
CILIP

newsletter
on civil liberties
and police development

Vol.: 1, No.: 1 - August/September 1978

Der Fall »Faust«:
Ist die Veröffentlichung rechtswidriger Handlungen der Exekutive
strafbar?

*The »Faust«-case:
Is publishing of unlawful executive actions a criminal offence?*

Polizeiliches Schußwaffengebrauchsrecht in Westeuropa
The right to use fire-arms by police in Western European countries

Anti-Terrorismusgesetzgebung in Westeuropa
Terrorismus-legislation in Western European countries

Verfassungsschutz und Verfassungsschutz-Erkenntnisse:
Eine Rechtsprechungsübersicht
*Domestic intelligence office and intelligence datas:
A survey of judgements*

Auf dem Weg zur Legalisierung einer »Geheimen Sicherheitspolizei«
Towards legalizing a »Secret Security Police Force«

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

REDAKTION: F. WERKENTIN

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

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

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

PREIS PRO EINZELHEFT: DM 8.--

ABONNEMENT: DM 20.--, INSTITUTE DM 30.--

REDAKTIONSADRESSE: CILIP

c/o Berghofstiftung für Konfliktforschung

Winklerstr. 4a

1000 Berlin 33

INHALT

	Seite
Editorial	1
I Methodische Probleme der Polizeiforschung	
Anregungen zur Datengewinnung über Struktur und Arbeitsweise der Sicherheitsbürokratien	4
Ist die Veröffentlichung rechtswidriger Handlungen der Exekutive strafwürdig? Der Fall 'Faust'	6
II Strukturdaten zur Polizeientwicklung in Westeuropa <i>Hakon Lorentzen</i> Einige Daten zur Entwicklung der norwegischen Polizei	10
III Rechtsentwicklung	
Antiterrorismusgesetzgebung in Westeuropa	20
Anti-Terrorismusgesetzgebung in Griechenland <i>Interview mit Prof. Dimitrius Tsatsos</i>	25
Polizeiliches Schußwaffengebrauchsrecht in westeuropäischen Ländern	27
IV Polizei in Aktion	
Erste Erfahrungen mit dem neuen Kontrollstellen- Paragrafen 111 StPO	34
Frankreich: Ein erwähnenswertes Urteil zur Zulässigkeit von Straßenkontrollen	36
VII Öffentliche Kontrolle der Polizei	
<i>Jens Brückner</i> Verfassungsschutz und Verfassungsschutzkenntnisse Eine Rechtssprechungsübersicht	37
<i>Sebastian Cobler</i> Dunkelmänner: Auf dem Weg zur Legalisierung einer geheimen "Sicherheitspolizei"	46
X Anfragen, Kooperationsmöglichkeiten, Kontakte	49
Anhang: Gesetzesdokumentation Anti-Terrorismusgesetze in Italien, Griechenland und England	50

Mitarbeiter dieser Ausgabe: *Jens Brückner, Sebastian Cobler,
Dimitrius Tsatsos, H. Busch, A. Funk,
U. Kauß, M. Richter, F. Werkentin,
W.-D. Narr, Th. v. Zabern, Hakon Lorentzen*

EDITORIAL

Wenn es keine Mitglieder von Geheimdiensten gäbe, die die Treue zur Verfassung höher stellen als die Treue zur geheimdienstlichen Institution - was erführen die Bürger noch über das Wirken der weitverzweigten Geheimdienstapparate. Diese Institutionen, ob sie euphemistisch "Verfassungsschutz" oder Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt oder Federal Bureau of Investigation (FBI) heißen, kommen ihrem Auftrag in aller Regel bei Nacht und Nebel nach; nur hin und wieder tauchen sie aus dem Dunkel auf: bei spektakulären Erfolgen, auch bei spektakulären Mißerfolgen, oder eben dann, wenn liberal gebliebene Angehörige eines der Ämter das amtlich sanktionierte paralegale Verfahren nicht mehr aushalten und sich ihrerseits geheim an die Öffentlichkeit wenden.

Niemand hätte jemals etwas über den "Fall" Traube erfahren, den verfassungswidrigen, die persönliche Integrität verletzenden Lauschangriff, hätte es nicht einen Verfassungsschützer gegeben, der den Mut besaß, diese Meldung an die Presse weiterzugeben. Niemand hätte je über den größten politischen Skandal der letzten Jahre in den USA erfahren, hätten sich alle an Watergate, an den Praktiken von CIA und FBI Beteiligten an den amtlich geforderten, männerbündisch verstärkten esprit de corps gehalten: alles zu tun, nur nie die betroffene Öffentlichkeit zu informieren. Niemand wüßte heute, wieviele Personen aufgrund fast beliebig erscheinender Kriterien (daß sie z.B. bestimmte Zeitschriften lesen) observiert und möglicherweise auch bei dieser oder jener Bewerbung observiert werden, gäbe es da nicht jemanden im BGS, der die Spannung, den Widerspruch gar, zwischen Amtspflicht, sich allein dem jeweiligen Geheimdienst verantwortlich zu erweisen und rechtsstaatlich-demokratischer Bürgerpflicht zugunsten der letzteren hin und wieder wenigstens auflöste.

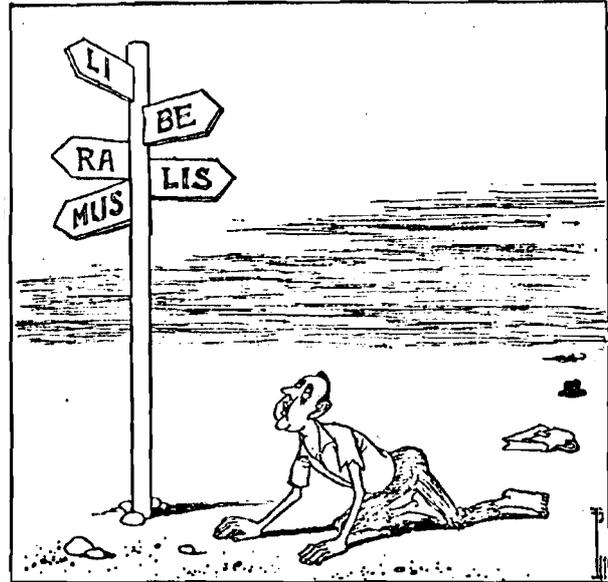
Daß man auf solche menschlichen "Versager" i.S. der Ämter angewiesen ist, daß die Bürger nur noch aufgrund "schadhafter" Stellen überhaupt erfahren, ein wenig nur erfah-

ren und ahnen können, was von den Geheimdiensten zu ihrem angeblichen Schutz wie betrieben wird, demonstriert die Gefährdung liberaler Demokratien von innen, durch ihre eigenen, aus der Kontrolle geratenen Polizeien und Geheimdienste. Wie groß die Gefährdung geworden ist, läßt sich nicht allein daraus entnehmen, daß diese Gewalt- und Informationsapparate der Exekutive im Laufe des letzten Jahrzehnts in allen westlichen Ländern einschließlich ihrer rechtlichen Kompetenzen erheblich ausgebaut und ausgedehnt worden sind - ohne daß die Öffentlichkeit auch nur das Haushalts- und Personalvolumen der Polizeien und Geheimdienste genau erführe. Die Gefährdung läßt sich auch daran ablesen, daß die Exekutive nahezu unkontrolliert sich selbst überlassen bleibt. Die parlamentarischen Instanzen, die als eigentliche verfassungsmäßige Kontrollorgane fungieren sollen, sind dazu nicht in der Lage - nicht nur aufgrund ihrer eigenen Verpflichtung zur Geheimhaltung und ihrem Mangel, auch nur auf der Ebene der Informationen die Geheimdienstinformationen balancieren und einschätzen zu können. Die parlamentarischen Instanzen haben ihrerseits schon viel zu sehr die einseitige Machtverlagerung zugunsten der Exekutive und die Logik des "executive privilege" verinnerlicht. Die Reaktion des Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages Wernitz (SPD) auf die Veröffentlichung eines 'an sich' vertraulichen Protokolls einer Sitzung des Innenausschusses scheint hierfür charakteristisch. Wernitz hält - laut FAZ vom 30.6.1978 - diesen Vorgang (also die nicht vorgesehene Veröffentlichung) "vor allem deshalb für so gravierend, weil dadurch die Auskunftsfreudigkeit der Exekutive eingeschränkt und damit die Information und gleichzeitig die Arbeitsmöglichkeiten der parlamentarischen Gremien empfindlich beschnitten werden könnten". Entscheidendes Kriterium des Kontrollorgans Parlament ist, so scheint es, das Vertrauen der Exekutive zu erhalten. Hierzu ist es erforderlich, daß die vertrauliche Beziehung nicht gestört werde. Nicht die Regierung, das Parlament muß sich vertrauenswürdig

erweisen, die Öffentlichkeit und ihr Recht werden im Immediatkontakt Parlamentsausschuß und Exekutive ohnehin ausgeschlossen. Die Öffentlichkeit kann sich gleichsam nur als Dieb zur Geltung bringen. Die zu Staatsgeheimnissen gewordenen politischen Informationen müssen, als handele es sich um ein neoabsolutistisches Regime, gestohlen und herausgeschmuggelt werden, um sie zu entprivatisieren.

Man braucht diesen Sachverhalt nicht zu dramatisieren. Er ist in sich selbst dramatisch. Dramatisch insbesondere in Ländern, die keine Tradition einer kritischen bürgerlichen Öffentlichkeit besitzen und in denen das Argument zunächst immer für die Staats-Geheimnisse spricht und für die höhere Moral, das höhere Recht der Exekutive. Angesichts der politischen Definitionsmacht der Geheimdienste und Polizeien, gerade auch im Rahmen der westlichen Demokratien einer Definitionsmacht, die unbeschadet von Watergate und seinen Folgen zu wachsen scheint, ist es unabdingbar, den sozialwissenschaftlichen und bürgerlichen Beruf zugleich wiederzuentdecken, der zuerst und vor allem in der Sammlung und Aufbereitung verkürzter Informationen besteht. Man kann nicht allein darauf vertrauen, daß es den Apparaten nicht gelingt, alle lecken Stellen auch personell abzudichten. Man muß vielmehr versuchen, durch genaue und fortlaufende Sammlung der hier und dort verstreut zugänglichen Informationen mosaikartig ein Bild zu gewinnen, das der Wirklichkeit jeweils am nächsten kommt. Nur wenn man sich durch durchaus mühselige Sammel- und Analysearbeit ein einigermaßen wirklichkeitsgetreues Bild zu machen vermag, ist man in der Lage, die Gefahren in Ausmaß und Qualität einzuschätzen, Bewußtsein darüber zu bilden und möglicherweise auch Gegenbewegungen zu initiieren. Man soll gewiß, gerade in einem Bereich, der von Über- und Untertreibungen lebt wie der der Polizei und der Geheimdienste, alle überspannten Äußerungen vermeiden. Doch es entspricht unserer Situation - so jedenfalls schätzen die Herausgeber dieses Informationsdienstes sie aufgrund jahrelanger Beobachtungen ein -, daß die Normalität gefährlich

und die Banalität, um Hannah Arendts Wort aufzunehmen, böse geworden ist, jedenfalls droht, "böse" zu werden. Der liberale Rechtsstaat, schon vielfältig eingeschränkt und mit Grenzen durchzogen, steht am Scheideweg.



Durststrecke

Wie in der vorausgehenden Nullnummer dieses Informationsdienstes bitten wir alle Leser dringend um Kritik und vor allem um Mitarbeit. Ohne die Mitarbeit von Kolleginnen und Kollegen in anderen Ländern, aber auch in der Bundesrepublik, wird dieser Informationsdienst auf die Dauer nicht die Qualität erringen, die zweckentsprechend notwendig ist. Denn wie sollen wir die Hermetik der Geheimdienste und ihre Definitionsmacht durchbrechen und wenigstens in der Öffentlichkeit ein wenig balancieren können, wenn sich nicht Gruppen und einzelne finden, um dem radikalliberalen Geschäft des Informationssammelns und -aufbereitens nachzugehen. Nur wenn wir genügend verlässliche Informationen besitzen, können wir hoffen, sowohl zu zureichender Einschätzung der Situation zu gelangen, als auch in die Lage versetzt zu werden, Aufklärung im besten Sinne des Wortes zu erreichen. Der Bürger sollte sich nicht sicherheitsdienstlich verdimmen und demgemäß mit dem Fetisch der pseudobürgerlichen "inneren Sicherheit" ausbeuten lassen.

Deswegen sei die Bitte wiederholt:

- diesen Informationsdienst durch ein Abonnement zu unterstützen;
- sich vor allem an diesem Informationsdienst selbst durch kleinere Beiträge und durch Übermitteln von Informationen zu beteiligen;
- sich, wenn möglich, bereit zu finden, eine regelmäßige Sammlung von Informationen in diesem oder jenem Land, zu diesem oder jenem Bereich zu übernehmen.

Selbstverständlich ist größter Wert auf die Verlässlichkeit der Informationen zu legen, weswegen die Quellen jeweils präzise anzugeben sind; in jedem Fall müssen sie der Redaktion bekannt sein. Gleichfalls Selbstverständlich ist, daß auch dieser Informationsdienst verdächtigt werden wird, irgendwelchen dunklen, gar verfassungsfeindlichen Zielen zu dienen. Wir können diese Verdächtige nicht ausräumen. Wir können ihnen allein ohne Kompromisse mit der Wahrheit die unverkürzten und nicht willkürlich ausgewählten Informationen entgegensetzen.

Lassen Sie uns bitte alle an die Arbeit gehen und helfen Sie mit. Der liberale Rechtsstaat, Voraussetzung aller demokratischen und sozialistischen Politik, verdient noch eine Chance. Er erhält diese Chance aber nur, wenn wir daran mitwirken, sie zu realisieren.

Dieses Heft enthält selbstredend nur einen Ausschnitt der Informationsbereiche, die fortlaufend in diesem Informationsdienst berücksichtigt werden sollen. Wir drucken deswegen in diesem Heft wie in allen folgenden den ganzen Katalog der Themen und Gesichtspunkte ab, die wir vorläufig für wichtig halten.

Die Beiträge dieses Heftes bedürfen im einzelnen keiner zusätzlichen Erläuterung. Auch dort, wo es sich der Form nach um kurze Aufsätze handelt, geht es nicht um selbständige wissenschaftliche Abhandlungen, sondern allein um kondensierte und interpretierte Informationen.

I. METHODISCHE PROBLEME DER POLIZEIFORSCHUNG

ANREGUNGEN ZUR DATENGEWINNUNG ÜBER STRUKTUR UND ARBEITSWEISE DER SICHERHEITSBÜROKRATIEN

Daß staatliche Bürokratien im allgemeinen nur publizieren, "was den Absichten der machthabenden Bürokratie nicht schädlich sein kann" (Max Weber), ist eine alte Erfahrung. Daß im Bereich staatlicher Sicherheitsorgane, sei es Militär, sei es Polizei oder seien es gar Geheimdienste, mit dem Argument der "Geheimhaltung aus Sicherheitsgründen" diese Tendenz noch verstärkter auftritt, überrascht nicht. Zwingende Gründe liegen - dies haben ein weiteres Mal die durch Indiskretionen bekanntgewordenen gesetzwidrigen Praktiken von Polizei und Verfassungsschutz (vom Fall "Traube" bis zu den vom Verfassungsschutz (Vfs) erstellten und vom Bundesgrenzschutz (BGS) benutzten Schnüffel-Listen) gezeigt für die Sicherheitsbürokratien auch vor. Um so notwendiger wird es, die Daten- und Informations-Barrieren der Sicherheitsbürokratien mit produktiver Phantasie zu umgehen.

Dies gilt sowohl für wissenschaftliche Untersuchungen, die - jenseits der Polizeiforschung als Auftragsforschung für die Polizei - als Projekte zur Kontrolle exekutiven Handelns angelegt sind wie für die breitere kritische Öffentlichkeit.

Mit der Hoffnung, einen Anstoß zur Entwicklung dieser produktiven Phantasie geben zu können, sind folgend knapp eine Reihe von Möglichkeiten aufgelistet, die aus Angst vor öffentlicher Kontrolle aufgebauten Daten- und Informationsverweigerungen punktuell zu unterlaufen.

Vorab bleibt jedoch zu betonen, daß der wichtigste Punkt jeglicher Datensammlung die systematische, auf die Herausarbeitung von Widersprüchen innerhalb des Materials bezogene Auswertung des zugänglichen Materials bleibt. Dies ist ein Verfahren, das auch den Großteil aller Geheimdiensttätigkeiten ausmacht. Insbesondere die Fachpresse der Sicherheitsapparate und soweit möglich interne Materialien liefern

Informationen, um offizielle Kategorien und Definitionen von Problemlagen kritisch hinterfragen zu können. Durch systematisches Aufspüren der Fakten, Rechtfertigungen und Widersprüche in den bekanntgegebenen Daten bzw. den Äußerungen von Politikern und Experten lassen sich relativ präzise die Grobstrukturen sowohl einzelner Apparate und ihrer Vorgehensweisen als auch der Bruchstellen, an denen die Hebel weiterer Recherchen sich anzusetzen lohnen, erfassen.

1. Fallstudien: Skandale

Skandalfälle stellen schlaglichtartig bestimmte Vorgehensweisen, Organisationsstrukturen und Sicherheitsideologien in Frage (Watergate, Fall Traube). Nicht der Skandal als Einzelfall steht dabei im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses. Vielmehr ist es die Möglichkeit, in solchen Situationen Rückschlüsse auf die Normalität des Handelns von Sicherheitsapparaten zu machen, die eine Untersuchung einzelner Skandalfälle fruchtbar macht. Da die Möglichkeit einer Auswertung von Berichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, von Expertengruppen bzw. innerorganisatorischen Kontrollorganen zumeist entfällt, bleibt man in der Hauptsache auf Gerichtsakten und eine Auswertung der Presse angewiesen.

2. Auswertung von Gerichtsakten

Ereignisse, die vor Gericht verhandelt werden, stellen ebenfalls nur einen selektiven Ausschnitt in Bezug auf die Alltagspraxis der Sicherheitsapparate dar. Doch abgesehen davon, daß dieses Material Aufschluß gibt über das Verhältnis von Polizei und Justiz in verschiedenen Problembereichen (Definition von Kriminalität, exekutiver Handlungsspielraum) lassen sich - bei deutlicher Benennung der Beschränkungen - durchaus Rückschlüsse auf die Normalität polizeilichen Handelns ziehen.

3. Ausnutzen parlamentarischer Anfragen

Eine Methode, die in den USA sehr häufig auf dem Gebiet der Militärforschung angewandt wurde und die u.E. gerade angesichts der Ohnmacht der einzelnen Parlamentarier gegenüber der Exekutive erfolgversprechend angewandt werden kann, ist das gezielte Herantreten an Parlamentarier mit der Anregung, der Bürokratie bestimmte relevante Daten über parlamentarische Anfragen zu entlocken.

