende Funktion über die Polizei war stark, weil er den Bürgermeister als politische Führung der Polizei beaufsichtigte. Schon mit der Regionalisierung 1993 nahm diese Kontrollfunktion der Gemeindeparlamente merklich ab.

Spürbar war sie nur noch in den vier großen Städten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht, insbesondere weil sich hier die kleinen Parteien eher Gehör verschafften. Anders dagegen in den ländlichen Regionen wie IJsselland: Nicht nur, dass die Gemeinderäte kleinerer Städte wie Kampen keine Kontrollbefugnis mehr gegenüber dem Bürgermeister von Zwolle hatten, dem die politische Führung der Regio-Polizei obliegt. Auch Zwolle selbst ist ein deutliches Beispiel für die

schwindende Rolle des Gemeinderats seit der Jahrhundertwende. Adri Wever, Fraktionsvorsitzender von Grün-Links in den 90er Jahren, erinnert sich, dass er einmal jährlich dem Korpschef der Regio-Polizei IJsselland auf den Zahn fühlte. Es war deutlich, dass die Polizei mit der kritischen Haltung von GemeindeparlamentarierInnen ihre liebe Mühe hatte, auch wenn es nur um eine Sitzung pro Jahr ging. Diese jährlichen Zusammenkünfte finden seit geraumer Zeit nicht mehr statt. Da es den Gemeinderatsfraktionen an Fachwissen und Zeit mangelt, fiel es der neuen Generation von ParlamentarierInnen auch nicht weiter auf, dass man sie ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Polizei beraubt hatte. Bert Dokter, der heute für Grün-Links im Gemeinderat von Zwolle sitzt, war denn auch sehr erstaunt, als sein Vorgänger von Gesprächen mit der Polizei berichtete.

Mit der Einführung der nationalen Polizei wird die Zweite Kammer des niederländischen Parlaments (vergleichbar dem deutschen Bundestag) förmlich verantwortlich für die Kontrolle der Polizei. Praktisch wird sie diese Rolle kaum erfüllen können, da sie von der lokalen Ebene, auf der sich das polizeiliche Handeln abspielt, viel zu weit entfernt ist. Die Kammer kann allenfalls Fragen stellen und schleppt sich damit von Vorfall zu Vorfall.

Die Justiz

Wenn der Gemeinderat die Polizei nicht mehr kontrolliert, wer denn dann? Häufig wird an dieser Stelle auf die Justiz verwiesen. Der Strafrichter kommt jedoch nur zum Zuge, wenn eine förmliche Strafuntersuchung eingeleitet wurde. Und er urteilt auch nur auf der Basis eines Prozessdossiers, das jedoch lediglich jene Teile der Akten enthält, die nach Meinung des Staatsanwalts die Anklage begründen und zur Verurteilung führen sollen. In den letzten Jahren war immer wieder davon die Rede, dass entlastende Informationen nicht im Prozessdossier enthalten waren. Anders als in Großbritannien wird im niederländischen Strafverfahren nicht die gesamte polizeiliche Ermittlung wiederholt. Mit letzterer hat das Gerichtsverfahren kaum noch Berührungspunkte. Das Urteil des Richters stützt sich nicht auf die polizeiliche Ermittlung, sondern auf deren Präsentation durch die Staatsanwaltschaft. Von daher ist auch die Kontrolle der Gerichte über den Fahndungsapparat marginal.

Der Untersuchungsrichter spielt beim Zustandekommen des Prozessdossiers eine unbedeutende Rolle. Er hat zwar Anordnungs-

petenzen bei Telefonüberwachungen, Festnahmen und Wohnungsdurchsuchungen, aber die inhaltliche Überprüfung von be- und entlastendem Material ist nicht seine Sache.

Auch spezielle Ermittlungsmethoden unterliegen keiner direkten unabhängigen Kontrolle. Die Zentrale Aufsichtskommission (CTC) entscheidet über Einsätze von V-Personen, verdeckte Ermittlungen, Scheinkäufe, kontrollierte Lieferungen, Entgegennahme von vertraulichen Informationen, Zusagen an Kronzeugen, DNA-Reihenuntersuchungen etc. 2008 gehörten der Kommission elf Staatsanwälte und vier Polizeivertreter an. Personen von außerhalb des Fahndungsapparats gab es in der Kommission nicht.

Das Fehlen einer unabhängigen Kontrolle ist bei alltäglichen Fragen noch deutlicher sichtbar. Immer mehr Angelegenheiten, die ursprünglich vor den Strafrichter kamen, wurden ins Ordnungswidrigkeitenrecht transferiert und per Strafbefehl abgehandelt. Aufenthalts- und Stadionverbote, präventive Durchsuchungen, Verkehrsbußen – der Katalog der Verwaltungsmaßnahmen hat in den letzten Jahren stark zugenommen. In der ersten Instanz spielt der Richter bei diesen Verfahren keine Rolle mehr. Aufenthaltsverbote beispielsweise spricht die Polizei selbst aus. Betroffene können sich dagegen nur in der Gemeinde beschweren, die für die politische Führung der Regio-Polizei zuständig ist. Die Beschwerdekommision dieser Gemeinde prüft und beurteilt die Einsprüche. Ein unabhängiger Richter schaut sich die Angelegenheit nur an, wenn der Betroffene die Beschwerde weiterzieht – und das obwohl diese Maßnahme die Freiheit der Betroffenen erheblich einschränkt. Verweigert ein Bürger etwa die Mitwirkung an einer präventiven Durchsuchung, landet er in der Zelle, obwohl keine richterliche Entscheidung vorausgeht.

Der Staatsanwalt spielt zwar eine zentrale Rolle, wenn es um die Zulässigkeit solcher Durchsuchungen geht. Das Büro Jansen & Janssen hat jedoch festgestellt, dass Staatsanwälte keine einzige kritische Frage stellen, wenn es um solche Maßnahmen gegen unverdächtige Personen in einem bestimmten Stadtgebiet geht. Die Kontrollfunktion der Staatsanwaltschaft gegenüber dem Polizeiapparat scheitert schon an ihrer starken Arbeitsbelastung. Hinzu kommt jedoch, dass sie bei der Suche nach und Verfolgung von Verdächtigen von der Polizei abhängig ist.

Diese Abhängigkeit wird insbesondere sichtbar, wenn es um polizeiliche Todesschüsse geht. In diesen Fällen wird fast immer die Rijksrecherche eingeschaltet, weil sie dem Justizministerium untersteht, wäh-

rend die Polizei bisher dem für Inneres zugeordnet war. Diese organisatorische Trennung galt bisher als notwendig, weil die Rijksrecherche gegebenenfalls gegen Polizeibeamte ermitteln musste. Seit Oktober 2010 unterstehen jedoch beide dem Ministerium für Sicherheit und Justiz, wo auch die Staatsanwaltschaft angesiedelt ist. Untersuchungen der Rijksrecherche dauern zwar lange und sind sehr gründlich. Allerdings ist sie nicht nur abhängig von der Zuarbeit des jeweiligen Polizeikorps, sondern auch von der Staatsanwaltschaft, die bei gewaltsamen Übergriffen jedoch nur selten eine Strafuntersuchung eröffnet.

Die Rijksrecherche ermittelt auch bei Korruption, derzeit etwa in einem Fall von Schmiergeldzahlungen eines Pfeffersprayfabrikanten an Polizeibeamte. So wichtig ihre Tätigkeit ist, so bleibt doch festzuhalten, dass sie keine ständige Kontrolle ausübt, sondern erst auf den Plan tritt, wenn es um einen konkreten Fall des Fehlverhaltens eines Beamten geht.

Der Datenschutz

Zumindest theoretisch wird die Polizei auch vom Datenschutzkolleg (CBP) kontrolliert. So müssen die Polizeikorps z.B. vor der Einrichtung von Personendatenbanken seine Zustimmung einholen. So ersuchte beispielsweise die Regio-Polizei Groningen 2003 um die Zustimmung für eine neue Datenbank über „Dossiers inklusive Fotos und Beschreibungen von Personen, die nicht in strafbare Handlungen verwickelt sind, sich aber in Gebieten mit hoher Kriminalitätsbelastung bewegen.“² Das CBP gab ihr Placet. Als auch ein weiteres Korps aus Südholland den Aufbau einer solchen Datenbank ankündigte, gab es parlamentarische Anfragen. Ergebnis: Das CBP hatte weitere Untersuchungen nicht für notwendig erachtet, da die Einrichtung solcher Sammlungen die gesetzlichen Vorschriften erfülle. Dass die Rechtsgrundlagen schnell geschaffen werden, ist seit Jahr und Tag üblich. Das CBP rührt sich andererseits kaum, wenn die Polizei neue Datenbanken über Unverdächtige anlegt. Die Polizei muss zwar vorgängig um Zustimmung für neue Sammlungen ersuchen, aber das CBP startet von sich aus keine strukturellen Untersuchungen über die Einhaltung oder Überschreitung von Befugnissen. Auch der Datenaustausch mit Deutschland oder anderen EU-Staaten

² NRC Handelsblad v. 2.5.2007

entgleitet der Aufmerksamkeit des Kollegs, das hierfür an EU-Organe verweist. Tatsächlich beschränkt sich das Kolleg auf die Prüfung einzelner Verstöße gegen das Datenschutzgesetz.

Inspektionen und Wissenschaft

Auch die Inspektion öffentliche Ordnung und Sicherheit (IOOV), die ebenfalls dem Justizministerium untersteht, beschränkt sich auf Einzelfalluntersuchungen. Deren Ziel ist nicht primär die Kontrolle der Polizei, sondern die Prüfung der Qualität ihrer Ermittlungen und die Verwaltung beschlagnahmter Güter. So befasst sich die IOOV derzeit mit der Einziehung von Vermögen, die aus Straftaten resultieren. Ziel ist „die verbesserte Bekämpfung der organisierten Kriminalität“.³

Auf Einzelfragen beschränken sich auch die vielen Forschungsarbeiten im Sicherheitsbereich. Das Ministerium für Sicherheit und Justiz (WODC) verfügt über ein eigenes Forschungszentrum und beauftragt darüber hinaus auch diverse private Institute wie Beke, COT und Significant, die eine auffallend unkritische Haltung gegenüber der Polizei einnehmen und ihr in vielen Fällen nach dem Mund reden. Für die Evaluation der „erweiterten Identifikationspflicht“ befragte Significant im Jahre 2005 ausschließlich Polizeibeamte, die das Gesetz erwartungsgemäß prächtig fanden. Auch von den Universitäten kommen keine wirklich kritischen Untersuchungen über unverhältnismäßiges oder ungesetzliches polizeiliches Handeln. Kritische Wissenschaftler gibt es sehr wohl. Allerdings ist die Polizei solchen Leuten gegenüber sehr reserviert und ignoriert ihre Ergebnisse.

Beschwerdekommisionen und Ombudsmann

Die Polizei präsentierte sich schon immer als eine uneinnehmbare Festung. Die Tatsache, dass nun Polizei, Staatsanwaltschaft, Rijksrecherche, IOOV und das WODC unter das Dach des Justizministeriums gebracht wurden, befördert die unabhängige Kontrolle ganz und gar nicht. Wenn die Organisation der Verwaltung eine Kontrolle also eher behindert und auch das Strafverfahren nicht die notwendigen Garantien für eine Untersuchung polizeilichen Handelns bietet – was bleibt dann für den Bürger?

³ www.ioov.nl

Jedes Polizeikorps verfügt über eine unabhängige Beschwerdekommision, aber in der Praxis dauern Beschwerdeprozeduren sehr lange und enden für die Beschwerdeführer unbefriedigend. So mussten etwa einige Personen, die im November 2005 verhaftet und von der Polizei geschlagen worden waren, vier Jahre lang auf den Abschluss des Beschwerdeverfahrens warten. In mehreren Städten hatten damals Leute Transparente aus den Fenstern gehängt, nachdem Flüchtlinge beim Brand eines Gefängnisses gestorben waren. Der Amsterdamer Bürgermeister ordnete die Beschlagnahme der Transparente an, und die Polizei durchsuchte die Häuser. Bei der Beschwerde ging es nicht nur um die rechtliche Zulässigkeit, sondern generell um die Behandlung durch die Polizei und die Gemeindebehörden. 2009 gab ihnen die Kommission schließlich Recht; die öffentliche Aufmerksamkeit und damit die Wirkung der Beschwerde hatten sich jedoch in Rauch aufgelöst.

In einem anderen Fall ging es um eine Frau, die von der Polizei angehalten wurde, weil sie mit einem Fahrrad ohne Licht unterwegs war. Die Frau war auf dem Heimweg vom Krankenhaus und musste dringend ihre Medikamente einnehmen. Da sie keine Identitätspapiere bei sich trug, nahmen die Polizisten sie fest. Ihr Fahrrad, das sie an einem öffentlichen Ort zurücklassen musste, wurde prompt gestohlen. Ihrer Beschwerde wurde teilweise stattgegeben, allerdings musste sie anderthalb Jahre auf die Entscheidung der Kommission warten. Die Unsicherheit der Situation und die Tatsache, dass sie mit ihrer Beschwerde allein gegen die Aussagen mehrerer Polizisten stand, hatte eine stark einschüchternde Wirkung auf die Frau.

Beschwerden ziehen sich insbesondere deshalb so lange hin, weil die Polizei – statt schnell zu reagieren – das Verfahren verzögert. Weil man von Beschwerden nicht besonders begeistert ist, kontaktiert der leitende Beamte die betroffene Person in der Regel, um die Angelegenheit mit einem „Deal“ beizulegen. Die Idee hinter diesem Vorgehen ist, die Beschwerdekommision von einer Untersuchung des polizeilichen Verhaltens abzuhalten. Die meisten BürgerInnen sind von einem Anruf der Polizei überwältigt und ziehen ihre Beschwerde zurück.

Wenn es tatsächlich zu einer Untersuchung durch die Kommission kommt, wird dabei nicht in Rechnung gestellt, dass das nochmalige Durchleben der Konfrontation mit der Polizei für die Betroffenen mit viel Stress und Emotionen verbunden ist.

Wegen der langen Dauer der Verfahren und der unbefriedigenden Ergebnisse bleibt den meisten Betroffenen nur, sich an den Nationalen

Ombudsmann (NOM) zu wenden. Der befasst sich nicht nur mit Einzelbeschwerden, sondern untersucht zuweilen auch strukturelles Fehlverhalten der Polizei. So nahm der NOM u.a. die Festnahme großer Gruppen von Fußballfans in Arnhem und Den Bosch unter die Lupe und gab den Betroffenen recht. Nach wiederkehrenden Beschwerden von Demonstranten gegen die Polizei von Haaglanden erließ der NOM eine Empfehlung. Allerdings sind seine Entscheidungen nicht bindend und werden von der Polizei bestritten.

Nur eine Kontrollinstanz für den Polizeiapparat ist völlig unabhängig. Das sind die Kommissionen für die Aufsicht über die Polizeigewahrsamszellen. Der erste derartige Ausschuss wurde 1985 in Amsterdam eingesetzt. Anlass dafür war der Tod des Hausbesetzers Hans Kok in einer Zelle der damaligen Gemeendepolizei. Nach einem Brand in einer Polizeizelle 1991 folgte Haaglanden dem Amsterdamer Beispiel. „Als danach auch die Polizeiregion Brabant-Noord eine Aufsichtskommission einrichtete, erwogen das auch andere.“⁴ Heute verfügt jede Region über eine solche Kommission. In Amsterdam gehören ihr seit 2009 ein Psychologe, ein Strafrechtsdozent, ein Sekundarschullehrer, ein pensionierter Arzt, ein Kriminologie-Professor, ein Informatikspezialist und ein pensionierter Bewährungshelfer an. Die Kommission untersucht ausschließlich die Bedingungen in den Zellen der jeweiligen Polizeiwachen.

Fazit

Die meisten Inspektionsorgane haben nur eingeschränkte Zuständigkeiten oder reagieren nur auf Vorfälle. Wer aber kontrolliert die Polizei strukturell und mit langfristiger Perspektive? Wer gewährleistet, dass ihre Ausrichtung und Schwerpunktsetzung nicht auf Kosten der Rechte und Freiheiten der Bevölkerung geht? Wer sorgt dafür, dass die Probleme mit der Automatisierung oder der Beschaffung, die heute die Verstaatlichung der Polizei rechtfertigen sollen, in einem frühen Stadium erkannt und verhindert werden können? Jetzt, wo die Gemeinderäte – sicher in den mittleren und kleinen Gemeinden – ihre kontrollierende Rolle vollständig einbüßen werden, ist diese Frage aktueller denn je.

⁴ Tijdschrift voor de Politie v. 1.11.2005

Das Vertrauen wert?

Polizeikontrolle in Norwegen

von Liv Finstad¹

Vor gut fünf Jahren reformierte Norwegen sein System der Polizeikontrolle. Seitdem kann die Bevölkerung auf zwei Wegen Beschwerden einreichen: Eine formal unabhängige Spezialeinheit für Polizeiangelegenheiten ermittelt bei strafbaren Amtsdelikten; die lokalen Polizeibehörden sind für alle anderen Fälle zuständig. Auch wenn Norwegen damit wesentlich weiter ist als Deutschland, besteht Verbesserungsbedarf. Es gilt, die praktischen Abhängigkeiten und die kulturelle Nähe von Spezialeinheit und Polizei zu lösen sowie die Sichtung der Beschwerden zu harmonisieren.

Im Vergleich zu den Millionen Polizeihandlungen, die jedes Jahr getätigt werden, fallen Beschwerden gegen die Polizei kaum ins Gewicht. Allerdings müssen Probleme mit Polizeikriminalität oder polizeilichem Fehlverhalten nicht statistisch überwältigend sein, bevor eine Gesellschaft Mechanismen etabliert, um effektiv und rechtsstaatlich zu kontrollieren, wie die Polizei ihre Macht ausübt.

Das norwegische System der Polizeikontrolle wird in der Regel als „Zwei-Säulen-Modell“ beschrieben. Die am 1. Januar 2005 gegründete Spezialeinheit für Polizeiangelegenheiten (*Spesialenheten for politisaker*) hat den Auftrag, gegen Angehörige von Polizei und Staatsanwaltschaft bei Vorwürfen von Amtsdelikten zu ermitteln und zu entscheiden, ob Anklage erhoben werden soll. Die zweite „Säule“ ist das Verfahren für Beschwerden in Fällen nicht strafbarer Natur, das von der Polizei selbst geleitet wird. Personen, die meinen, von der Polizei oder VertreterInnen der Staatsanwaltschaft unangemessen behandelt worden zu sein, können direkt Beschwerde beim Polizeichef des jeweiligen Polizeibezirks einle-

¹ Übersetzung aus dem Englischen von Eric Töpfer

gen. Bei der Spezialeinheit gehen jährlich etwa 1.000 Beschwerden ein; bei der Polizei sind es etwa 500 bis 600.²

Das Zwei-Säulen-Modell

In den vergangenen 30 Jahren hat Norwegen eine Reihe von Methoden zur Kontrolle der Polizei ausprobiert. In den frühen 80er Jahren begann eine Diskussion um die Frage, ob eine unabhängige Institution zur Untersuchung von Fällen polizeilichen Fehlverhaltens eingerichtet werden sollte. Hintergrund war ein Komplex von Polizeigewalt in Bergen,³ angesichts dessen die Kritik daran, dass die Polizei in solchen Fällen gegen sich selbst ermittelte, nicht mehr überhört werden konnte. Im Ergebnis wurden 1988 die Sonderuntersuchungsstellen (*Særskilte Etterforskningsorganene* – SEFO) eingerichtet. Jede der zwölf lokalen SEFO-Einheiten setzte sich zusammen aus einem Richter, einem Rechtsanwalt und einem Polizisten. Die Kritik, dass die Polizei sich selbst kontrolliere, verstummte damit allerdings nicht. Daher gab die Hohe Staatsanwaltschaft im Jahr 2000 die Evaluation der Arbeit der SEFOs in Auftrag. Die folgende Untersuchung der sogenannten Rønneberg-Kommission kam zu dem Ergebnis, dass die Qualität der Arbeit der SEFOs im Großen und Ganzen zufrieden stellend war. Gleichwohl schlug sie eine Reihe von Änderungen vor: u.a. sollten die SEFOs mit Kompetenzen zur strafrechtlichen Verfolgung ausgestattet werden, sie sollten ihre Empfehlungen erläutern und in jedem zu untersuchendem Fall die Beschuldigten befragen.

2 Das norwegische Zwei-Säulen-Modell der Polizeikontrolle wurde 2008-2009 auf Initiative der norwegischen Regierung evaluiert. Die Autorin war Vorsitzende der Evaluierungskommission. Untersucht wurden im Rahmen der Evaluierung auch die polizeilichen Routinen und Praktiken bei Festnahmen und Inhaftierung sowie die Öffentlichkeitsarbeit der Spezialeinheit für Polizeiangelegenheit und der Polizeiführung. Der Kommission stand es allerdings nicht zu, bestimmte Ermittlungen oder Anklageentscheidungen der Spezialeinheit zu revidieren. Es ging um eine Untersuchung des Prozesses und nicht einzelner Entscheidungen. Weitere Details zum Mandat finden sich unter: www.spesialenheten.no/INFORMATION/Evaluationofthepoliceoversightmechanisms/tabid/6120/Default.aspx. Im Mai 2009 wurde der Bericht der Kommission veröffentlicht: *An Accountable Police. Openness, Control, and Learning* (NOU 2009:12). Eine englische Zusammenfassung des Abschlussberichtes findet sich unter: www.spesialenheten.no/INFORMATION/NOU200912Summary/tabid/6200/Default.aspx.

3 siehe hierzu: A. Bratholm: Polizeigewalt in Bergen. „Unendliche Geschichte“ – eine norwegische Version, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77* (1/2004), S. 77-84

Bei der Reform des Systems ging das norwegische Parlament aber einen Schritt weiter. Am 5. März 2004 verabschiedete es ein Gesetz zur Schaffung der Spezialeinheit für Polizeianglegenheiten als neuer, zentraler nationaler Agentur zur Ermittlung und Verfolgung von Amtsdelikten bei Polizei und Staatsanwaltschaft. Die Spezialeinheit ist eine eigenständige Einrichtung, die organisatorisch getrennt ist von Polizei und polizeilicher Staatsanwaltschaft und verwaltungstechnisch dem Justizministerium untersteht. Rechenschaftspflichtig ist die Einheit nur gegenüber dem Generaldirektor für Öffentliche Anklagen (*Riksadvokat*), der Leiter der gesamten norwegischen Staatsanwaltschaft ist.⁴ Der Generaldirektor ist zuständig für Beschwerden über die Einheit und kann die Aufnahme, Durchführung und Beendigung von Ermittlungen veranlassen. Er selbst ist nur dem königlichen Staatsrat (*Statsråd*), also dem Regierungskabinett als Kollektiv, gegenüber verantwortlich. Das Personal der Spezialeinheit besteht aus 30 Festangestellten und elf freien MitarbeiterInnen (zehn JuristInnen und ein Psychologe). Verwaltungssitz der Spezialeinheit ist Hamar, eine Stadt mit 30.000 EinwohnerInnen etwa 130 Kilometer und zwei Stunden Autofahrt nördlich von Oslo. Gegliedert ist die Einheit in drei Ermittlungsabteilungen mit Sitz in Hamar bzw. in Bergen und Trondheim. Sie sind zuständig für den Osten, bzw. den Westen und Norden des Landes – insgesamt für ein Gebiet von der Fläche Deutschlands mit 27 regionalen Polizeibezirken, etwa 8.000 PolizeibeamtInnen und weiteren 5.000 Angestellten im Polizeidienst.

Voraussetzung für die Gründung der Spezialeinheit war die gleichzeitige Einrichtung eines separaten Systems für die Bearbeitung von Beschwerden über nicht strafbares polizeiliches Fehlverhalten. Hintergrund war das Ergebnis der Untersuchung durch die Rønneberg-Kommission, dass etwa 30 Prozent der SEFO-Fälle Vorfälle betraf, die

4 Während das Nationale Polizeidirektorat Norwegens dem Justizministerium untersteht, ist der Generaldirektor für Öffentliche Anklagen als Leiter der norwegischen Staatsanwaltschaft für die Strafverfolgung zuständig. Die unterste Ebene der Staatsanwaltschaft (*Politiadvokatene*) gehört praktisch zur Managementebene der lokalen Polizei und ist somit Teil des Polizeiapparates. Sie ist verantwortlich für die Verfolgung von Alltagskriminalität, wohingegen schwere Delikte von der Hohen Staatsanwaltschaft (*Den Høyere Påtalemyndighet*), d.h. den Öffentlichen Anklägern (*Statsadvokatene*) oder den Direktoren für Öffentliche Anklagen (*Riksadvokaten*), verfolgt werden. Der Öffentliche Ankläger einer Region führt die Aufsicht über die polizeiliche Strafverfolgung im jeweiligen regionalen Polizeibezirk. [Anmerkung des Übersetzers]

zwar kritikwürdig, aber nicht strafbar waren. Entsprechend wurde als „zweite Säule“ für Beschwerden das System zur Verfolgung von nicht strafrechtlich relevantem Fehlverhalten im Januar 2006 in Kraft gesetzt. Während beim Gründungsakt der Spezialeinheit für Polizeiangelegenheiten durch das Parlament deren Unabhängigkeit, Effektivität und die Qualität ihrer Arbeit im Vordergrund stand, wurde für die „zweite Säule“ des Beschwerdesystems eine gänzlich andere Lösung gewählt: Beschwerden sind von der Leitung der Polizeibehörde zu bearbeiten, der Beschuldigte angehören. Das gesetzgeberische Leitmotiv war hier also nicht die Unabhängigkeit der Beschwerdeprüfung, sondern ihre einheitliche und gründliche Bearbeitung.

Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Spezialeinheit und der Polizei führt dazu, dass die Einheit in allen Fällen potenzieller Amtsdelikte ermitteln und Entscheidung über eine Anklageerhebung treffen soll, während die Polizei selbst nur für Fälle von ausschließlich disziplinarrechtlicher Relevanz zuständig ist. Um die Zusammenarbeit zwischen den beiden Bereichen zu stärken, hatte das Parlament entschieden, dass die Spezialeinheit ihre Bewertung von Fällen mit der „Bitte um administrative Beurteilung“ an die verantwortlichen Polizeichefs weiterleiten kann. Dabei geht es insbesondere um Fälle, bei denen die Einheit nach ihren Ermittlungen zu dem Schluss gelangt, dass zwar keine Straftat vorlag und der Fall abgeschlossen werden kann, aber dennoch ein Fehlverhalten zu tadeln ist. Damit wird der Einheit eine besondere Rolle dabei zugewiesen, die Polizei auf Missstände aufmerksam zu machen und Lernprozesse anzustoßen.

Neuer Anlass zur Kritik

Allerdings dauerte es nicht lange, bis Kritiker wieder kraftvoll ihre Stimme erhoben und auch der neuen Spezialeinheit einen Mangel an Unabhängigkeit gegenüber der Polizei vorwarfen. Im März 2008 ernannte die Regierung deshalb eine Kommission, um das System der Polizeikontrolle erneut zu evaluieren.⁵ Wichtigster Auslöser für den Auftrag

5 Die Methoden der Evaluation waren vielfältig und umfassten die Auswertung schriftlicher und mündlicher Quellen sowie weitere empirische Untersuchungen. Die Kommission stützte sich auf Erfahrungen und Einschätzungen zahlreicher Stimmen von innerhalb und außerhalb der Polizei, von denen wohl jene der Norwegischen Polizeigewerkschaft und jene der Organisation gegen Öffentliche Diskriminierung am gegensätzlichs-

zur Evaluation so kurz nach der Reform war zweifellos der Tod von Eugene Ejike Obiora.

Obiora, geboren in Nigeria, war ein norwegischer Bürger, der zum Zeitpunkt seines Todes seit mehr als 20 Jahren im Land lebte. Am 7. September 2006 suchte er das Sozialamt von Trondheim auf, um Widerspruch gegen die Ablehnung seines Sozialhilfeantrages einzulegen. Mitarbeiter des Amtes fühlten sich von ihm bedroht und riefen die Polizei. Nach einem „Handgemenge“ mit vier Polizisten wurde Obiora zu Boden gedrückt und mit Handschellen gefesselt. Während seiner Verhaftung bekam er Atembeschwerden, verlor das Bewusstsein und wurde, immer noch gefesselt, in einem Polizeiwagen ins Krankenhaus gebracht. Nachdem mehrere Wiederbelebungsversuche ohne Erfolg blieben, wurde Obiora für tot erklärt. Der Fall sorgte von Beginn an für hohe Aufmerksamkeit und provozierte umgehend öffentlichen Protest. Augenzeugen kritisierten das polizeiliche Vorgehen, und einige, die befragt wurden, deuteten den Fall als Resultat polizeilichen Rassismus. Der Fall Obiora wurde von der Spezialeinheit für Polizeianglegenheiten intensiv untersucht. Letztlich kam sie aber zu dem Schluss, dass keiner der involvierten Polizeibeamten sich strafbar gemacht habe. Scharfe Kritik äußerte die Einheit allerdings am mangelhaften Wissen der Polizei über die Gefährlichkeit bestimmter Festnahmetechniken, wie den gegen Obiora angewendeten Würgegriff und seine Fixierung durch Druck auf den Bauch. Der Generaldirektor für Öffentliche Anklagen verteidigte die Entscheidung.⁶ Aber für viele Kritiker illustrierte der Fall den Mangel an

ten waren. Im Rahmen der Evaluation wurde eine quantitative und qualitative Analyse einer repräsentativen Auswahl von 194 Fällen der Spezialeinheit sowie von 218 Fällen, die vom System für Polizeibeswerden in nicht strafbaren Angelegenheiten bearbeitet worden waren, durchgeführt. Zur Untersuchung von Festnahmen und Inhaftierungen analysierte die Kommission Fälle aus beiden Beschwerdebereichen und stützte sich zudem auf Berichte von Gremien zur Aufsicht von Gefängnissen und von internationalen Agenturen, die Inspektionen in Norwegen unternommen hatten. Ein Teilprojekt befasste sich mit der Frage, wie die Polizei mit Fällen verfährt, die ihr von der Spezialeinheit zur Prüfung zugeleitet werden. Ein anderes Teilprojekt untersuchte die Öffentlichkeitsarbeit von Spezialeinheit und Polizei im Rahmen einer Medienanalyse, die sich darauf konzentrierte, über welche Fälle und Probleme und wie in den Medien berichtet wurde, wenn es um das Beschwerdesystem ging. Dabei spielte die Medienberichterstattung zum Fall Obiora eine zentrale Rolle.

⁶ Die Angehörigen von Obiora legten Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein. Diese wurde am 21. Juni 2011 zurückgewiesen. Das Gericht sah keinen Anlass, die Entscheidung des Büros in Frage zu stellen: www.lovdata.no/cgi-wif/emdles?avg/emd/emd-2008-031151.html

Unabhängigkeit der Spezialeinheit gegenüber der Polizei und vertiefte die Vertrauenskrise.

Vertrauen in die Polizeikontrolle?

Wenig ist darüber bekannt, was die norwegische Öffentlichkeit über die Arbeit der Spezialeinheit für Polizeianglegenheiten weiß und welches Vertrauen sie den Institutionen der Polizeikontrolle entgegenbringt. Eine Umfrage der Kommission zur Evaluierung des Systems der Polizeikontrolle zeigte, dass 90 Prozent der Befragten Beschwerde einreichen würden, wenn sie der Meinung wären, dass ihnen Unrecht widerfahren sei. Allerdings glaubten nur 50 Prozent, dass eine solche Beschwerde Aussicht auf Erfolg habe – ein deutliches Signal für die Krise des Vertrauens in die Kontrollierbarkeit der Polizei.

Der Auftrag der Kommission bestand in der Untersuchung des öffentlichen Vertrauens in das System polizeilicher Kontrolle. Die Grundlage eines solchen Vertrauens sind nicht nur Gesetze und institutionalisierte Verfahren, die (Rechts-)Sicherheit schaffen sollen, sondern auch wie Medien die Arbeit dieser Institutionen darstellen und über bestimmte Vorfälle berichten. Insbesondere die mediale Berichterstattung kann das öffentliche Vertrauen stärker beeinflussen als das tatsächliche Funktionieren des Kontrollmechanismus. Während es Zeit braucht, Vertrauen aufzubauen, kann es leicht in wenigen Augenblicken zerstört werden. Offensichtlich ist, dass ein falscher Umgang mit herausragenden Vorfällen zu einer Erosion von Vertrauen führen kann. Ein gutes System sollte in der Lage sein, einen solchen falschen Umgang zu minimieren oder vollständig zu verhindern. Daher orientierte sich die Kommission nicht nur an den gesetzlich vorgeschriebenen Grundlagen für die Arbeit der Spezialeinheit – Unabhängigkeit, Effektivität, Qualität und Gründlichkeit –, sondern auch an Prinzipien, die im Rahmen internationaler Menschenrechtsarbeit in jüngerer Zeit zum Thema Polizeikontrolle entwickelt worden waren. Besonderer Bezugspunkt der Evaluation waren dabei die Prinzipien für eine unabhängige und effektive Prüfung von Beschwerden gegen die Polizei, die der Menschenrechtskommissar des Europarates im März 2009 veröffentlicht hatte: Unabhängigkeit, Angemessenheit, Unverzüglichkeit, Transpa-

renz und die Beteiligung der Opfer.⁷ Gemessen an diesen Prinzipien enthüllte die Untersuchung deutliche Schwächen des norwegischen Zwei-Säulen-Modells.

Schwächen der Spezialeinheit

Die Arbeit der Spezialeinheit, so das zentrale Ergebnis der Evaluation, entspricht in weitaus stärkerem Maße nationalen und internationalen Standards als die polizeiliche Selbstkontrolle bei Beschwerden nicht strafrechtlicher Natur. Gemessen an den Evaluationskriterien scheint Vertrauen in die Arbeit der Spezialeinheit gerechtfertigt. Sie ist organisatorisch und in der praktischen Bearbeitung der Fälle eine kompetente und professionelle Einrichtung. Eine Achillesferse ist allerdings ihre Personalknappheit. So mangelt es ihr an Ressourcen, um gleichzeitig Ausnahmefälle und „Alltägliches“, wie z.B. Beschwerden, deren Anlass bereits einige Zeit zurückliegt, zufrieden stellend zu bearbeiten. Im Jahr 2010 dauerte die durchschnittliche Bearbeitung einer Beschwerde etwa sechs Monate. Die grundsätzlichere Frage ist allerdings, wie unabhängig die Spezialeinheit von der Polizei ist.

Eine solche Unabhängigkeit hat verschiedene Aspekte: Strukturelle und rechtliche Eigenständigkeit bedeutet gegenüber der Polizei organisatorisch unabhängig zu sein. Symbolische Unabhängigkeit manifestiert sich in einem eigenen Logo, einer eigenen Website, der eigenständigen Darstellung in den Medien und einer aktiven Propagierung der Unabhängigkeit. All diese Kriterien der Unabhängigkeit erfüllt die Spezialeinheit. Problematischer wird es, wenn es um die praktische und kulturelle Unabhängigkeit der Einheit geht. Während sich praktische Unabhängigkeit daran zeigt, wie selbständig z.B. forensisch ermittelt werden kann, misst sich kulturelle Unabhängigkeit an Ausbildung und beruflichem Hintergrund des Personals. Wenn z.B. viele Angestellte der Spezialeinheit von der Polizei kommen, besteht die Gefahr kultureller Abhängigkeit. Außerdem drohen öffentliche Zweifel an der Unparteilichkeit der Kontrolleure gegenüber der Polizei. Andererseits ist die Spezialeinheit stark abhängig von der Expertise erfahrener Ermittler und Ankläger, wenn sie rechtsstaatlich arbeiten will. Damit bewegt sie sich in einem deutlichen Spannungsfeld, da sie nicht nur auf das Vertrauen der Öff-

7 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=CommDH&BackColorInternet=FE65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

fentlichkeit angewiesen ist, sondern auch auf das polizeilicher Ermittler und Ankläger, deren Expertise sie anwirbt.

Obwohl sich in vielen Ländern formal unabhängige Systeme zur Kontrolle der Polizei herausgebildet haben, scheint sich niemand daran zu stören, dass kompetente Ermittlungsagenturen eine beträchtliche Anzahl von Angestellten mit polizeilichem Hintergrund haben müssen. Notwendig ist es aber, dass das Personal sich der Interessenskonflikte, die sich daraus ergeben können, sehr bewusst ist. Bei der norwegischen Spezialeinheit ist dies der Fall. Man ist darauf bedacht, auch Personal zu gewinnen, das länger nicht für die Polizei gearbeitet hat, und bei neuen Ermittlungen mögliche Befangenheiten zu prüfen. Eine vollständige praktische Unabhängigkeit scheint allerdings unrealistisch. Die Einheit wird auf externe Ermittlungsexpertise nicht verzichten können und muss daher Polizeipersonal unter ihrer Aufsicht beschäftigen.

Das grundsätzliche Dilemma besteht zwischen der formalen Unabhängigkeit auf der einen Seite und den zahlreichen kleinen Herausforderungen auf der anderen Seite, bei denen die Einheit abhängig ist von kurzfristigen praktischen Hilfeleistungen durch die Polizei und die langfristige Expertise von eigenem polizeilich sozialisiertem Personal. Aus den praktischen und pragmatischen Lösungen, die gefunden wurden, ergibt sich in der Summe das Risiko, dass die Spezialeinheit weniger unabhängig scheint, als sie sein und wahrgenommen werden sollte. Zu stärken wäre daher die Unabhängigkeit der Einheit, indem neu einzustellende Ermittler, die direkt von der Polizei kommen, vorab eine dreimonatige bezahlte „Quarantänezeit“ durchlaufen, während der sie in externen Organisationen oder Unternehmen arbeiten, deren Tätigkeiten für ihre zukünftige Tätigkeit relevant ist. Geprüft werden sollten auch Möglichkeiten einer Kooperation mit den unabhängigen Instanzen zur Polizeikontrolle in skandinavischen Nachbarstaaten und die stärkere Einbeziehung von Juristen auf Honorarbasis. Abhilfe schaffen könnte nicht zuletzt die Rekrutierung von mehr Personal, das keinen juristischen oder polizeilichen Hintergrund hat. So ließen sich die analytischen Kapazitäten der Einheit verbreitern und die Beziehungen zur Öffentlichkeit verbessern.

Filter der polizeilichen Selbstkontrolle

Während sich die Spezialeinheit für Polizeiangelegenheiten trotz aller Schwierigkeiten und Kritik zu einer professionellen und vertrauens-

würdigen Institution entwickelt hat, sind in der zweiten Säule des Beschwerdesystems dringend Verbesserungen notwendig. Auch wenn es dort zahlreiche Beispiele einer zufrieden stellenden Bearbeitung von Beschwerden gibt, ist es entscheidend, dass das System der Fallbearbeitung harmonisiert und qualitativ verbessert wird. Das System ist der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbekannt und selbst polizeiintern wenig präsent. Lehren, die auf nationaler Ebene gezogen wurden, finden ihren Weg nicht an die Basis, und es wird verkannt, dass Beschwerden kein „feindlicher Akt“ sind, sondern auch wichtiger Impulsgeber für Organisationslernen und polizeiinterne Reformen sein können.

In beiden Säulen des Beschwerdewesens dominieren Fälle, die von der Bevölkerung angezeigt werden. Nur selten zeigen PolizistInnen PolizistInnen an. Von einfachen BürgerInnen kann allerdings kaum erwartet werden, eine qualifizierte Unterscheidung zu treffen, unter welchen Umständen ein Polizeiakt potenziell eine Straftat darstellt – und somit ein Fall für die Spezialeinheit ist – und wann es sich nur um einen Verstoß gegen gute Sitten oder Dienstvorschriften handelt. Daher gehen viele Beschwerden zuerst bei der Polizei ein, die diese dann nicht selten zur Untersuchung an die Spezialeinheit weiterleitet. Knapp die Hälfte aller Fälle, die bei der Einheit eingehen, wurde auf diesem Wege von der Polizei als „prüfendem Briefkasten“ vorsortiert. Wie die Untersuchung der Evaluierungskommission gezeigt hat, besteht innerhalb des Polizeiapparates eine gewisse Sorge, des Abschirmens der Polizei verdächtigt zu werden, so dass die Schwelle recht niedrig ist, Fälle an die Einheit in Hamar weiterzuleiten. Im Ergebnis dieser polizeilichen Praxis und aufgrund des „bunten Straußes“ von Eingaben durch die Bevölkerung handelt es sich nur bei einem geringen Teil der Beschwerden, die von der Spezialeinheit bearbeitet werden, um strafrechtlich relevante Fälle. 90 Prozent der Beschwerden, die bei der Einheit eingehen, werden abgelehnt. Zweifellos hat die hohe Ablehnungsrate ihre Ursache darin, dass Recht und Gesetz die Latte für die Entscheidung, ob eine Handlung einen kriminellen Akt darstellt, hoch legen. Schließlich muss die Spezialeinheit die gleichen rechtlichen Standards anlegen wie das Rechtssystem insgesamt und kann einen Vorfall nur dann verfolgen, wenn die Beweise stark genug sind.

Ausblick

Die entscheidende Schwäche des Zusammenspiels zwischen den beiden Säulen der Beschwerdesystems liegt darin, dass gegenwärtig die Gefahr besteht, dass die Spezialeinheit nicht auf mögliche Straftaten aufmerksam wird. Während der Evaluation wurden in den Archiven der polizeilichen Beschwerdebearbeitung mehrere Fälle entdeckt, die eindeutig ein Fall für die Spezialeinheit gewesen wären. Wichtig ist daher die unabhängige Sichtung und Filterung eingehender Beschwerden, bei der geprüft werden kann, ob es sich um eine Angelegenheit für die Spezialeinheit oder für die polizeiinterne Prüfung handelt.

Die Evaluierungskommission empfahl daher, die Spezialeinheit zu einer solchen Sichtungs- und Filterstelle auszubauen, die alle Beschwerden gegen die Polizei entgegennimmt, registriert, prüft und entscheidet, in wessen Kompetenz ein Fall fällt. Eine solche Lösung würde die Unabhängigkeit der Polizeikontrolle deutlich verbessern und die Polizei stärker als bisher zur Verantwortung ziehen.

Aktionismus statt Aufklärung

Der neue staatliche „Kampf gegen Rechts“

von Heiner Busch

Die Ämter für Verfassungsschutz hatten maßgeblichen Anteil daran, dass das „Terror-Trio“, das sich selbst „Nationalsozialistischer Untergrund“ nannte, 1998 abtauchen konnte und bis zum November 2011 unentdeckt blieb. Für ihr Versagen werden sie nun mit dem Ausbau ihrer Macht belohnt.

Neun Gewerbetreibende türkischer bzw. griechischer Herkunft, die zwischen 2000 und 2006 regelrecht hingerichtet wurden; eine getötete Polizistin und ihr Kollege, der bei dem Anschlag in Heilbronn 2007 nur knapp mit dem Leben davon kam; zwei Bombenanschläge 2001 und 2004 in Köln mit vielen Verletzten; vierzehn Überfälle auf Banken und Sparkassen – das ist die Bilanz der Straftaten des „Nationalsozialistischen Untergrunds“, die sich seit dem 4. November, seit dem Tod von Uwe Mundlos und Uwe Böhnhardt in ihrem Wohnmobil in Eisenach und seit dem von Beate Zschäpe gelegten Brand in der gemeinsamen Wohnung in Zwickau herauskristallisiert hat.

„Dieser Vorgang ist objektiv betrachtet eine Niederlage für die Sicherheitsbehörden“, erklärte Heinz Fromm, der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), am 21. November 2011 vor dem Innenausschuss des Bundestages. Er empfinde das auch persönlich so. Es lohne sich darüber „nachzugrübeln und nachzudenken“. Und weiter: „Wir haben allen Anlass sozusagen in uns zu gehen und sehr schnell – sehr schnell – etwas zu tun, damit sich etwas verbessert. Das geht auch. Der Minister hat einige Dinge angesprochen ...“¹

Wie schafft man es, innerhalb eines einzigen Satzes vom „Nachgrübeln“ und „In-sich-gehen“ in hektischen politischen Aktionismus zu

¹ BT-Innenausschuss, 58. Sitzung v. 21.11.2011

verfallen? Die deutschen „Sicherheitsbehörden“ und „Sicherheitspolitiker“ machen es derzeit vor. Seit Anfang November warten die Medien tagtäglich mit neuen Details und Vermutungen über das „Trio“ auf, über das Netzwerk von Neonazis, das die drei umgab, darüber wie sie trotz intensiver „Beobachtung“ durch den Verfassungsschutz 1998 verschwinden konnten, und warum die Fahndung nach ihnen ergebnislos verlief. Bis zu fünfhundert Polizisten aus dem Bundeskriminalamt (BKA) und den Ländern sind derzeit mit den Ermittlungen befasst. Die strafrechtliche Aufklärung ist noch längst nicht abgeschlossen und die politische, die sich vor allem die Rolle besagter Behörden vornehmen müsste, hat noch gar nicht richtig angefangen. In Thüringen hat eben erst eine Kommission unter dem ehemaligen Bundesrichter Gerhard Schäfer ihre Arbeit aufgenommen und wird erst in einigen Monaten ihren Bericht vorlegen, der – so ist zu befürchten – nur zum Teil der Öffentlichkeit zugänglich sein wird. Auf Bundesebene wird noch gestritten, ob es denn nun einen Untersuchungsausschuss geben oder ob das geheim tagende Parlamentarische Kontrollgremium einen Sonderermittler hinzuziehen soll.

Dennoch präsentierte Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich am 21. November vor dem Innenausschuss eine ganze Serie von Maßnahmen, die er möglichst schnell über die Bühne bringen will. Sie reichen von der Zentralisierung der Arbeit der Verfassungsschützer über die Verlängerung von Datenspeicherfristen bis hin zum Aufbau eines „Gemeinsamen Abwehrzentrums Rechts“ und einer „Verbunddatei“, an denen Polizeien und Geheimdienste aus Bund und Ländern beteiligt werden sollen. Nachdem (leider nicht nur) die etablierten Parteien und die Landesinnenminister sich weitgehend einig sind, dass sie einen neuen Anlauf für ein NPD-Verbot nehmen wollen, scheint auch Friedrich seine anfänglichen Bedenken aufzugeben. Eine generelle „Abschaltung“ von V-Leuten hingegen kommt weder für die zuständigen Politiker noch die Chefs der Geheimdienste in Frage.

Dunkelmänner als Lichtgestalten?

Dass der Verfassungsschutz V-Leute – „Quellen“ – brauche, sei gar keine Frage, erklärte der Präsident des Thüringer Landesamtes (LfV), Thomas Sippel, vor dem Innenausschuss. „Er braucht qualitativ gute Quellen, um diese Szene überhaupt penetrieren zu können und Ermittlungsansätze zu finden.“ Das ist die Version, die die Ämter seit Jahrzehnten zum Besten geben – trotz der vielen Skandale, die ihre „Quellen“ (nicht

nur, aber) insbesondere aus der rechten Szene produzieren. Denn sie haben dem Inlandsgeheimdienst nicht nur Zugang zu Informationen von zweifelhafter Qualität eröffnet, sie blieben in aller Regel ihrem rassistischen Gedankengut und ihren Organisationen treu. Die Verfassungsschützer sahen aus Gründen des Quellenschutzes oft genug über Straftaten ihrer Schützlinge hinweg. Das gilt nicht nur für Thüringen, wo Sippels Amtsvorgänger Helmut Roewer in den 90er Jahren bis zu 800 000 DM jährlich in V-Mann-Honorare investierte.² Entsprechende Fälle sind aus den westlichen Bundesländern schon seit den 70er Jahren belegt.³

Nur mit Kopfschütteln jedoch kann man Sippels Auffassung quittieren, dass sich gerade im Falle des Trios Mundlos, Böhnhardt und Zschäpe die Wichtigkeit und die positive Rolle der „Quellen“ gezeigt habe. Seit Mitte der 90er Jahre hatte das Thüringer LfV die drei unter Beobachtung. Von 1995 datiert der Eintrag über sie im Nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS) des Verfassungsschutzes. Das „Trio“ bildete mit einigen anderen Neonazis die Jenaer Sektion des „Thüringer Heimatschutzes“ (THS), in dem das LfV laut Sippel „eine Quelle an exponierter Stelle“ hatte. Es handelt sich um den ebenfalls aus Jena stammenden Tino Brandt, alias Otto, der in der Tat die Führungsfigur des THS war und es danach zum stellvertretenden NPD-Landesvorsitzenden brachte. Von 1994 bis zu seiner Enttarnung 2001 stand der Neonazi in Diensten des LfV und soll dafür insgesamt rund 200 000 DM kassiert haben, die er nach eigenen Angaben in den Aufbau des THS investierte. „Otto“ hat praktisch die gesamte „Karriere“ des Trios bis zu seinem Abtauchen Anfang 1998 aus nächster Nähe verfolgt, hatte aber offensichtlich auch danach mit ihnen Kontakt. Wie Andreas Förster mehrfach in der Berliner Zeitung berichtet hat, habe sich Brandt bis ins Jahr 2000 mehrmals mit den Untergetauchten getroffen und davon auch seinem V-Mann-Führer im LfV berichtet.⁴

LfV-Chef Sippel brüstet sich damit, dass sein Amt auch „zum Aufspüren des Unterschlupfs des Trios“ V-Leute eingesetzt habe. Die lieferten aber nicht nur zutreffende Hinweise auf einen Aufenthaltsort in Sachsen, sondern lenkten sowohl das LfV selbst, als auch die Zielfahnder der Polizei auf falsche Fährten. „Mal hieß es, das Trio setzte sich

2 Berliner Zeitung v. 14.11.2011

3 siehe u.a. Scheub, U.; Becker, W.: Verfassungsschutz in der Neonazi-Szene, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 17 (1/1984), S. 57-65

4 Berliner Zeitung u.a. v. 15.11.2011

nach Südafrika ab, ... dann hieß es, sie seien auf Kreta tot aufgefunden worden“, so Sippel. Auch von Ungarn sei die Rede gewesen, berichtete BKA-Präsident Jörg Ziercke. Das alles seien „möglicherweise bewusst fehlgeleitete Informationen“ gewesen, Aber auch die richtigen führten zu keinem Ergebnis.

Die vielen „Pannen“, die sich in diesem Fallkomplex Stück um Stück offenbaren, sind nach Ansicht der Sicherheitsbehörden und -politiker vor allem darauf zurückzuführen, dass wichtige Daten wegen der gesetzlichen Fristen zu früh gelöscht wurden und dass die Übermittlung und Koordinierung zwischen den zwischen den Verfassungsschutzämtern selbst und zur Polizei nicht funktioniert habe. Die Antwort müsse deshalb eine längere Speicherdauer und eine verbesserte „Sicherheitsarchitektur“ sein. Die Rezepte orientieren sich dabei im Wesentlichen an dem, was zuvor gegen den „Islamismus“ und den „islamistischen Terrorismus“ vorexerziert wurde.

Speicherungsfristen verlängern?

Dass bei so viel Handlungsbereitschaft vergessen wird, was ohnehin bereits in den Gesetzen steht, zeigt sich bei der Debatte um die Löschungsfristen sehr deutlich. Das Bundesverfassungsschutzgesetz sieht in der Tat eine Regellöschung nach zehn Jahren vor. Bereits nach fünf Jahren Speicherung soll geprüft werden, ob die Daten noch erforderlich sind. Mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz vom Januar 2002 war für den „Ausländerextremismus“ und die „Bestrebungen gegen den Gedanken der Völkerverständigung und das friedliche Zusammenleben der Völker“ – sprich: Islamismus – eine Speicherdauer von fünfzehn Jahren eingeführt worden.

Glaubt man Friedrich und Co. muss dies nun auch für den Rechtsextremismus passieren, damit die Daten aus den späten 90er Jahren nicht verloren gehen. Im Falle Holger Gerlach, der mittlerweile als Helfer des Trios beschuldigt ist und verhaftet wurde, ist das schon geschehen. „Gerlach wurde von den Verfassungsschutzbehörden zum Zeitpunkt der Abfrage am 11. November dieses Jahres nicht als Extremist in den elektronischen Dateien geführt.“ Das sagte Hans-Werner Wargel, Präsident des niedersächsischen LfV in der Innenausschusssitzung vom 21. November. Über Gerlach gibt es heute also weder einen NADIS-Eintrag noch einen in den Amtsdateien des LfV. Erst durch die mühsame Suche seiner Mitarbeiter in den nicht-personenbezogenen Sachakten, so Wargel, habe

Gerlachs Datenkarriere beim LfV Niedersachsen rekonstruiert werden können.

Demnach ist der Mann erstmals 1999 bei der Hochzeitsfeier von Thorsten Heise, einer zentralen Figur der verbotenen FAP, in Erscheinung getreten und bei dieser Gelegenheit auch in den elektronischen Dateien erfasst worden. Bis 2004 tauchte Gerlach immer wieder auf Neonazi-Demos und -konzerten, bei Auseinandersetzungen mit der Polizei u.ä. auf.

Dass er aus den elektronischen Dateien gelöscht wurde, hat aber nichts mit dem Gesetz zu tun. Denn die Lösungsfristen beginnen nicht ab dem ersten, sondern jeweils ab „dem Zeitpunkt der letzten gespeicherten relevanten Information“ zu laufen. Im Falle Gerlach hieße das, dass eine Löschung frühestens 2014 bevorstanden hätte.

Dass die Verfassungsschützer in anderen Fällen die Bestimmungen sehr wohl zu handhaben wissen, haben sie oft genug demonstriert. Zum Beispiel im Falle des Publizisten, Juristen und zeitweiligen Präsidenten der Liga für Menschenrechte, Rolf Gössner, dessen Eintrag in NADIS („linksextremistisch beeinflusst“) über Jahrzehnte hinweg erhalten blieb, schlicht und einfach deswegen, weil mit jedem von ihm publizierten und vom Verfassungsschutz zu den Akten genommenen Aufsatz oder Buch die Frist erneut zu laufen begann.

Bleibt zu ergänzen, dass eine längere Speicherdauer in § 12 des Gesetzes nicht nur die rechten „Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ (fdGO), sondern natürlich auch die linken betreffen würde.