4. Ausweichen auf das Ausland

Im Gegensatz zur Militärforschung, bei der das Ausnutzen unterschiedlich hoher Zugangsschwellen zum Material (vor allem USA im Vergleich zu Westeuropa) eine der fruchtbarsten Methoden der indirekten Materialbeschaffung ist, wird diese Methode auf dem Gebiet der Polizeiforschung nur bedingt brauchbar sein. Zum Teil erhalten ausländische Kollegen auch auf dem Polizeisektor leichter Daten und Auskünfte von deutschen Behörden als deutsche Forscher, die schon als "polizeifeindlich" ausgemacht sind. Völlig unabhängig davon bleibt jedoch die Notwendigkeit bestehen, die wichtigsten Informationen zwischen den einzelnen Forschungsgruppen der Länder auszutauschen.

5. Projektive Methode

Da der Zugang zu bestimmten relevanten Datenbereichen weitgehend versperrt ist, erscheint es legitim, den Sicherheitsapparat mit möglichst klar formulierten Hypothesen und Tatsachenbehauptungen öffentlich unter Druck zu setzen. Die Bürokratie kann so gezwungen werden, entsprechende Hypothesen und Tatsachenbehauptungen mit Sachinformationen zu widersprechen, sie anzuerkennen oder durch verstärkten Informationsentzug eine informelle Bestätigung zu liefern.

6. Versteckte Forschung/Umwegproduktion

Bürokratien - insbesondere die Sicherheitsapparate - reagieren auf Forschungsprojekte, die ihr eigenes Handeln zum Untersuchungs-

gegenstand machen, mit einer weit ablehneren Haltung, als dies bei organisationsneutralen Projekten der Fall ist. So erscheint es uns kaum möglich, die Methoden der Wahrnehmung politischer Gruppen, ihre Erfassung und Verarbeitung bei Geheimdiensten direkt als Untersuchungsgegenstand angeben zu können, ohne daß eine Genehmigung dafür verweigert wird. Andererseits ist uns etwa bekannt, daß in den USA eine Forschungsgruppe, die über radikale Gruppierungen der amerikanischen Studentenbewegung arbeitet, durchaus Zugang zu älteren Dossiers des FBI erhalten hat. Die Vorspiegelung anderer Forschungsziele bleibt natürlich unter dem Gesichtspunkt einer moralischen Bindung von Forschung an das Kriterium der Wahrheit problematisch. Es kommt hinzu, daß diese Methode für viele Forscher schon deshalb praktisch ausfällt, weil im Sicherheitsbereich Verweigerungen häufig allein aufgrund des politischen Rufes von bestimmten Forschern vorgenommen werden.

IST DIE VERÖFFENTLICHUNG RECHTSWIDRIGER
HANDLUNGEN DER EXEKUTIVE STRAFWÜRDIG ?

DER FALL 'FAUST'

1. Anklage:

Folgende Notiz war am 13.7.1978 in der Berliner Tageszeitung "Der Tagesspiegel" (Tgsp.) zu lesen:

**Anklage wegen Weitergabe
von Traube-Akten 13.7.78**

Tgsp. (AP). Wegen unbefugter Weitergabe und Veröffentlichung von Akten des Bundesamtes für Verfassungsschutz hat die Staatsanwaltschaft in Bonn vor der Dritten Großen Strafkammer des Landgerichtes Anklage gegen den Regierungsamtsrat Karl Dirnhofer und den Journalisten Hans-Georg Faust erhoben. Ihnen wird unter anderem zur Last gelegt, im Abhorfall des Atomwirtschaftlers Klaus Traube Geheimmaterial an das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ weitergegeben zu haben. Nach den Ermittlungen der Staatsanwaltschaft soll Dirnhofer von 1973 bis November 1977 insgesamt in 15 Fällen Faust überwiegend dem Verschlussschutz unterliegende Original-Schriftstücke und Ablichtungen, darunter auch als geheim gezeichnete Seiten aus dem Aktenbestand seiner Behörde, verschafft haben. Er ist angeklagt der Verletzung des Dienstgeheimnisses und des Verwahrungsbruchs, worauf eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren steht.

Faust wird Beihilfe und unbefugte Verbreitung geheimer Gegenstände oder Nachrichten vorgeworfen, was mit Freiheitsentzug bis zu drei Jahren geahndet werden kann. Die beiden Angeklagten befanden sich vorübergehend in Untersuchungshaft.

2. Sachverhalt:

Im "Spiegel" Nr. 10 vom 28.3.1977 (vgl. auch insbes. Nr. 11+12/1977) war erstmals von einem "Lauschangriff" auf den Maschinenbauingenieur Dr. Klaus Traube berichtet worden. Beamte des Kölner Verfassungsschutzamtes waren mit Genehmigung des Bundesinnenministers in der Neujahrsnacht von 1975 zu 1976 in das Haus Traubes eingebrochen und hatten an seinem Schreibtisch ein Abhörmikrofon - eine "Wanze" - angebracht. Damit wurde Traube über zwei Monate belauscht. Verdächtigung: Komplizenschaft mit Terroristen, insbesondere mit dem späteren OPEC-Attentäter Hans-Joachim Klein. Traube wurde aufgrund der ihm unbekanntem Aktivitäten der Kölner Verfassungsschützer und ihrer Intervention bei seinem Arbeitgeber - "Interatom" -, ohne die Gründe zu erfahren, entlassen. Die Motive, Traube mit Hilfe eines Lauschangriffs zu überwachen, bildeten zum einen seine Anstellung bei "Interatom", die ihn in den Augen der Verfassungsschützer zum "Atomwissenschaftler" mit Zugang zu spalt-

barem Material werden ließ, und zum anderen sein - in kleinbürgerlicheher Perspektive - ungewöhnliches Auftreten und der Kontakt mit Personen, die ihrerseits verdächtigt wurden. Die Mutmaßungen gingen soweit, daß aus dem Gästezimmer in Traubes alleinstehendem Haus, in dem sich drei Matratzen befanden, ein "geplantes Volksgefängnis" wurde. Traube, der - nachdem die Affäre bekannt geworden war - in jeder Hinsicht rehabilitiert wurde, hat allerdings bis zum heutigen Tage eine seinen beruflichen Interessen und Fähigkeiten entsprechende Stellung nicht wiedererlangt.

3. Sachverhalt:

Obwohl die Rechtfertigung durch den Bundesminister des Innern, Maihofer, der sich auf den "übergesetzlichen Notstand" berief, rasch in sich zusammenbrach (vgl. auch die erste Erklärung Maihofers vor dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages vom 9.3.1978), wurde zunächst dennoch gegen das Publikationsorgan der "Affäre", den "Spiegel", ermittelt, wurde ein "Strafverfahren gegen Rudolf Augstein u.a." eingeleitet. Grundlage dieses Strafverfahrens bildete § 353c StGB, der - dem Inhalt nach - 1936 von den Nationalsozialisten eingeführt worden war. Sein heutiger Wortlaut:

"(1) Wer, abgesehen von dem Fall des § 353b, unbefugt Gegenstände, namentlich Schriften, Zeichnungen oder Modelle, die von einem Gesetzgebungsorgan des Bundes oder eines Landes oder einem seiner Ausschüsse oder von einer anderen amtlichen Stelle oder auf deren Veranlassung als geheimhaltungsbedürftig gekennzeichnet sind, oder deren wesentlichen Inhalt ganz oder zum Teil einem anderen mitteilt oder öffentlich bekanntmacht und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer unbefugt einen Gegenstand oder eine Nachricht an einen anderen gelangen läßt oder öffentlich bekannt macht, zu deren Geheimhaltung er aufgrund des Beschlusses eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes oder eines seiner Ausschüsse verpflichtet ist oder von einer anderen amtlichen Stelle unter Hinweis auf die Strafbarkeit der Geheimnisverletzung

förmlich verpflichtet worden ist, und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) Erfolgt die Geheimhaltung auf Grund des Beschlusses eines Gesetzgebungsorgans oder eines seiner Ausschüsse, so wird die Tat nur mit Ermächtigung des Präsidenten des Gesetzgebungsorgans verfolgt; in anderen Fällen wird nur mit Ermächtigung der Bundesregierung verfolgt."

Das Verfahren gegen "Rudolf Augstein u.a." wurde bald abgeblasen (September 1977), gegen einen Teil der "und andere" hingegen aufrechterhalten: gegen Hans-Georg Faust und Karl Dirnhöfer. Hans-Georg Faust, Journalist, wurde verdächtigt, dem "Spiegel" die entsprechenden Informationen des "Falles" Traube weitergegeben zu haben. Karl Dirnhöfer, Regierungsamtsrat beim Verfassungsschutz, soll angeblich der Informant des Informanten, also der Gewährsmann Fausts, gewesen sein. Faust wurde seit Februar 1977 nahezu total überwacht. Um diese Überwachung zu rechtfertigen, wurde nicht allein auf § 353c rekuriert, Vielmehr bezog sich die Bundesanwaltschaft in Karlsruhe auch auf § 88 StGB, der die Strafwürdigkeit "verfassungsfeindlicher Sabotage" formuliert:

"(1) Wer als Rädelsführer oder Hintermann einer Gruppe oder, ohne mit einer Gruppe oder für eine solche zu handeln, als einzelner absichtlich bewirkt, daß im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes durch Störhandlungen

1. die Post oder dem öffentlichen Verkehr dienende Unternehmen oder Anlagen,
2. Fernmeldeanlagen, die öffentlichen Zwecken dienen,
3. Unternehmen oder Anlagen, die der öffentlichen Versorgung mit Wasser, Licht, Wärme oder Kraft dienen oder sonst für die Versorgung der Bevölkerung lebenswichtig sind, oder
4. Dienststellen, Anlagen, Einrichtungen oder Gegenstände, die ganz oder überwiegend der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen, ganz oder zum Teil außer Tätigkeit gesetzt oder den bestimmungsmäßigen Zwecken entzogen werden, und erst dadurch absichtlich für Bestrebungen gegen den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder gegen Verfassungsgrundsätze einsetzt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar."

Am 14.12.1977 entschied der Bundesgerichtshof, da die unterstellte Weitergabe der Traube-Akten an den "Spiegel" in keinem Fall den Tatbestand einer "verfassungsfeindlichen Sabotage" erfülle. Dieser Vorwurf hatte zuvor aber nicht nur dazu gedient, Hans-Georg Faust rundum zu überwachen, sondern ihn auch am 29.11.1977 zu verhaften. Anlässlich seiner Verhaftung wurde seine Wohnung zum zweiten Mal zwei Tage lang gründlich durchsucht und Material sichergestellt. Am 23.12.1977 wurde Faust unter strengen Auflagen vorübergehend entlassen, am 30.12. jedoch erneut festgenommen und am 12.1.1978 erneut unter strengen Auflagen entlassen.

Die Verhaftung vom 30.12.1977 stützte sich nur noch auf § 353c StGB und die Gefahr der Verdunkelung.

Inzwischen ist - vgl. Tgsp. vom 13.7.1978 und Frankfurter Rundschau (FR) vom 14.7.1978, Roderich Reifenrath, "Faust IV. Teil" - von der Staatsanwaltschaft Klage aufgrund § 353c StGB gegen Faust erhoben worden.

4. Moral (1):

An dieser Stelle sollen allein die Aspekte gestreift werden, die von Interesse sind, geht es um den Zusammenhang zwischen staatlichem Rechts- und Gewaltapparat auf der einen und Öffentlichkeit/Bürger auf der anderen Seite. So wird auf die Unbill, die Faust erfahren hat und noch erfährt, im einzelnen nicht eingegangen (vgl. H.-G. Faust in: FR, 22.2.1978, "Die Klage des Hans-Georg Faust" und ders., "Der Fall Faust", in: Die Feder, 2/1978, S.9 ff.). Diese ungerechte Behandlung, der bis heute in keinem wesentlichen Punkt gemäß der Selbstdarstellung durch Faust widersprochen worden ist, hat Faust insbesondere während seiner ersten U-Haft (mit dem haltlosen Vorwurf der "verfassungsfeindlichen Sabotage") und in der rigorosen Einschränkung seiner Arbeits- und Verteidigungsmöglichkeiten erfahren.

Im Hinblick auf das Verhältnis: staatliche Rechts- und Gewaltinstanzen einerseits und Öffentlichkeit/Bürger andererseits fällt ein Zweifaches auf:

zum einen das ermessensweite Spiel mit verschiedenen Anklagegründen. Zunächst ist freigestellt, wer angeklagt wird. Wenn schon im Zusammenhang mit der Weitergabe und Publikation der Traube-Akten aufgrund von § 353c StGB geklagt wurde, ist es zunächst unerfindlich, warum die Klage gegen den "Spiegel" als dem Publikationsorgan fallen gelassen, die Klage gegen Faust und Dirnhofer aber aufrechterhalten wurde. Die Opportunitätsgründe ließen die Bundesregierung offenkundig vom "Spiegel" Abstand nehmen, wohl aber darauf bedacht sein - den Fall individualisierend -, über Faust "an den oder die Informanten heranzukommen" (Pressesprecher der Bundesregierung Grünewald am 23.12.1977). Weiterhin haben die Exekutive und gegebenenfalls auch Institutionen der Judikative einen verhältnismäßig großen und fast risikolosen Spielraum, darüber zu entscheiden, auf welche strafgesetzlichen Bestimmungen sie ihre Verdächte und Anklagen bis hin zur endgültigen Klageerhebung fundieren wollen. Gewiß, die Ermittlungen aufgrund von § 88 StGB mußten infolge des BGH-Urteils fallen gelassen werden. Jedoch war nicht nur der Schaden für Faust schon entstanden. Vielmehr hatte sich die Bundesanwaltschaft mit Hilfe des Bundeskriminalamtes - legitimiert durch § 88 StGB - nahezu ungehindert bzw. ungehindert Hindernisse beiseite räumend, alle Arten von Informationen beschafft.

zum zweiten das Mehrebenen- und Mehrinstanzenspiel. Vier Behörden: die Bundesanwaltschaft, die Staatsanwaltschaft Bonn, die Staatsschutzabteilung des Bundeskriminalamtes und das Bundesamt für Verfassungsschutz sind bei der Verfolgung dieses "Falls" zu verschiedenen Zeiten mit verschiedener Intensität eingeschaltet gewesen (bzw. noch eingeschaltet). Die Strafverfolgungsbehörden beriefen sich nicht nur auf verschiedene Paragraphen des Strafgesetzbuches, um ihre Handlungen zu legitimieren. Sie sind zudem auch in ihren Verfahren verschiedenartig von der politischen Exekutive abhängig. Letztere war insbesondere beim Vorgehen der Bundesanwaltschaft aufgrund von § 88 StGB

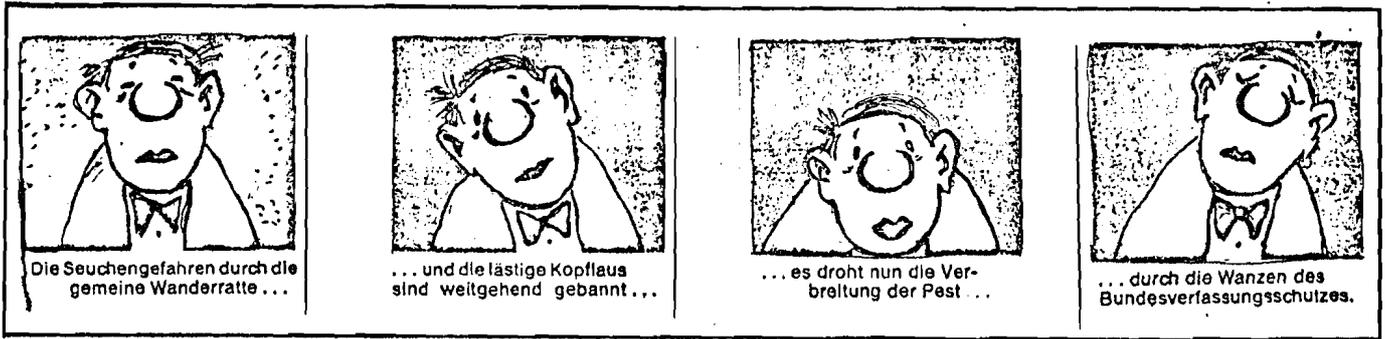
direkt beteiligt. Neben den Strafverfolgungsbehörden und neben den Institutionen der politischen Exekutive (insbesondere Innenministerium und Justizministerium) waren bzw. sind verschiedene Gerichte am "Fall" Faust beteiligt gewesen: der Bundesgerichtshof, das Amtsgericht Siegburg, das Landgericht Bonn, das Oberlandesgericht Köln.

Schließlich ist selbstverständlich die Polizei noch dabei. Bei ihr muß sich Faust wöchentlich zweimal melden, seitdem er Mitte Januar zum zweiten Mal aus der U-Haft entlassen worden ist.

Mag auch die Fülle der beteiligten und jeweils verschiedenen Instanzen des Rechts- und Zwangsapparates des Staates hin und wieder i.S. der Strafverfolgung Ineffektivitäten zur Folge haben. Zwei andere Konsequenzen sind jedenfalls eindeutig. Für die Strafverfolgungsbehörden gilt, nüchtern und ohne den militaristischen Beiklang verstanden, Moltkes Königsgrätzer Devise: "Getrennt marschieren und vereint schlagen". Was die eine Instanz nicht kann, vermag notfalls die andere. Das Wechselspiel der Paragraphen (88 oder 353 StGB) wiederholt sich auf der Ebene der Institutionen. Der eventuell gegebene Vorteil der Institutionen der Strafverfolgung schlägt aber in einen gravierenden Nachteil des Betroffenen um. Nur derjenige, der über eine optimale Verteidigung verfügt, auch genügend Mittel nicht nur finanzieller Natur für eine solche Verteidigung besitzt, hat eine Chance, sich in diesem Gewirr von Vorwürfen, Handlungen und beteiligten Institutionen zurechtzufinden.

5. Moral (2):

Daß die Ermittlungen aufgrund von § 88 StGB haltlos waren, hätte an und für sich von Anfang an auch aufgrund der Formulierung der Tatbestände "verfassungsfeindlicher Sabotage" unmißverständlich klar sein müssen. Die Logik, warum sich die Bundesregierung und die somit ermächtigte Bundesanwaltschaft bis zum abschlägigen Bescheid des BGH dennoch auf den § 88 StGB bezogen, wurde bereits unter Moral (1) angedeutet (vgl. auch die Frage des SPD-Abgeordneten Conradi vom 12.4.1978, Deutscher Bundestag,



Plenarprotokoll 8/82, S. 6492).