Wolkenkratzer in Schnellbauweise

Debatten über eine „neue Sicherheitsarchitektur“ hat es seit dem 11. September 2001 am laufenden Band gegeben. Insgesamt ging es dabei um eine Stärkung der zentralen polizeilichen und geheimdienstlichen Institutionen und eine noch engere Zusammenarbeit von Polizei, Zoll, Diensten und sogar dem Militär. Schon die 1990 verabschiedeten Geheimdienstgesetze sahen umfassende Vorschriften hinsichtlich der Übermittlung von Daten zwischen Polizei und Diensten vor. Das Trennungsgebot zwischen der mit exekutiven Befugnissen ausgestatteten Polizei und den geheimen Diensten wird längst nur noch als Aufforderung verstanden, über die organisatorische Trennung hinweg umso fester zusammenzuarbeiten. Dass dabei die Frage der Kontrolle und Kon-

trollierbarkeit keine Rolle spielte, und erst recht nicht die Tatsache, dass geheime Dienste immer einen Fremdkörper in einer Demokratie darstellen – das ist schon fast selbstverständlich. In Sachen „Rechtsextremismus“ und „Rechtsterrorismus“ wiederholen sich nun sowohl die Debatten als auch die Lösungen, die bereits in Sachen „internationaler Terrorismus“ vorexerziert wurden.

Friedrichs Vorschläge beziehen sich zum einen auf den Verfassungsschutz selbst. Bereits entschieden hat der Bundesinnenminister erstens, dass das BfV wieder eine eigenständige Abteilung Rechtsextremismus erhält, „um sich dort mit diesem Thema intensiv zu beschäftigen.“ Im Zuge der Konzentration auf den „Islamismus und islamistischen Terrorismus“ hatte das BfV in den Nullerjahren seine Abteilungen „Rechts-“ und „Linksextremismus“ zusammengelegt. Ob mit der eigenständigen Abteilung auch ein Zuwachs an Personal verbunden ist, und was das für den „Linksextremismus“ bedeutet, der damit ebenfalls eine eigenständige Abteilung erhält – zu diesen Fragen äußert man sich nicht.

Zweitens soll die Konferenz der Innenminister des Bundes und der Länder (IMK) eine Änderung der „Koordinierungsrichtlinie“ beschließen. Das BfV soll dadurch – wie Friedrich vor dem Innenausschuss sagte – „auch eine klare Federführung in der Frage des Rechtsextremismus“ erhalten. Im Bereich des „Islamismus“ hat das Amt diese zentralistische Rolle bereits seit 2004. Nach dem Anschlag in Madrid hatte die IMK in Windeseile die Richtlinie geändert. Man wartete nicht einmal bis zur nächsten Sitzung, sondern fällte den Beschluss im „Umlaufverfahren“.⁵ Das BfV hat das Sagen bei der Festlegung von Beobachtungsschwerpunkten, es wertet auch die „Erkenntnisse“ zentral aus. Es erhält – so Friedrich – nicht nur die „subjektiven Bewertungen der Landesämter“, sondern kann auch die Rohberichte der von ihnen geführten V-Leute anfordern.

Der Justizministerin wäre ein radikalerer Eingriff in den geheimdienstlichen Föderalismus lieber gewesen. Anstelle der heute sechzehn Landesämter wollte sie nur noch drei oder vier regionale, die dann notwendigerweise zu Filialen des BfV würden.⁶ Die Liberale Sabine Leutheusser-Schnarrenberger knüpfte damit bezeichnenderweise an eine Idee des sozialdemokratischen Hardliners Otto Schily vom Mai 2004 an. Wie denn das ohnehin untaugliche und überforderte Parlamentarische Kon-

⁵ Tagesspiegel v. 3.6.2004

⁶ s. ihr Interview mit der Süddeutschen Zeitung v. 18.11.2011

trollgremium des Bundestages das Wuseln der Ämter und ihrer V-Leute vor Ort kontrollieren sollte – diese Frage haben weder die Liberale noch der Sozi gestellt.⁷

Der zweite Teil der Vorschläge des Innenministers bezieht sich auf die Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz. Nach dem Vorbild des Gemeinsamen Terror-Abwehrzentrums (GTAZ) in Berlin soll nun auch ein Gemeinsames Abwehrzentrum – Rechts (GAZ-R) in Meckenheim, am Sitz der BKA-Staatsschutzabteilung, entstehen, „in dem die Informationen des Bundeskriminalamts und des Bundesamtes für Verfassungsschutz zusammenlaufen und eine laufende Lagebewertung über die Gefahren und die Gefährdungsbewegungen im Bereich Rechtsextremismus vorgenommen wird.“ BKA und BfV sollen den Anfang machen. Das – so Friedrich – „ist so entschieden und auch klar“. Die Länder sollten sich mit ihren Kriminal- und Verfassungsschutzämtern beteiligen. Ähnlich wie beim GTAZ wird auch für das neue Zentrum eine eigene gesetzliche Grundlage nicht für nötig erachtet. Es wird nicht als eigene Behörde angesehen, sondern soll sich der unter anderem im Bundesverfassungsschutzgesetz enthaltenen Übermittlungsvorschriften als juristische Krücke bedienen.

Eine formelle gesetzliche Grundlage braucht es jedoch für die „Verbunddatei“, die der „Anti-Terrordatei“ nachgebildet sein soll. Ob dafür das BKA- und das Verfassungsschutzgesetz oder das „Gemeinsame Dateiangesetz“ ergänzt wird, ist dem Minister offenbar herzlich egal. Fest steht für ihn jedoch: „Wir müssen weitergehen, als nur Terrorverdächtige einzubeziehen.“ Die neue Datenbank soll „die Vielzahl der Dateien, die es in Bund und Ländern gibt – über Neonazis, über Extremisten, über rechtsgerichtete Gewalttäter im Bereich des Fußballs – zusammenführen, um sozusagen eine Gefährdungsbewertung der Einzelnen in sehr breitem Maße vornehmen zu können.“ Dass eine solche massenhafte Speicherung von Daten wirklich zu Ermittlungserfolgen führt, dass sie es gar ermöglichen könnte, „Gefährder“ zielgenau herauszufiltern, bevor sie gewalttätig werden, das darf doch sehr bezweifelt werden.

Mit dem GTAZ und dem GAZ-R, mit der Anti-Terror- und der Verbunddatei-Rechts sind wesentliche Bereiche der polit-polizeilichen und geheimdienstlichen Datensammlung und -auswertung zusammengekop-

7 zur damaligen Debatte: Busch, H.: Staatsschützerische Großbaustelle, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 78 (2/2004), S. 14-28

pelt. Von daher scheint es nur noch eine Frage der Zeit und des tauglichen Aufhängers, bis dieses Panorama mit einem GAZ-Links und einer entsprechenden Datei komplettiert wird.

Nebelkerze NPD-Verbot

Mit der Ankündigung eines neuerlichen NPD-Verbotsantrags verkommt der neue staatliche Kampf gegen Rechts vollends zur symbolischen Politik. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2003 die Aktendeckel des damaligen Verbotsverfahrens zugeknallt hatte, schien ein solcher Antrag aussichtslos. Schließlich tummeln sich nach wie vor mehr als 130 V-Leute in den Reihen der Partei und wohl auch in ihren Vorständen.⁸ Auf die wollte und will man aber nicht verzichten.

Nachdem der frühere NPD-Funktionär Ralf Wohlleben als Helfer des „Terror-Trios“ verhaftet wurde, scheint dies kein Hindernis mehr darzustellen, denn das Gericht hatte 2003 eine Lücke gelassen: Eine Partei, die Gewalttaten fördere, könne zur „Abwehr akuter Gefahren“ verboten werden – auch wenn sie bis zur Halskrause voll von V-Leuten steckt.

Dennoch wird gerade an diesem Punkt die Absurdität des NPD-Verbots sichtbar. Dieses ist nämlich erstens absehbar ineffizient: Die gewalttätige Neonazi-Szene hat in den vergangenen Jahrzehnten eine ungeheure organisatorische Flexibilität an den Tag gelegt. Vereinsrechtliche Verbote gab es zu Hauf schon seit den 80er Jahren – von der Wehrsportgruppe Hofmann über die ANS des Michael Kühnen und die FAP bis hin zu Blood & Honour und den diversen lokalen Neonazi-Vereinen. Erst diese Verbote haben die NPD für die Neonazi-Szene wirklich attraktiv gemacht, was aber keineswegs dazu führte, dass die Kameradschaften u.ä. verschwunden wären. Wer meint, ein NPD-Verbot würde dies bewirken, hat sich schon jetzt getäuscht. Umso weniger wird ein solches Verbot die in großen Teilen der Bevölkerung vorhandene rassistische Ideologie beseitigen – eine Ideologie, die durch die offizielle Ausländer-(raus-)Politik ständig genährt wird. Das NPD-Verbot ist in der Tat eine politische „Nebelkerze“, wie die Beratungsstellen für die Opfer rechter Gewalt zu Recht klargestellt haben.⁹

⁸ Spiegel online v. 11.12.2011

⁹ s. den Aufruf in der taz v. 21.11.2011 oder unter www.opferperspektive.de

Zweitens sind Parteienverbote keine Strafverfolgung. Selbst wenn es gelänge, einen Zusammenhang zwischen den Gewalttaten des Trios und einzelnen NPD-Leuten herzustellen, muss sich der Antrag auf die – ideologische – Frage beziehen, ob die Partei „darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen“. Wie Helmut Ridder in seinem Kommentar zu Art. 21 des Grundgesetzes festhielt: „Verfassungswidrigkeit ist eine politische Qualität, Rechtswidrigkeit eine rechtliche.“¹⁰ Wie schon der Verbotantrag von 2002 wird sich auch ein neuer unter anderem damit befassen, dass die NPD antiparlamentarisch ist, dass sie das Mehrparteien- und das Rechtssystem verhöhnt, etc.

Der Verfassungsschutz wird erneut die Materialsammlung zusammentragen. Die fdGO, die ideologische Grundlage seiner Tätigkeit, wird in hellem Licht erstrahlen (und bei der nächsten Gelegenheit wieder den „Linksextremisten“ um die Ohren gehauen werden).

Statt eines schnellen und scheinbar „entschlossenen“ staatlichen Kampfes gegen Rechts, der in gefährlichen neuen Institutionen und Datenbanken mündet, ansonsten aber symbolisch bleibt, muss eine ernsthafte strafrechtliche und politische Aufklärung und Offenlegung erfolgen. Nur dann lässt sich die Bedeutung des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ inmitten all der rechten Gewalt der letzten beiden Jahrzehnte ermessen. Nur dann besteht auch die Chance, die Rolle des Verfassungsschutzes und seiner V-Leute an diesem „Vorgang“ zu erkennen. Dass die politische Auseinandersetzung mit nationalistischen und rassistischen Ideologien nicht dieser staatlichen Geheimloge überlassen werden kann, steht ohnehin fest.

¹⁰ Ridder, H.: Kommentar zu Art. 21 GG, in Denninger, E. u.a. (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Neuwied, Darmstadt 1984, S. 1432 (Rn. 13)

Projekte in der Extremismusfalle

„Wir bleiben dabei. Die Demokratieerklärung ist richtig.“

von Heike Kleffner

Seit einem Jahr müssen Träger von Projekten gegen Rechtsextremismus die umstrittene Extremismusklausel unterzeichnen, wenn sie staatliche Fördergelder erhalten wollen. Bundesfamilienministerin Kristina Schröder (CDU) hält eisern daran fest und lässt sich trotz massiver Kritik von Opposition, Gewerkschaften und Wissenschaft nicht vom Kurs abbringen.

Die ersten Enthüllungen über die fatale Mischung von Ignoranz, Fehlverhalten, Inkompetenz und Entpolitisierung auf Seiten der Sicherheitsbehörden und Geheimdienste im Kontext des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU) waren gerade einmal zehn Tage alt, da meldete sich auch Bundesfamilienministerin Kristina Schröder erstmals zu Wort. Doch wer von der Ministerin, die für das Bundesprogramm „Toleranz fördern. Kompetenz stärken“¹ zuständig ist, Worte der Ermutigung für die durch ihr Ministerium (BMFSFJ) geförderten Projekte gegen Rechts extremismus und Antisemitismus oder gar der Anerkennung für deren mehr denn je notwendige Arbeit erwartet hatte, wurde – wieder einmal – enttäuscht. „Nach solch schrecklichen Vorfällen ist es umso wichtiger, dass wir uns gemeinschaftlich zu unserer Demokratie und unserer Rechtsordnung bekennen ... Wer gegen Extremismus eintritt, sollte ein Bekenntnis zu unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung als Selbstverständlichkeit unterschreiben können und wollen,“ sagte Kristina Schröder stattdessen gegenüber dem Kölner Stadtanzeiger. Die Demokratieerklärung benötige „die Rückendeckung aller Demokraten, weil sie ein Zeichen dafür setzt, dass Extremisten egal welcher Richtung in

¹ Dieses Programm löste im Januar 2011 zwei Vorläufer ab: „kompetent. Für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“, „Toleranz fördern. Kompetenz stärken“.

unserem Land keinen Platz haben. Toleranz gegenüber Intoleranz ist nämlich Dummheit,“ so Schröder weiter.²

Den folgenden Sturm der Entrüstung von Seiten der Opposition, der Gewerkschaften und Initiativen hatte Schröder offenbar mit einkalkuliert. Als wenig später durch eine parlamentarische Anfrage der Linken bekannt wurde, dass 2011 rund 8,5 der insgesamt 25 Millionen Euro, die für die beiden Bundesprogramme jährlich eingestellt sind, noch nicht abgerufen wurden, machte Schröder prompt die Initiativen dafür verantwortlich.³ Um dann wenig später Brosamen zu verteilen und anzukündigen, zum Jahresende würden zwei Millionen der nicht abgerufenen Gelder an die „Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ in den Bundesländern verteilt. Konkret ist das eine Summe von weniger als 50.000 Euro pro Bundesland, wobei völlig offen ist, wie viel davon tatsächlich auch bei den Mobilien Beratungsteams und Opferberatungsstellen ankommen wird, die im Rahmen der „Beratungsnetzwerke“ ohnehin nur mit insgesamt fünf Millionen Euro – d.h. konkret 250.000 Euro pro Bundesland – jährlich vom Bund gefördert werden. Bei dieser Summe handelt es sich nicht einmal um den berühmten Tropfen auf den glühend heißen Stein. Schon seit 2007 – dem Jahr, als das Vorläuferbundesprogramm CIVITAS endete – fehlen in Sachsen den Trägern der Opferberatung (der RAA Sachsen e.V.) und der Mobilien Beratungsteams (dem Kulturbüro Sachsen e.V.) jährlich 100.000 Euro. In Sachsen-Anhalt fehlen dem Träger der Opferberatung und Mobilien Beratungsteams (Miteinander e.V.) 50.000 Euro für das Jahr 2012.

Dass es Kristina Schröder jedoch mit dem Bundesprogramm nicht um die effektive Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus geht, war schnell deutlich. Mit ihrer Amtsübernahme als Ministerin setzte sie den entscheidenden Richtungswechsel durch, auf den ihre Amtsvorgängerin Ursula von der Leyen (CDU) nach massiven Protesten aus Wissenschaft und Praxis noch verzichtet hatte: Priorität der aktuellen Programme hat nun nicht mehr die Bekämpfung von Rechtsextremismus, sondern die von „Extremismus“ im Allgemeinen. Dementsprechend verändert – neben den wissenschaftlichen und politischen Fragwürdigkeiten dieses Begriffs – ist nun auch die politische Aussagekraft

2 Mitteldeutsche Zeitung v. 14.11.2011

3 Antworten von Staatssekretär Kues (BMFSFJ) auf die Anfrage des Abg. Steffen Bockhahn (Die Linke) v. 24.11.2011, Arbeitsnrn. 11/241 und 11/243; HNA-online v. 21.11.2011

der Programme. Am 6. Oktober 2010 twitterte Kristina Schröder dann: „In Zukunft werde ich von Initiativen gegen Rechtsextremismus, Linksextremismus oder Islamismus Bekenntnis zu unserer Verfassung verlangen.“ Künftig werde nur Zuwendungen aus den Bundesprogrammen erhalten, wer auch bereit sei, seine Verfassungstreue durch die Unterschrift unter eine „Demokratieklausel“ unter Beweis zu stellen.

Im November 2010 wurde der Wortlaut dieser Klausel bekannt, die seit Jahresbeginn 2011 als Anlage mit allen Zuwendungsbescheiden verschickt wird und deren Unterzeichnung Voraussetzung für eine Förderung ist. Darin heißt es wörtlich:

„Hiermit bestätigen wir, dass wir uns zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten. Als Träger der geförderten Maßnahmen haben wir zudem im Rahmen unserer Möglichkeiten (Literatur, Kontakte zu anderen Trägern, Referenzen, die jährlichen Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder etc.) und auf eigene Verantwortung dafür Sorge zu tragen, dass die als Partner ausgewählten Organisationen, Referenten etc. sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten. Uns ist bewusst, dass keinesfalls der Anschein erweckt werden darf, dass eine Unterstützung extremistischer Strukturen durch die Gewährung materieller und immaterieller Leistungen Vorschub geleistet wird.“

Verfassungsrechtliche Bedenken

Der Verfassungsrechtler Ulrich Battis hielt in einem Gutachten für den Verein für Demokratische Kultur in Berlin, Aktion Sühnezeichen Friedensdienste, das Kulturbüro Sachsen und den Verein Opferperspektive Brandenburg bereits Ende November 2010 fest:

„Der zweite und dritte Satz der Bestätigungsklausel stellen einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Bestimmtheitsgebot dar und sind daher mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.“⁴

Die beiden Sätze seien „unverhältnismäßig“, weil sie

„die Letztempfänger auf eine gegenseitige – praktisch kaum durchführbare – Kontrolle (verpflichten), die im Ergebnis zu einer erheblichen Belastung der Zusammenarbeit der Gruppen und Initiativen führen wird. Diese sind in ihrer Arbeit auf Vernetzung, Zusammenarbeit und gegenseitiges Ver-

⁴ vgl. Battis, U.: Gutachten zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, Berlin 2010, S. 3

trauen angewiesen. Diese Folge steht in einem nicht angemessenen Verhältnis zu den mit der Einschränkung verfolgten Belangen, da das in der Leitlinie übergeordnete Ziel der Demokratieförderung in Gefahr gerät“.⁵

Im Januar 2011 kamen die Wissenschaftliche Dienste des Bundestags zu einem ähnlichen Ergebnis: In einer Expertise auf Anfrage von Bundestagsvizepräsident Wolfgang Thierse (SPD) wird die Forderung nach einem schriftlichen Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung (fdGO) als „verfassungsrechtlich fragwürdig“ bewertet.⁶ „In einem Klima des Misstrauens und der gegenseitigen Gesinnungsüberprüfung dürfte sich das Erleben von demokratischer Teilhabe kaum organisieren lassen.“⁷ Das BMFSFJ reagierte darauf, in dem es ein Gegengutachten bei Prof. Fritz Ossenbühl von der Universität Bonn einholte, der der „Demokratieerklärung“ wenig überraschend bescheinigt, rechtmäßig zu sein.⁸

Sächsische Vorreiterrolle

Die Regierung des Freistaats Sachsens entschied sich trotz der Bundesklausel für eine Vorreiterrolle unter den Ländern. Zum Jahresbeginn 2011 installierte man eine landeseigene „Extremismusklausel“. Alle Träger, die im Rahmen des derzeit mit 2,26 Millionen Euro jährlich ausgestatteten Landesprogramms „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ Anträge stellen, müssen seitdem – vor der Zahlung von Fördermitteln und als verbindliche Anlage zum Förderbescheid – folgende Erklärung unterzeichnen:

„Hiermit bestätigen wir, dass wir uns zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und keine Aktivitäten entfalten, die der freiheitlich demokratischen Grundordnung widersprechen. Als Träger der geförderten Maßnahmen haben wir dafür Sorge zu tragen, dass die zur Durchführung des geförderten Projektes als Partner Ausgewählten ebenfalls eine Erklärung gemäß Satz eins abgeben.“⁹

Eine breitere Öffentlichkeit nahm die Pläne für diese Klausel zur Kenntnis, als die Landesregierung darauf bestand, dass auch die PreisträgerInnen des „Sächsischen Förderpreis für Demokratie“ 2010, das AkuBiz

5 ebd.

6 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Bekenntniklausel im Anwendungsbereich, Rechtsgutachten v. 13.1.2011 (Ausarbeitung Reg.Dir. Harald Georgij), S. 13

7 ebd., S. 17

8 Die Welt v. 1.4.2011

9 vgl. Juristischer Dienst des Sächsischen Landtags: Rechtsgutachten v. 5.11.2011, S. 4

Pirna, die sogenannte Demokratieerklärung unterzeichnen sollten. Der Preis wurde bis dato jeweils am 9. November von der Landesregierung gemeinsam unter anderem mit der Amadeu Antonio Stiftung und der Stiftung Dresdener Frauenkirche vergeben, Das AkuBiz, eine Gruppe von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sächsischen Schweiz, die sich seit Jahren gegen Neonazis und Alltagsrassismus engagieren, verwehrt sich dieser Misstrauensbekundung und lehnte während des Festaktes eine Annahme des Preises ab: „Die Aufforderung an uns, unsere KooperationspartnerInnen auszuleuchten, erinnert eher an Methoden der Stasi und nicht an die Grundlagen einer Demokratie.“¹⁰ Auf die medialen Sympathiebekundungen reagierten Bundes- und LandespolitikerInnen des rechtskonservativen Flügels der CDU wie gewohnt mit einem Schulterchluss.

Auch die sächsische Sonderklausel hat ähnlich schlechte Noten bekommen wie jene des Bundes. Das Gutachten des Juristischen Dienstes, das die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beim Präsidenten des Landtags beantragt hatte, kann nur als schallende Ohrfeige für die CDU/FDP-Landesregierung gewertet werden.

„Durch das Verlangen nach Abgabe eines Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung ... wird in nicht gerechtfertigter Weise in das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung eingegriffen ... Das Verlangen nach Abgabe eines Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung ... ist sachlich nicht gerechtfertigt, um zwischen Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen zu differenzieren. Es verstößt daher gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgebot aus Art. 18 Abs. 1 Sächsische Verfassung und Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz.“

Und da die „Demokratieerklärung“ mit dem Erfordernis zur Abgabe des FdGO-Bekenntnisses gegen Grundrechte von Antragstellern verstoße, stelle „die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz 2011/2012 keine ausreichende Rechtsgrundlage dar.“¹¹

Die Initiativen wehren sich weiter

Die Bundesfamilienministerin und die sächsische Regierung ignorieren bislang sowohl die verfassungsrechtlichen Bedenken als auch die massiven Proteste gegen die Klausel: Obwohl mehrere tausend Menschen

¹⁰ vgl. AKuBiZ e.V.: Annahme verweigert – das AKuBIZ Pirna e.V. lehnt Sächsischen Demokratiepreis ab, www.akubiz.de

¹¹ Juristischer Dienst a.a.O. (Fn. 9), S. 3

Online-Petitionen gegen die „Extremismusklausel“ unterzeichneten und mit Stephan Kramer, dem Generalsekretär des Zentralrats der Juden in Deutschland, und Aiman Mazyek, dem Vorsitzenden des Zentralrats der Muslime in Deutschland, sowie zahlreichen WissenschaftlerInnen, JuristInnen und PolitikerInnen von SPD, Grünen und Linken im Bundestag ein ungewöhnlich breites gesellschaftliches Spektrum protestiert hat. Wie breit der Widerstand ist, zeigt sich nicht zuletzt in dem Appell „Gegen Neonazis: Was jetzt zu tun ist“, den die Opferberatungsprojekte und Mobilen Beratungsteams als Reaktion auf den sicherheitspolitischen Diskurs zum NSU-Komplex veröffentlichten.¹²

Nach wie vor scheint es so, dass sowohl die Forderungen der Projekte als auch der Opposition nach einer sofortigen Verdoppelung der Haushaltssumme für das Programm auf mindestens 50 Millionen Euro sowie den Wegfall der Extremismusklausel am Widerstand des rechtskonservativen Unionsflügels um Kristina Schröder scheitern werden.

Wenn es nicht doch zu einem politischen Kurswechsel in der Regierungskoalition kommen sollte, wird die nächste Runde des Streits vor Gericht ausgetragen: Am 25. April 2012 um 9 Uhr hat das Verwaltungsgericht Dresden eine erste Anhörung zur Klage des AkuBiz gegen die Klausel anberaunt. Der Verein klagt gegen den Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge. Konkret geht es um die Förderung für ein Projekt zum ehemaligen NS-Konzentrationslager Königstein. In einem Zuwendungsbescheid über Fördergelder des Landkreises, die dieser vom Landessozialministerium erhält und an die Trägervereine im Rahmen von „Lokalen Aktionsplänen“ weitergeben soll, wird die Auszahlung der Gelder mit der Unterzeichnung der Extremismusklausel verbunden. Der Dresdner Anwalt Robert Uhlemann, der den Verein AkuBiz vertritt, verweist darauf, dass die Klausel einen Eingriff in die Meinungsfreiheit bedeute und der Begriff „extremistisch“ außerdem unbestimmt sei.

Wie das Verwaltungsgericht entscheiden und wie lange das Verfahren dauern wird, ist äußerst ungewiss. Das AkuBiz und seine UnterstützerInnen setzen darauf, dass die Landesregierung einem Gesichtverlust durch eine Abschwächung der landeseigenen Klausel zuvorkommen könnte. Im Bundesfamilienministerium jedenfalls gibt man sich gelassen. „Wir bleiben dabei. Die Demokratie-Erklärung ist richtig,“ zitiert die Süddeutsche Zeitung einen BMFSFJ-Sprecher am 18. November 2011.

¹² www.demokratiebrauchtuns.de, taz v. 21.11.2011

Ein Gesetz, das niemals untergeht

Terrorismusbekämpfungsergänzungsverlängerungsgesetz

von Mark Holzberger

Sicherheitspolitik als Selbstbedienungsladen: Zehn Jahre nach dem 11. September 2001 führt Schwarz-Gelb vor, wie man bei der Verlängerung von Terrorismusgesetzen gleich auch noch die gesetzlich vorgeschriebene Evaluation ad absurdum führt.

In der Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 erweiterte die damalige rot-grüne Bundesregierung Anfang 2002 mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) die Befugnisse insbesondere der Geheimdienste des Bundes signifikant. Der Entwurf des TBG war von allen Bürgerrechtsorganisationen heftig kritisiert worden.¹ Daher waren dem grünen Koalitionspartner zwei Aspekte beim TBG besonders wichtig: Zum einen, dass nach wochenlangem Fingerhakeln mit dem Bundesinnenministerium (BMI) hohe Hürden für die neuen Kompetenzen der Geheimdienste des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV), Bundesnachrichtendienst, BND, Militärischer Abschirmdienst, MAD) verankert werden konnten, die deren „sparsamen Gebrauch“ garantieren sollten. Und, dass zwei neue Instrumente ins deutsche Sicherheitsrecht eingeführt wurden: die Befristung und die Evaluierung der Geheimdienst-relevanten Regelungen des TBG bis Anfang 2007.²

Umso ernüchterter zeigten sich DatenschützerInnen wie auch die – dann wieder in der Opposition befindlichen – GRÜNEN über die Evaluation, die das BMI 2006 über die Anwendung des TBG erstellte.³ Die

1 BGBl. I v. 11.1.2002, S. 361 ff., www.cilip.de/terror/atg-stell-281101.pdf

2 „Innere Sicherheit geht anders“ (Beschluss der grünen Bundestagfraktion v. 8.5.2007, S. 3)

3 BT-Drs. 16/2072 v. 29.6.2006; vgl. Roggan, F.; Bergemann, N.: Die „neue Sicherheitsarchitektur“, in: NJW 2007, H. 13, S. 876-881 (m.w.N); www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/Bericht_BReg_Auswirkung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile

damalige Große Koalition erweiterte mit dem Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) die Befugnisse der Geheimdienste nochmals. Allerdings wurde auch das TBEG erneut bis Januar 2012 befristet. Seine Anwendung sollte diesmal gründlicher evaluiert werden, nämlich „unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt wird“ (Art. 11).⁴

Mit der TBEG-Evaluierung beauftragte das BMI seine Haus-und-Hof-Beratungsgesellschaft, „Ramböll Management GmbH“. Der Entwurf dazu vom Juni 2010 wurde flugs zur „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) gestempelt.⁵ Da dieser Bericht jedoch keine verfassungsrechtliche Prüfung enthielt, beauftragte das BMI (auf Druck des Bundesjustizministeriums) Ende 2010 nachträglich Prof. Heinrich Wolff (Universität Frankfurt/Oder) mit einem innerhalb von nur acht Wochen anzufertigenden, ergänzenden Gutachten.⁶

Die neuen Befugnisse ...

Die Liste der mit dem TBG bzw. TBEG vorgenommenen Verschärfungen ist lang: BfV und MAD sollten nun auch Bestrebungen gegen den „Gedanken der Völkerverständigung“ beobachten.⁷ Verschärft wurden die Vorschriften des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes.⁸ Zudem können alle drei Geheimdienste seit 2002 ohne weitere Begründung personenbezogene Informationen bis zu 15 (statt wie üblich zehn) Jahren speichern.⁹ Und sie dürfen Personendaten zur Gewährleistung der Sicherheit „lebens- und verteidigungswichtiger Einrichtungen“ übermitteln.

Das TBG/TBEG ermöglicht ihnen zudem den Einsatz sog. IMSI-Catcher, Lauschangriffe in Wohnungen zur Eigensicherung („bemannte Wanzen“), verdeckte Ausschreibungen im Schengener Informationssystem (SIS) und die Entgegennahme sog. Spontanmitteilungen des Bun-

4 BGBl. I v. 10.1.2007, S. 2 ff.

5 BT-Innenausschuss-Drs. 17(4)271 v. 1.6.2011, inzwischen abrufbar unter www.cilip.de/terror/

6 Wolff, H.: Verfassungsrechtliche Bewertung des TBEG und seiner Anwendung, Berlin, Frankfurt/O. April 2011, BT-Innenausschuss-Drs. 17(4)245

7 Anwendungsfälle 2009: BfV – 1, MAD – 68

8 Daten für 2009: Überprüfungen: 64.000; Sicherheitshinweise: 2.200; sicherheitserhebliche Erkenntnisse: 1.100; Sicherheitsrisiken: 628

9 Anwendungsfälle 2009: BfV – 68, wobei unklar bleibt, ob diese Daten nicht auch nach altem Recht für 15 Jahren gespeichert werden dürfen.

desamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Der MAD erhielt ferner erweiterte Befugnisse zur Einsichtnahme in öffentliche Register.

Im Wesentlichen aber erweiterte das TBG/TBEG die Auskunftsbe-fugnisse der drei Geheimdienste: So dürfen diese Auskünfte einholen über Vertragsverhältnisse bei Postdienstleistungen, zu Umständen des Postverkehrs (etwa zur Nutzung von Postfächern) und zu Verkehrsdaten von Telekommunikationsdienstleistern, von Teledienstbetreibern, von Luftfahrtunternehmen sowie von Firmen der Finanzbranche.

Das TBG/TBEG zwingt zudem einerseits die angefragten Unterneh-men und Institutionen zum Stillschweigen gegenüber den Betroffenen und regelt andererseits, wie die Dienste mit deren Auskunftersuchen umzugehen haben.

... und ihre Nutzung

In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Zahlen der Evaluierungsbe-richte 2006 und 2010 dargestellt.¹⁰ Ergänzend seien hier einige weitere Daten für 2009 aufgeführt: Das BfV schrieb in diesem Jahr 656 Personen im SIS aus. „Nur“ 47 Prozent dieser Ausschreibungen richteten sich gegen Islamisten, sechs Prozent betrafen Proliferation und Spionageabwehr; drei den Ausländerextremismus und 0,5 Prozent Rechts-/Linksextremismus. Die restlichen 43,5 Prozent (ca. 285 Ausschreibungen) konnten diesem Schema nicht zugeordnet werden. Von den 648 Spontanübermittlungen des BAMF an das BfV betrafen nur 17 Prozent Islamisten, dafür entfielen aber 64 Prozent auf Ausländerextremismus sowie 19 Prozent auf Prolife-ration und Spionageabwehr. Der MAD nahm 16 Mal Einsicht beim Kraft-fahrtbundesamt, neun Mal in Einwohnermelderegistern und drei Mal im Ausländerzentralregister. Das BfV fragte in 6.088 Fällen (MAD: 162 Fälle) beim Kraftfahrtbundesamt KfZ-HalterInnen ab. 21 Mal verlangten Betrof-fene Auskunft beim BfV. 13 Mal gab das Amt dem Ersuchen statt (wobei der Zeitraum zwischen Ende der Überwachung und Mitteilung an die Betroffenen zwischen zehn und siebenzig Monaten variierte).

Bei zwei Befugnissen, die seit 2002 völlig ungenutzt blieben, nämlich die „Postfächer-Abfrage“ sowie die „bemannte Wanze“, akzeptierte die Bundesregierung nun die Streichung. Andere, die so gut wie gar nicht in Anspruch genommen wurden, hat sie dagegen in ihrem Verlängerungsent-

¹⁰ Der Bericht von 2005 berücksichtigt nur die Zahlen bis 2004 und der von 2010 allein die aus dem Jahr 2009. Für die Jahre 2005-2008 sind somit keine Zahlen verfügbar.

Anzahl der Anwendungsfälle der Befugnisse des TBG bzw. TBEG

Maßnahme	Behörde	2002	2003	2004	2005-2008	2009
Bestandsdaten Post/Teledienste	BfV	0	0	0		26
	BND	0	0	0		0
	MAD	0	0	0		1
Luftfahrtunternehmen	BfV.	1	2	0		1
	BND	0	0	0		3
	MAD	0	0	0		0
Finanzdienstleister	BfV	8	14	7		14
	BND	1	2	0		1
	MAD	0	0	0		0
Verkehrsdaten Telekommunikation	BfV	21	9	22		75
	BND	2	3	1		0
	MAD	3	2	1		4
IMSI-Catcher	BfV	3	9	9		15
	BND	0	0	0		0
	MAD		1			1
Spontanübermittlung durch das BAMF an Weiterleitung dieser BAMF-Hinweise über das BfV an	BfV	490	774	1100		648
	BND	0	0	0		0
	MAD	0	0	0		0

Nicht evaluiert

wurf beibehalten. Eine Feuerwehr, so das Regierungsargument, würde ja auch nicht abgeschafft, nur weil es über Jahre hinweg nicht gebrannt hat. Ein Verzicht käme nur dann in Frage, wenn „nachgewiesen ist, dass die Praxis gezeigt hat, dass kein realistischer Fall denkbar ist, wonach die Befugnis zur Anwendung kommen könnte.“¹¹ Im Kern führt diese Argumentation zu einer uferlosen Vorratsgesetzgebung.

Kritik der Evaluation

Schon der 2002 unter Rot-Grün beschlossene Evaluierungsvorbehalt hatte einen gravierenden Mangel, auf den nun Bündnis 90/Die Grünen mit zwei Anfragen hinweisen: Er beschränkte sich auf die Geheimdienstbefugnisse, klammerte jedoch andere zentrale Bestimmungen, etwa jene zum Aufenthaltsrecht und zum Ausländerzentralregister, aus.¹²

In ihrer aktuellen Evaluation prüfte die Bundesregierung nun in einem sechsstufigen Schema, ob erstens das Ziel der jeweiligen Vorschrift der aktuellen Bedrohungslage (noch) entspricht, zweitens ob damit der angestrebte Zweck erreicht wurde, drittens ob Aufwand und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen, viertens in welchem Ausmaß Betroffene belastet werden, fünftens inwiefern die zu evaluierende Regelung in einem Zielkonflikt oder einer Wechselwirkung mit anderen Normen steht sowie sechstens ob es zu unerwünschten Begleiteffekten gekommen ist. Im Kern führt das BMI aber nur eine rein abstrakte Prüfung durch – was insbesondere die (ohnehin knappen) Ausführungen über die grundrechtsrelevante Belastung Betroffener letztlich wertlos macht.

Gutachter Heinrich Wolff sieht keinen „qualitativen Unterschied“ der Evaluierungsberichte von 2006 und 2010. Auch der neue Bericht enthalte keine „wirkliche Ermittlung der Auswirkungen der Maßnahmen für die Betroffenen“. Er sei „einseitig“, weil er „die Vollzugsinteressen der Sicherheitsbehörden in den Vordergrund“ stelle. Der Bundesregierung gehe es im Grunde nur um die „Erweiterungen der Eingriffsbefugnisse“.¹³

Das Wolff-Gutachten selber krankt daran, dass das BMI den Auftrag auf eine bloße „Methodenberatung“ beschränkte. Der Gutachter konnte also weder die Grundkonzeption der eigenen Untersuchung noch die des Evaluierungsberichts der Bundesregierung beeinflussen. Der Zeitrahmen

11 BT-Drs. 17/6925 v. 6.9.2011, S. 15

12 BT-Drs. 17/6901 v. 2.9.2011 und BT-Drs. 17/67282 v. 3.8.2011

13 Wolff a.a.O. (Fn. 6), S. 22 f.

war außerordentlich knapp. Auch war Wolff nicht – wie im TBEG vorgesehen – vom Bundestag bestellt worden. Und schließlich erhielt er keinen Zugang zu Unterlagen oberhalb des Geheimhaltungsgrades VS-NfD.

Eine seriöse wissenschaftliche Untersuchung war so nicht machbar. Dabei liegen die Kriterien für eine ernst zu nehmende Evaluierung von Sicherheitsgesetzen seit langem vor. Elementar hierfür ist, dass der Gesetzgeber – und nicht die Exekutive – zuständig sein muss. Der Bundestag muss Gegenstände, Kriterien, Beteiligte, Organisation und Verfahren der Evaluierung vorab gesetzlich regeln und deren Ergebnis politisch bewerten.¹⁴ Methodisch käme es bei einer seriösen Evaluation zunächst auf die Unabhängigkeit der GutachterInnen und die Wissenschaftlichkeit der Methoden an. Die verwendeten Parameter müssen transparent und valide sein. Die Grundrechtsorientierung muss Vorrang haben vor der Effizienzprüfung. Die Untersuchung hat die hinreichende Tiefe und Komplexität aufzuweisen und d.h. unter anderem, dass die zu evaluierende Norm im rechtlichen Kontext zu betrachten ist. Dies umso mehr, als vielfach nicht nur eine einzelne Überwachungsmethode zum Einsatz kommt. Die Folgen für die Betroffenen müssen möglichst konkret und fallbezogen geprüft werden. Und natürlich müssen die GutachterInnen Zugang zu allen Informationen haben.¹⁵

Wie weiter?

Im September 2011 hat die schwarz-gelbe Koalition einen Gesetzentwurf vorgelegt, den der Bundestag am 26. Oktober gegen die Stimmen der Grünen und der Linken absegnete.¹⁶ Wie erwartet, wurden mit zwei kleinen Ausnahmen alle Regelungen des TBEG bis Januar 2016 verlängert und zum Teil sogar erweitert: Erstens können die Geheimdienste nun nicht nur einzelne Konten bei Banken oder sonstigen Finanzinstituten abfragen, sondern auch beim Bundeszentralamt für Steuern die Kontostammdaten einholen. Nach dem gleichen Muster wurde die Abfrage

14 vgl. Weinzierl, R.: Die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen (Deutsches Institut für Menschenrechte), Berlin 2006, S. 6 f.

15 Albers, M.: Funktionen, Entwicklungsstand und Probleme von Evaluationen im Sicherheitsrecht, in: dies.; Weinzierl, R. (Hg.): Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik, Baden-Baden 2010, S. 25-54; Antrag von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 17/3687 v. 10.11.2010) sowie Entschließung der 79. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder v. 17./18.3.2010

16 BT-Drs. 17/6925 v. 6.9.2011

von Buchungsdaten von den einzelnen Fluggesellschaften auf Reisereservierungssysteme ausgedehnt. Die Dienste erfahren so, ob die Betroffenen über weitere Konten verfügen bzw. weitere Reisen bei anderen Fluggesellschaften gebucht haben. Der Bundesdatenschutzbeauftragte befürchtet, dass dies zu mehr Fällen und einer höheren Eingriffsintensität führt.¹⁷

Zweitens wird die Befugnis der Geheimdienste, Auskunftersuchen zu stellen, zu einer Pflicht der angefragten Unternehmen bzw. Institutionen umgebaut, die angeforderten personenbezogenen Daten zu übermitteln. Dies ist ein weiterer Sargnagel für das Trennungsgebot von Geheimdiensten und Polizei, denn Zwangsbefugnisse stehen nur Letzterer zu.¹⁸

Im Gegenzug fallen lediglich die „Postfächer-Abfrage“ und die „bemannte Wanze“ weg. Zwar wurden die Rechte der G10-Kommission erweitert – allerdings in einer Form, dass sich die Kontrollbefugnisse der Kommission und des Bundesdatenschutzbeauftragten gegenseitig ausschließen.

Auch die neue Evaluierungsklausel (Art. 9) erscheint nur auf den ersten Blick als Fortschritt: So sollen zwar „ein oder mehrere“ Gutachter beauftragt werden können. Sie sollen zusätzlich auch „die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe“ prüfen und „in Beziehung setzen ... zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit zum Zweck der Terrorismusbekämpfung“. Tatsächlich wies die Bundestagsmehrheit die Aufgabe der Evaluation aber nun per Gesetz direkt der Bundesregierung zu – und eben nicht dem Parlament. Es steht jetzt auch im Raum, dass sich die Bundesregierung eine eigene (ständige) Kommission schafft, die dann auch andere Sicherheitsgesetze „evaluiert“.

Rein quantitativ scheint das Konzept der grünen KoalitionspartnerInnen von 2002 aufgegangen zu sein. Die Geheimdienste haben sich zumindest bei den Auskunftersuchen zurückgehalten. Die Hoffnung jedoch, dass Befristung und Evaluierung dazu führen könnten, dass die erweiterten Kompetenzen vorläufig blieben, hat sich zerschlagen. Eine Evaluation dieser Art ist nur die Bestätigung dafür, dass die Bundesregierung auf keinen Fall dazu bereit ist, Geheimdienstkompetenzen ernsthaft zu beschränken. Man sieht sich also – in der nächsten Evaluationsrunde.

¹⁷ siehe die Stellungnahme im BT-Innenausschuss am 17.10.2011, Ausschuss-Drs. 17(4)359, www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung_13/Stellungnahmen_SV/index.html

¹⁸ So dürfte es auch das Bundesverfassungsgericht sehen, siehe NJW 2011, S. 2417, 2420.

Satellitengestützte Führungsaufsicht?

Ambulante Sicherungsverwahrung per GPS-Fußfessel

von Helmut Pollähne

Spätestens seit der Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Dezember 2009 dreht sich die kriminalpolitische Diskussion um das Thema Sicherungsverwahrung. Das Gesetz zu deren „Neuordnung“ sieht unter anderem eine elektronische Überwachung von Entlassenen vor.

Mit dem Gesetz zur „Neuordnung“ der Sicherungsverwahrung (SV), das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, war die Beseitigung der Unordnung keineswegs abgeschlossen. Bereits am 13. Januar 2011 erging eine weitere, im Ergebnis nicht mehr überraschende Entscheidung des EGMR, mit der die nachträgliche SV – noch über die gesetzlichen Änderungen hinausgehend – endgültig ad acta gelegt wurde. Am 4. Mai 2011 folgte das bereits erwartete Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur SV und zur Umsetzung der EGMR-Entscheidungen, das dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Mai 2013 einräumte, um das mit dem Grundgesetz unvereinbare SV-Recht juristisch und vor allem vollzugspraktisch neu zu ordnen.¹

In der gesamten aufgeregten bis hysterischen Diskussion um eine Konsolidierung der klassischen SV, gewisse Einschränkungen der nachträglichen SV, um den Ausbau der vorbehaltenen SV (§§ 66 – 66b Strafgesetzbuch, StGB) sowie über den Umgang mit sog. Altfällen² ist ein

1 BVerfG: Urteil v. 4.5.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, dazu u.a. Streng, F.: Die Zukunft der Sicherungsverwahrung nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: JuristenZeitung 2011, H. 9, S. 827-834; eine weitere Grundsatzentscheidung folgte am 15.9.2011, Az.: 2 BvR 1516/11.

2 vgl. u.a. Pollähne, H.: Europäische Rechtssicherheit gegen deutsches Sicherheitsrecht?, in: Kritische Justiz 2010, H. 3, S. 255-269 sowie Kreuzer, A.: Neuordnung der Sicherungsverwahrung: Fragmentarisch und fragwürdig trotz sinnvoller Ansätze, in: Strafver-

Detail der Neuregelungen aus dem Blick geraten, das noch am Anfang der Debatte um die Konsequenzen aus der EGMR-Entscheidung vom 17. Dezember 2009 eine besondere Rolle spielte: Die Einführung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung insbesondere für aus der SV zu Entlassende. Sie war anfänglich insbesondere aus Kreisen der FDP und des Bundesjustizministeriums (BMJ) in die Diskussion gebracht worden, um den Forderungen nach Beibehaltung der nachträglichen SV resp. Nichtfreilassung der Altfälle etwas vermeintlich „Liberaleres“ entgegenzusetzen. Es kam wie es wohl kommen musste in einer solchen Koalition: Schließlich wurde sowohl das SV-Recht ausgeweitet (jedenfalls unter dem Strich) als auch die elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) eingeführt.

Technisch offen

Als neue strafbewehrte Weisung gemäß § 68b Abs. 2 Nr. 12 StGB kann seit dem 1. Januar 2011 nach Entlassung aus dem Justiz- oder Maßregelvollzug im Rahmen der Führungsaufsicht angeordnet werden, die „für eine elektronische Überwachung ihres Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen“. Die Maßnahme zielt auf Personen, die nach sog. Vollverbüßung einer mindestens dreijährigen Freiheitsstrafe oder Erledigung einer freiheitsentziehenden Maßregel (nach Verurteilung wegen einer Straftat aus dem SV-Katalog des § 66 Abs. 3 StGB) zu entlassen sind und die Gefahr angenommen wird, dass sie weitere solcher Taten begehen werden (ungünstige Prognose); außerdem soll die Weisung erforderlich „erscheinen“, um die jeweilige Person durch „die Möglichkeit der Datenverwendung nach § 463a Abs. 4 S. 2 StPO“ (s. u.), insbesondere durch die Überwachung der Erfüllung bestimmter Weisungen, von der Begehung weiterer der o.g. Straftaten „abzuhalten“ (§ 68b Abs. 1 S. 3 StGB).

Die Weisung ist nicht zu verwechseln mit dem „überwachten Hausarrest“, der insbesondere aus dem Hessischen Modellversuch als „elektronische Fußfessel“ bekannt geworden ist und mittlerweile auch Einzug

teidiger (StV) 2011, H. 2, S. 122-132 und Koller, M.: Neuordnung der Sicherungsverwahrung, in: Deutsche Richterzeitung (DRiZ) 2011, H. 4, S. 127-132

gehalten hat in das dortige Strafvollzugsgesetz.³ Anders als der Hausarrest, der im Wesentlichen gewährleisten soll, dass der Verurteilte einen bestimmten Bereich nicht ohne Erlaubnis verlässt, bietet die EAÜ mittels GPS-Technologie die Möglichkeit, rund um die Uhr und in Echtzeit zu kontrollieren, wo der Betroffene sich aufhält.⁴ Die „grundsätzliche Offenheit der Regelung vor allem gegenüber neuen technischen Entwicklungen“ wurde in dem Gesetzentwurf ausdrücklich hervorgehoben.⁵ Eingesetzt werden soll die Technologie insbesondere für die Überwachung der Einhaltung aufenthaltsbezogener Weisungen (Aufenthalts-, Kontakt- und Verkehrsverbote) und der „Ausschaltung kriminogener Reize“; der Gesetzgeber verspricht sich davon sowohl eine positive wie eine negative Spezialprävention, er baut also auch auf die abschreckende Wirkung der Entdeckungsgefahr – gerade im Hinblick auf pädophile Täter wird damit auf eine „vollständige und lebenslange Verhaltenskontrolle“ gesetzt.⁶

Nach einem Beschluss der Justizministerkonferenz in Halle (am 19. Mai 2011) soll die Bundeszentrale für die elektronische Aufenthaltsüberwachung (Gemeinsame elektronische Überwachungsstelle der Länder, GÜL) zum 1. Januar 2012 in Hessen (Zentralstelle für Datenverarbeitung: HZD-Außenstelle in Hünfeld) die Arbeit aufnehmen; einem von Hessen und Bayern initiierten Staatsvertrag für einen „Betriebs- und Pflegeverbund für ein elektronisches Aufenthaltsüberwachungssystem“ wollen sich nach und nach alle Länder anschließen; Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern haben dies bereits getan.

Totalüberwachung in Pilotprojekten

Wie viele Personen zukünftig davon betroffen sein könnten, ist völlig offen, wenn aber allein in Schleswig-Holstein von fünfzig „Kandidaten“ ausgegangen wird, könnten es bundesweit (grob hochgerechnet) deut-

3 dazu u.a. Brüchert, O.: Modellversuch elektronische Fußfessel, in: Neue Kriminalpolitik 2002, H. 1, 32-35; Haverkamp, R.: Das Projekt „elektronische Fußfessel“ in Frankfurt am Main, in: Bewährungshilfe 2003, H. 2, S. 164-181; Bergmann, S.: Die elektronische Fußfessel, in: Forum Strafvollzug 2007, H. 6, S. 262-266 und Kunze, T., Die elektronische Fußfessel in Hessen, in: Forum Strafvollzug 2008, H. 1, S. 33-35; vgl. zum neuen baden-württembergischen Modellversuch Ratzel, O.; Wulf, R.: Elektronische Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe, in: Forum Strafvollzug 2010, H. 6, S. 336-341

4 ausf. Brauneisen, A.: Die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes als neues Instrument der Führungsaufsicht, in: StV 2011, H. 5, S. 311-316

5 BT-Drs. 17/3403 v. 26.10.2010, S. 36

6 ebd., S. 17

lich mehr als Tausend werden – noch handelt es sich um wenige Einzelfälle.⁷ Die GPS-gestützte EAÜ wirft eine Reihe von Fragen auf, die in der Eile des Gesetzgebungsverfahrens nicht geklärt werden konnten, zum Teil aber auch gar nicht gestellt bzw. erörtert worden sind:

Auch wenn das dafür erforderliche elektronische Überwachungssystem in einigen wenigen Staaten bereits erprobt wird (z.B. Niederlande, Frankreich, England, USA), beschreitet Deutschland damit doch Neuland: Die Voraussetzungen fehlen völlig, die Erfahrung erst recht.⁸ Der Gesetzentwurf verzichtet insoweit freimütig auf Vorgaben, „zumal hier die Entwicklung noch im Fluss“ sei; es fehle an praktischen Erfahrungen, weshalb es sich empfehle „zunächst in Pilotprojekten zu klären, welche technischen Vorkehrungen zu treffen und welche Geräte – mit welchen Messgenauigkeiten – im Einzelnen einzusetzen sind, um die Überwachung praktikabel zu machen.“⁹

Dass das System in absehbarer Zeit noch nicht flächendeckend und verlässlich einsatzbereit sein dürfte, muss einen nicht beunruhigen – eher schon, dass die Weisung in Einzelfällen dennoch ergeht und die zuständigen Stellen unter Druck gesetzt werden, überhastet eine Technologie in Betrieb zu nehmen, die nicht ausgereift und erprobt ist.¹⁰ Im Falle erhöhter Störanfälligkeiten (auch wegen ungeklärter „Messgenauigkeiten“) könnten die Betroffenen häufiger in die Situation geraten, dass ein GPS-Alarm ausgelöst wird, obwohl gar nichts vorgefallen ist. Ihnen die Risiken von Startschwierigkeiten aufzubürden, ist aber in Anbetracht der möglichen Konsequenzen (Polizeieinsatz, Verhaftung, Sanktionierung...) unzumutbar. Wenn andererseits die Entlassung aus menschenrechtswidriger SV von dieser Weisung abhängig gemacht werden soll, so droht die Freilassung noch länger hinausgeschoben zu werden, nur weil das System noch nicht einsatzbereit ist – ebenso inakzeptabel. Schwerwiegende Grundrechtseingriffe zum Spielball überwachungstechnologischer Pilotprojekte zu machen, sollte sich in einem Rechtsstaat verbieten.

7 vgl. auch Brauneisen a.a.O. (Fn. 4) S. 316: „Potential durchaus beachtlich“.

8 ebd., S. 315: „absolutes“ Neuland betrete man nicht ...

9 BT-Drs. 17/3403 v. 26.10.2010, S. 19

10 Der erste Fall wurde aus Mecklenburg-Vorpommern gemeldet, kaum dass das Gesetz in Kraft war, vgl. dazu die Entscheidung des Oberlandesgerichts Rostock v. 28.3.2011, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ) 2011, H. 9, S. 521; im Sommer 2011 war zudem von Einzelfällen aus Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen die Rede.

Unabsehbare Datenschutzprobleme

Die mit dem Einsatz der GPS-gestützten EAÜ verknüpften Datenschutzprobleme wurden gesehen, sie sind auch unübersehbar, wenn nicht unabsehbar.¹¹ Die dazu ergangene gesetzliche Regelung lässt zwar Problembewusstsein erkennen (§ 463a Abs. 4 StPO), verspricht aber wohl mehr, als sie halten kann. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es:

„Vor allem durch die Zweckbindung, die relativ kurze Speicherfrist und die Bestimmung der Wohnung des Betroffenen als erhebungsfreier Raum wird sichergestellt, dass eine verfassungsrechtlich unzulässige ‚Rundumüberwachung‘, mit der ein umfassendes Persönlichkeitsprofil erstellt werden könnte (...) oder ein sonstiger unverhältnismäßiger Eingriff in die oben genannten Grundrechte des Betroffenen vermieden wird.“

Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung falle aber auch ins Gewicht, „wie weit der Betroffene selbst Anlass dafür gegeben hat, dass in seine Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen“ werde.¹² Gemäß § 463a Abs. 4 StPO erhebt und speichert die Aufsichtsstelle automatisiert Daten über den Aufenthaltsort der der EAÜ Unterworfenen sowie über etwaige Beeinträchtigungen der Datenerhebung; nur „soweit es technisch möglich ist“, ist dabei „sicherzustellen, dass innerhalb der Wohnung der verurteilten Person keine über den Umstand ihrer Anwesenheit hinausgehenden Aufenthaltsdaten erhoben werden“. Die erhobenen Daten dürfen ohne Einwilligung der Betroffenen nur für begrenzte Zwecke verwendet werden (Feststellung eines Weisungsverstoßes; Aufsichtsmaßnahmen; Ahndung des Weisungsverstoßes; Gefahrenabwehr; Strafverfolgung), es folgen weitere Detailregelungen zur Zweckbindung, zur Löschung (spätestens zwei Monate nach Erhebung, es sei denn, sie werden für die genannten Zwecke benötigt) und zur Protokollierung.¹³

Zweckbindung und Verwertungsbeschränkung sind beachtlich – und lassen doch Zweifel aufkommen, wie lange sie kriminalpolitischem und insbesondere polizeilichem Druck standhalten. Das Szenario ist leicht auszumalen: Vorhandene (oder zumindest potenziell vorhandene) Daten

11 vgl. bereits Weichert, T.: Der elektronische Hausarrest aus Sicht des Datenschutzes, in: StV 2000, H. 6, S. 335-339

12 BT-Drs. 17/3403 v. 26.10.2010, S. 18

13 ausführlich Brauneisen a.a.O. (Fn. 4), S. 314 f.