Aber auch die Verfolgung und Anklage aufgrund von § 353 c StGB birgt erhebliche Probleme in sich. Conradi hat dies in einer Frage an den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz, de With, angesprochen:

"Herr Staatssekretär, teilt die Bundesregierung meine Auffassung, daß die Diskussion der Verfassungsverletzungen in der Affäre Traube im öffentlichen Interesse lag und daß damit der Tatbestand des § 353 c StGB, der ausdrücklich eine Gefährdung öffentlicher Interessen voraussetzt, hier keinesfalls in Frage kommt?"

(siehe Plenarprotokoll, a.a.O., S. 6493)

Was heißt öffentliches Interesse? Worauf bezieht sich dieser Begriff? Unterstellt man, daß Faust der Informant des "Spiegel" gewesen ist, dann hat Faust korrekt, ja mutig gehandelt, wenn man unter öffentlichem Interesse versteht, daß ungerechtfertigte, rechtswidrige - Bürger in ihren Grundrechten verletzende - Handlungen staatlicher Instanzen aufgedeckt werden. Faßt man aber unter öffentlichem Interesse das Interesse formell als öffentlich bezeichneter, d.h. staatlicher Institutionen - ein Interesse, das gerade in der Geheimhaltung und Vertuschung auch unrechtmäßiger Handlungen liegen kann -, dann hat Faust gegebenenfalls diesem Interesse zuwider gehandelt. Legt man den Maßstab des Grundgesetzes und nicht den des vor dem Grundgesetz liegenden Beamtenrechts an, das hier auch noch den Journalisten einbezieht, dann ist der anstehende "Fall" eindeutig entscheidbar. Dies gilt umso mehr, wenn man auf die aktive Verfassungstreue des Beamten - letzteres trifft insbesondere den "Fall" Dirnhofer - besonderen Wert legt.

Der Konflikt um die Bedeutung des Begriffs des "öffentlichen Interesses" belegt die Schwierigkeit, überhaupt noch an Informationen heranzukommen und Informationen zu publizieren, die den Bereich des Verfassungsschutzes im weiteren Sinne betreffen. Der mit Hilfe eines institutionell fixierten öffentlichen Interesses ausgeweitete Geheimhaltungsbereich macht dessen Kontrolle nahezu unmöglich. Diejenigen aber, die aus diesem Geheimhaltungsbereich aufgrund direkten oder indirekten Zugangs Informationen heraustragen und dies im strikten Rahmen verfassungsmäßiger Öffentlichkeit tun, riskieren ihrerseits "Kopf und Kragen". Vage strafrechtliche Bestimmungen können dazu benutzt werden, unnötige und verfassungsgefährliche, gar grundrechtsverletzende Praktiken der Strafverfolgungsbehörden im weiteren Sinne, die mit dem strengen Geheimhaltungsmantel umgeben werden, selbst dann noch abzuschotten, wenn die mangelnde Rechtsgrundlage und die mangelnde Legitimation schon offenkundig geworden sind. Daß der "Fall" Traube, ein Fall der Bundesregierung und des Verfassungsschutzes gewesen ist, in dessen Verlauf letztere ohne zureichende Rechtfertigung Grundrechte verletzt, ist längst erwiesen. Dennoch werden nun die mutmaßlichen Informanten über diese Unrechtshandlungen verfolgt, und zwar verfolgt von genau denjenigen Behörden, die sich solcher ungerechtfertigter Handlungen schuldig gemacht haben. Nicht nur ist deutlich, daß diese Verfolgung ausschließlich präventiven Sinn haben kann, um mögliche Informanten in Zukunft abzuschrecken. Erkennbar ist auch, daß sich entgegen der grundgesetzlichen Definition ein einseitiger Begriff des öffentlichen Inter-

esses durchgesetzt hat oder durchzusetzen beginnt. Am "Fall" Faust und am "Fall" Dirnhofer wird das Informations- und Kontrollproblem sichtbar, das weder strafrechtlich noch behördlich die grundrechtsgemäß angemessene Formulierung gefunden hat: im Zweifel für die Öffentlichkeit.

II. STRUKTURDATEN ZUR POLIZEIENTWICKLUNG IN WESTEUROPA

Hakon Lorentzen

EINIGE DATEN ZUR ENTWICKLUNG DER NORWEGISCHEN POLIZEI

I. Effektivierung - Zentralisierung aus historischer Perspektive

Historisch gesehen hat die norwegische Polizei lange eine dezentralisierte Struktur aufgewiesen. Im letzten Jahrhundert war die Polizei ein kommunales Anliegen. Fragen der Personalstärke, Finanzierung und Kontrolle wurden von der Kommunalverwaltung entschieden. Mit der Entwicklung der Industriegesellschaft und dem wachsenden Staatsapparat steigerte sich das Bedürfnis nach einer staatlichen Kontrolle der Polizei.

Historisch betrachtet könnte man sagen, daß die Forderung nach einer effektiven und zentralisierten Polizei der Forderung nach einer öffentlich kontrollierten und dezentralisierten Polizei gegenüberstand. Die öffentliche Debatte dieser Frage wurde in zwei Hauptrichtungen geführt:

Die Frage einer zentralisierten/dezentralisierten Polizeiführung und die Frage staatlich/kommunaler Kontrolle der Polizei. Bis 1936 wurden die Polizeiausgaben zwischen Staat und Kommunen geteilt, mit verschiedenen Möglichkeiten der staatlichen Rückzahlung an die Kommunen. Die endgültige Lösung dieses Problems findet man in dem noch gültigen Polizeigesetz von 1936. Von diesem Zeitpunkt ab ist der Staat verantwortlich für die Kontrolle des Polizeidienstes.

Das Polizeigesetzkomitee von 1912, das bis 1914 wirkte, setzte sich für die Errichtung der Stelle eines Polizeipräsidenten ein. Diese Idee wurde aber vom Ministerium abgelehnt:

"Obwohl es erwähnt wurde, daß diese Stelle eines Polizeipräsidenten errichtet werden müsse, ist sich das Ministerium hierüber nicht einig. Die Polizeiadministration

gehört zum Justiz- und Polizeiministerium, die in Zukunft in solchen Angelegenheiten die Führung übernehmen mögen. Die Stellung eines Polizeipräsidenten ist nicht unbedingt notwendig. Eine solche Maßnahme wäre verhältnismäßig kostspielig und würde administrative Konflikte verursachen, sowohl in Bezug auf das Gericht als auch in Bezug auf den verantwortlichen Justizminister."

Stattdessen wurde die Stelle eines Polizeinspektors errichtet, dessen Aufgabe es wäre, "der Ortspolizei sowohl als auch dem Ministerium gegenüber Veränderungs- und Verbesserungsvorschläge zu entwerfen, wenn seiner Ansicht nach die Tätigkeit nicht zufriedenstellend funktioniert".

Das Polizeigesetzkomitee von 1912 diskutierte auch die Frage, ob man Polizeiräte in den Kommunen errichten sollte. Die Räte sollten kommunal gewählte Personen und Repräsentanten der Polizei sein, die kontrollieren sollten, daß das Geld der Kommunen richtig verwendet würde. Der Polizeirat sollte auch "die Aufmerksamkeit auf lokale Wünsche richten und als Fürsprecher dieser Wünsche auftreten".

Weiterhin sollte der Polizeirat als "ein Verbindungsglied zwischen der Polizei und der Kommune wirken. Man sollte vermeiden, daß der Übergang der Polizei zur Staatspolizei die alten Bänder zwischen der Polizei und der Ortsbevölkerung zerreißt. Diese sollten sich nicht wie fremde oder feindliche Mächte gegenüberstehen".

Der Vorschlag, einen Polizeirat zu errichten, wurde jedoch 1920 vom Justizkomitee abgelehnt.

Die Frage, ob es wünschenswert sei, die Stelle eines Polizeipräsidenten zu errichten, wurde 1934 abermals vom Polizeikomitee erörtert. Das Komitee fand es nicht möglich, diese Stelle zu errichten. Die Argumentation war im großen und ganzen die gleiche wie vorher: Es sei schwierig, den Befugnisbereich eines solchen Beamten abzugrenzen, sowohl den örtlichen Polizeidirektoren als auch der Zentraladministration gegenüber.

Während des Krieges wurde die Planung eines Norwegen nach dem Kriege von London aus

geführt. 1943 wurde eine vorläufige Anordnung getroffen, daß, solange sich das Land im Krieg befände, und "solange nachher wie der König es entscheidet", ein Landespolizeipräsident direkt unter dem Justizministerium die Polizeiführung übernehmen sollte. Nach dem Krieg gab es den Wunsch, sowohl seitens des Landesverbandes der Polizeibeamten als auch seitens des norwegischen Polizeiverbandes, daß die Stelle des Landespolizeipräsidenten aufrechterhalten bleiben sollte. Daraufhin leitete das Justizministerium eine Untersuchung ein, welche die Einschränkung des Kompetenzbereiches des Landespolizeipräsidenten bezweckte, obwohl sein Amt erhalten bleiben würde. Aber in dem Vorschlag zum Etat 1945 bis 1946 bestand das Komitee darauf, daß das Amt des Landespolizeipräsidenten abgeschafft werden sollte. Das geschah am 1.1.1947.

II. Die Polizeientwicklung in den sechziger und siebziger Jahren

Vor 1964 taucht der Gedanke nicht wieder auf, die zentrale Führung der Polizei zu stärken. Zu diesem Zeitpunkt erschien ein Polizeibericht vom Rationalisierungsdirektorat. Der Ausgangspunkt war eine Effektivitätsstudie: eine Analyse, wie man die Organisationsstruktur verändern könnte, um größere Effektivität und weniger Ausgaben zu erreichen. Dieser Bericht enthält drei wichtige Schlußfolgerungen:

1. Koordinierung und Planung der Polizeitaktivitäten sollten auf zentraler Ebene geschehen.
2. Die Polizei sollte eine starke zentrale Führung haben. Es heißt im Bericht, daß bei einer Organisation der Polizei im Direktorat die zentrale Polizeiführung einen betont selbständigen Status erhalten würde, der zu einer größeren gesellschaftlichen Autorität nach außen führen könnte.

Der Bericht des Rationalisierungsdirektorats war der direkte Anlaß zur Einrichtung der sogenannten Aulie-Kommission. Die Aufgabe der Kommission war es, die gegenwärtige Ordnung zu analysieren und bewerten, wenn es um die zentrale Führung und

Administration der Polizei geht, und eventuell Vorschläge der Umorganisation zu entwerfen". (Der Aulie-Vorschlag, S. 9)

Der "Vorschlag einer zentralen Polizeiverwaltung" der Aulie-Kommission erschien 1970. Dieser Vorschlag hat vier Hauptpunkte:

1. Die zentrale Polizeiführung sollte einem unabhängigen Direktorat untergeordnet sein.
2. Das Direktorat sollte unter der Leitung eines Landespolizeipräsidenten wirken.
3. Die örtlichen Polizeidistrikte sollten in fünf Regionen eingeteilt werden, jede unter der Leitung eines regionalen Polizeidirektors.
4. Die Polizei sollte besser ausgerüstet werden, größere Ausstattung und mehr Transportmittel erhalten. Die Polizeitruppen sind nicht in der Lage, den heutigen Anforderungen einer modernen Polizei zu entsprechen.
5. Die Landpolizei sollte umstrukturiert werden, damit die vielen kleinen Einheiten teilweise zusammengehen könnten, um die Grundlage einer vernünftigen Arbeit zu bilden.

Offenbar war dieses Strukturmodell für die Polizei von Schweden beeinflusst worden. Hier wurde 1965 die Form des Direktorats eingeführt. Dies führte zu einer Verminderung der Zahl von Polizeidistrikten und einer Steigerung der Personalstärke. Sowohl die Polizei als auch große Teile des konservativen Flügels in der norwegischen Regierung setzten sich für dieses Direktoratsmodell ein. Daher zog es die politische Führung der Arbeiterpartei vor, die Proposition Nr. 60 - die den Vorschlag des Polizeidirektorats enthielt - nicht zu beschleunigen, als sie 1973 wieder in der Regierung saß. Stattdessen wurde die Innere Kommission des Ministeriums damit beauftragt, die Organisationsfrage noch einmal zu untersuchen. Die Schlußfolgerungen der Kommission wurden nicht auf Regierungsebene diskutiert. Sie wurden der Polizei zugeschickt, welche sich für einen der Kommissionsvorschläge einsetzte.

Nachher konzentrierte sich das Justizministerium auf folgende Struktur:

1. Die zentrale Führung der Polizei sollte der parlamentarischen Kontrolle im Ministerium untergeordnet sein.
2. Die zentrale Führung im Ministerium müßte umorganisiert werden. Die gegenwärtige Polizeiabteilung sollte in zwei Abteilungen geteilt werden. Die eine Abteilung würde dann eine Verwaltungsabteilung, die andere eine "Organisations- und Inspektionsabteilung". Diese wäre für Planungs-, Organisations-, Rationalisierungs-, Aufsichts- und Informations-tätigkeit "verantwortlich".
3. Die beiden Abteilungen - Polizeiabteilung I und II - jeweils unter der Leitung eines Expeditionschefs - bilden zusammen "eine Hauptabteilung, geleitet von einem höheren Beamten, der seinerseits in gewissen Bereichen den Ministerialräten untergeordnet ist".
4. Auf der Linie des Aulie-Vorschlages wäre eine Neuordnung mit regionalen Polizeiämtern. (siehe oben)
5. Wenn notwendig, sollte die Landpolizei in größere und "effektivere" Einheiten umorganisiert werden und ein großer Teil der zivilen Aufgaben sollte der Verwaltung zugeteilt werden, damit mehr Zeit für "Polizeiaufgaben" erreicht werden könne.

Diese neue Organisationsstruktur in der zentralen Führung des Justizministeriums wurde von der Regierung indirekt angenommen, als 1975 zusätzlich zehn neue Stellen der Polizeiabteilung bewilligt wurden. Im ganzen ist es geplant, daß die zentrale Führung in einer dreijährigen Phase (75-78) mit etwa 25 Beamten verstärkt werden soll. Im Herbst 1976 nahm die Regierung den Vorschlag Nr. 60 an, die Polizeiregionen und regionale Polizeiämter einführt. Mehr darüber später.

III. Zur Organisationsform der norwegischen Polizei

Die norwegische Polizei befindet sich jetzt (1976) mitten in einer Umstrukturierung. Daher könnte man von einer

"alten" und einer "neuen" Organisationsstruktur reden. Im großen und ganzen hat die "alte" Struktur unverändert existiert, nachdem 1936 das jetzt gültige Polizeigesetz angenommen wurde. Die Beilage ist eine Skizze davon.

1. Die "alte" Organisationsstruktur

Die Polizeiabteilung des Justizministeriums besteht (1973) aus insgesamt fünf Instanzen: dem Personalbüro, der Finanzabteilung, dem Organisationsbüro, der Rechtsinstanz und dem Zivildienstbüro. Insgesamt arbeiten dort (1973) 49 Personen, wovon fünf Bürochefs und 24 Sachbearbeiter sind.

Im Verhältnis zwischen der Polizeiabteilung und den örtlichen Polizeiamttern haben die Polizeidirektoren innerhalb dieser Struktur große Freiheit genossen, selbst die Praxis zu bestimmen. Die Polizeiabteilung hat vor allem als Beschwerdeinstanz örtlicher Fragen, als erste Instanz in Bezug auf Personalfragen und ökonomische Fragen der örtlichen Behörden funktioniert. Die Polizeiabteilung hat keine operativen Funktionen ausgeübt, diese wurden von den örtlichen Polizeidirektoren bewerkstelligt. Innerhalb dieser alten Struktur waren die Polizeidirektoren koordiniert. Wenn größere Aktionen in mehreren Distrikten es notwendig machten, konnte ein Beamter das Kommando über Einheiten in anderen Distrikten als in seinem eigenen übernehmen. Dazu brauchte er allerdings eine Sondererlaubnis vom Justizministerium.

Das Verhältnis zwischen der zentralen Führung und den örtlichen Polizeidirektoren wurde selten zentral gesteuert. Instruktionen und Disposition von Beamten und Mittel wurden örtlich festgesetzt. Dies führte zu flexiblen und verschiedenartigen örtlichen Polizeiorganisationen, die den Bedürfnissen der Gesellschaft entsprachen.

Die sechs zentralen Sonderorgane sind dem Justizministerium direkt untergeordnet. Ihre Hauptaufgabe ist die Funktion als "Service-Organ" für die örtlichen Polizeibehörden.

In der Kriminalpolizeizentrale (KRIPOS) befindet sich das technische Labor der Polizei, das den örtlichen Polizeibehörden bei Mord, Brand u.ä. Hilfe leistet. KRIPOS hat eine eigene Untersuchungsgruppe von fünf Personen, die bei größeren kriminellen Taten in Funktion treten.

Die Polizeischule bildet Polizeibeamte aus. Die Ausbildung dauert hier ein halbes Jahr und besteht aus einem praktischen und einem theoretischen Teil. Es gibt kürzere Kurse für Polizeibeamte: Nachforschung bei Feuer, Einführung in Rauschgiftprobleme, einen Verkehrskurs und ähnliches.

Die Überwachungszentrale koordiniert die Überwachungsaktivitäten der örtlichen Polizeibehörden. Der Überwachungsdienst "soll Verbrechen gegen die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Staates, die Staatsverfassung und das Staatsoberhaupt verhindern und bekämpfen, dort wo es um die innere Sicherheit des Landes geht oder um Verbrechen gegen öffentliche Behörden, die allgemeine Ordnung und den Frieden, allgemein gefährliche Verbrechen und jegliche Untergrundtätigkeit". (Aulie-Vorschlag S. 28)

Die Polizeistreifen wurden 1936 im Polizeigesetz etabliert. Bis zum Krieg wurden sie in Fällen der Ruhestörung eingesetzt. Ab 1953 wurden sie als Verkehrspolizisten, aber auch in Fällen der Ruhestörung eingesetzt. Im Sommer besteht diese Polizeitruppe aus 200 Personen, die von den örtlichen Behörden kommen. Diese Beamten haben 100 Autos zugeteilt bekommen und sind in sechs Distrikten eingeteilt.

Die staatliche Ausländerpolizei koordiniert die Kontrolle der Ausländer in Norwegen. Das zentrale Büro hält den Kontakt mit der Ausländerpolizei in anderen Ländern auf und vermittelt Auskünfte an die örtlichen Polizeibehörden. Insgesamt beschäftigt die staatliche Ausländerpolizei 17 Personen (1972).

Die Aufgabe der Polizeiintendantur ist es, "die Polizei mit ähnlichen Uniformen und Ausstattung zu angemessenen Preisen zu versehen".