„dürfen“ nicht verwertet werden, obwohl die Polizei sie so gut hätte gebrauchen können, um dieses oder jenes zu verhindern. Wie lange wird die Politik stillhalten? Wie weit werden Gerichte gehen? Erfahrungen aus anderen Überwachungsbereichen (exemplarisch die Telefonüberwachung) lassen befürchten, dass die Kreise immer weiter gezogen werden. Das Prinzip, demzufolge der beste Schutz der Daten immer noch ist, sie gar nicht erst zu erheben, wurde wieder einmal missachtet – alles Weitere ist den Begehrlichkeiten der Sicherheitsbehörden preisgegeben.

Kriminalpolitischer Kontrollwahn

Jenseits der vorgenannten Bedenken – Übergangsprobleme zum einen, datenschutzrechtliche Nebenschauplätze zum anderen – ist vor allem der kriminalpolitische Kontrollwahn zu kritisieren: Die Idee, aus dem Straf- oder Maßregelvollzug Entlassene über Jahre hinweg rund um die Uhr einem Satelliten-gestützten Datenkontrollsystem zu unterwerfen, um ständig zu überprüfen, wo sie sich gerade aufhalten, wäre noch vor wenigen Jahren als Orwellsches Horrorszenario, wenn nicht als Gegenstand von Science-Fiction-Visionen à la „Minority Report“ gebrandmarkt worden – die Behauptung, solches würde eingeführt, wenn die Kriminalpolitik weiterhin ihrem Sicherheitswahn verfällt, wäre als haltlose Panikmache abgetan worden.

Die Führungsaufsicht wurde bereits in den 1960er Jahren treffend als „ambulante Sicherungsverwahrung“ diskutiert; mit der „Reform“ von 2007 ist diese Vision bereits ein Stück weit Realität geworden.¹⁴ Die Einführung der EAÜ schreitet auf diesem Weg zügig voran. Wurden die Einsatzfälle (im Zuge der Diskussion um den Umfang mit den sogenannten ‚Altfällen‘) zunächst noch relativ eng gefasst, so sind sie im Gesetz bereits ausgeweitet worden.¹⁵ Es ist absehbar, dass der Anwendungsbereich nach und nach ausgedehnt wird. Den kriminalpolitisch Verantwortlichen und – nicht ohne Zynismus – auch den Betroffenen wird man weismachen, mit diesem Instrumentarium (und dessen Ausweitung) werde man die stationäre SV zurückdrängen können. Das war nach der Reform der Führungsaufsicht von 2007 auch gesagt worden,

14 ausf. Pollähne, H.: Führungsaufsicht als ‚Grenzwahe‘? Gefährliche Tendenzen in der ambulanten Kontrolle ‚Gefährlicher‘, in: Klimke, D. (Hg.): Exklusion in der Marktgesellschaft, Wiesbaden 2008, S. 87-105

15 vgl. Brauneisen a.a.O. (Fn. 4), S. 312: „ein neues Standardinstrument“!

ohne messbaren Effekt: Die Sicherungsverwahrung nahm weiter zu; das ist nach Einführung der Haftentlassenen-Auskunftsdatei Sexualstraftäter (HEADS) behauptet worden, ohne messbaren Effekt; das wird zur Einführung der EAÜ wieder behauptet – ein messbarer Effekt muss bezweifelt werden.¹⁶

Ist der Einsatz der EAÜ nicht wenigstens deshalb zu begrüßen, weil er die Betroffenen (vor allem aber die eingesetzten Beamten) davor bewahrt, rund um die Uhr der polizeilichen Direktüberwachung zu unterliegen? Solche Fälle sind vorgekommen¹⁷ und haben vor allem deshalb Schlagzeilen gemacht, weil der Aufwand kritisiert wurde, anstatt die Leute einfach einzusperren; es soll sogar Fälle gegeben haben, in denen die Betroffenen – ebenso bitter wie nachvollziehbar – genau darum gebeten haben, weil sie ihren polizeilichen Dauerschatten nicht länger ertragen konnten. Aber abgesehen davon, dass die Rundumüberwachung gemäß Landespolizeirecht auch zukünftig – nicht ausschließbar auch parallel zu einer EAÜ – stattfinden kann, hieße das, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben.

16 insoweit bezeichnend ein Beschluss des BGH vom 1.2.2011, in: NStZ-Rechtsprechungsreport 2011, H. 8, S. 244

17 exemplarisch dazu die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts (VG) Aachen v. 24.1.2011, in: Städte- und Gemeinderat 2011, H. 3, S. 30, des VG Freiburg v. 29.12.2010, in: Verwaltungsblatt Baden-Württemberg 2011, H. 6, S. 239 und des Saarländischen Oberverwaltungsgerichts v. 16.12.2010, in: Landes- und Kommunalrechtszeitschrift 2011, H. 2, S. 98

Gewalt gegen PolizistInnen

Neue Daten, neue Paragrafen

von Norbert Pütter

Die Debatte um die „Gewalt gegen Polizeibeamte“ hat im Sommer einen weitere Stufe erreicht: Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) legte den dritten Teil seiner Untersuchung vor, die Innenminister einigten sich auf eine einheitliche Lagebilderstellung, und der Bundestag verabschiedete verschärfte Strafantrohungen.

Pünktlich zur Sommersitzung der Innenministerkonferenz (IMK) präsentierte das KFN die letzte Auswertung seiner im Auftrag von zehn Bundesländern durchgeführten schriftlichen (Online-)Befragung von PolizistInnen. Mit dem Ziel dazu beizutragen, „dass sich die öffentliche Debatte möglichst eng an den empirischen Fakten orientieren kann“, wurden drei Zwischenberichte erstellt. Der erste lieferte eine allgemeine quantitative Charakterisierung der Angriffe auf PolizistInnen in den Jahren 2005 bis 2009. Der zweite galt den „Tätern der Gewalt“, der nun veröffentlichte letzte Bericht verspricht „Befunde zu Einsatzbeamten, Situationsmerkmalen und Folgen von Gewaltübergriffen“.¹ Auf die methodischen Schwächen der Untersuchung, auf ihre prinzipiell polizeifreundliche Sichtweise und ihre beschränkte Aussagekraft, die den ersten Zwischenbericht kennzeichneten, muss an dieser Stelle nicht erneut hingewiesen werden.²

Der zweite Bericht versuchte anhand der Angaben von 2.603 Beamten, die angegriffen worden waren, ein Profil der Täter zu erstellen.

1 Ellricht, K.; Baier, D.; Pfeiffer, Chr.: Gewalt gegen Polizeibeamte, Forschungsbericht Nr. 3, Hannover 2011, s. www.kfn.de/versions/kfn/assets/polizeifob3.pdf. Den ersten und den zweiten Zwischenbericht s.u. www.kfn.de/versions/kfn/assets/polizeifob1.pdf und www.kfn.de/versions/kfn/assets/polizeifob2.pdf.

2 s. zur Kritik: Pütter, N.: Viele Daten, wenig Klarheit, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 96 (2/2010), S. 70-78

Demnach waren die Täter männlich (über 90 Prozent), handelten allein (fast 75 Prozent) und waren unter 25 Jahre alt (fast 60 Prozent). Knapp 38 Prozent der Täter hatten eine nichtdeutsche Herkunft (in Großstädten lag dieser Anteil bei über 50 Prozent). Zur Gewalt kam es in mehr als einem Drittel der Fälle, weil die Person sich der Festnahme entziehen wollte. Bei einem knappen Drittel vermuteten die PolizistInnen Feindschaft gegenüber Staat und/oder Polizei als Motiv. Darüber hinaus waren die Angreifer meist alkoholisiert (zwischen 67 und 77 Prozent) und zu zwei Dritteln der Polizei schon vorher bekannt. Fast 90 Prozent der Täter wurden festgenommen; gegen fast 90 Prozent der Festgenommenen wurde ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, das in knapp 70 Prozent zu einer Verurteilung führte. Die Hälfte der erwachsenen Täter wurde zu einer Geldstrafe verurteilt, mehr als ein Drittel der Jugendlichen oder Heranwachsenden zu einer Bewährungsstrafe. Mehr als 60 Prozent der PolizistInnen hielten die Bestrafungen für zu milde.

Bevor einzelne Befunde des 3. Berichts kurz wiedergegeben werden, muss dennoch eine Aussage in beiden Berichten zitiert werden, die gleichzeitig den bescheidenen Wert der gesamten Untersuchung, wie das Unvermögen der AutorInnen, damit angemessen umzugehen, vor Augen führt: Alle Angaben seien „einzig aus der Perspektive der Polizeibeamten erhoben worden. Es handelt sich damit um subjektive Einschätzungen, wobei davon auszugehen ist, dass die Beamten um größtmögliche Objektivität ihrer Angaben bemüht gewesen sein dürften“ (2. Bericht, S. 67; 3. Bericht, S. 37). Es ist keinerlei Grund ersichtlich, warum die Antwortenden „objektiv“ sein sollten. Schließlich sollen die Erfahrungen und Bewertungen der PolizistInnen erhoben werden. Im besten Fall kann man mit der schriftlichen Befragung subjektive Wahrheiten erheben; in Wirklichkeit ermittelt man jedoch Äußerungen im Kontext einer Befragung. Das wird besonders fatal, wenn es wie im 3. Bericht, um die Selbstbeschreibung der Opfer geht. Mindestens naiv ist die Annahme, dabei könne es sich um „objektive“ Angaben handeln.

Der dritte – mit 144 Seiten umfangreichste – Bericht versucht ausschließlich aus den Angaben der angegriffenen PolizistInnen ein Bild der Angegriffenen zu zeichnen. Deshalb ist es kein Wunder, dass die „Befunde“ trivial und/oder wertlos sind. Drei Beispiele aus der Gruppe der banalen Ergebnisse:

- Auf S. 15 wird festgestellt, dass bei Angriffen häufiger Polizistinnen und Polizisten mit Migrationshintergrund anwesend waren. Auch das Alter der beteiligten BeamtInnen stieg. Die Schlussfolgerung des

Berichts: „Die Öffnung des Polizeidienstes für Frauen kann damit mit den Daten ebenso nachvollzogen werden wie die Öffnung für Personen mit Migrationshintergrund oder die langsame Alterung der Bevölkerung ...“!

- Auf S. 21 f. werden die Befunde zur Uniformfarbe dargestellt. Das Ergebnis „Zum einen ist eine signifikante Abnahme des Anteils an Beamten mit grünem Dienstanzug, zugunsten einer Zunahme der Beamten mit blauem Dienstanzug zu konstatieren.“ In einer Fußnote wird dann noch erläutert, dass dies mit der Anschaffung der blauen Uniformen zusammenhängt.
- Bei Angreifern aus türkischen Familien spielt Alkohol eine geringere Rolle (S. 40); bei Angriffen in Kneipenvierteln sind über 90 Prozent der Täter alkoholisiert (S. 60).

Daten ohne Wert

Man muss in diesem Bericht mit 48 Abbildungen und 25 Tabellen lange nach auch nur einer relevanten Information suchen. Denn durchgängig müssen die AutorInnen einräumen, dass sie mit ihrer Methode Sachverhalte von Interesse nicht ermitteln können: So stellt die Studie fest, dass Polizistinnen häufiger bei Einsätzen wegen häuslicher Gewalt angegriffen wurden – sie weiß aber nicht, ob das nur deshalb so ist, weil vermehrt Polizistinnen in solche Einsätze geschickt werden (S. 16); ob das Alter der eingesetzten Polizeiteams das Opferrisiko verändert, kann nicht gesagt werden, weil nur das Alter der angegriffenen Teams bekannt ist (S. 17); dass die attackierten PolizistInnen häufiger Schutzausstattung tragen, wird festgestellt, aber offen bleibt warum: weil mehr Ausstattung verfügbar war, weil die BeamtInnen in der Erwartung von Angriffen sie häufiger anlegten oder weil die Angriffe tatsächlich brutaler wurden, so dass die Zahl der Schutzausrüstungen tragenden Opfer stieg. „Diese Effekte lassen sich mit den Daten nicht trennen.“ (S. 21) Die angegriffenen PolizistInnen bewerteten ihr Verhalten positiver als ihre Ausbildung und Ausstattung. Dies sei „nicht überraschend“, denn zum einen seien sie ja „geschult darin, deeskalierend zu agieren“, zum anderen könne in den Antworten „auch von einem Effekt der sozialen Erwünschbarkeit ausgegangen werden“. (S. 105 f.)

Derartige Beispiele ließen sich seitenlang auflisten. Sehr schnell stellen sich zwei Fragen: Warum beauftragen zehn Innenministerien ein Forschungsinstitut mit einer Untersuchung, der alle relevanten Bezugs-

größen nicht zur Verfügung stehen (weil man sie nicht rausrückt oder weil die Forschenden kein Interesse daran haben)? Warum unternimmt das KFN ein Projekt, dessen methodischer Ansatz zu keinen verwertbaren Ergebnissen führen kann? Im ersten Bericht (S. 26) hatte man noch angekündigt, zur Überprüfung der geschätzten Steigerungsraten eine vom niedersächsischen Landeskriminalamt zugesagte Aktenauswertung heranzuziehen. Auch war in Aussicht gestellt, die Befragungsbefunde „mit erfahrenen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten zu erörtern, die wir zu verschiedenen Gesprächsrunden einladen werden“ (S. 21). Beides taucht im dritten Bericht nicht auf; beides wird auch nicht erwähnt. Und da laut KFN-Homepage das Projekt abgeschlossen ist, wird es zu diesen winzigen qualitativen Zugängen wohl nicht mehr kommen.³

Die Güte des Projektes ist aber mit der Ansammlung von Banalitäten und kontextlosen Daten nicht erschöpft. Denn die AutorInnen versuchen, aus ihren dürren Daten Schlussfolgerungen zu ziehen. So hat die Befragung ergeben, dass das Risiko angegriffen zu werden sinkt, wenn eine Polizistin mit im Einsatzteam ist (von 4,5 bei rein männlichen Teams auf 3,6 Prozent). Um die magere Differenz von 0,9 Prozent ein wenig eindrucksvoller aussehen zu lassen, wird die Abnahme von 4,5 Prozent berechnet, so dass „das Verletzungsrisiko ... um mehr als ein Fünftel geringer (-21,7 Prozent)“ ist (S. 49). Zum Schluss wird mit dieser Zahl die Behauptung gestützt, „dass weibliche Beamte eine Bereicherung und keine Belastung für die Polizei darstellen“ (S. 136).

Oder: Die Befragung hat ergeben, dass zwischen dem Gebrauch von Schlagstock und Reizstoffen und der Schwere der Verletzung kein Zusammenhang besteht. Statt zuzugeben, dass die Untersuchung erneut keinerlei Hinweise liefert, warum das so ist, wird haltlos dahingehend spekuliert, dass die PolizistInnen Stock und Spray erst einsetzen, nachdem sie angegriffen wurden (S. 33). Dass durch beide Mittel die Gewaltspirale befördert werden könnte oder dass die genutzten Einsatzmittel irrelevant für die Gewaltanwendung sind – statt diese Alternativen fairerweise zu erwähnen, wird den PolizistInnen attestiert, „nicht im Sinne eines proaktiven Gewalteinsatzes“ tätig geworden zu sein (S. 33).

³ Lediglich ein von der Gewerkschaft der Polizei finanziertes Teilprojekt, in dem Tiefeninterviews mit schwer verletzten PolizistInnen geführt und ausgewertet werden, wird noch fortgeführt, s. www.kfn.de/Forschungsbereiche_und_Projekte/Polizeiforschung/Gewalt_gegen_Polizeibeamte.htm.

Die Liste der mit den Daten nicht zu begründenden Schlussfolgerungen lässt sich leicht verlängern, etwa das Plädoyer für den früheren Einsatz von Reizstoffsprüngeräten (S. 137), die Aufforderung an angegriffene PolizistInnen, sich selbst um Hilfe zu bemühen (statt auf den Dienstherren zu hoffen) (S. 138), die Anregung, ein polizeiliches Gremium zu bilden, das Vorschläge zur Vorbeugung entwickelt (S. 134), oder „ein den Dienststellen übergeordnetes Beschwerdemanagement einzurichten“ (S. 141) oder das Plädoyer, Angriffe auf Polizisten härter zu bestrafen als die auf andere Menschen (S. 143). Eine der wenigen interessanten Zahlen der Studie hätte Anlass für eine andere Schlussfolgerung geben können. Denn der Tabelle 20 auf S. 92 ist zu entnehmen, dass gegen 12 Prozent der angegriffenen PolizistInnen ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, aber nur bei 1,3 Prozent Anklage erhoben wurde. Nach den KFN-Rechenkünsten entspricht das einer Einstellungsquote von fast 90 Prozent. Aber wer im Auftrag der Innenminister forscht, muss das nicht erwähnen.

Ein neues Lagebild

Zeitgleich zur KFN-Untersuchung richtete der „Unterausschuss Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung“ (UA FEK) des Arbeitskreises II der IMK Anfang 2010 eine „Projektgruppe Gewalt gegen Polizeibeamte – Lagebilderstellung“ ein. Deren Schlussbericht⁴ wurde von der IMK nun zustimmend zur Kenntnis genommen.⁵ Damit sind die Grundlagen für ein bundesweit nach einheitlichen Regeln zu erstellendes Lagebild zur „Gewalt gegen Polizeibeamte“ geschaffen.

Die Arbeit der Projektgruppe war von vier Grundsätzen bestimmt. Erstens sollten zukünftig auch Informationen über die Gewalt gegen Feuerwehrleute, Rettungskräfte und Zollbedienstete erhoben werden. Zweitens sollte die Möglichkeit geschaffen werden, das Lagebild mit den Angaben der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) vergleichen zu können. Drittens sollten bundesweit einheitliche Zähl- und Erfassungsre-

4 s. www.bundesrat.de/cln_161/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/11-06-22/anlage27,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/anlage27.pdf

5 Innenministerkonferenz: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 192. Sitzung am 21./22.6.2011 in Frankfurt/M., www.bundesrat.de/cln_161/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/11-06-22/Beschluesse,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Beschluesse.pdf, S. 27-33

geln geschaffen bzw. übernommen werden. Und viertens sollte durch die Verknüpfung mit den EDV-Systemen der Polizeien Mehrfacharbeit vermieden werden. Im Ergebnis hat man sich darauf verständigt, die für die PKS geltenden Übereinkünfte auch für die Meldungen zum Lagebild anzuwenden; zugleich wird die PKS um einige Tabellen erweitert. Die PKS-Regeln bedeuten z.B., dass bei in Tateinheit begangenen Delikten nur das mit der schwersten Strafe bedrohte erfasst wird: eine versuchte Körperverletzung wird nicht gemeldet, wenn sie im Rahmen eines Landfriedensbruchs geschah. Dem PKS-Standard entspricht es auch, dass die kriminologisch wertlose Kategorie „Staatsangehörigkeit“ weiter erfasst wird. Abweichend von der PKS ist man allerdings für das Lagebild von der „echten Tatverdächtigenzählung“ abgewichen, d.h. wer innerhalb eines Jahres mehrfach ein Delikt begeht, wird im Lagebild auch mehrfach gemeldet. Zwar hat die Projektgruppe die damit einhergehenden Verzerrungen zur Kenntnis genommen, aber sich aus pragmatischen Gründen einstweilen für die Registrierung der absoluten Tatverdächtigenzahl ausgesprochen. Geeinigt hat man sich auch darauf, dass im Lagebild die folgenden (versuchten oder vollendeten) Delikte erfasst werden, durch die mindestens einE PolizeivollzugsbeamteIn (oder Angehöriger der o.g. Gruppen) geschädigt wurde: Mord, Totschlag, die vier Varianten der Körperverletzung, Widerstand, Nötigung, Bedrohung, Freiheitsberaubung und Raubdelikte. Auf Bitten des Bundeskriminalamts hat man als so genannte „Indikatordelikte“, weil sie die Gewaltbereitschaft gegenüber PolizistInnen anzeigten, Landfriedensbruch, schwerer Landfriedensbruch sowie Gefangenenbefreiung und -meuterei aufgenommen.⁶

Für das 2. Halbjahr 2010 konnte das Lagebild⁷ nach den vereinbarten Kriterien bundesweit (ohne Hamburg) 12.124 Fälle mit 19.492 Geschädigten erfassen. Allein 7.339 Fällen waren Widerstand; weitere 3.015 leichte Körperverletzungen. Die Tatverdächtigen waren zu 87 Prozent männlich, zu 76 Prozent über 21 Jahre alt, zu 80 Prozent deutscher Nationalität; 75 Prozent standen unter Alkohol- und/oder Drogeneinfluss. Wegen des kurzen Berichtszeitraums und der Schwierigkeiten einheitlicher Meldekriterien plädieren sowohl die Projektgruppe wie die Innenminis-

6 Projektgruppe a.a.O. (Fn. 4), S. 6 f.

7 ebd., S. 21-26

terkonferenz für eine „vorerst noch zurückhaltende und vorsichtige Bewertung des Lagebildes“.⁸

Abzusehen ist, dass die zukünftige Diskussion von den vermeintlich handfesten – aber durch die Erfassungsregeln systematisch verzerrenden und vernebelnden – Fakten aus Lagebildern und PKS auf der einen und wenig erhellenden wissenschaftlichen Untersuchungen in KFN-Manier auf der anderen Seite bestimmt werden wird.

Strafrecht als Antwort

Der Gesetzgeber zeigte sich aber wenig geneigt, auch nur die Befunde des Lagebildes oder der KFN-Studie abzuwarten. Am 7. Juli beschloss der Bundestag mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen Verschärfungen des Strafgesetzbuches.⁹ Im Widerstandsparagrafen 113 wurde das Strafmaß von zwei auf drei Jahre erhöht, für die Definition des besonders schweren Falles wurde das Merkmal „ein anderes gefährliches Werkzeug“ mit sich zu führen eingefügt. In § 114 wurde die Strafbarkeit auf Widerstand gegen Feuerwehrleute und MitarbeiterInnen von Rettungsdiensten ausgedehnt. Analog wird in § 305a die Strafbarkeit der (versuchten) Zerstörung von Arbeitsmitteln auf diese Dienste ausgeweitet.

Der symbolpolitische Gehalt dieser Novelle ist offenkundig. In einer Situation, in der selbst die Innenminister zur Zurückhaltung aufrufen und in der unbrauchbare wissenschaftliche Befunde präsentiert werden, gab es keinen Anlass zur schnellen Gesetzgebung: Am 22. Juni tagte die IMK, am 6. Juli beriet der Rechtsausschuss die Vorlage, am 7. Juli stimmte der Bundestag zu. Zum anderen bleibt ein Rätsel, was die verschärften Strafanrohungen und erweiterten Deliktsdefinitionen bewirken sollen, wenn die Adressaten (Täter) nach übereinstimmenden Erkenntnissen zu zwei Dritteln und mehr erkennbar unter Alkohol und/oder anderen Drogen stehen?

⁸ Innenministerkonferenz a.a.O. (Fn. 5), S. 31; s.a. Projektgruppe a.a.O. (Fn. 4), S. 26

⁹ BT-Plenarprotokoll v. 7.7.2011, 120. Sitz. S. 14009 f., BT-Drs. 17/6505 v. 6.7.2011

Weniger Schüsse, mehr Tote

Polizeiliche Todesschüsse 2010

von Otto Diederichs

Durch polizeiliche Schüsse wurden im letzten Jahr acht Personen getötet und 23 verletzt. Das geht aus der Schusswaffengebrauchsstatistik der Innenministerkonferenz (IMK) hervor.

2010 hat es zwar zwei Tote mehr als im Jahr davor gegeben, der polizeiliche Schusswaffeneinsatz gegen Personen ist aber leicht zurückgegangen: Für 2010 verzeichnet die IMK-Statistik unter dieser Überschrift insgesamt 47 Fälle (2009: 57).¹

37-mal (2009: 33) schossen PolizistInnen unmittelbar auf Menschen. Weitere zehn Fälle in der Rubrik „Schusswaffeneinsatz gegen Personen“ sind als Schüsse „gegen Sachen“ deklariert. Zwar sind die Konstellationen wie üblich nicht ersichtlich, es dürfte sich aber zum Beispiel um Schüsse gegen Fahrzeuge handeln, bei denen der Übergang zum Einsatz gegen Personen fließend ist. Ein Fall aus Sachsen-Anhalt wird in der Statistik vom 9. Mai 2011 noch als „unzulässiger Schusswaffengebrauch“ geführt, die Ermittlungen seien „bisher nicht abgeschlossen“.

Deutlicher ist der Rückgang der sonstigen Schüsse gegen Sachen: von 176 in 2009 auf diesmal sechs. Angestiegen sind nur die Schusswaffeneinsätze zum Töten gefährlicher, kranker oder verletzter Tiere (2010: 9.336; 2009: 8.429). Warum das Hessische Innenministerium, das derzeit den IMK-Vorsitz innehat, die Angaben nicht in einer Presseerklärung veröffentlicht, sondern sie lediglich auf Anfrage herausgibt, bleibt sein Geheimnis.

Nachtrag: Im Fall des in der Silvesternacht 2008 im brandenburgischen Schönfließ erschossenen Dennis J. hat der Bundesgerichtshof (BGH) am 8. März 2011 das Urteil des Landgerichts Neuruppin vom

¹ Für 2009 siehe Bürgerrechte & Polizei/CILIP 96 (2/2010), S. 57-61 (57)

3. Juli 2010 bestätigt.² Sowohl die verurteilten Berliner Polizisten als auch die Angehörigen des Opfers waren in Revision gegangen – Letztere, weil sie eine Verurteilung des Schützen wegen Mordes anstrebten. Der BGH beließ es bei zwei Jahren Haft auf Bewährung wegen „Totschlags im minderschweren Fall“ für den Schützen. Seine beiden Kollegen, die behauptet hatten, von den insgesamt acht Schüssen nichts mitbekommen zu haben, wurden wegen „Strafvereitelung im Amt“ zu Geldstrafen von 8.400 bzw. 10.800 Euro verurteilt. Das Urteil ist rechtskräftig.

² BGH: Beschluss v. 24.2.2011, Az.: 5 StR 534/10; zu dem Fall s. Kampagne für Opfer rassistisch motivierter Polizeigewalt (KOP): Acht Schüsse sind keine Notwehr, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 96 (2/2010), S. 62-69

Polizeiliche Todesschüsse 2010

Fall	1	2	3	4
Name/Alter	Unbek. Mann, 28 J.	Wladimir S., 37 J.	Unbek. Mann, 44 J.	Unbek. Mann, 38 J.
Datum	26.1.2010	15.3.2010	13.5.2010	10.7.2010
Ort/Bundesland	Frankfurt a. M./Hessen	Berlin	Hennef/NRW	Frankfurt a. M./Hessen
Szenarium	Anwohner rufen am frühen Morgen die Polizei, weil sich ein mit einem Messer bewaffneter Mann vor einem Krankenhaus mit einer Frau streitet. Beim Eintreffen der Polizei befindet sich der Mann auf dem Hof des Hospitals. Als er die beiden Beamten ebenfalls angreift, schießen beide zwei Mal auf ihn. Der Mann wird von drei Schüssen getroffen und stirbt kurz darauf im Krankenhaus.	S. randaliert in der Wohnung seiner Mutter und bedroht sie mit einem Messer. Die Frau kann fliehen. Als eine Funkstreife eintrifft, flüchtet auch er. Als der Mann nach zwei Stunden zurückkehrt, greift er die Beamten mit dem Messer an, worauf einer von ihnen zwei Schüsse abgibt. Ein Schuss trifft tödlich.	Zwei Polizisten verfolgen mit gezogener Waffe zwei Männer, die an einer Schlägerei vor einer Diskothek beteiligt waren. Laut Zuruf aus der Menge vor der Disko soll einer der beiden bewaffnet sein. Die beiden Flüchtenden ignorieren zunächst die Aufforderung, mit erhobenen Armen stehen zu bleiben. Als einer sich plötzlich umdreht, schießt ein Polizist. Der unbewaffnete Mann stirbt kurz darauf im Krankenhaus an einem Bauchschuss.	Ein Bewohner eines Obdachlosenheimes ruft die Polizei und teilt mit, er sei bewaffnet und habe eine Geisel genommen, die er töten werde. Die zuerst eintreffenden Beamten stellen fest, dass er zwar keine Geisel hat, aber mit einem Schwert bewaffnet ist und von der Polizei erschossen werden will. Als sie Verstärkung anfordern, werden sie sofort angegriffen. Ein Beamter schießt auf den Mann, der noch vor Ort stirbt.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Küchenmesser)	Nein (Messer)	Nein	Nein (Samurai-Schwert)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/geötete Beamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Nein

Polizeiliche Todesschüsse 2010

Fall	5	6	7	8
Name/Alter	Engelbert L., 42 J.	Sabine R., 41 J.	Jaroslav B., 40 J.	Unbek. Frau, 49 J.
Datum	30.8.2010	19.9.2010	10.12.2010	30.12.2010
Ort/Bundesland	Köln/NRW	Lörrach/Baden-Württemberg	Karlsruhe/Baden-Württemberg.	München/Bayern
Szenarium	Nach einem Apothekenüberfall wird der Räuber in einem Durchgangsweg von mehreren Polizisten gestellt. Hier kommt es nach einem Warnschuss zu mehreren Schüssen auf den mit einer Gas-Pistole bewaffneten Räuber. Er wird von vier Schüssen in die Beine und einem tödlich in den Hals getroffen. Ob auch der Täter geschossen hat, ist unklar.	Nach einer familiären Auseinandersetzung tötet eine Frau ihren Mann und ihren Sohn und löst eine Explosion in der Wohnung aus. Danach beginnt die Sportschützin einen Amoklauf, bei dem sie erneut einen Mann tötet und weitere 18 Personen, darunter einen Polizisten, verletzt, bevor sie selbst von mehreren Polizeischüssen getötet wird.	Nach einem gescheiterten Banküberfall liefern sich die Räuber, ein Mann und eine Frau, eine Schießerei mit der alarmierten Polizei. Dabei wird eine Polizistin verletzt und der Bankräuber tödlich getroffen; er stirbt noch vor Ort. Auch seine Komplizin wird mehrfach getroffen und erschießt sich dann selbst.	Der Leiter einer psychiatrischen Einrichtung informiert die Polizei; eine ehemalige Patientin habe telefonisch angekündigt, ihre Tochter töten zu wollen. Als Polizei und Feuerwehr bei ihrer Wohnung ankommen, reagiert sie weder auf Klingeln noch Anrufe. Als ein Polizist über den Balkon in die Wohnung eindringt, greift die Frau ihn mit einem Küchenmesser an. Nachdem ein Pfeffersprayeinsatz wirkungslos bleibt, schießt er auf die Frau, die wenig später im Krankenhaus stirbt.
Opfer mit Schusswaffe	Ja (Gas-Pistole)	Ja (Pistole und Messer)	Ja	Nein (Küchenmesser)
Schusswechsel	Unklar	Ja	Ja	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Nein	Ja (verletzt)	Ja (verletzt)	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Nein

Inland aktuell

Akustische Wohnraumüberwachung 2010

Nach dem Bericht der Bundesregierung über den Einsatz des „Großen Lauschangriffes“¹ wurden 2010 in insgesamt vier Strafverfahren in Baden-Württemberg (2), Hamburg und Niedersachsen vier Wohnungen und Büros akustisch mittels Wanzen überwacht. Zur Gefahrenabwehr haben Bundessicherheitsbehörden keinen Lauschangriff durchgeführt; ebenso wenig wurden Erkenntnisse aus Überwachungen zur Eigensicherung für die Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung genutzt.² Von den Maßnahmen waren 14 Beschuldigte und fünf Nichtbeschuldigte betroffen; inwiefern unbeteiligte Dritte erfasst wurden, lässt die Statistik offen. Anlasstaten waren Bildung einer kriminellen Vereinigung, Schleusung von Ausländern sowie bestimmte Drogen- und Waffendelikte – alle mit Bezug zu organisierter Kriminalität. Die Lauschangriffe dauerten von einem Tag (Niedersachsen) bis zu 70 Tagen (Hamburg), wobei Letzterer weder relevante Ergebnisse für das Ausgangs- noch für andere Verfahren lieferte, aber 10.200 Euro verschlang. Von den 14 Beschuldigten wurden acht bislang nicht über die Überwachung benachrichtigt – wegen Gefährdung des Untersuchungserfolgs bzw. laufender verdeckter Ermittlungen. (Martina Kant)

Trojaner-Stammtisch

Wochenlang hatte der Chaos Computer Club (CCC) deutsche Kriminalämter im Herbst blamiert: Die Hacker wiesen nach, dass die Landes- und Bundesinnenbehörden private Rechnersysteme mit Schadsoftware der deutschen Firma DigiTask infiltrieren. Die dabei eingesetzten Programme verfügen dem CCC zufolge über weit mehr Funktionen, als durch das Bundesverfassungsgericht gedeckt wäre: Richterlich geneh-

1 BT-Drs. 17/7008 v. 15.9.2011

2 Da ab 10. Januar 2012 die Geheimdienste des Bundes keine Befugnis mehr für Lauschangriffe zur Eigensicherung haben, betrifft dies künftig nur noch das Zollkriminalamt.

migt wurde in den meisten Fällen lediglich die Überwachung der Internet-Telefonie („Quellentelekommunikationsüberwachung“). Der vom CCC analysierte Staatstrojaner lässt sich jedoch scheinbar bequem für die „Online-Durchsuchung“ aufrüsten, womit das ganze Computersystem durchforstet werden kann.³

Im Innenausschuss des Bundestags wollte Jörg Ziercke, Präsident des Bundeskriminalamts (BKA), die Vorwürfe entkräften.⁴ Dabei ging es vor allem um die Frage, ob die Polizeibehörden sich an die engen Vorgaben richterlicher Anordnungen halten. Doch der oberste Bundeskriminalist hatte den Abgeordneten nicht die ganze Wahrheit unterbreitet. Denn das BKA arbeitet seit mindestens drei Jahren in einer internationalen Arbeitsgruppe daran, die Nutzung staatlicher Trojaner grenzüberschreitend zu erleichtern. Dies ging Anfang November aus der Antwort des Bundesinnenministeriums auf eine parlamentarische Anfrage hervor.⁵ Demnach wird seit 2008 ein „Informationsaustausch“ gepflegt, für den eigens eine „Remote Forensic Software User Group“ („RFS User Group“) ins Leben gerufen wurde. Die Gruppe war bis dahin weder über Suchmaschinen noch in Protokollen von EU-Arbeitsgruppen auffindbar.

An dem Trojaner-Stammtisch nehmen neben dem BKA „Vertreter von Sicherheitsbehörden“ aus Baden-Württemberg und Bayern sowie, der Schweiz, Belgien und den Niederlanden teil. Die „RFS User Group“ tagt zweimal im Jahr. Ihr Fokus liegt dem Bundesinnenministerium (BMI) zufolge auf „Aspekten der Onlinedurchsuchung“. Nur „in geringerem Maße“ stünde die „Quellenkommunikationsüberwachung“ auf der Tagesordnung. Die informelle Gruppe orientiert sich also nicht an den engen Vorgaben des deutschen Verfassungsgerichts. Laut Bundesregierung gebe es neben der „regelmäßig tagenden“ Arbeitsgruppe auch „anlassbezogenen Kontakt zu ausländischen Sicherheitsbehörden“. Diese Treffen fänden „bei Bedarf“ statt, vermutlich im Kontext von Ermittlungsverfahren, an denen mehrere Länder beteiligt sind.

Erst auf weitere Nachfrage teilte das BMI mit, dass die Einrichtung der „User Group“ „auf Anregung des Bundeskriminalamtes“ erfolgte.⁶ Die Behörde wollte offenbar deutscher Überwachungstechnologie der Firma DigiTask zur internationalen Marktfähigkeit verhelfen. Tatsäch-

3 s. die Presseerklärungen v. 8. und 26.10.2011 auf www.ccc.de

4 BT-Innenausschuss-Drs. 17(4)366

5 BT-Drs. 17/7584 v. 1.11.2011

6 BT-Plenarprotokoll 17/138 v. 9.11.2011, S. 16444 f.

lich firmierte der Zusammenschluss anfangs als „DigiTask User Group“. Neben dem „Sachstands- und Erfahrungsaustausch“ wurden auch „operativ-taktische Aspekte“ behandelt. Dabei geht es wohl um die Frage, wie ein Rechner mit dem Schadprogramm infiziert wird: über das gewöhnliche Nutzen des Internets oder einen heimlichen Wohnungseinbruch.
(Matthias Monroy)

Bundesweite Vernetzung der Melderegister geplant

Ende August legte die Bundesregierung ihren Entwurf für ein Bundesmeldegesetz vor.⁷ Nachdem der Bund mit der Föderalismusreform I von 2006 die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Melderecht erhalten hatte, soll mit dem geplanten Gesetz das Meldewesen harmonisiert werden. Mit der Entnazifizierung des Meldewesens war die staatliche Erfassung der Bevölkerung nach 1945 dezentralisiert worden; heute ist sie Aufgabe von mehr als 5.000 kommunalen Einwohnermeldeämtern. Bundesweite Leitlinien gab bislang das Melderechtsrahmengesetz von 1980 vor. Bereits dessen Novelle von 2002 zielte auf die stärkere elektronische Integration der damals hauptsächlich lokal geführten Melderegister ab. Obwohl inzwischen 13 Länder zentrale Register eingerichtet haben, wurden die Vorgaben insgesamt nur zögerlich umgesetzt, und auch die Umsetzung eines ungeprüften automatisierten Datenabrufs blieb – mit Ausnahme der rechtlich privilegierten Sicherheitsorgane des Bundes – zum Teil auf die jeweiligen Landesbehörden beschränkt. Dies zu ändern, war die Intention eines 2008 vorgelegten Referentenentwurfs für ein Meldegesetz des Bundes, mit dem ein zentrales Melderegister vorgeschlagen worden war – eine Idee, die man nach erheblicher Kritik wieder fallen ließ. Der nun vorgelegte Entwurf verspricht zwar höhere Datenschutzstandards für Melderegisterauskünfte an Private, zielt aber gleichzeitig auf die Wiedereinführung der Mitwirkung der Vermieter bei der Anmeldung und eröffnet „grundsätzlich allen Behörden des Bundes und der Länder Online-Zugang zu bestehenden Meldedatenbeständen“. Damit, so die Begründung, werde ein zentraler Bundesmeldedatenbestand „verzichtbar“.⁸
(Eric Töpfer)

7 BR-Drs. 524/11 v. 2.9.2011

8 ebd., S. 50

Sachsen extrem: Funkzellenabfrage und mehr

„Das ist sächsische Demokratie.“ Mit diesen Worten kommentierte Bundestagsvizepräsident Wolfgang Thierse (SPD) den massiven Polizeieinsatz gegen Demonstrierende, die sich am 19. Februar 2011 in Dresden dem alljährlichen Aufmarsch von Neonazis in den Weg gestellt hatten. Im Juni 2011 wurde bekannt, dass sowohl während der Demonstrationen 2010 als auch 2011 mittels Funkzellenabfragen Mobilfunkdaten in bisher ungeahntem Ausmaß unter anderem im Rahmen von „Strukturermittlungen“ gegen eine kriminelle Vereinigung von den sächsischen Innenbehörden erfasst worden waren.

Dabei wurden nicht nur Verkehrsdaten erhoben – also Daten über Datum, Uhrzeit und Kennung der Kommunikation, Standortdaten etc. –, sondern auch Bestandsdaten wie Namen, Adressen und Geburtsdaten von rund 40.000 Menschen. Die Datenabfrage umfasste zum Teil einen Zeitraum von knapp 48 Stunden am Stück und ermöglichte so auch, Bewegungsprofile Einzelner zu erstellen. Im weiteren Verlauf wurde deutlich, dass mehr als eine Million Datensätze von knapp 300.000 Personen gesammelt worden sind. Laut dem vom Dresdener Landtag mit der Untersuchung beauftragten Sächsischen Datenschutzbeauftragten Andreas Schurig wurde dabei „mehrfach gegen gesetzliche Vorgaben verstoßen“.⁹

Gleichwohl setzt das Landeskriminalamt Sachsen die Individualisierung der Funkzellenabfrage vom 13., 18. und 19. Februar 2011 unbeirrt fort. Das geht aus der Antwort auf eine Kleine Anfrage der sächsischen Grünen hervor. Aus den 923.167 Verkehrsdatensätzen sind mittlerweile 54.782 Bestandsdaten ermittelt worden. Das sind 12.000 mehr als im Sommer bekannt geworden sind.¹⁰

Am Abend des 19. Februar 2011 selbst stürmten PolizistInnen das zuvor mittels IMSI-Catcher, mit dem sich Mobilfunkgespräche abhören lassen, überwachte „Haus der Bewegung“. Ein Dutzend Personen wurde festgenommen. Offiziell geschah dies im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens nach § 129 StGB (kriminelle Vereinigung), das sich gegen eine „Antifa-Sportgruppe“ richtet, wie sie polizeintern genannt wird. Inzwi-

⁹ taz v. 9.9.2011; Sächsischer Landtag, Drs. 5/6787 v. 9.9.2011

¹⁰ Sächsischer Landtag, Drs. 5/7298 v. 23.11.2011

schen wurde die Rechtswidrigkeit der martialischen Razzia in den Räumen der Partei DIE LINKE und einer Anwaltskanzlei festgestellt.¹¹

Am 10. August 2011 durchsuchten sächsische ErmittlerInnen die Diensträume und Wohnung des Jenaer Jugendpfarrers Lothar König, ohne dies vorher mit den Behörden des Nachbarlandes Thüringen abgesprochen zu haben. Laut Staatsanwaltschaft soll König bei den Blockaden des Dresdener Neonaziaufmarsches im Februar aus einem Lautsprecherwagen zu Gewalt gegen die Polizei aufgerufen haben. Zum Zeitpunkt der Hausdurchsuchung noch als Beschuldigter im oben genannten § 129-Verfahren geführt, wurde dieser Vorwurf inzwischen fallengelassen, Anfang Dezember aber Anklage wegen schweren Landfriedensbruch erhoben.¹²

Mit ähnlicher Begründung kam es auch in Berlin und Stuttgart zu Hausdurchsuchungen.¹³ Inzwischen wird im ganzen Bundesgebiet gegen Demonstrierende vom 19. Februar wegen schweren Landfriedensbruchs ermittelt. Strafbefehle erlassen bzw. Anklage erhoben wurde auch gegen viele BlockiererInnen vom 19. Februar 2011. Dabei wurde das damals in Kraft gewesene Sächsische Versammlungsgesetz im April 2011 wegen formeller Fehler vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof für nichtig erklärt.¹⁴ Die ersten Strafverfahren wurden mittlerweile ausgesetzt.

Funkzellenabfrage für das gesamte Demonstrationsgebiet, Einsatz von Drohnen und Pepperballgewehren, Wasserwerfereinsatz bei Minusgraden, Ermittlung nach § 129 – in Dresden ist eine von Verhältnismäßigkeit und Bürgerrechten entgrenzte Repression zu beobachten, die Gefahr läuft, das grundgesetzlich geschützte Recht auf Versammlungsfreiheit zu unterhöheln.

(Martin Beck)

11 Freie Presse v. 7.10.2011

12 DNN-online v. 8.12.2011

13 ak – analyse und kritik, Nr. 566 v. 18.11.2011

14 Sächsischer Verfassungsgerichtshof: Urteil v. 19.4.2011, Az.: Vf. 74-II-10

Meldungen aus Europa

Neue Agentur für SIS II, VIS, EURODAC & Co.

Am 12. September verabschiedete der Rat der EU eine Verordnung „zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.¹ Die neue Agentur soll im Sommer 2012 in Tallinn ihre Arbeit aufnehmen und künftig den reibungslosen Betrieb des Schengen-Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), des Visa-Informationssystems (VIS) und von EURODAC garantieren. Nach Jahren technischer und organisatorischer Pannen wird damit nicht länger die EU-Kommission für die Zentraleinheiten der drei großen IT-Systeme zuständig sein, sondern eine eigenständige Behörde. Entsprechend übernimmt die Agentur auch die Berichtspflichten Brüssels, wird Schulungen organisieren und relevante Forschungsentwicklungen z.B. im Bereich Biometrie verfolgen. Zudem soll sie, wenn per Gesetz beauftragt, auch künftige weitere IT-Systeme entwickeln und verwalten. In Vorbereitung solcher Initiativen kann sie auf Weisung der Kommission und nach Vorab-Information von Parlament und Rat Pilotprojekte durchführen. Die Arbeit der voraussichtlich 120 Beschäftigten wird ein Verwaltungsrat beaufsichtigen, dem je ein Vertreter der Mitgliedstaaten sowie zwei Vertreter der Kommission angehören. Unterstützung erhalten sie von Beratergruppen aus nationalen Experten (und teilweise auch Delegierten von Europol und Eurojust).

Zu den im Vorfeld umstrittensten Fragen gehörte die Entscheidung über den Sitz der Agentur. Beworben hatte sich auch Frankreich, wo bereits jetzt die Zentraleinheiten von SIS und VIS in einem Bunker bei Straßburg laufen. Entschieden wurde der Streit als klassisch europäischer Kompromiss: Zwar wird die Agentur ihren Sitz in Tallinn haben, aber alle Aufgaben im Zusammenhang mit Entwicklung und Betriebsmanagement von SIS II, VIS und EURODAC, der Kommunikationsinfrastruktur S-TESTA und zukünftiger Systeme werden in Straßburg und dem österreichischen Sankt Johann im Pongau, dem Standort der Back-

¹ Ratsdok. 10827/2/11 v. 8.6.2011

up-Systeme, ausgeführt. Dass mit dieser Lösung die erhofften „Synergieeffekte“ erreicht werden können, darf bezweifelt werden. 113 Mio. Euro wird der Aufbau der Agentur bis 2013 voraussichtlich kosten.²

Weitere Streitpunkte waren Sorgen hinsichtlich eines schleichenden Machtzuwachses der Agentur und der „Interoperabilität“ der Systeme.³ Mit der Pflicht zur Vorab-Information über geplante Pilotprojekte und der Auflage, dass sowohl die Entwicklung neuer Systeme als auch eine Vernetzung der Bestehenden einer klaren Rechtsgrundlage bedarf, soll einer Verselbständigung der Agentur nun der Riegel vorgeschoben werden. Nicht durchsetzen konnte sich allerdings die Forderung nach einer Definition des Begriffs „IT-Großsystem“. Kaum ausgeschlossen werden kann daher, dass der Agentur mittelfristig auch andere Systeme wie z.B. das EU-Strafregisterinformationssystem zugeschlagen werden. Und angesichts bereits kursierender Ideen, sie mit der Entwicklung der EU-Systeme zum „Terrorist Finance Tracking“⁴ oder der Auswertung von Fluggastdaten zu beauftragen, ist absehbar, dass sich mit der Agentur eine weitere expansive europäische Sicherheitsbehörde etablieren wird.

Knapp zwei Wochen nach der Entscheidung über die Errichtung der Agentur vermeldete der Rat der Innen- und Justizminister, dass das VIS nun nach wiederholter Verzögerung am 11. Oktober 2011 in Betrieb gehen wird. Das SIS II soll im ersten Quartal 2013 folgen.⁵
(Eric Töpfer)

Vernetzte Radikalisierungsexperten

Die Europäische Union hat wieder gegründet: Ein „Aufklärungsnetz gegen Radikalisierung“ ist es geworden, das fortan „gewaltbereitem Extremismus Paroli bieten“ soll. Beteiligt sind neben Polizisten auch Sozialarbeiter, „Religionsvertreter“ und Wissenschaftler. Innenkommissarin Cecilia Malmström warnt in ihrer Eröffnung vor „politischen Ideen populistischer Bewegungen in der EU“. Das neue „EU-Aufklärungsnetzwerk“ ergänzt das 2006 einberufene „Europäische Netz der Experten für Radikalisie-

2 KOM(2010) 93 endg. v. 19.3.2010, S. 43

3 s. die Position des Europaparlaments: Dok. A7-0241/2011 v. 21.6.2011; sowie die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten: Amtsblatt der EU C 70 v. 19.3.2010, S. 13-20

4 Ratsdok. 13716/11 v. 2.9.2011, S. 4

5 Ratsdok. 14446/11 v. 22-23.9.2011, S. 15

rung“ (ENER), das sich mit „einschlägig tätigen Netzen“ austauschen soll. Die 20 ENER-Mitglieder ebnen die ideologischen Unterschiede ein: Auf seiner Webseite werden unter der Überschrift „Antiglobalisierungs-Extremismus“ linke AktivistInnen mit „Al Qaida“ gleichgesetzt.⁶

Spätestens mit dem „Stockholmer Programm“ und der „Strategie der inneren Sicherheit“ hatte die EU den zunächst moderaten Pfad ihrer 2005 verabschiedeten „Schlussfolgerungen zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus“ verlassen: Als Zielgruppe galten damals zunächst „Al Qaida“ sowie „Extremisten, die sich an Al Qaida orientieren“.⁷ Letztes Jahr überraschte die spanische Ratspräsidentschaft mit einer Schlussfolgerung zur Errichtung eines „Instruments zur Erfassung von Daten und Informationen über gewalttätige Radikalisierungsprozesse“.⁸ Erst eine Fußnote verriet, welch breites Spektrum von der Datensammlung adressiert werden sollte: „Extreme Rechte/Linke, Islamisten, Nationalisten, Anti-Globalisierung etc.“.

Das erinnert an den „Andi“-Comic des nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzes, dessen Protagonist sich in drei Heften in den Milieus Linksextremismus, Islamismus und Rechtsextremismus tummelt.⁹ Das Innenministerium des Landes ist am EU-Forschungsprojekt „Community policing and prevention of radicalisation & terrorism“ (CoPPRa) beteiligt, das laut Landesregierung u.a. ein „Trainingsmanual und ein Booklet“ erarbeitete.¹⁰ Die Materialien wurden in 26 Sprachen übersetzt. CoPPRa will „Frühwarnsysteme“ entwickeln, Europol und Eurojust sollen eingebunden werden. Womöglich werden neben den CoPPRa-Ergebnissen auch die Abenteuer des blonden „Andi“ aus Nordrhein-Westfalen auf der EU-Ministerkonferenz vorgestellt, die 2012 „Beispiele erfolgreicher Aktionen gegen Extremismus“ zusammentragen soll. Die inzwischen vom Verfassungsschutz Niedersachsen und vom Bundesfamilien- und Jugendministerium nachgedruckten Hefte haben eine Auflage von über einer Million erreicht. „Andi“ wurde deshalb von seinen Erfindern zum „beliebtesten Comichelden für Demokratie und gegen Extremismus in Deutschland“ ausgerufen. Vermutlich ist er auch der einzige.

(Matthias Monroy)

6 Amtsblatt der EU (ABl.) L 111 v. 25.4.2006, www.ec-ener.eu/resources/glossary

7 ABl. C 115 v. 4.5.2010; KOM(2010) 673 v. 22.11.2010; Ratsdok. 14781/1/05 v. 24.11.2005

8 Ratsdok. 7984/10, ADD 1 v. 30.3.2010

9 www.andi.nrw.de

10 LT-Nordrhein-Westfalen, Drs. 15/1867 v. 3.5.2011

Chronologie

zusammengestellt von Otto Diederichs

Mai 2011

01.05.: **1. Mai:** Abgesehen von einzelnen Auseinandersetzungen am Abend verlaufen die Demonstrationen in Berlin weitgehend friedlich. 103 Personen werden vorübergehend festgenommen, etwa 6.000 PolizistInnen sind im Einsatz. In Hamburg kommt es zu Ausschreitungen, 16 Autos werden angezündet. 17 Personen werden fest- und weitere 50 in Gewahrsam genommen. 2.300 BeamtInnen sind im Einsatz.

03.05.: **Stasi-Fälle in Brandenburg:** Gemäß einer neuerlichen Überprüfung sind im Justizdienst des Landes 152 Ex-Stasi-Mitarbeiter beschäftigt, fast doppelt so viele als bisher bekannt. Nachdem auch bei der Polizei mehrere neue Stasi-Fälle bekannt werden, kommt es Ende Juli zu einem nochmaligen Check für die Schutzbereichsleiter, als dessen Folge am 19.8. dem Spremberger Kripo-Chef der Beamtenstatus entzogen und der Chef einer Cottbuser Polizeiwache in den Innendienst versetzt wird. Unter Stasi-Verdacht gerät auch GdP-Landeschef Andreas Schuster.

04.05.: **Sicherungsverwahrung:** Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erklärt die Regelungen zur nachträglichen und zur über die frühere Höchstgrenze von zehn Jahren hinausgehenden Sicherungsverwahrung für verfassungswidrig, räumt dem Gesetzgeber für eine Neuregelung aber eine Übergangsfrist bis Ende Mai 2013 ein (s. auch auf S. 63 ff. in diesem Heft).

05.05.: **Urteile nach Berliner Randalen:** Im zweiten Prozess um die Randalen nach der Räumung der besetzten Liebigstr. 14 im Januar ergeht ein Freispruch. Die Aussagen einer Polizistin erscheinen dem Gericht nicht schlüssig. Am 13.5. wird ein weiterer Angeklagter zu einer 10-monatigen Bewährungsstrafe verurteilt. Anfang Juli entdecken AnwohnerInnen der Liebigstraße Videokameras in den Dachfenstern einer Schule. Die Polizei bestätigt die Überwachung, die sie mit wiederholten Farbbeutel- und Steinwürfen auf die Sanierungsbaustelle begründet, und

erklärt sie zugleich für beendet. Am 26.7. ergeht Haftbefehl gegen einen Angeklagten, der nicht zum Prozess erschienen ist.

07.05.: **Rocker:** In Bremen nimmt die Polizei 61 Mitglieder des „MC Mongols“ fest, die trotz Versammlungsverbots versucht haben, ein Clubheim einzuweihen. Am 17.5. wird in Altlandsberg (Brandenburg) der frühere Anführer der Berliner „Nomads“ niedergestochen und schwer verletzt. Am 20.5. verbietet Bremens Innensenator Ulrich Mäurer die „Mongols“. In einer „Bandidos“-Kneipe stellt die Berliner Polizei bei einer angeblich routinemäßigen Kontrolle zur Durchsetzung des Nichtraucher- und Jugendschutzes am 19.6. etliche Schlag- und Stichwaffen sicher; bei einer Veranstaltung der Gruppe am 25.6. werden erneut Waffen und waffenähnliche Gegenstände gefunden und vier Personen festgenommen.