Die örtlichen Polizeibehörden

Die 53 örtlichen Polizeibehörden sind eine heterogene Gruppe. Am größten war 1952 die Osloer Polizeibehörde mit etwa 1250 Beschäftigten. Am kleinsten - im gleichen Jahr - war die Sogener Polizeibehörde mit insgesamt acht Beschäftigten, davon drei Büroangestellten.

Auch die Polizeidichte pro Quadratkilometer variiert stark. Während die Osloer Polizeibehörde 1972 einen Polizeibeamten pro 0,37 qkm hatte, wies der Distrikt in Westfinmark nur einen pro 376 qkm auf. Die Polizeidichte pro Arealeinheit - oder die statistische Möglichkeit, einen Polizeibeamten anzutreffen - ist mit anderen Worten 100mal größer in Oslo als in Westfinmark.

Was das Verhältnis zwischen Polizeistärke und Bevölkerung (Polizeidichte) betrifft, so steht Oslo wieder an der Spitze mit 1 Polizeibeamten pro 385 Einwohner. Die Städte Christianssand, Davanger, Bergen und Trondheim hatten 1970 durchschnittlich etwa 1 Polizeibeamten pro 500 Einwohner, während der Durchschnitt für den Rest des Landes bei 1 zu 870 Einwohner lag. Auch die Zahl der Landpolizeidistrikte pro Polizeidistrikt variiert. Der Distrikt Horgaland hatte 1970 26 Landpolizeidistrikte,

während der Durchschnitt des ganzen Landes 7 war.

Die Landpolizei

Seit alters hatte die Landpolizei sowohl polizeiliche als auch zivile Aufgaben. Der Landpolizeikommissar kann als Gerichtsvollzieher, Auktionator etc. wirken. Er bezieht (1973) seine Einnahmen zum großen Teil von privaten Aktivitäten: als Makler, Auktionator, Gelderheber und Kommissionar von Hypothekbanken etc.

Der Landpolizeikommissar ist für die Landdistrikte zuständig. In Polizeiangelegenheiten sind diese dem Polizeidirektor des Distrikts untergeordnet. Mit dem Landkommissar arbeitet eine variierende Zahl von Beamten, die früher von seinen eigenen Einnahmen bezahlt wurden. Damit die Landpolizeikommissare in Zukunft die Beamten für private Tätigkeiten einsetzen können, ist der Staat dazu berechtigt, einen Teil der Ausgaben für diese Beamten zurückzuverlangen.

1970 gab es insgesamt 379 Landpolizeikommissare, verteilt auf die 53 Polizeidistrikte des Landes. Jedem Landpolizeikommissar standen durchschnittlich 2,5 Beamte zur Verfügung.

Zum Vergleich: Polizeidichteziffern für die Bundesrepublik Deutschland

Polizeidichten der Bundesländer (Stand: 1. Juli 1977)

Land	Einwohnerzahl	Polizeidichte insgesamt	Schutzpolizeidichte	Kriminalpolizeidichte
Baden-Württemberg	9.119.266	1 : 480	1 : 749	1 : 3 975
Bayern	10.812.336	1 : 367	1 : 590	1 : 3 125
Berlin	1.944.489	1 : 136	1 : 267	1 : 1 235
Bremen	708.393	1 : 208	1 : 344	1 : 1 540
Hamburg	1.692.088	1 : 210	1 : 366	1 : 1 490
Hessen	5.538.432	1 : 394	1 : 638	1 : 2 702
Niedersachsen	7.226.791	1 : 464	1 : 742	1 : 2 954
Nordrhein-Westfalen	17.062.200	1 : 450	1 : 679	1 : 3 238
Rheinland-Pfalz	3.649.001	1 : 482	1 : 736	1 : 2 970
Saarland	1.088.961	1 : 332	1 : 476	1 : 2 778
Schleswig-Holstein	2.584.887	1 : 409	1 : 605	1 : 3 498
Länder insgesamt	61.426.844	1 : 387	1 : 617	1 : 2 918

H E S S E N 5.538.318 1 : 394 1 : 631 1 : 2 582
(Stand Haushaltsjahr 1978)

hpr 7/78 (aus: hessische polizei-rundschau, Heft 7/1978, S.5)

2. Die "neue" Organisationsstruktur

Wie oben erwähnt, befindet sich die Polizei in einer Reorganisierungs- und Aufrüstungsphase. Man kann auf der Grundlage der bisherigen Kenntnisse von einer "neuen" Polizeiorganisationsstruktur, die jetzt (1976) teilweise realisiert worden ist.

Die Struktur ist in der Beilage als Skizze dargestellt.

In der neuen Struktur können Veränderungen auf drei verschiedenen Ebenen notiert werden. Die "Spitze" der Organisationspyramide - die Zentralverwaltung - ist jetzt umorganisiert und erweitert. Die alte Polizeiabteilung ist in zwei Teile geteilt - die Verwaltungsabteilung und die Organisations- und Aufsichtsabteilung - und erweitert worden. Im Laufe einer dreijährigen Phase soll die Mannschaft mit zwischen 20 bis 30 Mann vergrößert werden. Die zwei Abteilungen, jede unter der Leitung eines Expeditionschefs, sollen von einem Polizeirat kontrolliert werden. Dieser ist dem Justizminister direkt untergeordnet.

In der "Mitte" der Organisationspyramide taucht etwas Neues auf. Das Land soll in fünf Polizeiregionen eingeteilt werden: Østland, Sørland, Vestland, Møre/Trøndelag und Nordnorwegen. Innerhalb jeder Region wird eine regionale Polizeibehörde ausgewählt, unter deren Kontrolle die anderen stehen. Von hier soll die Tätigkeit auf Ortsebene kontrolliert und koordiniert werden in einem noch unbekanntem Maße.

Das Justizministerium hat noch keine Pläne vorgelegt, wieweit die jetzige selbständige Position der Ortsbehörden eingeschränkt werden soll.

Der regionale Polizeidirektor wird jedoch zwei wichtige Befugnisse erhalten:

Er wird die Polizeibeamten zum Dienst irgendwo in der ganzen Region hinschicken können. Früher war eine Sondererlaubnis notwendig, um Polizeibeamte außerhalb ihres eigenen Distriktes einsetzen zu können. Er wird auch das Kommandorecht über Polizeibeamte in den übrigen Distrikten erhalten. Früher hatten die örtlichen Polizeidirektoren kein Recht, etwas in anderen Distrikten als dem eigenen zu unternehmen.

Die Einführung der regionalen Polizeieinheiten und die veränderte Kommandostruktur eröffnen die Möglichkeit einer veränderten Polizeipraxis. Erstens wird es jetzt leichter sein, große Polizeitruppen in einem Ort zu versammeln, z.B. um Demonstranten, Streikaktionen u.ä. zu bekämpfen. Zweitens werden eine ähnliche Routine und ähnliche Instruktionen für alle Behörden in der Region ausgearbeitet werden, was die Möglichkeiten reduziert, den Polizeidienst nach örtlichen Bedürfnissen einteilen zu können.

Auf dem "Boden" der Organisationspyramide ist vorläufig unbekannt, was geschehen wird. Wie oben erwähnt, wird sich die regionale und zentrale Kontrolle der örtlichen Polizeiarbeit steigern. Die Entscheidungen werden nach oben verlegt.

Es ist auch unklar, welchen Status die Landpolizei innerhalb dieser neuen Struktur erhalten wird. Im Augenblick finden zwei Rationalisierungsmaßnahmen innerhalb der Landpolizei statt:

- a) ein Zusammengehen kleiner Distrikte mit wenig Beschäftigten, um "effektivere" Einheiten zu schaffen, und
- b) ein Ausschließen von nichtpolizeilichen Aufgaben, um die Polizeieffektivität zu erhöhen. Als Resultat löst sich der dezentralisierte und zivile Charakter der Landpolizei auf.

Einige Entwicklungszüge

- a) Personalstärke (vgl. Tabelle 1)

Die Personalstärke der Polizei verändert sich kontinuierlich. Ich werde hier die Entwicklung bei einigen Polizeibehörden von 1945 bis heute aufzeigen. Kategorie 1 enthält die Stufe der Stärke bei der Osloer Polizeibehörde; Beamte und Büropersonal. Kategorie 2 enthält die durchschnittliche Stärke bei den Polizeibehörden in vier Stadtdistrikten, nämlich Christiansand, Bergen, Stavanger und Trondheim. Kategorie 3 enthält den Durchschnitt der Stärke bei fünf kleinen Landdistrikten: Østerdal, Kragerø, Hordaland, Sogn und Lofoten und Versteralen. Danach habe ich

das relative Verhältnis zwischen Kategorie 1 und 2 und zwischen Kategorie 2 und 3 ausgerechnet.

Die Tabelle 1 zeigt zwei Haupttendenzen auf:

1. zeigt sie, daß es die Stadtdistrikte sind, die eine absolute Steigerung in der Polizeistärke aufweisen. Die vier großen Städte haben eine Zuwachphase zwischen 1945 und 1955 (20% Steigerung), danach folgt eine Phase, geprägt von Stabilität zwischen 1955 und 1965 (4 %), und danach eine verhältnismäßig starke Zuwachphase von 1965 bis heute (19 %).

Die gleiche Tendenz gilt für die Osloer Polizeibehörde. Hier ist die Zuwachsrate zwischen 1945 und 1955 28 %, zwischen 1955 und 1965 0,7 % und zwischen 1965 und 1976 19 %. Die kleineren Landdistrikte haben nach dem Krieg keine Steigerung in der Personalstärke aufzuweisen. Von 1950 bis heute gab es eine konstante Stärke von durchschnittlich 20 Personen. Mit anderen Worten hat es eine Verschiebung gegeben, so daß das Schwergewicht der Polizeistärke jetzt in größerem Maße als zuvor in den Städten konzentriert ist. Diese Konzentration der Polizei entspricht nur in Ausnahmefällen der Bevölkerungskonzentration.

Die Tabelle zeigt, daß zwischen 1950 und 1976 die Personalstärke bei der Osloer Polizei um 444 Personen erhöht wurde. Das ist eine Erhöhung von 47,6 %. Im gleichen Zeitraum steigerte sich die Bevölkerungszahl von Oslo von 435.000 bis 464.900 Einwohner. Das entspricht einer Erhöhung von 6,9 %. Mit anderen Worten hat sich die Polizei fast sieben Mal mehr als die Bevölkerung gesteigert. 1950 hatte Oslo 1 Polizeibeamten pro 467 Einwohner, 1976 hatte sich diese Zahl auf das Verhältnis 1 : 338 gesteigert.

b) Budget (vgl. Tabelle 2)

Man erhält noch einen anderen Überblick über die Polizei, wenn man sieht, wie viele Kronen pro Einwohner für die Polizei verwendet werden. Die Tabelle 2 zeigt die Entwicklung in Norwegen nach dem Krieg.

Diese Zahlen zeigen, daß jeder Norweger heute - real gesehen - ungefähr fünfmal mehr für die Polizei bezahlt als 1946. Die Polizeigelder steigerten sich mit 25,67 kr. zwischen 1946 und 1956, mit 25,52 kr. zwischen 1956 und 1966, und mit 79,54 kr. zwischen 1966 und 1976.

Mit anderen Worten gab es eine ziemlich gleichmäßige Entwicklung bis 1970. Von 1970 und bis heute jedoch gab es eine Entwicklung, die als eine Explosion bezeichnet werden könnte. In der fünf- undzwanzigjährigen Phase von 1946 bis 1971 steigerten sich die realen Ausgaben für die Polizei mit 73,14 kr. für jeden Bürger. In der sechsjährigen Phase von 1971 bis 1977 ist die Steigerung 86,14 kr. Die Ausgaben für die Polizei können auch im Zusammenhang mit den ganzen Ausgaben des Staates gesehen werden. In Tabelle 3 sind Zahlen der Polizeiausgaben mit dem Bruttonationalprodukt zu vergleichen. Die Tabelle zeigt, daß die Polizeiausgaben einen sich steigernden Anteil am Bruttonationalprodukt nach dem Krieg hatten. 1973 machten die Polizeiausgaben 0,42 % des Bruttonationalprodukts aus. Dies ist die höchste Zahl nach dem Krieg.

c. Ausrüstung

Die größte Zuwachsrate im staatlichen Etat hatten die Transportmittel und Material. In der Zeit 1960 - 1965 wurde diese Rate mit durchschnittlich 9,5 % im Jahr erhöht. In der Zeit 1965 - 1970 war die Steigerung durchschnittlich 22 % pro Jahr, zwischen 1970 und 1975 56 % pro Jahr, von 1975 bis 1977 122 % pro Jahr.

Zu Transportmitteln und Material zählen vor allem Fahrzeuge und Kommunikationsmittel. In der normalen Dienstausbung trägt die Polizei keine Schusswaffen. Sie verfügt jedoch über

- Gummiknüppel
- Pistolen
- Karabiner
- Maschinenpistolen
- Gaspistolen.

Tabelle 1:

Die Entwicklung der Personalstärke in einigen Polizeibehörden 1945 - 1976

Jahr	Kategorie 1	Kateg. 2	Kateg. 3	Das Verhältnis 2 : 1	Das Verhältnis 3 : 2
	Oslo:Polizei behörde	Die vier "großen"	Die fünf "kleinen"		
1940	812	116	9	1 : 7,0	1 : 13
1945	890	132	11	1 : 6,7	1 : 12
1950	932	159	19	1 : 5,9	1 : 8,4
1955	1 141	172	19	1 : 6,7	1 : 8,7
1960	1 183	173	20	1 : 6,8	1 : 8,7
1965	1 149	179	20	1 : 6,4	1 : 8,9
1970	1 236	188	20	1 : 6,6	1 : 9,4
1976	1 376	214	20	1 : 6,4	1 : 10,7

Tabelle 2:

Die Entwicklung der Ausgaben für die Polizei 1946/47 - 1977

Budget- jahr	Bevölkerungs- größe 1)	Ausgaben in Mill. Kronen 2)	Kronen pro Kopf	Korrigiert Kronen pro Kopf 3)
1946/47	3 091 181	32,000 ⁴⁾	10,35	36,06
1950/51	3 265 126	36,062	11,04	35,73
1956/57	3 427 409	88,873	25,93	61,73
1961	3 581 239	131,804	36,80	73,60
1966	3 723 153	194,917	52,35	87,25
1971	3 877 386	338,717	87,36	109,20
1975	3 985 389	642,414	161,19	161,19
1976	4 007 313	758,737	189,34	166,82
1977	4 026 000 ⁵⁾	958,661	238,12	195,34

Quellen: 1) Kilde, Statistisches Jahrbuch; 2) Kilde, Regierungsproposition Nr.1: Budgetvorschlag für die Polizei; 3) Korrigiert nach dem Lebenskosten-Index/Konsumpreisindex des Statistischen Zentralbüros, Basisjahr 1974; 4) Schließt 12 Millionen für "Außergewöhnliche Polizeizwecke" mit ein; 5) Schätzung der Bevölkerungsziffer 1977 auf Grundlage der Prognosen des Statistischen Zentralbüros

Tabelle 3:

Die Entwicklung des Anteils der Polizeiausgaben am Bruttonationalprodukt

Jahr	Polizeiausgaben in Mill. Kronen	Bruttonationalprodukt in Milliarden Kronen	Polizeiausgaben in Prozent des Bruttonationalprodukts
1950/51	36,026	16,605	0,22
1955/56	80,865	26,229	0,30
1959/60	105,959	35,621	0,40
1965	178,772	55,828	0,32
1970	291,632	89,983	0,32
1973	463,237	110,156	0,42

Die Anti-Terror-Polizei

In der verhältnismäßig neu eingerichteten Anti-Terror-Polizei findet man eine organisationsmäßige Neuordnung. Diese Polizeitruppe wurde ursprünglich wie eine kleine Spezialeinheit errichtet - Bereitschaftstruppen - von der Osloer Polizei 1973. Der Hintergrund war die sog. Lillehammer Geschichte, als israelische Agenten eine Person umgebracht haben, die angeblich ein palästinensischer Agent war. Wegen dieser einzigartigen Geschichte errichtet das Justizministerium jetzt Anti-Terror-Gruppen bei den Polizeibehörden in Bergen, Trondheim, Stavanger, Bodø und Kristiansand. Diese Gruppe wird aus mehreren hundert Personen bestehen.