09.05.: **Volkszählung:** Zum ersten Mal seit 1987 beginnt in Deutschland wieder eine Volkszählung. Proteste wie vor 24 Jahren bleiben aus.

11.05.: **Körperverletzung im Amt:** Das Amtsgericht (AG) Tiergarten (Berlin) verurteilt einen Bundespolizisten zu einer Geldstrafe von 9.800 Euro. Sein Kollege muss wegen Falschaussage 4.875 Euro zahlen.

12.05.: **Bordellrazzia:** In einer bundesweiten Aktion des Bundeskriminalamts (BKA) werden 170 afrikanische Zwangsprostituierte befreit.

14.05.: **Weitergabe von Geheimdienstdaten:** Nachdem ein deutsch-türkischer Taliban bei einem US-Drohnenangriff im Oktober 2010 in Afghanistan getötet wurde, schränkt die Bundesregierung die Weitergabe von Geheimdienstinformationen an die USA formell ein. Die Daten müssen künftig mit dem Zusatz versehen werden, dass sie nur zu Festnahmezwecken, aber nicht zur Tötung verwendet werden dürfen.

17.05.: **Gefängnisneubau:** Berlin und Brandenburg unterschreiben einen Staatsvertrag für den gemeinsamen Betrieb eines neu zu bauenden Gefängnisses, das Ende 2012 bezugsfertig sein soll.

Abschiebepaxis: Der bayerische Landtag beschließt, vorerst keine abgewiesenen Asylsuchenden mehr nach Syrien abzuschicken. Ähnliche Regelungen bestehen in fast allen anderen Bundesländern, die Bundesregierung lehnt jedoch einen verbindlichen bundesweiten Abschiebestopp nach wie vor ab. Am 20.5. kritisiert eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe die deutsche Abschiebepaxis als zu lasch. 2010 seien „nur“ 5,7 Prozent der abgewiesene Asylsuchenden (930 Personen) abgeschoben worden.

18.05.: **Beleidigte Polizisten:** Das AG Tiergarten (Berlin) stellt ein Verfahren wegen Beamtenbeleidigung mangels öffentlichen Interesses ein. Der Beschuldigte hatte PolizistInnen, die in der U-Bahn gezielt nur dunkelhäutige Personen kontrolliert hatten, als Rassisten bezeichnet.

Polizeikennzeichnung: Brandenburg regelt die namentliche Kennzeichnung von PolizistInnen per Gesetz. Ausgenommen sind weiterhin Einsätze geschlossener Einheiten. Am 29.7. beginnt Berlin mit der Ausgabe von Namens- und Kennzifferschildern an seine PolizistInnen. Das Tragen ist obligatorisch. Die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) kündigt Musterprozesse an (s. auch S. 15 ff. in diesem Heft).

19.05.: **Polizeilicher Todesschuss:** In einem JobCenter in Frankfurt/M. erschießt eine Polizistin eine Frau, die zuvor randaliert und einen Polizisten mit einem Messer verletzt hatte.

20.05.: **Polizeiliche Kriminalstatistik:** Die Zahl der insgesamt registrierten Straftaten ist 2010 um zwei Prozent gesunken. Gestiegen seien Wohnungseinbrüche (6,6 Prozent), Autodiebstähle (4,9 Prozent) und Internetkriminalität (8,1 Prozent).

Internet-Server der Piraten-Partei stillgelegt: Aufgrund eines Rechtshilfeersuchens nehmen Staatsanwaltschaft und BKA die Server der Bremer Piraten-Partei vom Netz. Auf ihren Seiten hatte ein Unbekannter einen bevorstehenden Hackerangriff auf einen französischen Stromkonzern angekündigt. Nach einer erfolgreichen Beschwerde beim Amtsgericht ist die Partei am nächsten Tag wieder online.

23.05.: **Anschlag auf Bahn:** Ein Brandanschlag auf eine Kabelleitung an einem Berliner S-Bahnhof legt fast den gesamten Bahnverkehr in Berlin und im Osten Brandenburgs stundenlang lahm. Das Bekenner schreiben ist mit „Das Grollen des Eyjafjallajökull“ gezeichnet.

24.05.: **Sprengstofffund:** Mitarbeiter eines Rettungsdienstes entdecken während eines Routineeinsatzes in einer Kieler Wohnung zufällig große Mengen von Sprengmitteln und Bauteilen für Zündvorrichtungen. Zur Bergung muss die Polizei zwölf Häuser vorübergehend evakuieren.

Benzinrationierung: In einem Rundschreiben teilt die Bundespolizei (BPol) ihren Beschäftigten mit, dass der Treibstoff für Dienstwagen wegen Sparvorgaben des Bundesinnenministeriums (BMI) bis auf weiteres kontingentiert wird.

25.05.: **Sicherheitspanne am Frankfurter Flughafen:** Trotz aller Sicherheitsvorkehrungen gelingt es einem offenbar psychisch Kranken,

bewaffnet in den Ankunftsbereichs des Flughafens zu gelangen. Der Mann kann unverletzt festgenommen werden.

26.05.: **Schleuserbande zerschlagen:** Bei einem Großeinsatz in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen sowie in der Türkei werden 44 Personen festgenommen. Sie sollen rund 2.000 Menschen illegal in die EU geschleust haben. Gegen die Bande war seit 2009 ermittelt worden.

29.05.: **Anschläge geplant:** In Düsseldorf und Bochum werden nach mehrmonatigen Observationen und Abhöraktionen drei junge Männer festgenommen, die einen Sprengstoffanschlag geplant haben sollen.

31.05.: **Schießerei auf Bahnhof:** Auf dem Düsseldorfer Hauptbahnhof schießt ein Mann auf Polizisten, die ihn kontrollieren wollen, trifft sie aber nicht. Anschließend flüchtet er mit einer Frau als Geisel, die er mit einem Streifschuss am Kopf verletzt. Bevor er weitere Schüsse abgeben kann, wird er von den Beamten überwältigt.

Rechtsextremeres Radio stillgelegt: Die Polizei nimmt bei einer Razzia in sechs Bundesländern fünf Personen fest und beschlagnahmt die Gerätschaften eines rechtsextrremen Internetradios.

Juni 2011

01.06.: **Loveparade 2010:** Im nordrhein-westfälischen Landtag präsentiert Innenminister Ralf Jäger (SPD) den Bericht zur Nachbereitung des Polizeieinsatzes während der Loveparade am 24.7.2010, bei der in einer Massenpanik 21 Menschen starben und über 500 verletzt wurden. Ein Zwischenbericht der Duisburger Staatsanwaltschaft vom 10.7. belastet MitarbeiterInnen des Bauordnungsamtes und der Polizei. Die Genehmigung der Love-Parade sei „formal rechtswidrig“ gewesen.

04.06.: **Gemeinsames Lagebild:** Die Verfassungsschutzämter von Bund und Ländern erklären, die Zahl der gewaltorientierten LinksextremistInnen sei von 2005 bis 2010 um 20 Prozent auf 6.800 gestiegen.

09.06.: **Verena-Becker-Prozess:** Im Prozess gegen das frühere RAF-Mitglied wegen mutmaßlicher aktiver Beteiligung an der Ermordung des früheren Generalbundesanwaltes Siegfried Buback 1977 bestreitet der einstige Abteilungsleiter bei der Bundesanwaltschaft, Rainer Griesbaum, dass Becker bereits damals Informantin des Verfassungsschutzes gewesen und deshalb geschützt worden sei. Anfang Juli lehnt der Bundesgerichtshof die Anordnung von Beugehaft gegen die Ex-RAF-Mitglieder

Siegfried Haag und Roland Mayer ab, weil sie sich durch ihre Aussage möglicherweise selbst belasten müssten. Am 4.8. sagt ein ehemaliger BKA-Fahnder aus, seinerzeit sei weder Becker noch eine andere Frau mit der Tötung Bubacks in Verbindung gebracht worden. Am 11.8. erklärt ein ehemaliger BILD-Journalist, er habe schon 1977 vom mittlerweile verstorbenen damaligen Hamburger Verfassungsschutzchef Christian Lochte erfahren, dass Becker auf Buback geschossen habe.

10.06.: **Sprengsatz bei IKEA:** Nach Anschlägen in Belgien, Frankreich und den Niederlanden explodiert auch in der Dresdner IKEA-Filiale ein Sprengsatz und verletzt zwei Menschen leicht. Drei Wochen später nimmt die Polizei in Köln einen „Trittbrettfahrer“ fest, der versucht hatte, den Konzern zu erpressen. Mit dem Anschlag hat er nichts zu tun.

14.06.: **Brechmittelprozess:** Das Landgericht (LG) Bremen spricht einen Polizeiarzt vom Vorwurf der fahrlässigen Tötung frei. Er hatte im Dezember 2004 einem afrikanischen Dealer zwangsweise große Mengen Brechsirup und Wasser eingeflößt, woran der Mann einige Tage später starb. Am 21.6. legen Staatsanwaltschaft und Nebenklage Revision ein.

Stuttgart 21-Proteste: Nach zweimonatigem Baustopp werden die Arbeiten am umstrittenen Bahnhofsprojekt wieder aufgenommen. Die Polizei räumt eine Sitzblockade. Am 18.6. folgt eine weitere friedliche Protestaktion. Am 20.6. stürmen BahnhofsgegnerInnen das Baugelände. Bei Auseinandersetzungen mit der Polizei wird ein Zivilbeamter schwer verletzt. Am 24.6. entschuldigen sich die S-21-GegnerInnen. Auf der Suche nach Filmmaterial durchsucht die Polizei am 7.7. die Räume der Initiative „Parkschützer“ und die Wohnung ihres Sprechers. Hintergrund ist ein staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren wegen gemeinschaftlicher gefährlicher Körperverletzung und versuchten schweren Raubes gegen drei Personen. Einer der Beschuldigten sitzt bereits in U-Haft. Am 9.7. demonstrieren erneut mehrere Tausend Menschen gegen das Projekt. Eine Blockade am 9.8. wird von der Polizei geräumt.

16.06.: **„Deutsche Taliban Mudschahedin“ (DTM):** In Österreich wird ein 26-jähriger Deutsch-Türke festgenommen, der sich den DTM angeschlossen haben soll und in einem Video mit einem Anschlag auf das Brandenburger Tor gedroht hatte. Am 22.6. verurteilt das Berliner Kammergericht ein anderes mutmaßliches DTM-Mitglied wegen Terrorwerbung zu zweieinhalb Jahren Jugendstrafe.

Cyber-Abwehrzentrum eröffnet: Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) eröffnet in Bonn das Nationale Cyber-Abwehrzentrum.

19.06.: **Funkzellenabfrage:** Presseberichte decken auf, dass die Polizei während der Demos und Blockaden gegen den Neonazi-Aufmarsch am 19.2. in Dresden über Stunden sämtliche Handyverbindungen in weiten Teilen Dresdens erfasst hat (siehe S. 84 f. in diesem Heft). Am 10.8. durchsucht die sächsische Polizei die Wohnung eines Jugendpfarrers in Jena (Thüringen); ihm wird „aufwieglerischer Landfriedensbruch“ vorgeworfen. Die Thüringer Polizei wird erst mit Beginn der Aktion informiert.

20.06.: **Birgit Hogefeld begnadigt:** Nach 18 Jahren Haft wird das Ex-RAF-Mitglied begnadigt und ohne Auflagen entlassen. Bei Hogefelds Verhaftung im Juni 1987 in Bad Kleinen waren ihr Begleiter Wolfgang Grams und der GSG-9-Beamte Michael Newrzella erschossen worden.

24.06.: **Islamgipfel:** Auf Einladung von Bundesinnenminister Friedrich kommen in Berlin Vertreter von BKA, Verfassungsschutz und muslimischen Organisationen zu einem „Präventionsgipfel“ zusammen. Die „stille Radikalisierung“ junger Muslime soll schneller erkannt werden.

26.06.: **Razzien gegen Schleuserring:** Bei einer Durchsuchungsaktion in vier Städten nimmt die BPol mehrere Personen fest und beschlagnahmt neben Beweismaterial auch Munition. Bei einer weiteren Razzia in fünf Bundesländern am 28.6. werden sieben Personen verhaftet.

28.06.: **Islamistische Propaganda:** In Neumünster wird ein 19-Jähriger festgenommen, der im Internet islamistisches Propagandamaterial und Anleitungen zum Bombenbau verbreitet hatte.

29.06.: **Sicherheitsgesetze:** Nach monatelangem Streit einigen sich BMI und Bundesjustizministerium darauf, den Großteil der Anfang 2012 auslaufenden Anti-Terror-Gesetze um vier weitere Jahre zu verlängern. Am 17.8. beschließt die Bundesregierung den Entwurf (siehe auf S. 56 ff.).

Juli 2011

01.07.: **Verfassungsschutzbericht 2010:** Laut dem Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) sanken die gemeldeten rechtsextremistischen Straftaten gegenüber 2009 um 15,2 Prozent auf 15.905, die linksextremistischen um 20,8 Prozent auf 3.747. Die Mitgliederzahlen radikal-islamistischer Gruppen seien von 36.270 auf 37.470 gestiegen.

„**Cybercops**“: Zur Bekämpfung der Internetkriminalität stellt das Bayerische Landeskriminalamt zehn ComputerspezialistInnen aus der Wirtschaft ein, die in einem Ein-Jahres-Crashkurs zu PolizistInnen ausgebildet und verbeamtet werden sollen, damit sie auch hoheitliche Aufgaben (Durchsuchungen, Vernehmungen etc.) wahrnehmen können.

06.07.: **Polizist als Räuber**: Ein Beamter der Bundestagspolizei überfällt die dortige Postfiliale, verletzt deren Angestellte durch mehrere Schläge mit der Pistole und flüchtet mit der Beute. Am nächsten Tag wird er erschossen aufgefunden; er hat sich selbst getötet.

07.07.: **Verstoß gegen Folterverbot**: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt die BRD zur Zahlung eines Schmerzensgeldes von 10.000 Euro an einen ehemaligen Häftling, der im Jahre 2000 sieben Tage lang nackt in einer Sicherheitszelle verbringen musste.

Flughafen-Attentäter angeklagt: Die Bundesanwaltschaft erhebt Anklage gegen Arid U., der im März 2011 auf dem Flughafen Frankfurt zwei US-Soldaten erschossen und zwei weitere lebensgefährlich verletzt hatte. Bei Prozessbeginn vor dem Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt/M. am 31.8. legt U. ein Geständnis ab. Ein weiteres Verfahren läuft in den USA.

Datendiebstahl bei Zoll und BPol: Unbekannte Hacker dringen in den bei der BPol geführten Paip Tracking Server (Patras) der Zollfahndung ein und veröffentlichen anschließend im Internet einen ersten Teil der dort gespeicherten Daten über Fahnder, observierte Personen, Fahrzeuge und Waren. Nach der Festnahme eines ersten Hackers stellt die Gruppe am 18.7. ein zweites Datenpaket ins Netz und droht mit weiteren Veröffentlichungen, falls die Ermittlungen nicht eingestellt werden.

10.07.: **BND-Baupläne verschwunden**: Laut Presseberichten sind Pläne von der Baustelle der neuen Zentrale des Bundesnachrichtendienstes (BND) in Berlin vermutlich gestohlen worden. BND-Chef Ernst Uhrlau erklärt, sie seien nicht sicherheitsrelevant und kostenintensive bauliche Veränderungen daher nicht notwendig. Mehrere Zeitungen widersprechen und verweisen auf Aussagen ihrer InformantInnen.

14.07.: **Nacktschanner**: Laut dem vertraulichen „Sachstandsbericht“ der BPol an das BMI weisen die zwei während zehn Monaten auf dem Hamburger Flughafen getesteten „Nacktschanner“ eine Fehlerquote von rund 70 Prozent auf. Am 31.8. stoppt Bundesinnenminister Friedrich den Einsatz vorläufig. Die Technik müsse zunächst weiterentwickelt werden.

15.07.: **Videüberwachung der Reeperbahn beendet:** Die Hamburger Polizei stellt die Kameras auf der Reeperbahn ab. Die Überwachung sei sinnlos geworden, nachdem das Oberverwaltungsgericht im Juni 2010 entschieden hat, die Aufnahmen von Hauseingängen und Fensterbereichen müssten geschwärzt werden.

18.07.: **Razzia gegen Islamisten:** Die baden-württembergische Polizei durchsucht in Stuttgart und bei Ludwigsburg acht Wohnungen und Büros und nimmt sechs Personen wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung und Spendensammlungen für ausländische Terrorgruppen fest. **Frei aber staatenlos:** Nach fünf Jahren Haft wird Attila S. als erstes Mitglied der „Sauerland-Gruppe“ entlassen. Am 20.7. entscheidet das Verwaltungsgericht (VG) Sigmaringen, dass ihm 2010 zu Recht die deutsche Staatsbürgerschaft entzogen worden sei. S. ist nun staatenlos.

19.07.: **GIMF-Prozess:** Das OLG München verurteilt drei Mitglieder der Globalen Islamischen Medienfront (GIMF), die Videos von Geiseltötungen und Selbstmordattentaten ins Netz gestellt hatte, wegen Unterstützung bzw. Werbung für eine terroristische Vereinigung zu einer sechsmonatigen Freiheitsstrafe auf Bewährung, einer ebenfalls auf Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe bzw. einem Anti-Aggressionstraining. Das Verfahren gegen fünf weitere Angeklagte wird abgetrennt. Der mutmaßliche Anführer, ein V-Mann des BfV, ist nicht angeklagt und erhielt auch keine Aussagegenehmigung. Am 9.9. deckt die Verteidigung auf, dass die GIMF auch von einer im Auftrag des FBI tätigen US-Sicherheitsfirma unterwandert wurde. Der BND soll davon gewusst haben.

21.07.: **Terrorwerbung:** Die Bundesanwaltschaft lässt in der Nähe von Kassel einen 21-jährigen Afghanen festnehmen. Er soll im Internet Mitglieder und UnterstützerInnen für Al Qaida und die Islamische Bewegung Usbekistans geworben haben.

22.07.: **Telefonüberwachung in Brandenburg:** Laut Antwort des Innenministeriums auf eine Anfrage der CDU-Fraktion wurden im ersten Halbjahr 2011 in 80 Verfahren 411 Anschlüsse abgehört (im ganzen Jahr 2009: 537, 2010: 667). Die Hälfte der Verfahren betraf Drogendelikte.

25.07.: **Polizist vor Gericht:** Vor dem AG Gelsenkirchen beginnt der Prozess gegen einen 44-jährigen Beamten wegen versuchter Brandstiftung, Diebstahl und Besitz von Kinderpornografie. Zudem wird er beschuldigt, seine seit Juni 2010 verschwundene Frau ermordet zu haben.

29.07.: **Prozess um Demo-Parolen:** Vor dem VG Berlin beginnt ein Prozess um die Zulässigkeit polizeilicher Auflagen für Demo-Parolen. Für eine anti-israelische Demonstration im Juni 2010 hatte die Polizei Transparente und Parolen wie „Tod den Israelis“ und die Bezeichnung von Personen als Mörder verboten. Dagegen geklagt hat die „Palästinensische Gemeinde“ Berlins. Das Urteil wird für September erwartet.

August 2011

01.08.: **Maroder Polizeifunk:** Mit Aufnahme des Sendebetriebs eines neuen Digitalradios kommt es in Dortmund zu teils massiven Störungen beim Funkverkehr von Polizei und Rettungsdiensten. Der ursprünglich bereits für 2006 geplante digitale Polizeifunk in Nordrhein-Westfalen soll erst im Herbst 2012 seinen Probebetrieb aufnehmen.

04.08.: **Halbjahresbilanz „Politische Straftaten“:** Im ersten Halbjahr 2011 haben BKA und Landeskriminalämter insgesamt 11.148 politisch motivierte Delikte registriert (davon Rechtsextremismus: 6.119; Linksextremismus: 3.381; Ausländerextremismus: 302; Sonstige: 1.346). Dabei wurden 779 Menschen verletzt und zwei getötet.

Entschädigung für Magnus Gäfgen: Das LG Frankfurt/M. spricht dem wegen Entführung und Ermordung eines Kindes Verurteilten eine Entschädigung von 3.000 Euro zu. Der damalige Polizeivizepräsident Wolfgang Daschner hatte Gäfgen während der Vernehmung im Jahre 2002 „unvorstellbare Schmerzen“ androhen lassen, wenn er das Versteck des Kindes nicht preisgebe. Das sei eine „schwerwiegende Rechtsverletzung“ gewesen. Ein von Gäfgen gefordertes Schmerzensgeld lehnt das LG ausdrücklich ab. Das hessische Innenministerium gibt am 22.8. bekannt, gegen das Urteil juristisch vorzugehen.

05.08.: **Prozess gegen Inge Viett:** In Berlin soll sich das frühere RAF-Mitglied wegen öffentlicher Billigung von Straftaten verantworten. Sie habe bei einer Podiumsdiskussion Brandanschläge auf Bundeswehrfahrzeuge als „legitime Aktion“ bezeichnet. Wegen einer Erkrankung Vietts muss der Termin verschoben werden.

09.08.: **Lebensgefährlich verletzte Polizisten:** Nach einem fingierten Notruf in Gelsenkirchen greift der Anrufer die eintreffenden Polizisten mit einem Messer an und verletzt sie lebensgefährlich. Einer der Beamten schießt und fügt dem Angreifer ebenfalls lebensgefährliche Verletzungen zu. Alle drei werden durch Notoperationen gerettet.

10.08.: **Körperverletzung im Amt:** Trotz der Aussagen mehrerer Augenzeugen, darunter zwei Polizeibeamte, spricht das AG Tiergarten (Berlin) zwei Polizisten frei. Das vietnamesische Opfer konnte nicht mehr befragt werden, da der Mann bereits abgeschoben worden war.

14.08.: **Hochschule der Polizei:** In einem internen Prüfbericht wirft der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen der Deutschen Hochschule der Polizei vor, in großem Stil Steuergelder verschwendet zu haben. Fest angestellte Lehrkräfte hätten ihr Veranstaltungspensum nicht erfüllt, sondern „in erheblichem Umfang“ auf externe Referenten zurückgegriffen und Nebentätigkeiten ausgeübt.

22.08.: **BPol gegen brennende Autos:** Berlin nimmt ein Angebot des BMI an: Hundert BundespolizistInnen sollen die Landespolizei bei der Verhinderung und Aufklärung von Autobrandstiftungen unterstützen. Von den 291 Fällen seit Anfang 2011 seien 151 politisch motiviert.

„**Schuldhaft schweres Dienstvergehen**“: Das VG Stuttgart entscheidet, dass ein Bundespolizist wegen Beihilfe zur Prostitution und Mitwirkung in einem Pornofilm rechtmäßig aus dem Beamtenverhältnis entfernt wurde.

23.08.: **Polizeilicher Todesschuss:** In Berlin erschießt ein Polizist eine psychisch kranke Frau, nachdem sie seinen Kollegen mit einem Messer am Arm verletzt hatte und ein Pfeffersprayeinsatz erfolglos blieb.

Polizisten unter Verdacht: In Oberhausen wird gegen zwei Kommissare ein Ermittlungsverfahren wegen Vortäuschung einer Straftat eröffnet. Sie sollen im Juni 2011 einen Angriff mit schweren Verletzungen selbst inszeniert haben, um Dienstunfähigkeitsversicherungen zu erschleichen.

Neuer Generalbundesanwalt: Die Bundesregierung nominiert den ehemaligen baden-württembergischen Verfassungsschutzchef Johannes Schmalzl zum Nachfolger von Monika Harms. Am 23.9. zieht Schmalzl seine Kandidatur zurück.

24.08.: **Polizeigewerkschaften fordern Rausschmiss:** Im Rahmen der Debatte um Gewalt gegen PolizistInnen erklärt Professor Rafael Behr von der Hochschule der Polizei Hamburg, die Polizei „jammere zuviel“ und ihre Selbstdarstellung als Opfer sei „unprofessionell“. Die Polizeigewerkschaften fordern vom Innensenator die Entlassung des Kritikers.

29.08.: **Körperverletzung im Amt:** Die Berliner Polizei leitet ein Ermittlungsverfahren gegen einen unbekanntem Beamten ein. Auf einem Internetvideo ist zu sehen, wie er auf einen bereits festgenommenen Demonstranten einschlägt.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Jenseits der vorherrschenden Meinung in Polizei und Politik, dass die Polizei in Deutschland ausreichend kontrolliert sei, steht eine beschränkte Zahl von Veröffentlichungen, die eine wirksame externe Kontrolle der Polizei fordern und/oder auf die Kontrollmechanismen in anderen Ländern verweisen. Insgesamt sind die in deutscher Sprache verfügbaren Informationen äußerst dürftig. Weder existiert für das Inland auch nur eine Untersuchung, in der Kontrolle und Kontrolldefizite etwa polizeilicher Todesschüsse oder der Gewaltanwendung durch PolizistInnen über Einzelfälle hinaus untersucht würde, noch gibt es in nennenswertem Umfang Darstellungen über die Vorkehrungen und Erfahrungen im Ausland.

Lehne, Werner: *Aus Fehlern lernen oder Fehlverhalten kontrollieren und sanktionieren? – Die Erfahrungen der Hamburger Polizeikommission*, in: Liebel, Karlhans (Hg.): *Fehler und Lernkultur bei der Polizei*, Frankfurt/M. 2004, S. 123-137

Dieser Aufsatz des Hamburger Kriminologen, der hauptberuflich für die Kommission arbeitete, liefert eine Bilanz des bislang einzigen Versuchs einer polizei-externen Kontrolleinrichtung. Seine Analyse weist auf die Grenzen der Kontrolle hin, die sich aus dem Auftrag der Polizei und der korrespondierenden Polizeikultur ergeben.

Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion (Hg.): *Extern und unabhängig? Eine Polizeibeswerdestelle in Sachsen-Anhalt – ein Modell für den Bund?*, Berlin 2008 (www.gruene-bundestag.de/cms/publikationen/dokbin/251/251267.reader_extern_und_unabhaengig_eine_poliz.pdf)

Im Zusammenhang mit der Debatte um die „Polizeibeswerdestelle“ in Sachsen-Anhalt veranstaltete die Grüne Bundestagsfraktion eine Anhörung, die in dieser Veröffentlichung dokumentiert wird. Besonders lesenswert ist der Beitrag von Michael Sturm über die „Entwicklungslinien demokratischer Kontrolle von Polizei“ in der Geschichte der BRD.

Amnesty International: *Unabhängige Untersuchungsmechanismen in Fällen von rechtswidriger Polizeigewalt in Deutschland, Berlin 2010* (www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/PP_UnabhUntersuchungsmech_2010.pdf)

Amnesty International: *Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte, Berlin 2010* (www.amnestypolizei.de/sites/default/files/imce/pfds/Konferenz-D0kumentation.pdf)

Amnesty International fordert schon lange die Einrichtung einer unabhängigen Kontrollinstanz für die deutschen Polizeien. Im Positionspapier vom Juni 2010 werden die Argumente auf sechs Seiten zusammengetragen. Bezugspunkte bilden dabei insbesondere die Vorgaben des Völkerrechts sowie die Empfehlungen etwa des Menschenrechtskommissars des Europarates. Amnesty formuliert eine Reihe von Merkmalen, über die wirksame Kontrollenrichtungen verfügen müssten. Auf der Fachkonferenz, die am 10. Oktober 2010 veranstaltete, wurde über Erfahrungen im Ausland (England, Österreich) wie in Deutschland (Köln, Sachsen-Anhalt) berichtet. Außerdem kamen unterschiedliche Positionen zur Kontrollfrage zu Wort. Leider sind die Beiträge nicht im Original dokumentiert, sondern nur in der Zusammenfassung durch Amnesty.