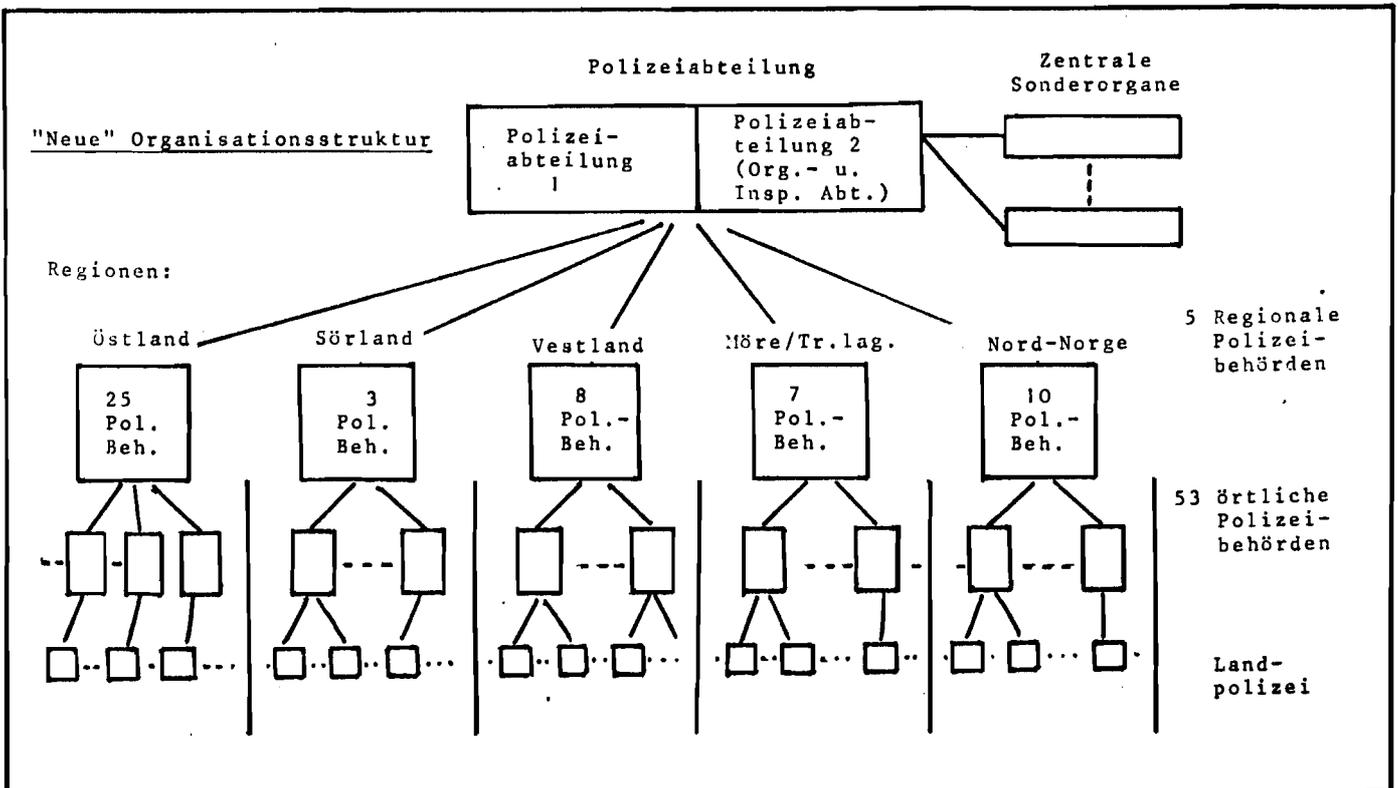
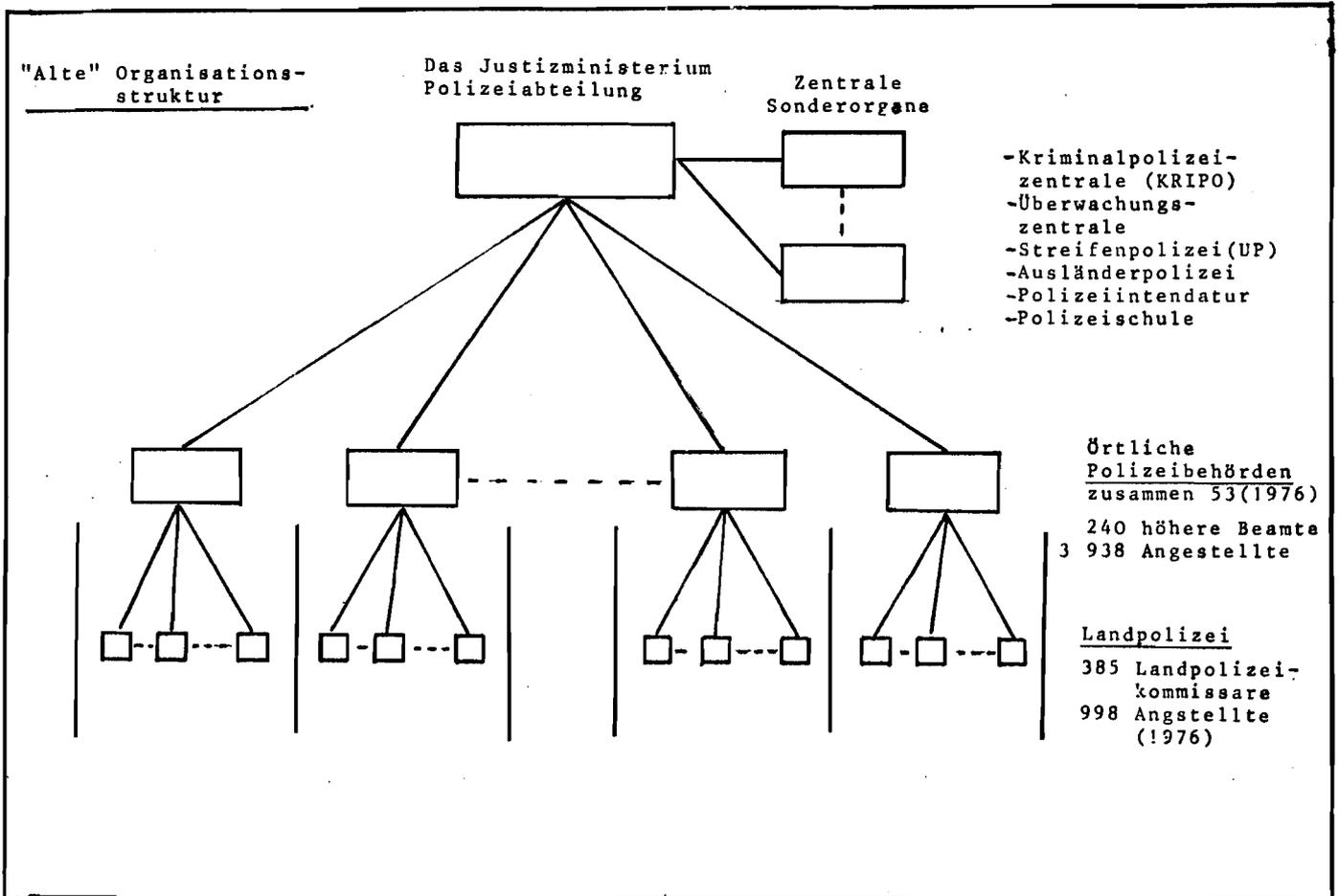
Die Anti-Terror-Polizeibeamten erhalten eine militärische Ausbildung nach Kommandomuster. Sie erhalten eine Spezialausbildung für "physische" Operationen und die einzelnen Mitglieder werden zusätzlich als Sprengmittel- und Waffenexperten, Taucher, Fallschirmspringer und ähnliches ausgebildet. Die Anti-Terror-Polizeibeamten werden nur bei speziellen Anlässen als Spezialabteilung mobilisiert. Wirklich arbeiten sie im gewöhnlichen Polizeidienst, werden aber dort eingesetzt, wo die Polizeiführung Unruhen erwartet. Als Ordnungspolizeibeamte werden sie in der U-Bahn, bei Hausbesetzungen, bei Demonstrationen und ähnliches eingesetzt. Zusätzlich geht aus den Richtlinien des Justizministeriums hervor, daß die Anti-Terror-Polizei nicht nur bei "reinen" Terroristenangriffen verwendet werden soll, sondern auch gegen Personen, die für die öffentliche Sicherheit gefährlich sind" und bei "gesellschaftlichen Unruhen".

Zusammenfassung

Wir befinden uns jetzt mitten in einer Umstrukturierung der Polizei, die in unserem Jahrhundert beispiellos ist. Diese Umstrukturierung hat folgende Hauptmerkmale:

1. Die Selbständigkeit der örtlichen Polizeieinheiten wird geschwächt.
Entscheidungen, die früher vom Landpolizeikommissar und Polizeidirektor gefällt wurden, werden jetzt auf regionaler und zentraler Ebene gefällt.
2. Die Polizei wird bürokratisiert.
Die Einführung von regionalen Polizeieinheiten und der Ausbau der Zentraladministration bedeuten neue administrative Organisationszweige.
3. Technische Ausrüstung der Polizei.
Die Polizei erhält jetzt eine EDV-Ausrüstung, Kommunikationsmittel Fahrzeuge und Fahndungsmaterial in einem Maße, eine qualitative Veränderung des Verhältnisses zwischen Polizei und Öffentlichkeit bedeutet.
4. Aufrüstung der Polizei.
Die Polizei besitzt zur Zeit mehr finanzielle Mittel als je zuvor. Die großen Polizeibehörden in den Städten haben ein sich gleichmäßig steigendes Polizeipersonal, während das Personal der Behörden auf dem Lande stagniert.
5. Militarisierung der Polizei
Es wird jetzt mehr Gewicht auf das physische Training der Polizisten gelegt. Das bedeutet, daß die militärische Art der Polizeiorganisation (Divisionen, Truppen u.ä.) in größerem Maße auch einen militärischen Inhalt bekommt. Die Verwendung von physischer Gewalt bei Polizeieinsätzen scheint stärker zu werden.

BEILAGE



III. RECHTSENTWICKLUNG

ANTITERRORISMUSGESETZGEBUNG IN WESTEUROPA

Seit den Jahren 1974/75 lassen sich in mehreren europäischen Ländern verstärkte Diskussionen um die Erweiterung des gesetzlichen Rahmens auf dem Gebiet des Straf- und Strafprozeßrechts konstatieren, die unter dem Zeichen des 'Kampfes gegen den Terrorismus' geführt werden. Meist in Verbindung mit einem besonders spektakulären terroristischen Gewaltakt (Bombenanschlag in Birmingham, 1974; Schleyer-Entführung in der BRD, 1977; Moro-Entführung in Italien, 1978; Attentatswelle im Baskenland, 1978) verwandeln sich diese Diskussionen bzw. bis dahin erfolglos betriebenen Gesetzesinitiativen in gesetzgeberische Substrate und hinterlassen als Antiterror-Gesetze eine deutliche Spur in den jeweiligen Rechtsordnungen.

Die sprachliche Gleichbehandlung all dieser gesetzlichen Bemühungen in den einzelnen Ländern sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß 'Terrorismus' kein allgemeiner Gattungsbegriff für eine Beschreibung gleichartiger Phänomene ist, sondern daß seine Ursachen Ergebnis der jeweiligen und verschiedenen gesellschaftlichen Bedingungen sind. Die überall zu registrierende Qualifizierung des Terrorismus als eines europäischen Phänomens nimmt vielmehr die Funktion einer gegenseitigen Legitimierungshilfe unter Abstraktion der unterschiedlichen gesellschaftlichen Realität an. Diese Unterschiedlichkeit offenbart sich bei einem kurzen Blick etwa auf die nordirische, griechische und bundesdeutsche Situation überdeutlich.

Es ist zu erwarten, daß die folgend beschriebenen Antiterror-Gesetze nicht nur - wenn überhaupt - Auswirkungen haben werden in Richtung einer effektiveren Bekämpfung terroristischer Einzelaktionen, sondern das Verhältnis staatlicher Sicherheitsapparate zum Bürger grundsätzlich neu bestimmen werden. Diese Gesetze enthalten durch den systematischen Bruch mit Grundprinzipien bürgerlich-demokratischer Rechtsstaat-

lichkeit die Tendenz, den Schutz des Bürgers vor dem - nur durch Rechtsgarantien gebremsten - omnipotenten Gewaltpotential des Staates massiv abzubauen. Damit geht aber ein wesentliches Moment innerer Sicherheit jenseits der Bedrohung durch Gewaltkriminalität verloren.

Diese Wirkungen wie auch die empirische Erfassung der Novellierungsfolgen (Effektivität, Praxis der Verdachtsgründe, gerichtliche Praxis etc.) müssen hier ausgespart bleiben.

Eine, zum Teil in der Auswahl durch Materialschwierigkeiten bestimmte auszugsweise Dokumentation der Anti-Terror-Gesetze Englands, Italiens und Griechenlands ist auf den letzten Seiten dieser CILIP-Nummer zu finden.

England:

Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act von 1974/76

Die Rechtskraft des Gesetzes wurde im März 1978 um ein weiteres Jahr durch das Parlament verlängert.

Es besteht im wesentlichen aus drei Teilen:

1. Organisationsverbote (Proscription)
Organisationen, die der Innenminister als terroristische Organisationen einschätzt und die in Beziehung zu den Ereignissen in Nordirland stehen, können verboten werden. Dies bezieht sich auch auf Organisationen, die nur werbend oder ermutigend i.d.S. tätig werden. Bisher ist jedoch die IRA die einzige nach diesem Gesetz verbottene Organisation. Folge des Organisationsverbotes ist, daß die Zugehörigkeit oder z.B. die Unterstützung etwa durch Geldmittel eine strafbare Handlung bedeutet. Das Gesetz definiert auch, was unter Terrorismus zu verstehen ist: "Der Einsatz von Gewalt zu politischen Zielen" und "der Einsatz von Gewalt mit dem Ziel, die Öffentlichkeit oder Teile der Öffentlichkeit in Angst und Schrecken zu versetzen". (vgl. Act 1974 Sect. 9 (I).)

2. Aufenthaltsverbote (Exclusion Orders)

Der Minister für Nordirland hat die Befugnis, Aufenthaltsverbote entweder in Großbritannien (England, Schottland, Wales)

oder Nordirland auszusprechen und die betreffend n Personen entweder nach Nordirland oder Großbritannien zu verbringen oder einen Ausländer in ein anderes Land auszuweisen. Diese Befugnis ist an die Überzeugung des Ministers geknüpft, daß die Person verstrickt ist in die "Begehung, Vorbereitung oder Anstiftung" von terroristischen Handlungen.

Die Bedeutung dieser Exilierungsbefugnis wird insbesondere im Verhältnis der Strafbestimmungen des 1. Teils deutlich. Wird für die Anklageerhebung gem. Teil 1 ein gesteigerter Verdacht terroristischer Betätigung erforderlich sein, so entfaltet diese Ausweisungsbefugnis wohl in den Fällen ihre Wirkung, in denen noch keine anklagefähigen Verdachtsgründe vorliegen.

3. Erweiterung der Festnahmebefugnisse (Detention Powers)

Der Erweiterung der Festnahmebefugnisse dürfte die größte Bedeutung innerhalb des Terrorismus-Aktes zukommen. Die Polizei und die Einwanderungsbehörden können Personen, die terrorismusverdächtig sind ("concerned in terrorism") ohne jede Anklage bis zu 48 Stunden in Haft halten. Mit ministeriellem Einverständnis kann die Haftdauer um weitere fünf Tage verlängert werden.

Für die Zeit vom November 1974 bis April 1975 liegen über den Umfang der Verhaftungen nach dem Terrorismus-Akt folgende Zahlen vor: In diesen sechs Monaten wurden 489 Verhaftungen vorgenommen, denen nur 16 Anklageerhebungen gegenüber stehen, das sind 3.06 % (vgl. Bunyan, The political Police in Britain, London 1976, S.55).

Northern Ireland (Emergency Provisions) Act von 1973

Dieses, nur für Nordirland geltende Gesetz von 1973 wurde 1975 aufgehoben und durch ein etwas milderer Gesetz ersetzt. Ursache hierfür war der öffentliche Protest u.a. auch durch Amnesty International gegen das Gesetz und seine Handhabung. Im Act von 1975 wurden insbesondere die schlimmsten

gesetzlich normierten Menschenrechtsverletzungen aufgehoben, wie z.B. die Möglichkeit bloßer schriftlicher Aussage als Beweis im Strafverfahren, die Beweislastumkehr für den Waffenbesitz und der Entzug der Aufsicht der Gerichte über die Haftpraxis und -dauer, die allein durch die Exekutive bestimmt worden war (vgl. 'Report of a Committee to consider, in the context of civil liberties and human rights, measures to deal with terrorism in Northern Ireland', Chairman: Lord Gardiner, London HMSO, 1975, Command-Paper Nr.5847). Gleichzeitig wurden neue Bestimmungen hinzugefügt, wie z.B. die Strafbarkeit der Ausbildung im Gebrauch von Feuerwaffen (Section 15) und das Verbot des Tragens von Kappen und Masken in der Öffentlichkeit (Section 16).

Die Aufsicht über die Durchführung der Haft liegt nicht mehr bei der unteren Exekutiv-Ebene, sondern bei der Exekutivspitze (Secretary of State), die nun über einen juristischen Beraterstab verfügen soll (Section 9). Daneben blieb die Befugnis zur jederzeitigen Durchsuchung von Personen und Wohnungen auf Waffen und Sendeanlagen oder allgemein von Personen, die 'concerned in terrorism' sind.

Italien

Die italienische Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus vollzieht sich im wesentlichen in zwei Stufen: das Lex Reale vom 22. Mai 1975 ("Bestimmungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung") und das Gesetz vom 21. März 1978 ("Strafrechtliche und strafverfahrensrechtliche Normen zur Verhinderung und Bekämpfung von schweren Straftaten").

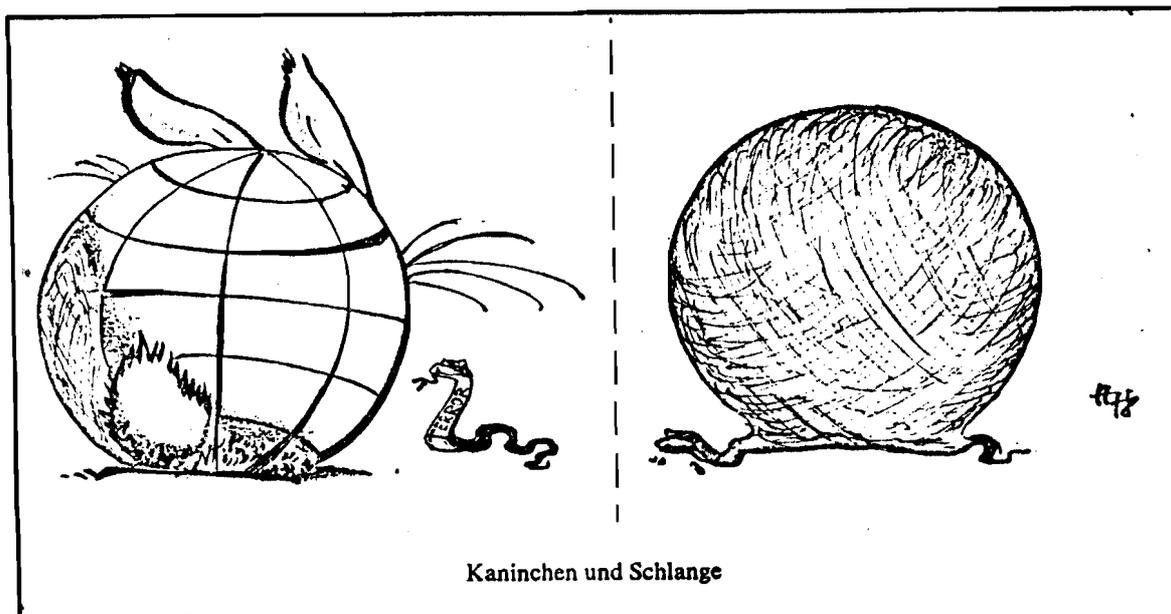
Dem ging bereits im Oktober 1974 eine für das italienische Strafverfolgungssystem wesentliche Änderung voraus. Es wurde die Möglichkeit des polizeilichen Verhörs eines Festgenommenen wieder eingeführt. Die vor dem geltende alleinige richterliche Vernehmungsbefugnis hatte infolge des "unzureichenden Personalbestandes" zur Freilassung vieler Beschuldigter geführt.

Das Lex Reale von 1975 enthält neben seinen

allgemeinen Bestimmungen zu einem großen Teil Straftatbestände, die sich ausdrücklich gegen Organisationen, ihre Unterstützung und Propaganda faschistischen Inhalts richten. Trotz dieser expliziten Zielrichtung hat jedoch die faschistische Parlamentsgruppe um Almiranto diesem Gesetz zugestimmt (Süddeutsche Zeitung vom 23.5.1975). Diese - allerdings nur scheinbare - Widersprüchlichkeit erklärt sich aus der hinter dem Gesetz stehenden Zielrichtung: Die Hinzunahme von repressiven antifaschistischen Bestimmungen hatte mehr den Charakter der Beschwichtigung von manifester Kritik auf demokratischer und kommunistischer Seite. Damit sollten die Befürchtungen der Instrumentalisierung des Lex Reale vor allem gegen links-oppositionelle Kräfte ausgeräumt werden. Neben den explizit antifaschistischen Bestimmungen enthält das Lex Reale

erschweren, ist auf Demonstrationen bei Strafe von 1 bis 6 Monaten Haft verboten.

- Erleichterung der Ausweisung von Ausländern (Art. 25, diese Bestimmung beruht auf einer faschistischen Bestimmung von 1931)
- Erschwerung der Möglichkeit der vorläufigen Freilassung beim Verdacht terroristischer Taten (Art. 1)
- Erweiterung der polizeilichen Befugnisse dahin, daß über den Fall der Entdeckung auf frischer Tat hinaus die Polizei eigenständig, d.h. ohne richterliche Anordnung, einen Verdächtigen festnehmen kann. Dieser kann bis zu 48 Stunden ohne Haftbefehl festgehalten werden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt muß Mitteilung an die Justizbehörde gemacht werden, die innerhalb von weiteren 48 Stunden über die Festnahme



Kaninchen und Schlange

insbesondere folgende Regelungen:

- Die Polizei kann neben der Feststellung der Identität an Ort und Stelle Personen und Fahrzeuge durchsuchen auf das Vorhandensein von Waffen, Einbruchswerkzeugen und Explosivmitteln, wenn das Verhalten der betreffenden Personen oder ihre Anwesenheit unter bestimmten konkreten Umständen (Ort, Zeit) nicht gerechtfertigt erscheint (Art. 4).
- Das Tragen von Schutzhelmen und die Benutzung von Mitteln, die die Identifizie-

befinden muß. Daraus ergibt sich ein Maximum von 4 Tagen rein polizeilicher Haft (Art. 3).

- Bei Widerstand mit Waffen gegen die Staatsgewalt besteht die Möglichkeit eines gerichtlichen Schnellverfahrens.

Soweit der Lex Reale von 1975. Durch das jüngste Antiterror-Gesetz vom März 1978 kommen folgende wesentliche Erweiterungen hinzu:

- Personen können zur Identitätsfeststellung bis zu 24 Stunden festgenommen werden (Art. 11)

- Richter bzw. Staatsanwälte erhalten die Möglichkeit, sich Akten aus anderen Strafverfahren zu beschaffen (Art. 4 Abs. 1)
- Die gleiche Befugnis wurde den Beamten der Justizpolizei und dem Innenministerium eingeräumt (Art. 4 Abs. 2)
- Die Polizei erhält das Recht, festgenommene Personen auch ohne Anwesenheit von Anwälten zu verhören. Die dabei gewonnenen Aussagen dürfen allerdings nicht in Strafprozessen verwendet werden (Art. 5).
- Befugnis des Abhörens von Telefonen ohne richterliche Anordnung durch Anordnung des Innenministeriums bis zu 15 Tagen mit fortlaufender Verlängerungsmöglichkeit (Art. 6 - 9)
- Strafverschärfungen bei Geiselnehmern (Art. 1 und 2)
- Verpflichtung für einen Hauswirt, jeden Verkauf, jede Vermietung oder sonstige Gebrauchsüberlassung von Wohnraum/Gebäuden mit den entsprechenden Personalausweisdaten des Vertragspartners der örtlichen Polizeibehörde zu melden (Strafandrohung: bis zu 6 Monaten Haft; Art. 12)
- Besondere Strafvorschriften gegen die Zerstörung von "der Allgemeinheit dienenden Anlagen" und Datenverarbeitungsanlagen sowie gegen die Behinderung von Fahndungen (Strafandrohung: bis zu 8 Jahren Haft; Art. 1)

Griechenland

Mit dem Antiterror-Gesetz vom 4.5.1978 wurde in Griechenland erstmals der Begriff der terroristischen Vereinigung in das Strafgesetzbuch eingeführt, dessen Struktur in etwa dem bundesdeutschen § 129a (Bildung einer terroristischen Vereinigung) entspricht, die bei Beteiligung von bereits zwei Personen als gegeben angesehen wird. Als Kuriosum muß dabei angesehen werden, daß in Art. 2 dieses Gesetzes auch Einzeltäter ganz nach den Regeln dieses Gesetzes bestraft werden können.

Außer der neuen Terminologie 'Terrorismus' - der damit angesprochene Sachverhalt war bereits schon in Art. 187 Abs.1 griech. StGB erfaßt - weist das Anti-Terrorismus-Gesetz hauptsächlich Strafverschärfungen

auf, die u.a. im Falle der Tötung eines Menschen die Todesstrafe vorsehen. Neu jedoch ist, daß an einer terroristischen Vereinigung Unbeteiligte bei Information der Behörden eine Belohnung bis zur Höhe von 500 000 Drachmen (ca. 28 000 DM) beanspruchen können. Prinzipiell gilt der Anspruch auf Belohnung auch dann, wenn die Anschuldigung sich als falsch herausstellt.

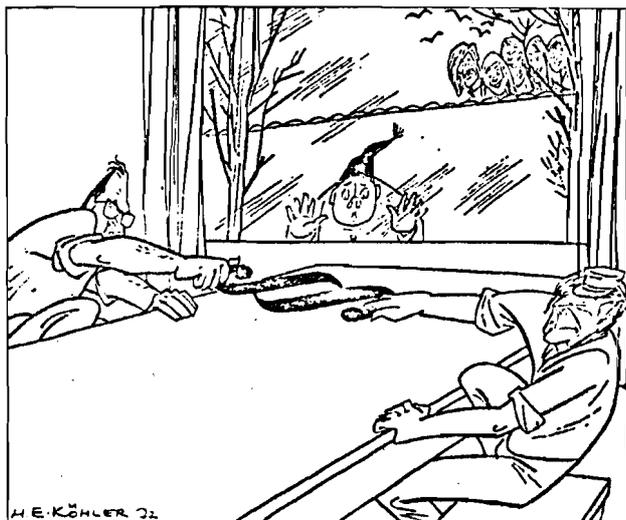
Die Regelung des Art. 6, der die Verabredung oder den Versuch, die demokratische Verfassung oder grundsätzlich Institution gewaltsam aufzuheben, mit Haft bis zu lebenslanger Zuchthausstrafe bedroht, stellt keinerlei Neuerung gegenüber der bereits gegebenen Normierung dieses Tatbestandes in den Art. 134, 1.Abs. b, bb und 135, 3.Abs. (Hochverrat) dar.

Auch die Änderung einiger strafprozessualer Bestimmungen in Art. 7 des Gesetzes stellt kaum eine wesentliche Änderung des bestehenden Rechtslage dar, sondern macht im wesentlichen bestehende Vorschriften auf das Antiterror-Gesetz anwendbar.

In Anbetracht kaum vorhandener Erweiterungen der Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden (eine Strafverschärfung allein setzt noch niemanden größerer Verfolgung aus), stellt sich die Frage, welche Zwecke die griechische Regierung mit dieser Normierung verfolgt. Dies beantwortet sich womöglich aber schon dadurch, wenn man die politische Polarisierung betrachtet, die sich als Folge der Schaffung dieses Anti-Terrorismus-Gesetzes entwickelte. Zwar existierte in Griechenland kaum ein, mit anderen europäischen Ländern vergleichbarer Terrorismus. Doch es wurde durch eine permanente Diskussion des Terrorproblems und dessen permanente Behandlung in allen Medien unter Bezugnahme und Dokumentation etwa der Schleyer-Entführung in der BRD oder der Moro-Entführung in Italien ein Terrorismusklima geschaffen, das zwar nicht in der äußeren Realität - so doch nun in den Köpfen existiert. Die damit verbundene Diskussion eines "Terrorismus-Gesetzes" führte qua Befürwortung und Ablehnung zu einer starken Polarisierung der politischen Gruppen und gleichzeitig zum Bruch eines sich durch die Ablehnung und Überwindung der

Diktatur angebahnten parlamentarischen Grundkonsenses: Als Folge deutet sich eine schärfere Akzentuierung und Betonung der allein staatstragenden Kräfte, eben der Regierungsparteien, an, die damit wieder die alleinige Definition der staatlichen Machtausübung erlangen können.

(Vgl. hierzu das Interview mit Prof. Tsatsos auf Seite 25)



Frankfurter Allgemeine Zeitung
Demokraten bei gemeinsamer freiheitlich-rechtsstaatlicher Terroristenbekämpfung

Spanien

Für Spanien standen uns noch keine näheren Informationen zur Verfügung. Durch die Presse (vgl. Tagesspiegel vom 2.7.1978) wurde bekannt, daß am 1.7.1978 ein Anti-Terror-Gesetz in Kraft getreten ist. Es soll zunächst nur für den Zeitraum eines Jahres Geltung haben.

Dieses Gesetz beinhaltet u.a.:

- die Verlängerung der Untersuchungshaft ohne Anklage über die üblichen 72 Stunden hinaus bei entsprechendem Antrag von Polizei oder Regierung an den anordnenden Richter
- größere Möglichkeiten der Überwachung von Telefon-, Telegramm- und Postverkehr
- strafprozessuale Änderungen zur Beschleunigung von Terroristen-Prozessen
- den Ausschluß von Gnadenerlassen, Amnestien, Haftverleicherung, Haftverschonung für verurteilten Terroristen.

Gemeinsames und Unterschiede

Gemeinsames formales Merkmal dieser Anti-Terrorismus-Gesetze ist, daß sie - unabhängig von der ausdrücklichen Bezeichnung als Anti-Terrorismus-Gesetze - einen mehr oder weniger umfangreichen Katalog bereits strafrechtlich pönalisierter Gewalttaten zusammenfassen (Ausnahme: der Prevention of Terrorism Act von England, der sich in seiner Hauptstoßrichtung allein gegen die IRA als terroristischer Organisation per se richtet). Die allgemeine Konsequenz, und dies gilt trotz unterschiedlicher Sachlage auch für den englischen Terrorismus-Akt, der Zusammenfassung von Straftaten ist:

- die Bildung eines Sondertatbestandes terroristischer Begehung/Planung/Beabsichtigung von Straftaten - im Gegensatz zur 'normalen' Begehung dieser Straftaten
- im Zusammenhang damit meist eine Vorverlagerung der Pönalisierung vor den ansonsten geltenden Rahmen strafbarer Handlungen
- die Möglichkeit der Strafverschärfung
- im prozessualen Bereich die Erweiterung der Eingriffsbefugnisse für die Polizei
- besondere Verfahrensvorschriften für die Aburteilung terroristischer Delikte und für den Vollzug der Haft

Trotz dieser Gemeinsamkeiten fallen jedoch unterschiedliche Sanktionsstrategien auf: Soll sich auf der einen Seite die erhöhte Bereitschaft des Staates zum Kampfe gegen den Terrorismus in drastischen Erhöhungen des Strafmaßes dokumentieren (Italien, bis hin zur Todesstrafe in Griechenland), so wird in anderen Ländern vorrangig die Ausdehnung der Sanktionsmöglichkeiten auf Unterstützungshandlungen bezweckt, die sich noch nicht zu strafbaren Handlungen konkretisiert haben. Exemplarisch kann dies in der Gesetzgebung von England und der BRD festgestellt werden, die für diesen Tatbereich eigens 'milde' Strafdrohungen bereithalten, die eine breitere Streuung erlauben. Auch die Form der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung in Griechenland, Italien und der Bundesrepublik unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von der in England/Nordirland und Spanien gewählten Art.

Während in den erstgenannten Ländern die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung zum Bestandteil der rechtlichen Normalordnung wurde, ist in England/Nordirland und Spanien auch gesetzlich der Ausnahmecharakter erhalten geblieben, der sich in der Notwendigkeit dokumentiert, diese exekutiven Ausnahmebefugnisse jährlich und im Bedarfsfall zu verlängern. Das Parlament hat sich damit eine äußerst praktikable Möglichkeit der Einschränkung der Exekutiv-Befugnisse erhalten, die bei normalen Gesetzgebungsverfahren kaum gegeben ist.

ANTI-TERRORGESETZGEBUNG IN GRIECHENLAND

Ein Interview mit Prof. Dimitris Tsatsos, Professor für Öffentliches Recht an der Universität Thessaloniki

Zur Person:

Prof. Tsatsos habilitierte 1968 in der Bundesrepublik. 1973 wurde er in Griechenland verhaftet und verbrachte 4 1/2 Monate in einem der berüchtigten Lagern der griechischen Militärdiktatur. Nach deren Sturz wurde er stellvertretender Kulturminister in der Übergangsregierung. In der parlamentarischen Diskussion um die neue griechische Verfassung war er Berichterstatter der Opposition.

N.: Auch in Griechenland gibt es neuerdings Anti-Terrorismus-Gesetze. Kannst Du bitte einmal schildern, worum es sich bei diesen Gesetzen präzise handelt?

Ts.: Diese Gesetze wiederholen praktisch die Tatbestände, die bereits im Strafgesetzbuch vorgesehen sind, mit dem Unterschied, daß hier sogar die Todesstrafe vorgesehen ist, es handelt sich also um ein Gesetz, das erstens in der Hauptsache erhöhte Strafen für dieselben Delikte und zweitens den Kronzeugen vorsieht, nämlich die Belohnung und auch die Freilassung desjenigen, der den Behörden über geplante oder begangene Delikte Bescheid sagt.

N.: Was mich verwundert im Hinblick auf diese Anti-Terrorismus-Gesetze ist, daß es in

Griechenland, soweit ich weiß, überhaupt keinen aktuellen Anlaß gegeben hat. Wenn ich recht unterrichtet bin, gibt es auch in Griechenland genügend Gesetze, um notfalls von der Polizei, den Geheimdiensten und anderen Behörden her entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Warum also diese Anti-Terrorismus-Gesetze jetzt?

Ts.: Das ist voll und ganz richtig, daß die vorhandenen Gesetze für die Selbstverteidigung des Staates durchaus genügen. Es ist auch sehr richtig, daß in Griechenland die Entscheidung der Regierung sehr scharf kritisiert worden ist, diese Gesetze im Parlament einzubringen. In Griechenland gibt es, gab es keine echte Terrorismus-Betätigung. Was wir zur Zeit nur feststellen können, ist, daß sich rechtsradikale Gruppen organisieren und auch Bombenanschläge in Kinos verüben. Ganz deutlich ist aber, daß nun diese Gesetze in den Händen dieser Regierung gegen die rechtsradikalen Gruppierungen nie angewandt werden. Die Regierung gibt offiziell zu, daß sie Angst vor dem - wie sie sagt - "linken Terrorismus" hat, sie spricht von diesem linken Terrorismus, obwohl sie keinen einzigen Vorfall vorbringen kann, der diese Befürchtung bestätigt. Im Gegensatz dazu bringen die oppositionellen Kräfte immer wieder Fälle von rechtsradikalen Gruppen vor. Die Polizei dieses Landes ist aber nicht "in der Lage", diese Gruppen zu fassen.

N.: Welche spezifischen Funktionen haben gemäß dem, was du gerade jetzt berichtet hast, diese Anti-Terrorismus-Gesetze, die ja offenbar nicht auf eine aktuelle Gefahr sich beziehen, sondern auf eine potentielle Gefahr, die aber auch sehr schwer, zunächst jedenfalls, zu begreifen ist.

Ts.: In meinen Augen stellt diese Gesetzgebung eine gewollte Provokation dar. Diese Regierung braucht die antikommunistische Atmosphäre. Diese antikommunistische Atmosphäre ist bis heute aber deshalb nicht vorhanden, weil in den Augen der Bevölkerung und auch in der

Tat während der Diktatur Kommunisten, Sozialisten und sonstige liberale Demokraten, aber auch Konservative zusammen gekämpft haben gegen diese Diktatur. Diese Gemeinsamkeit während der siebenjährigen Diktatur hatte die positive Folge, daß der allgemeine Antikommunismus stark nachgelassen hat. Dieser Staat aber braucht eben den Antikommunismus, er muß immer den Teufel an die Wand malen; dieser Staat, meine ich, braucht einen linken Terrorismus, um wieder seinen Antikommunismus aufbauen zu können. Da dieser Staat eben keinen Terrorismus zur Verfügung hat, versucht er, die Atmosphäre des Terrorismus durch sein Anti-Terrorismus-Gesetz herzustellen.

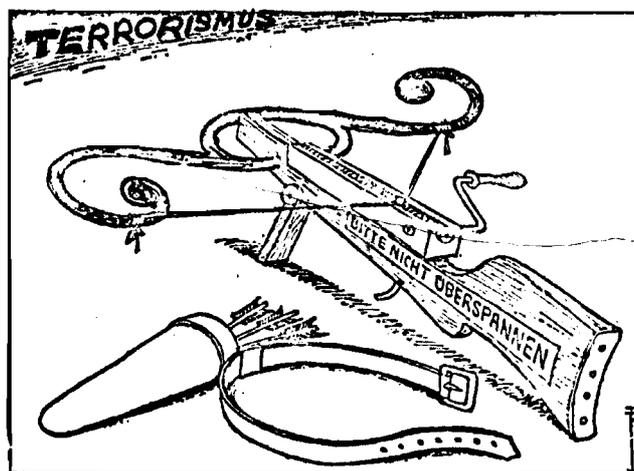
N.: Wie kommt es, daß die Mehrheit - wie ich annehme - der griechischen Bevölkerung diesem Schein einer terroristischen Gefahr aufsitzt und daran glaubt?

Ts.: In Griechenland ist die Kommunikation zwischen aktiven Politikern und der Bevölkerung sehr schwierig. Wir haben die Massenmedien, die eben keine überparteiliche Leitung haben, sie unterstehen der politischen Regierung. Ihr Programm ist ein ausschließlich parteigebundenes Programm, d.h. ein Programm, das allein die konservative Regierungsmehrheit bestimmt. Die Opposition kommt in diesem Fernsehen, in diesem Radio nicht einmal zu Wort, nicht einmal die parlamentarische Opposition, die großen Parteien der parlamentarischen Opposition. Infolgedessen haben wir ein Manko, was die Kommunikation anbetrifft. Nicht nur ein Manko, sondern auch die Möglichkeit einer ganz bestimmten Lenkung der öffentlichen Meinung. Das griechische Fernsehen sprach sehr lang, sehr oft, sehr intensiv von der Gefahr des Terrorismus. Natürlich liefert sowohl das Geschehen in der Bundesrepublik als auch das Geschehen in Italien dazu Material. Diese Nachrichten werden in aller Ausführlichkeit mehrmals am Tag gebracht und kommentiert, so daß wir Terrorismus durch Fernsehen importieren und daß eben diese Importation von Terrorismusbildern zur Schaffung der Stimmung bei-

trägt, die die Regierung braucht, um diese Gesetze glaubwürdig zu machen.