Menschenrechtskommissar des Europarates: *Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei (CommDH(2009)4), Straßburg 2009* (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1726977&Site=CommDH>)

In diesem Dokument formuliert der Menschenrechtskommissar die Grundzüge, die seiner Ansicht nach ein wirkungsvolles Beschwerdesystem aufweisen muss. „Ein unabhängiges und effektives Polizeibeschwerdesystem ist von grundlegender Bedeutung für einen demokratischen und rechenschaftspflichtigen Polizeidienst.“ Diesen ersten Satz seiner Zusammenfassung haben die deutschen Innenminister bis zum heutigen Tag konsequent ignoriert.

Mawby, Rob; Wright, Alan: *Police Accountability in the United Kingdom, January 2005* (www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/police/res_mat/polic_e_accountability_in_uk.pdf)

Wer sich dafür interessiert, ob und wie Polizei anderswo in der Welt kontrolliert wird, kann einige interessante Anregungen und Erfahrungen finden. Leider sind die deutschen Veröffentlichungen (etwa zu Australien von Manfred Brusten, zu Kanada und den Niederlanden in früheren CILIP-Heften) veraltet. Der Beitrag von Mawby und Wright stellt die verschiedenen Instrumente und Ebenen der Kontrolle der Polizei in

England und Wales dar. Neben der gerade gegründeten IPCC (s.u.) werden interne Kontrollen, aber auch die durch Nichtregierungsorganisationen und die Öffentlichkeit gewürdigt.

Filstad, Catherine; Gottschalk, Petter: *Performance evaluation of police oversight agencies, in: Policing & Society 2011, No. 1, pp. 96-109*

Ausgehend von der Tätigkeit des „Norwegian Bureau for Investigation of Police Affairs“ werden in diesem Beitrag fünf Kriterien entwickelt, mit deren Hilfe die Wirksamkeit von Kontrollmechanismen bewertet werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Büro um eine Ermittlungs- und Anklagebehörde der Justiz handelt.

Prenzler, Tim: *The evolution of police oversight in Australia, in: Policing & Society 2011, No. 4, pp. 284-303*

Der Aufsatz gibt einen Überblick über die Entwicklung der Polizeikontrolle in den acht Bundesstaaten bzw. Territorien Australiens. Insgesamt sind die Kontrollmechanismen im letzten Jahrzehnt ausgebaut worden.

Perez, Thomas E.: *External Governmental Mechanisms of Police Accountability: Three Investigative Structures, in: Policing & Society 2000, No. 1, pp. 47-77*

In diesem Beitrag werden staatliche polizei-externe Kontrollmechanismen in den USA, Südafrika und Indien verglichen. Dass der Autor der justiziellen Aufarbeitung im Grand Jury-System den Vorzug gibt, mag auf seine Tätigkeit in der US-Regierung zurückzuführen sein. Seine Ausführungen zum „Independent Complaints Directorate“ in Südafrika und der indischen „National Human Rights Commission“ sind lesenswert – auch, was der Autor vermisst, wenn sie über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügen.

Aus dem Netz

www.gardaombudsman.ie

Die „Garda Síochána Ombudsman Commission“, die unabhängige Kontrollinstanz der Polizei der Republik Irland, arbeitet seit 2007. Ihre Seite informiert darüber, wie BürgerInnen ihre Beschwerden an die Kommission richten können, und über deren Untersuchungsmöglichkeiten. Sie gibt einen monatlichen Überblick über die eingegangenen Beschwerden (im Oktober 2011: 176) und deren Folgen. So hat sie etwa in 592 der im laufenden Jahr insgesamt eingegangenen 1.945 Beschwerden eine eigene Untersuchung der Vorwürfe unternommen. In den ersten zehn Monaten des Jahres hat sie 68 Todes- oder Verletzungsfälle im Polizeigewahrsam untersucht. In (meist nicht sehr umfangreichen) Einzelpublikationen werden die Ergebnisse zu einzelnen Beschwerden veröffentlicht. Hinzu kommt ein zusammenfassender jährlicher Tätigkeitsbericht.

www.ipcc.gov.uk

Die „Independent Police Complaints Commission“ ist die zentrale Beschwerdeinstanz für die Polizei in England und Wales; sie löste 2004 die seit 1984 bestehende „Police Complaints Authority“ ab. Die Kommission untersucht Beschwerden über die Polizeiarbeit und von sich aus (d.h. unabhängig von Beschwerden) bestimmte Amtsdelikte sowie Todesfälle und ernstere Verletzungen im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen. Das Beschwerdesystem kennt vier unterschiedliche Arten von Untersuchungen, deren letzte Stufe die „unabhängigen Untersuchungen“ durch die IPCC selbst bildet. Zu diesem Zweck verfügt die Kommission über eigene ErmittlerInnen, die über polizeiliche Befugnisse verfügen. Auf der Homepage wird die Arbeit der IPCC ausführlich dokumentiert. Im Unterschied zum irischen Pendant werden regelmäßig die ausführlichen Untersuchungsberichte veröffentlicht.

Beide Kommissionen sind in ihrer Wirksamkeit begrenzt. BefürworterInnen externer Kontrollen können sich an diesen Modellen orientieren. Und die GegnerInnen können daraus lernen, dass Transparenz und Verantwortlichkeit weder die Polizei noch den Staat bedrohen. (Norbert Pütter)

Sonstige Neuerscheinungen

Ritzi, Matthias; Schmidt-Eenboom, Erich: *Im Schatten des Dritten Reiches. Der BND und sein Agent Richard Christmann*, Berlin (Ch. Links Verlag) 2011, 248 S., EUR 19,90

Anfang 2011 hat auch der Bundesnachrichtendienst (BND) unwillig und eher etwas halbseiden eine Historikerkommission in seinen Archivkeller schicken müssen, um dort die braune Vergangenheit des Dienstes aufzuarbeiten. Seither erscheinen in unregelmäßiger Folge in unterschiedlichen Zeitungen immer wieder Geschichten, von denen man meist irgendwie schon mal gehört oder zumindest etwas geahnt hatte. Ähnliches gilt für das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und das Bundeskriminalamt (BKA). So arbeiten Sicherheitsbehörden eben ihre alten Naziwurzeln auf und ab. Da freut man sich schon, wenn hierzu plötzlich ein komplettes Buch auf den Markt kommt. Selbst wenn – wie sollte es auch anders sein – Erich Schmidt-Eenboom dabei als Co-Autor seine Finger im Spiel hat. Doch mit einer solchen Wertung allein täte man Matthias Ritzi unrecht, der die Urschrift schon 2010 als Promotionschrift an der Universität Innsbruck vorgelegt hat. Diesem Umstand ist es vermutlich geschuldet, dass seine Fleißarbeit auch als Buch noch randvoll ist mit Namen, Daten und Hintergründen aus der braunen Zeit des BND – bis hin in allerletzte Nebensächlichkeiten. Das macht das Buch deshalb nicht schlecht, aber in der Lektüre unendlich zäh, so dass nur wenige bis zum Ende durchhalten werden. Schade, insoweit leider eine vertane Chance!

Letho-Bleckert, Katriina: *Ulrike Meinhof 1934-1976. Ihr Weg zur Terroristin*, Marburg (Tectum Wissenschaftsverlag) 2010, 720 S., EUR 29,90

Petermann, Axel: *Auf der Spur des Bösen. Ein Profiler berichtet*, Berlin (Ullstein Verlag) 2010, 300 S., EUR 8,95

Groß, Hermann; Schmidt, Peter (Hg): *Empirische Polizeiforschung XIII. Polizei: Job, Beruf oder Profession?*, Frankfurt/M. (Verlag für Polizeiwissenschaft) 2011, 191 S., EUR 19,80

Diese Bücher könnten thematisch und stilistisch kaum unterschiedlicher sein. Sie gemeinsam zu rezensieren, mag daher zunächst erstaunen. Und doch haben alle drei etwas gemeinsam: Ihren Stellplatz im Regal könnte man auch mit Nippes füllen.

Noch ein Buch über Ulrike Meinhof! Dass man selbst in Finnland als seinerzeitige Gymnasiastin von der RAF und den sie damals prägenden

Personen gehört hat, ist noch nachvollziehbar. Warum man dann Jahrzehnte später als Philosophin und Historikerin jedoch noch ein Buch über Ulrike Meinhof schreiben muss, wird hingegen wohl das persönliche Geheimnis der Autorin bleiben. Allein der Umzug nach Berlin-Kreuzberg kann es nicht gewesen sein, denn bereits früher veröffentlichte Letho-Bleckert in ihrer Heimat ein Sachbuch über Ulrike Meinhof, und auch die Forschungsarbeiten zum jetzigen Buch begannen bereits vor 2007. Akribisch bis in letzte Einzelheiten recherchiert ist es schon – was man von so einem dickleibigen Wälzer sicher erwarten darf. Aber wirft es deshalb ein neues Licht auf die Person Ulrike Meinhof und macht ihre „Entscheidungen nachvollziehbar und auf frappierende Weise verständlich“? Diese Frage muss letztlich jeder, der sich durch die Seiten quälen will, für sich selbst entscheiden. Meine Antwort lautet: Nein.

Der Kriminalkommissar Axel Petermann hingegen ist Praktiker; seit 30 Jahren bei der Bremer Kripo und nach längerer Zeit bei der Mordkommission inzwischen Leiter der dortigen Dienststelle „Operative Fallanalyse“. Wenn also ein Profiler, wie es unterdessen ja auch neudeutsch heißt, über seine Fälle und Arbeit berichtet, könnte dies spannend, interessant und sogar erhellend sein. Ist es aber nicht. Für Krimifans ist das Ganze einfach zu dröge; für jeden, der sich intensiver mit Polizei und Polizeiarbeit beschäftigt, hingegen zu oberflächlich und nichtssagend.

Und aus dem Verlag für Polizeiwissenschaft hat man auch schon Besseres auf den Tisch bekommen. Der Bericht über die 13. Tagung „Empirische Polizeiforschung“ vom Juli 2010 reicht von stets wiederkehrenden Begriffsdefinitionen bis hin zur Sezierung polizeilicher Arbeit und deren Wiedergabe in TV-Krimi-Serien. Und dies alles in einem derart überstelzten wissenschaftlichen Sprachduktus, dass Interessierte in Polizeien und Ministerien (sofern sie nicht zum Zwangslesen verurteilt sind) es schon nach wenigen Seiten entnervt in die Ecke werfen werden. Halbwegs aufschlussreich ist allenfalls der Beitrag von Lena Lehmann über polizeiliche Auslandsmissionen (S. 131-143). (sämtlich: Otto Diederichs)

Koltermann, Lars: *Police Private Partnership. Tönning (Der Andere Verlag), 2006, 188 S., EUR 27,90*

Die Kriminalität steigt und steigt, die finanziellen Spielräume des Staates sinken und sinken, die „staatlichen Monopole verfallen mehr und mehr“ (S. 30). Public-Private-Partnerships können „oftmals professio-

nellere Entscheidungen“ treffen und „sind wesentlich unabhängiger von politischer Einflussnahme als die Kernverwaltung“ (S. 45). Mit diesen apodiktischen und zum Teil vom Autor selbst widerlegten Behauptungen (zur Kriminalitätsentwicklung, vgl. S. 22-24) wird die Diskussion der 1990er Jahre zum möglichen Einsatz kommerzieller Sicherheitsdienste im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols nacherzählt. „Da die Polizei zu einer alleinigen Gewährleistung von Sicherheit nicht mehr in der Lage ist“, so Koltermann, könne „eine Kooperation aller Sicherheitsverantwortlichen dieses Defizit beheben“ (S. 58). Die an der juristischen Fakultät der Universität Kiel angenommene Dissertation betrachtet sodann knapp und empirisch dünn die Police-Private-Partnerships in den Städten Düsseldorf, Frankfurt/M., Kiel, München, in der Abschiebehafenanstalt Büren und in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen (S. 65-76), ohne die genannte These belegen zu können. Ohne detaillierte Begründung heißt es – nach einer breiten Auseinandersetzung mit bekannten Positionen zum Für und Wider der Einsatzmöglichkeiten und -bedingungen kommerzieller Sicherheitsdienste (S. 77-161) – „von einer systematischen Arbeitsentlastung der Polizei kann folglich keine Rede sein“ (S. 163). Wer, so abschließend der Autor, nicht auf Beleihung oder Verwaltungshilfe zurückgreifen wolle, müsse sich „weiterhin auf das ‚Beobachten, Erkennen und Melden‘ beschränken“ (S. 167). Eine deutlich bessere Qualifikation des Wachpersonals vorausgesetzt, seien Police-Private-Partnerships „eine interessante Alternative zur Entlastung der Polizei“, die allerdings „nicht zu Lasten der Polizeistärke gehen“ dürfte (S. 170). Es handelt sich um eine knappe Zusammenfassung der Debatten bis zum Jahr 2003, einen eigenständigen Gedanken entwickelt die Arbeit allerdings nicht.

Mayer, Marlene: *Öffentliche Sicherheit und Ordnung in Sportstadien. Veranstaltungrecht, Sicherheitspolizei, private Sicherheitsdienste*, Wien (Jan Sramek Verlag) 2009, 299 S., EUR 68,-

Ausgehend von der These, Fußball und Eishockey seien „nicht nur gesellschaftsrelevante Sportarten, die helfen, Gewalt und Aggression zu kanalisieren, sondern auch Ursachen großer Sicherheitsprobleme“ (S. 1), liefert der Band einen Überblick über veranstaltungs- und sicherheitspolizeiliche Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung in Fußball- und Eishockeystadien Österreichs ergriffen werden können. Dass Sport „helfen“ kann, Gewalt und Aggression zu kanalisieren, wird nicht belegt. Warum Fußball und Eishockey „Ursa-

chen“ von Sicherheitsproblemen und nicht etwa Ausdruck gesellschaftspolitischer Problemlagen oder, schlichter, zunächst logistische Herausforderungen darstellen, erschließt sich auch nicht recht. Darum geht es der promovierten Juristin aber auch nicht. Ziel der Arbeit ist eine umfassende Bestandaufnahme der juristisch kodifizierten Maßnahmen im Sportbereich, zu denen etwa die „Gewalttäterdatei Sport“, Gefährderansprachen, Platzverweise, Durchsuchungsanordnungen und Überwachungsmaßnahmen in und um Stadien sowie der Einsatz kommerzieller Sicherheitsdienste gehören. Der Band erläutert zwar das einschlägige österreichische Recht, geht allerdings mit keiner Silbe auf bürgerrechtliche Problemlagen ein.

Förster, Stig; Jansen, Christian; Kronenbitter, Günther (Hg.): *Rückkehr der Condottieri? Krieg und Militär zwischen staatlichem Monopol und Privatisierung: Von der Antike bis zur Gegenwart.* Paderborn (Ferdinand Schöningh) 2010, 323 S., EUR 38,-

Heck, Daniel: *Grenzen der Privatisierung militärischer Aufgaben.* Baden-Baden (Nomos) 2010, 270 S., EUR 69,-

Dass die allmähliche Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols erst mit dem Westfälischen Frieden von 1648 begann und die Schaffung des Bürgersoldaten im Laufe des 19. Jahrhunderts „die unzuverlässigen und schwer kontrollierbaren Söldlinge verdrängte“ (S. 11), ist für das westliche Europa des 21. Jahrhunderts ebenso wahr wie die Feststellung der Herausgeber des Bandes „Rückkehr der Condottieri“, dass die „Meistererzählung von der Geschichte des staatlichen Gewaltmonopols nicht nur erhebliche Differenzierungen“ nötig hat, sondern „in vielen Punkten grundlegend infrage“ zu stellen ist (S. 25). Die 19 Kapitel – von der Antike über den Dreißigjährigen Krieg und das „lange 19. Jahrhundert“ bis zum Einsatz privater Militärfirmen heutiger Tage – leistet dazu einen Beitrag und legt anschaulich dar, dass von „neuen“ Kriegen oder „neuen Asymmetrien“ in historischer Perspektive nur schwerlich gesprochen werden kann. Noch bis 1907 etwa war der Seeraub im staatlichen Auftrag, das Kapern von Schiffen, legal und spielte vom Mittelalter bis in das 19. Jahrhundert eine wichtige Rolle im Wirtschaftskrieg zur See. Auch Piraten waren für England bis ins 18. Jahrhundert eine „willkommene Hilfsstruppe im Kampf gegen konkurrierende Kolonialmächte“ (S. 80), so Jann M. Witt in seinem Beitrag. Andreas Stucki beschreibt den Einsatz von bis zu 33.000 Söldnern, maßgeblich finanziert durch die spanientreue Finanzbourgeoisie in Havanna, die gegen die auf Kuba kämpf-

fende Guerillabewegung zwischen 1868 und 1898 vorgingen. Shell Nigeria beschäftigt gegenwärtig 600 bewaffnete Polizisten und 700 Soldaten zum Schutz der Förderanlagen, die sie von der Regierung mietet, die auf diese Einnahmen angewiesen ist. „Eine sinnvolle Unterscheidung zwischen öffentlicher und privater Sicherheit kann“, so Marc von Boemcken, „in einer derartigen Konstellation freilich nicht mehr getroffen werden ... Der Staat stellt also kein Gegengewicht zur fortschreitenden Ökonomisierung der Sicherheit dar, sondern ist selbst daran beteiligt“ (S. 308).

Diesen Gedanken nimmt Daniel Heck in seiner juristischen Dissertation zur staatlichen Beauftragung privater Militärunternehmen anhand der Verfassungsordnungen Deutschlands und der USA sowie des Völkerrechts auf. In den USA gehe es vor allem um die Kontrolle der privaten Militärs, andere Schranken für deren (Kampf-)Einsatz seien nicht eingebaut. Heck stellt für die Bundesrepublik lapidar, aber juristisch überzeugend fest: „Private sind auf den Bereich der Logistik beschränkt“ (S. 135). Ob und wieweit allerdings eine trennscharfe Differenzierung von Logistik und (Kampf-)Einsatz, von Zivilist und Kombattant etwa beim Betrieb von Drohnen oder Satelliten im modernen Krieg gelingen kann, erscheint fraglich. Insoweit tönt die These, es ließe sich „von einem Wehrmonopol des Grundgesetzes sprechen“ (S. 137) recht optimistisch. Privates Militärpersonal bewegt sich je nach Auftrag an der humanitärvölkerrechtlichen Unterscheidungsgrenze zwischen zu den Streitkräften gehörenden Kombattanten und diese begleitenden Zivilpersonen und weicht mithin diese Unterscheidung auf. Heck betont mit Blick auf Menschenrechte und Völker(straf)recht, dass Staaten „weiterhin als zentrale Adressaten“ vonnöten seien (S. 218) und insoweit ein Verbot privater Militärfirmen unrealistisch und deren „nicht nur faktische, sondern auch formelle Eingliederung in die Streitkräfte wünschenswert“ sei (S. 219). Nicht zuletzt, weil dieselben Staaten, die im so genannten Krieg gegen den Terror „eine dritte Kategorie ‚illegaler Kombattanten‘ schaffen ... andererseits für die Anerkennung der von ihnen beauftragten Mitarbeiter privater Militärunternehmen als Zivilisten“ eintreten (S. 214). Man muss kein Prophet sein, um zu erkennen, mit welchen Bandagen das private Militärbusiness und seine Auftraggeber für ihre Profite dies- und jenseits des Rechts agieren werden. Heck hat für den deutschsprachigen Raum mit seiner Arbeit erstmals umfassend und kritisch nicht nur die gegenwärtigen rechtlichen Schranken für private Militärs, sondern auch zukünftige Möglichkeitsräume zur (adäquaten) Regulierung dieses „Business“ ausgeleuchtet.

Francioni, Francesco; Ronzitti, Natalino (eds.): *War by Contract. Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors*, Oxford (Oxford University Press) 2011, 532 S., EUR 92,–

Für die Bundesregierung, die im September 2011 die Große Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zur „Regulierung privater Militär- und Sicherheitsfirmen“ (nicht) beantwortet hat (BT-Drs. 17/6780) und im selben Monat das Ansinnen der deutschen Wirtschaftsflotte zurückwies, deren Schiffe durch Polizei vor Piraterie zu schützen, erscheint dieser Sammelband als eine Art Nachhilfeunterricht in 23 Einzelbeiträgen.

Im Abschnitt I wird bereits deutlich, dass ohne verbindliche internationale Vereinbarungen (zu der auch ein schlichtes Verbot von kommerziellen Militärfirmen gehören könnte) die Private Military Security Industry (PMSI) nicht kontrolliert werden kann (S. 11-36). Der nachfolgende Beitrag von Mitherausgeber Ronzitti (S. 37-51) zeigt, dass auch der Einsatz der PMSIs gegen Piraten mit zahlreichen juristischen und menschenrechtlichen Herausforderungen verbunden ist. Die weiteren Beiträge heben hervor, welchen Einfluss private Militärunternehmen auf die Menschenrechte (Abschnitt II, S. 55-196) und das Humanitäre Völkerrecht (Abschnitt III, S. 197-342) haben bzw. wie sie durch die genannten Rechtsnormen (bisher nicht hinreichend) reguliert werden. Die Abschnitte IV (S. 343-422) und V (S. 423-489) setzen sich mit Verantwortlichkeiten und Haftungsfragen kommerzieller Sicherheitsdienstleister sowie mit Fragen zur Schuldfähigkeit, Immunität und zivilrechtlichen Haftung dieser Firmen und ihrer Mitarbeiter auseinander.

Der Sammelband, der allein 28 Seiten für die Auflistung sämtlicher multilateraler Verträge, Vereinbarungen, Gesetze und weiterer juristischer Instrumente zwischen den Jahren 1856 und 2010 verwendet, geht auf das seit 2008 von der EU finanzierte und von elf Universitäten getragene Forschungsprojekt „Regulating the Privatisation of ‚War‘“ zurück. Er stellt zusammen mit der Monographie „Corporate Warriors“ (Peter W. Singer, 2003) und dem Sammelband „Private Military and Security Companies“ (Jäger & Kümmel, 2007) den gegenwärtigen Forschungsstand zu den Herausforderungen dar, die mit der Kommerzialisierung des staatlichen Gewaltmonopols verbunden sind.

(sämtlich: Volker Eick)

Summaries

Thematic focus: Control of the police

Controlling the police – a democratic matter of course

by Norbert Pütter

Unlike other “western democracies”, Germany has constantly ignored the claims of international human rights bodies and national civil liberties organisations to set up independent police monitoring and complaints commissions. Ministers of the Interior and ruling parties stick to authoritarian German state traditions, in which the police shall serve the state rather than the citizens or the local community. Experiences in other countries, however, show that complaints commissions not only might help people to defend their rights in cases of police violence. They also are an instrument of managing legitimation for the police themselves.

Identification badges: New debates, old arguments

by Tobias Peter

For decades German civil liberties organisations have been campaigning in vain for an introduction of mandatory identification badges for police officers. Now, two Länder have made a move: In autumn 2010 Berlin decided to introduce such badges, Brandenburg followed in May 2011. In several other Länder, debates have started. But police unions supported by the Christian Democrats oppose numbers or name badges as a violation of the officers’ privacy and a sign of distrust against the police.

Who really holds the Dutch Police accountable

by Rick van Amersfoort

There doesn’t seem to be a lack of institutions for control and inspection of the police in the Netherlands. However, prosecutors are bound by loyalty to the police who work for them, judges only see parts of the investigation dossier brought together by the police, inspection bodies care mostly about improving police work, deal with single aspects and

depend on the Ministry of Justice that will also be the competent authority for the police after the nationalisation process, which is under way. In the course of nationalisation, the mayors will lose their power over the police, and the local councils will have no more chance to interfere.

Worth the trust? The control of the police in Norway

by Liv Finstad

Five years ago Norway revised the system of police control. Since then complaints against police officers can be filed through two tracks: A formally independent Bureau for the Investigation of Police Affairs investigates crimes committed on duty; the chiefs of police districts are in charge of complaints related to incidents of non criminal nature. Though Norway is quite progressive in this respect, improvements should be made by easing practical dependencies between the Bureau and the police and by harmonising the reception of complaints.

Non-thematic articles

After the Nazi murder series: Pointless actions instead of clarifying facts

by Heiner Busch

At 4 November 2011 two members of the “National Socialist Underground” committed suicide in their mobile home and a third set fire to the shared apartment. The trio, which had disappeared in 1998 right under the eyes of the domestic intelligence service, is responsible for the killing of nine immigrants between 2000 and 2006. Instead of clearing up the facts, especially the role of the intelligence service, the Federal Minister of the Interior has announced the creation of a new centre for cooperation of police and intelligence services and of a new database.

Extremism trap

by Heike Kleffner

Since the beginning of 2011 projects against racism and right wing extremism are forced to sign a declaration of commitment to the “constitutional order of freedom and democracy”, if they want to receive

government funding. The Federal Ministry of Youth and Family Affairs insists, that they also check the political loyalty of partner organisations and speakers at meetings.

Anti-terror-law renewed

by Mark Holzberger

After a biased and superficial evaluation report by the Federal Ministry of the Interior, the Bundestag extended and expanded the powers of the intelligence services almost ten years after they have been introduced by the anti-terror-law of January 2002.

Satellite based supervision of conduct

by Helmut Pollähne

Following a decision of the European Court of Human Rights in December 2009, Germany had to rearrange the legal bases for preventive detention beyond the end of a prison sentence. According to the new law, in force since January 2011, released prisoners may be put under an electronic surveillance via the Global Positioning System to prevent them from entering into forbidden zones.

Violence against the police

by Norbert Pütter

In summer 2011, the debate on “violence against police officers” has reached a new stage: The Criminological Research Institute of Lower Saxony has presented the third part of its study, the Ministers of the Interior decided to produce uniform situation reports in the future, and the Bundestag approved a more severe punishment of obstructing officers’ execution of duties.

Fatal shootings by police in 2010

by Otto Diederichs

A total of 37 shots were fired upon persons by the German police in the year 2009; 10 additional shots were declared to be “against objects”. Eight people were thereby killed and 23 injured.

MitarbeiterInnen dieser Ausgabe

Rick van Amersfoort, Amsterdam, Mitarbeiter des Buro Jansen & Janssen

Martin Beck, Berlin, Redakteur von *ak – analyse & kritik*, Mitglied der Redaktion von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*

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

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Volker Eick, Berlin, Politikwissenschaftler am Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen

Liv Finstad, Oslo, Professorin für Kriminologie und Rechtssoziologie an der Universität von Oslo

Erick Gunneman, Bern, Sozialarbeiter

Mark Holzberger, Berlin, Referent für Migrations- und Integrationspolitik der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*

Martina Kant, Berlin, Redakteurin von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* und Bundesgeschäftsführerin der Humanistischen Union

Heike Kleffner, Berlin, Journalistin und Presse- und Öffentlichkeitsreferentin von Aktion Sühnezeichen Friedensdienste

Matthias Monroy, Berlin, freier Journalist

Tobias Peter, Berlin, Mitglied in der Fachkommission Polizeirecherche und der Themenkoordinationsgruppe Polizei und Menschenrechte von Amnesty International

Helmut Pollähne, Bremen, Strafverteidiger und Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* und Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule Lausitz

Eric Töpfer, Berlin, Redakteur von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* und Mitarbeiter von Statewatch