N.: Eine letzte Frage: Wie hat sich denn die parlamentarische und die außerparlamentarische Opposition im Hinblick auf diese Gesetze verhalten, überhaupt im Hinblick auf die durch die Gesetze gekennzeichnete Tendenz?

Ts.: Im Parlament haben die große Oppositionspartei von Andreas Papandreu, beide kommunistischen Parteien und die linke Gruppe sich gegen diese Gesetze ausführlich gewandt mit einer sehr vernünftigen und überzeugenden Argumentation. Die Anwaltskammern haben das ebenfalls getan außerhalb des Parlaments; ebenso Studenschaft und Gemeinden. Die Zentrumsunion, die nach diesen Wahlen in Auflösung begriffen und auch zersplittert ist, hat keine deutliche Linie verfolgt, sie hat "ja" zum Grundsätzlichen gesagt, aber "nein" zu den einzelnen Bestimmungen. Aber die große Mehrheit der parlamentarischen Opposition hat sich sehr tüchtig und mit sehr gründlichen Argumenten gegen diese Gesetze gewandt. Wie eben gesagt, auch Institutionen des öffentlichen Lebens wie eben Anwaltskammer, Studenschaft und Gemeinden. Aber natürlich haben solche Initiativen eine beschränkte Wirkung, weil in Griechenland man die Presse sehr wenig liest, und sehr wenige Leute die Zeitung kaufen, Radio und Fernsehen ein Kommunikationsmonopol besitzen. Dieses Monopol hat die Regierung auch in diesem Fall sehr gut ausgenutzt.



POLIZEILICHES SCHUSSWAFFENGEBRAUCHSRECHT IN WESTEUROPÄISCHEN LÄNDERN

Bundesrepublik Deutschland

In einer Reihe von Bundesländern steht noch in diesem Jahr die Verabschiedung des "Musterentwurfs für ein einheitliches Polizeigesetz" an.

Neben der einschneidenden Erweiterung präventiv-polizeilicher Eingriffsbefugnisse zur Kontrolle auch unverdächtigter Bürger erfährt insbesondere im § 41 Abs. 2 der polizeiliche Schußwaffengebrauch eine Erweiterung. Mit der vorgesehenen Zulässigkeit des gezielt tötenden Schusses durch Polizeibeamte als positiv-rechtlich formulierter hoheitlicher Akt erfolgt ein radikaler Bruch mit dem traditionellen Polizeirecht. Entgegen dem im Grundgesetz formulierten Verbot der Todesstrafe (GG Artikel 102, Abs. 2) erhalten staatliche Organe die Dispositionsbefugnis über das Leben der Bürger.

Die rechtliche Zulässigkeit der Einführung des Todesschusses ließ sich die Innenministerkonferenz durch umfangreiche Gutachten deutscher Juristen (die Professoren Bockelmann, Lerche, Lange, Schmidhäuser) 1975 bestätigen, wobei mit der Auswahl der Gutachter das Ergebnis bereits vorbestimmt war.

Keinen Einfluß auf den Musterentwurf hatte bisher hingegen ein anderes Gutachten. Im Oktober letzten Jahres wurde durch das "Max-Planck-Institut für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht" in Heidelberg ein rechtsvergleichendes Gutachten zum 'Musterentwurf' fertiggestellt. Dieses Gutachten war vom Bundesinnenministerium in Auftrag gegeben worden. Bisher hat man jedoch jeden Hinweis auf dieses Gutachten in der Öffentlichkeit vermißt. Daß dies mit den vom Gutachten erbrachten Ergebnissen in Zusammenhang steht, kann guten Gewissens unterstellt werden. Generelles Ergebnis dieses Gutachtens ist, daß der "Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes insofern in einem Gegensatz zum Polizeirecht sämtlicher herangezogener Staaten (steht), als - allenfalls mit Ausnahme einiger schweizerischer Kantone - keines von ihnen eine entsprechend um-

fassende, systematische und detaillierte Durchnormierung der polizeilichen Befugnisse kennt...Doch wäre es gewiß unzutreffend, im Grad der Durchnormierung allein einen Maßstab der Rechtsstaatlichkeit zu erblicken". (S. 3 f. des Gutachtens)

Zur Regelung des finalen Todesschusses stellt das Gutachten zusammenfassend fest:

"Die Regelung über den 'mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit tödlich wirkenden Schuß' in § 41 Abs. 2 Satz 2 des Musterentwurfs ist aus dem Kreise der untersuchten Staaten allenfalls in der Regelung des 'lebensgefährdenden' Schußwaffengebrauchs im österreichischen Waffengebrauchsgesetz vergleichbar; dort werden auch dessen Anwendungsvoraussetzungen ähnlich wie im Musterentwurf bestimmt." (Gutachten, S. 13)

Mit Verabschiedung des Musterentwurfs (ME) ergäbe sich für die BRD die Situation, das einzige europäische Land zu sein, das definitiv einen gezielten polizeilichen Schuß zur Tötung eines Menschen zuläßt. Die ähnliche österreichische Regelung ist enger, wenn man berücksichtigt, daß 'lebensgefährdender Schußwaffengebrauch' nicht gleichbedeutend ist mit Tod des Opfers, wie dies bei einem 'mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit tödlich wirkenden Schuß' (ME) gerade bezweckt ist.

In welchem Maße sich das geplante erweiterte Schußwaffengebrauchsrecht für die deutsche Polizei von den Normierungen anderer europäischer Länder unterscheidet, soll die folgende Darstellung der Rechtslage in verschiedenen europäischen Ländern deutlich machen. Materialgrundlage hierfür war in erster Linie das oben erwähnte Gutachten des "Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" in Heidelberg vom Oktober 1977.

Die Darstellung beschränkt sich auf das Niveau der Regelungen, den Umfang der Voraussetzungen des Schußwaffengebrauchs, den Einsatz gegenüber Menschenmengen und Art der Legitimierung des Schußwaffengebrauchs.

Österreich

Für Österreich besteht für den gesamten Bereich polizeilicher Tätigkeit (Bundespolizei, Bundesgendarmerie, Gemeindegewaltkörper) ein einheitliches Gesetz (Waffengebrauchsgesetz 1969). Zulässig ist danach der Schußwaffengebrauch im Falle gerechter Notwehr, zur Überwindung eines auf die Vereitelung einer rechtmäßigen Amtshandlung gerichteten Widerstandes, zur Erzwingung einer rechtmäßigen Festnahme, zur Verhinderung des Entkommens einer rechtmäßig festgehaltenen Person und zur Abwehr einer von einer Sache drohenden Gefahr (§ 2).

Zweck des Schußwaffengebrauchs darf neben der Angriffs-, Widerstands- und Fluchtfähigkeit (§ 6) auch der lebensgefährdende Waffengebrauch sein. Lebensgefährdend ist ein Schußwaffengebrauch dann, wenn eine Situation gegeben ist, in der der Schußwaffengebrauch und die mit ihm in typischer Weise verbundenen Gefahren Menschenleben gefährden können (Buchert, Schußwaffengebrauch, S. 122). In diesem Fall ist jedoch der Einsatz von Schusswaffen nur zulässig, wenn er

1. vorher angedroht worden ist und
2. vorhersehbar ist, daß Unbeteiligte nicht gefährdet werden.

Diese an sich noch restriktive Regelung muß aber im Zusammenhang mit den strafrechtlichen Notwehr-Regelungen gesehen werden, die auch in das Schußwaffengebrauchsgesetz aufgenommen wurden (§ 2 und insbesondere §§ 7, 8). Damit wird auch die individuelle Notwehrhandlung zum hoheitlichen Akt. Die Konsequenz ist die Möglichkeit ihrer Anordnung und der Ausschaltung der restriktiven gesetzlichen Voraussetzungen wie Androhung, keine Gefährdung Unbeteiligter, z.B. der Geisel im Falle der Geiselfreiung. Dazu der Wirkliche Hofrat und Stellvertreter des Polizeidirektors Jäger in Graz:

"Würde das Institut der Nothilfe nicht zur Verfügung stehen, so wären 'Rettungsmaßnahmen' (die Anführungsstriche entstammen dem Originalzitat, d.Verf.) jedenfalls um das Mittel des lebensgefährdenden Waffengebrauchs eingeschränkter als sonst, wäre der Gebrauch dieser Waffen praktisch unmöglich, weil die Anwesenheit einer Geisel regelmäßig Risiko bedeutet." (In: Die Polizei, 1972, Nr.8, S. 231 f.)

Da das Institut der Notwehr nicht den Prin-

zipien des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, unterliegt, erweist sich damit die Einstellung der Notwehr in das Waffengebrauchsgesetz geradezu als gesetzestechnische Aushebelung der allgemeinen Voraussetzungen des Schußwaffengebrauchs.

Außer für den Fall der Geiselnahme läßt das österreichische Recht einen lebensgefährdenden Schußwaffengebrauch insbesondere zur Unterdrückung eines Aufstandes oder Aufruhrs und zur Festnahme eines "für die Sicherheit des Staates, der Person oder des Eigentums allgemein gefährlichen Menschen" zu (§ 7). Diese Gesetzesformulierung läßt einen weiten Spielraum und reicht von der Verursachung einer gemeinen Gefahr (Feuersbrunst, Überschwemmung, Einsatz von Sprengmitteln etc.) bis zur Zulässigkeit des lebensgefährdenden Schusses bei Wiederholungsgefahr eines Verbrechens durch die gleiche Person (vgl. Jäger, a.a.O., S. 229).

Für die Niederschlagung von Aufständen unterliegt die Anordnungsbefugnis des Schußwaffeneinsatzes in geschlossenen Einheiten (§§ 11 ff.) dem Leiter der zuständigen Sicherheitsbehörde, der auch die Art der Waffen bestimmt. Hierbei dürfte es von Bedeutung sein, daß zwar Maschinengewehre als polizeiliche Waffen zulässig sind, nicht jedoch Handgranaten.

Schweiz

In der Schweiz sind allein die Kantone Träger der polizeilichen Hoheitsbefugnisse. Versuche jüngster Zeit, eine interkantonale Polizei mit Befugnissen im ganzen Land aufzubauen, sind bisher gescheitert.

Die entsprechenden Bestimmungen sind also nur in den jeweiligen Kantonsgrenzen anwendbar.

Soweit ersichtlich, sind alle kantonalen Regelungen zum Schußwaffengebrauch vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beherrscht. Als Besonderheit muß aber gelten, daß diese Regelungen keine Angaben über das polizeiliche Verhalten gegenüber Menschenmengen machen. Das schweizerische Schußwaffengebrauchsrecht ist insofern allein

auf den Einsatz bei individuellen Auseinandersetzungen zugeschnitten. Daß dennoch bewaffneter Einsatz gegen massenhaften Widerstand möglich ist, zeigt Art. 195 des schweizerischen Militärorganisationsgesetzes, wonach dem Militär neben seiner primär auf äußere Feinde gerichteten Aufgabe die Befugnis eingeräumt ist, Ruhe und Ordnung auch im Inneren des Landes herzustellen, wenn polizeiliche Mittel nicht mehr ausreichen.

Charakteristisch für das schweizer Recht ist weiter, daß der Einsatz von Schußwaffen nur in Einzelfällen (Polizeigesetz Waadt) und dort auch nur sehr summarisch unter Hinweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf gesetzlicher Ebene geregelt ist, während ansonsten Regelungen nur das untergesetzliche Niveau von Dienstreglementen (etwa Verordnungen der kantonalen Regierung) und Dienstanweisungen besitzen. Letztere haben keinerlei Gesetzeskraft und sind interne Verwaltungsanordnungen der Spitzen der Sicherheitsbehörden. Die Tatsache, daß in der Schweiz genauere Präzisierungen des polizeilichen Schußwaffengebrauchs auf gesetzlicher Ebene in der Regel nicht vorhanden sind, ist unter anderem wohl gerade in der schweizerischen Verfassungsorganisation zu sehen. Die starken Elemente plebiszitärer Verfassung verursachen die wohl begründete Angst der Staatsorgane, daß entsprechend weite Schußwaffenbestimmungen durch Volksabstimmungen zu Fall gebracht werden könnten.

"In der Schweiz haben wir dadurch eine zusätzliche Komplikation, daß wir das Gesetzesreferendum kennen. Ich glaube nicht, daß wir irgendwelche Bestimmungen über den Waffengebrauch gegen eine Menschenmenge oder über den Einsatz von Sprengmitteln durch eine Volksabstimmung bringen könnten. Deshalb diese Flucht in die Verordnungen."

(Zit. Prof. Haller auf der Tagung von deutschen Strafrechtslehrern am 9.6. 1976, in: VVdStrL, Heft 35, 1977).

Ausdruck dieser "Flucht in die Verordnungen" ist ein Musterreglement (interne Dienstanweisung), das die kantonalen Behördenspitzen, die Polizeikommandanten, im Mai 1976 beschlossen haben. Diese interne Dienstanweisung bestimmt den Schußwaffengebrauch im Fall der Selbstverteidigung, der Verteidigung unmittelbar bedrohter Personen, zur Festnahme

flüchtender Personen, die ein schweres Verbrechen oder ein schweres Vergehen begangen haben oder dessen auch nur verdächtig sind, zur Verhinderung von schweren Verbrechen oder schweren Vergehen an für die Allgemeinheit wichtigen Einrichtungen bzw. zur Verhinderung besonderer Gefahren für die Allgemeinheit. Diese vorgenannten Voraussetzungen stehen jeweils unter dem Vorbehalt einer unmittelbar drohenden Gefahr, die sich als höchste Gefahrenstufe charakterisieren läßt.

Eine äußerst wichtige Begrenzung des polizeilichen Schußwaffengebrauchs ist, daß die allgemeinen Notrechtsbefugnisse des Strafgesetzbuches für die Polizei unter dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit stehen. Dies unterscheidet das schweizer Recht grundsätzlich von anderen Rechtsordnungen, da damit vom Grundsatz her die individuellen Notwehrbefugnisse mit den öffentlich-rechtlichen Schießbefugnissen gleichlauten, also keine Möglichkeit der Ausdehnung der Zulässigkeit des Schußwaffengebrauchs durch die strafrechtlichen Normen gegeben ist.

Andererseits ordnet jedoch das Musterreglement ausdrücklich auch den Schußwaffengebrauch zur "Befreiung von Geiseln" an. Insbesondere im Fall der Geiselnahme ist von Bedeutung, daß das Dienstreglement von 1976 in Befehlsform abgefaßt ist. Das hat zur Konsequenz, daß die strafrechtliche Bewertung eines Schußwaffengebrauchs zur Befreiung von Geiseln nicht mehr allein nach den allgemeinen Notwehrbestimmungen (§§ 32 ff. Strafgesetzbuch) und damit an die Voraussetzungen der Unmittelbarkeit des Angriffs und der Proportionalität des polizeilichen Schußwaffeneinsatzes gebunden ist, sondern daß die befehlsförmige Anweisung zusätzlich noch einen übergeordneten Rechtfertigungsgrund der Amtspflicht schafft. Damit soll auch bei Nichtvorliegen der allgemeinen Voraussetzungen der Notwehr sanktionsfreier Schußwaffengebrauch durch die Polizei ermöglicht werden. Dies geht auch aus einer nicht zur Veröffentlichung bestimmten Kommentierung des Musterreglements hervor, die die Erweiterung des Schußwaffengebrauchs als Grund für die besondere Nennung der Geiselnahme und die

befehlsförmige Abfassung des Musterreglements angibt. Jeder Fall von Geiselnahme soll die Zulässigkeit polizeilichen Schußwaffengebrauchs, unabhängig von der jeweiligen Situation, begründen. Die ausdrückliche Befugnis zu tödlichem Schußwaffeneinsatz ist in der Schweiz nirgends gegeben, ausdrücklich bestimmt sogar das Polizeigesetz des Kantons Waadt die Vermeidung von tödlich wirkenden Schüssen.

Frankreich

In Frankreich existiert kein allgemeines Schußwaffengebrauchsrecht. Das rührt zum einen daher, daß ein Großteil der französischen Verwaltungsbefugnisse durch ministerielle Zirkulare geregelt wird, und zum anderen daher, daß Frankreich im Bereich der Sicherheitskräfte keine einheitlich strukturierte Organisation aufweist. Es bestehen vielmehr diverse voneinander rechtlich unabhängige Sicherheitsapparate: im wesentlichen die Organisation der Police national und die Gendarmerie. Für die Beamten der Police national richten sich die Hauptprinzipien des Schußwaffengebrauchs nach den für jeden Bürger geltenden Rechten der Notwehr (légitime défense) des Code Pénal in §§ 327 ff., die in etwa dem deutschen Strafrecht gleichen. Im Gegensatz zum deutschen Recht ist das französische Notwehrrecht eingeschränkt durch das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit (vgl. Revue de la Police National Nr. 104, 77-2, S.16. Diese Nummer der Zeitschrift des Innenministeriums enthält eine vollständige Abhandlung über das Recht des Schußwaffengebrauchs der Police National, erarbeitet durch Lehrer an französischen Polizeiakademien.)

Aus der grundsätzlichen Bedeutung des Notwehrrechts für den Schußwaffengebrauch folgt, daß nach französischem Recht der Einsatz von Schußwaffen allein zur Verhinderung der Flucht eines mutmaßlichen Rechtsbrechers nicht zulässig ist. Wesentliche Voraussetzung ist immer eine Bedrohung des Beamten selbst oder einer anderen Person.

(Vgl. Revue Police National, a.a.O., S.11 mit Hinweis auf entsprechende Gerichtsentscheidungen). Dies gilt sowohl für den

Schußwaffengebrauch in Fällen der Aufrechterhaltung der Ordnung wie auch bei der Strafverfolgung (mit einer Ausnahme, s.u.).

Gegenüber dieser neueren, äußerst restriktiven Auslegung durch eine amtliche Publikation gab es jedoch zusätzliche Voraussetzungen, die auf eine Erweiterung des Schußwaffengebrauchs hinzielten:

- wenn eine Person trotz wiederholter lauter Rufe "Halt, Polizei!" zu entfliehen sucht und nicht anders als durch den Waffeneinsatz zum Stehenbleiben gezwungen werden kann
- wenn Fahrzeuge, Boote oder andere Transportmittel, deren Führer nicht dem Befehl, anzuhalten, nachkommen, auf andere Weise nicht gestoppt werden können.

(M. Charbinat, Législation du maintien de l'ordre p.60, zit. nach Gleizal, La Police Nationale, p. 107 f.)

Diese Texte gehen auf die Zeit des Algerienkrieges zurück und sind nach der amtlichen Publikation Police Nationale bereits seit 1963 außer Kraft gesetzt worden (Révue Police Nationale, a.a.O., S. 11)

Der einzige Fall von Schußwaffengebrauch, der außerhalb der Notwehr-Befugnisse ausdrücklich zugelassen ist, wird durch die Regelung des § 104 Code Pénal beschrieben: Danach kann besetztes Gelände geräumt oder Demonstrationen (attroupment) aufgelöst werden, wobei der Schußwaffengebrauch das letzte Mittel sein soll. Voraussetzung dafür ist die Anwesenheit einer 'Autorität' (Präfekt, Unterprefekt, Bürgermeister, Polizeikommissar oder eines Offiziers der Justizpolizei), die ihre Anwesenheit anzeigen und zweimal vergeblich warnen müssen. Durch dieses unabdingbare Vorspiel werden die Absichten der Sicherheitskräfte jedenfalls sehr deutlich gemacht.

Die Schußwaffenbefugnisse der Gendarmerie sind dagegen wesentlich weiter, was aus ihrem militärischen Status hergeleitet werden kann: Neben den bereits für die Police Nationale festgestellten Befugnissen (einschließlich der oben für die Police Nationale als ungültig apostrophierten Vorschriften) können Schußwaffen eingesetzt werden:

- wenn keine andere Möglichkeit besteht,

- ihnen anvertraute Personen zu schützen
- wenn Widerstand nicht anders als durch den Einsatz von Waffen gebrochen werden kann
- im Falle von Gefängnisrevolten oder Fluchtversuchen trotz der Aufforderung des Abteilungskommandanten: Halt oder ich schieße!

(M. Charbinat, a.a.O., zit. nach Gleizal, Police Nationale, S. 108)

Versuche, diese weiten Befugnisse auf die anderen Polizei-Organisationen auszudehnen, sind bisher gescheitert. (Vgl. Gleizal, Police Nationale, S. 108)

Zusammenfassend ist zu sagen, daß das französische Schußwaffenrecht keine dem Todeschuß vergleichbare Regelung kennt und der Schußwaffengebrauch außerhalb der Notwehrrechte lediglich auf die Fälle des § 104 Code Pénal beschränkt ist.

Die Bewaffnung der Sicherheitskräfte wird gemäß Dekret vom 12.3.1973 Art.17-1 bestimmt: Danach sind neben Pistolen, Revolvern, Maschinenpistolen auch Maschinengewehre Polizeiwaffen. Handgranaten sind nicht zugelassen. (vgl. Revue Police Nationale, 77-2, 1977, S. 5).

England

Für England existieren keinerlei positive Regelungen, die den Schußwaffengebrauch regeln. Regelung für den generellen Einsatz von Gewalt und damit auch von Schußwaffen ist Art. 3 (1) des Criminal Law Act von 1967, wonach jedermann bei der Verhinderung von Verbrechen, bei rechtmäßiger Verhaftung von Straftätern und Verdächtigen sowie gegenüber Personen, die sich unrechtmäßig in Freiheit befinden, sich gewaltsamer Mittel bedienen kann. Entscheidendes Kriterium der Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Schußwaffen ist, ob ein vernünftiger (reasonable) Gebrauch vorliegt. Bis zum Erlaß des Criminal Law Act hatte sich die Berechtigung des Schußwaffengebrauchs nach den allgemeinen Common-Law-Regeln gerichtet, die seit ihrer Differenzierung in felony (schweres Verbrechen) und misdemeanour (leichtes Vergehen) sehr unklar waren (Leigh, Police Powers, S.43). Mit dem neuen Kriterium 'reasonable' ist

jedoch keine selbständige Präzisierung getroffen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die richterliche Bewertung eines Schußwaffengebrauchs trotz unpräziser Gesetzesfassung dahin tendiert, Schußwaffeneinsatz nur dann zuzulassen, wenn eine lebensgefährdende Situation vorliegt (vgl. Urteil: Beim v. Goyer, in: Leigh, Police Powers, S. 45).

Damit ergeben sich für die Polizei gegenüber allen Bürgern zustehenden Notrechtsbefugnisse Einschränkungen (vgl. auch Buchert, Schußwaffengebrauch, S. 127), die in der Verpflichtung zu größerer Risikoaufnahme des Polizeibeamten bestehen.

Eine polizeirechtliche Regelung über den Einsatz von Schußwaffen gegenüber Menschenmengen existiert nicht. Die daraus resultierende individuelle Ausrichtung der Gewaltbefugnisse mag insbesondere darin begründet sein, daß in England der Einsatz militärischer Einheiten nicht einer so hohen Schwelle unterworfen ist. Der militärische Einsatz im Inneren ist nicht allein an den nationalen Notstand gebunden, sondern bereits möglich

- zur Einschüchterung von Arbeitern (Gesetz aus dem Jahre 1885)
- bei unrechtmäßigen Versammlungen
- bei Tumulten
- bei Revolten
- bei ernsthafter Bedrohung der inneren Ordnung (Befehl durch die Krone infolge ihrer Prärogativgewalt)

(Halsbury's Laws of England, Bd.18: § 974, 4.Aufl., zit. nach MP-Gutachten, S. 53)

Infolge dieser weiten polizeilichen Funktion des Militärs mag ein auf die Polizei ausgerichtetes Schußwaffenrecht gegenüber kollektivem Ungehorsam entbehrlich erscheinen.

Eine Anmerkung ist noch über das Bild des unbewaffneten englischen Polizisten zu machen:

Trotz weitverbreiteter Ansicht ist der bewaffnete englische Polizist keine Seltenheit. So kann davon ausgegangen werden, daß in London mehr als 5.000 Polizeiposten ihren Dienst bewaffnet ausüben (Zahl nach Eldon Griffith, Mitglied der Police Federation, in einer Polizeidebatte, zit. nach International Police Informations, Nr.5, S. 31). Im Vergleich dazu die Ge-

samtzahl des polizeilichen Aktiv-Personals in der englischen Hauptstadt, die 14.625 beträgt (errechnet aus einer Tabelle in Internat.Crim.Police Review, Aug./Sept. 1977, S. 211 - 214). Trotz der Unsicherheit dieser Zahlen deutet sich an, daß nahezu ein Drittel der londoner Polizei bewaffnet ist. Weiterhin vermag das Bild der Nichtbewaffnung der englischen Polizei dadurch etwas brüchig werden, wenn berichtet wird, daß in den relativ ruhigen Jahren zwischen 1970 und 1973 im Durchschnitt 100mal pro Woche Gewehre an die Polizei ausgegeben wurden und etwa 15 % der aktiven Beamten im Lande eine Scharfschützenausbildung durchlaufen hätten (M.E. Griffith in derselben Parlamentsrede, s.o.).

Über die Art der Bewaffnung kann sich das Gutachten nur auf Presseberichte stützen, wobei aus diesen die Ausrüstung mit Maschinengewehren sowie weiterer Explosivkörper (Handgranate) nicht ersichtlich ist (MP-Gutachten, S. 51).

Niederlande

Regelungen auf gesetzlicher Ebene, die die Anwendung von Schußwaffen im niederländischen Recht regeln, existieren nicht, obwohl das niederländische Recht über spezielle polizeirechtliche Gesetze verfügt. Diese dienen jedoch mehr der organisatorischen Bestimmung und Aufgabenverteilung der entsprechenden Polizeibehörden. Einschlägig sind die Dienstvorschriften von 1966 für die Niederländische Reichspolizei.

In Art. 9 dieser Dienstvorschrift werden die Voraussetzungen des Schußwaffengebrauchs beschrieben, nach denen dieser - außer den allgemeinen Notwehrregeln des Strafgesetzbuches (§ 41) - allein zulässig ist:

- wenn sich eine Person ihrer Festnahme entzieht oder sich ihr entzogen hat, die verdächtig bzw. verurteilt ist, ein schweres Vergehen begangen zu haben, das gleichzeitig noch zusätzlich als eine grobe Verletzung der Rechtsordnung anzusehen ist.
- bei Flucht oder auch nur Fluchtversuch aus staatlichem Gewahrsam

- Die besonderen Voraussetzungen (schweres Vergehen/grober Verstoß gegen die Rechtsordnung) brauchen nicht vorzuliegen bei der Festnahme einer Person, bei der begründeterweise angenommen werden muß, daß sie eine zum unmittelbaren Einsatz bereite Schußwaffe mit sich führt und bereit ist, diese gegen Personen einzusetzen.

Diese restriktiven und eingeschränkten Schußwaffenregelungen erfahren aber noch eine weitere Einschränkung dadurch, daß der Schußwaffengebrauch zum Zwecke der Festnahme einer unbewaffneten Person und der Festnahme aus staatlichem Gewahrsam entfliehender bzw. entfloherer Personen dann unzulässig sein soll, wenn einerseits die Identität der festzunehmenden Person bekannt ist und die mit der Nichtanwendung von Waffen verbundene Verzögerung bei der Festnahme keine unangemessene Gefahr für die Rechtsordnung mit sich bringt. Insbesondere dieser letzte Gesichtspunkt dürfte zu einer restriktiven Schußwaffenanwendung führen, denn damit werden die verbleibenden vielfältigen polizeilichen Maßnahmen als Mittel staatlicher Gewaltanwendung in den Vordergrund gestellt.

Der Schußwaffengebrauch wird also nicht allein auf eine konkrete Situation bezogen geregelt, sondern in einen Zusammenhang mit den gesamten Handlungsmöglichkeiten der Polizei gestellt.

Der Schußwaffengebrauch gegenüber Menschenmengen/Demonstrationen und zur Bewältigung von Unruhen ist in dieser Dienstvorschrift nur global geregelt. Er soll dann zulässig sein, wenn die Menschenmenge/Demonstration eine ernste Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen.

Bestimmungen über die Art der Waffen waren dem Gutachten nicht zu entnehmen.

Interessant und symptomatisch ist Art. 9 Abs. 2 der Dienstvorschrift:

"Das Auftreten des Beamten muß darauf gerichtet sein, schweren körperlichen Schaden oder Schlimmeres zu vermeiden. Er muß in Rechnung stellen, daß die Chance, das Ziel mit der Feuerwaffe an dem beabsichtigten Punkt zu treffen, mit zunehmender Entfernung abnimmt, die zwischen ihm und dem Ziel besteht, und daß das Risiko beim Schießen aus mehr als 15 Meter Abstand groß ist. Das gilt insbesondere

für bewegliche Ziele, einschließlich Beförderungsmitteln." (Text nach der Übersetzung im Gutachten, S. 197)

Zusammenfassende Wertung

- Allgemein läßt sich sagen, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in allen untersuchten Ländern mehr oder weniger deutlich zum Ausdruck kommt. Damit ist aber selbst noch keine allzu präzise Regelung des Schußwaffengebrauchs gegeben. Beispielhaft ist hierfür der Bereich der Regelung des finalen Todesschusses: In der BRD wird der finale Todesschuß ausdrücklich als verhältnismäßig angesehen, während in einem Land mit ähnlichen Regelungen wie Österreich und den anderen Ländern vor derartiger eindeutiger Festlegung zurückgeschreckt wird oder eine solche Art von Konfliktlösung ausdrücklich als zu vermeiden angesehen wird (Schweiz, Niederlande, England).
- Vom Normierungstyp staatlicher Gewalt läßt sich die Dominanz der Notwehr-Befugnisse und demgegenüber die positiv-rechtliche Regelung unterscheiden.
- Die Notwehr-Befugnisse bieten zwar aufgrund der rechtlichen Konstruktion eine weitere Legitimationsmöglichkeit, als dies durch öffentlich-rechtliche Regelungen der Fall sein kann, da Figuren wie z.B. Putativ-Notwehr zur Legitimation beitragen, die im öffentlich-rechtlichen Bereich nicht anwendbar sind. Sofern die Notwehr-Befugnisse vorrangige Grundlage des Schußwaffengebrauchs sind, lassen sich jedoch noch zusätzliche Beschränkungen finden, die das Notwehrrecht einengen. Dies ist abhängig davon, ob die Notwehrbefugnisse als einengendes Merkmal das Verhältnismäßigkeitsprinzip beinhalten (England, Frankreich, Schweiz) oder nicht (Österreich, BRD). Die in der Theorie weiteren Notwehr-Befugnisse wirken jedoch in der Realität eher beschränkend: Ihnen haftet ein Rechtfertigungscharakter an, da die Erfüllung eines Straftatbestandes (Verletzung/Tötung durch Schußwaffengebrauch) durch eine Notwehrhandlung eigens der strafrechtli-

chen Rechtfertigung im Prozeß bedarf. In ähnlich beschränkender Weise wirkt sich auch die fehlende Möglichkeit der Anordnung des Schußwaffengebrauchs aus, wie dies in Anbetracht der gesetzlichen Bestimmungen - läßt man einmal die "Umgehungsversuche" in der Schweiz und in Österreich außer Acht - in Frankreich, den Niederlanden und z.T. noch in der BRD der Fall ist.

- Öffentlich-rechtliche konstruierte Schußwaffengebrauchs-Befugnisse dürften eine erheblich prägende Wirkung auf eine strafrechtliche Beurteilung des polizeilichen Schußwaffeneinsatzes entfalten. Dies insbesondere dann, wenn sie tendenziell darauf abzielen, zu einer Erweiterung der Legitimation des staatlichen Gewalteinsatzes zu führen. Nicht zuletzt sind sie Ausdruck eines staatlichen Exekutiv-Verständnisses, das polizeiliche Gewaltanwendung vom eventuellen Hemmfaktor individueller Wertung (Notwehrbefugnisse) befreien will und den Staatsorganen (Beamten) objektiv verbindliche Pflichten zum Einsatz staatlicher Machtmittel auferlegt, wie dies insbesondere bei der projektierten Todesschuß-Regelung der BRD deutlich wird.

Eine Wertung der unterschiedlichen rechtlichen Konstruktionen des polizeilichen Schußwaffengebrauchs muß in Anbetracht des Mangels an vergleichbarem Material über die Realität des Schußwaffengebrauches unvollständig und spekulativ bleiben. Dieser Mangel kann nur durch intensives Studium der jeweiligen Rechtsprechungs-Praxis und durch die Erarbeitung von vergleichbaren Zeitreihen über Einsatzhäufigkeit von Schußwaffen und deren Folgen aufgehoben werden. Aber auch schon für eine nur ansatzweise Untersuchung, wie sie hier für den normativen Bereich vorliegt, spricht eine dringende Notwendigkeit. Die Vergleichsnotwendigkeit ergibt sich vor allem aus der Bedeutung des stärksten staatlichen Zwangsmittels, dem Schußwaffengebrauch, für den Bürger eines Staates. Diese liegt nicht zuletzt darin, in welchem Maße ein Staat den Schußwaffengebrauch als Bestandteil physischer Gewalt durch detaillierte rechtliche Regelung in die allgemeine

Rechtsordnung überführt und damit die Lösung von Konfliktsituationen individueller oder kollektiver Art wechselwirkend mit dem 'letzten Mittel' der Gewaltanwendung durchtränkt.

Literatur

(soweit im Text nicht ausführlich zitiert)

Buchert, Rainer, Zum polizeilichen Schusswaffengebrauch, Lübeck 1975

Rechtsvergleichendes Gutachten zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, erstattet vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Oktober 1977 (unveröffentlicht)

Veröffentlichung der Vereinigung deutscher Strafrechtslehrer, Heft 35, Berlin, New York 1977

M. Charbinat, Législation du meurtre de l'ordre. Cours de l'Ecole National Supérieure de la Police, 1965, zitiert nach

Gleizal, Jean-Jacques, La police nationale. Droit et pratique policière en France, Grenoble 1974

Leigh, L.H., Police Powers in England and Wales, London 1975

Griffith, Eldom, Parlamentsdebatte, zitiert nach: International Police Information, Nr. 5, Hrsg. Internat. Organisation Leitender Polizeibeamter, Münster o.J.

IV. POLIZEI IN AKTION

ERSTE ERFahrungen MIT DEM NEUEN KONTROLLSTELLEN-PARAGRAPHEN 111 StPO

1. Sachverhalt

Im Februar 1978 hatte der Bundestag im Rahmen eines Anti-Terrorismus-Gesetzespaketes u.a. einen neuen § 111 StPO verabschiedet (vgl. CILIP Nr. 0, S. 22 f.). Damit wurde zum ersten Mal für die Errichtung polizeilicher Kontrollstellen zur Strafverfolgung eine Rechtsgrundlage geschaffen.

Im Wortlaut:

(1) Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, daß eine Straftat nach § 129 a des Strafgesetzbuches, eine der in dieser Vorschrift bezeichneten Straftaten oder eine Straftat nach § 250 Abs. 1 Nr. 1 des Strafgesetzbuches begangen worden ist, so können auf öffentlichen Straßen und Plätzen und an anderen öffentlich zugänglichen Orten Kontrollstellen eingerichtet werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß diese Maßnahme zur Ergreifung des Täters oder zur Sicherstellung von Beweismitteln führen kann, die der Aufklärung der Straftat dienen können. An einer Kontrollstelle ist jeder Mann verpflichtet, seine Identität feststellen und sich sowie mitgeführte Sachen durchsuchen zu lassen.

(2) Die Anordnung, eine Kontrollstelle einzurichten, trifft der Richter; die Staatsanwaltschaft und ihre Hilfsbeamten (§ 152 des Gerichtsverfassungsgesetzes) sind hierzu befugt, wenn Gefahr im Verzug ist.

(3) Für die Durchsuchung und die Feststellung der Identität nach Absatz 1 gelten § 106 Abs. 2 Satz 1, § 107 Satz 2 erster Halbsatz, §§ 108, 109, 110 Abs. 1 und 2 sowie §§ 163 b, 163 c entsprechend."

Deutscher Bundestag
Drucksache 8/1482

Hiermit wurde wieder einmal eine bereits eingespielte exekutive Praxis im Nachhinein verrechtlicht. Bisher waren entsprechende Fahndungskontrollen nach außen als Verkehrskontrollen unter Bezug auf § 36/V StVO getarnt worden. Mit Verabschiedung von § 111 StPO ist den Beamten "die Angst vor einem Einschreiten am Rande der Legalität genommen" (Polizei-Oberkommissar Mayer, in: Die Bayerische Polizei, 1/1978, S. 13) worden. Allzu groß scheint die Angst allerdings nicht gewesen zu sein. Allein in Berlin (West) wurden bereits 1975 nach der Lorenz-Entführung ca. 80.000 Insassen von KFZs datenmäßig auf Formblättern erfaßt - ohne Rechtsgrundlage, wie Berlins Polizeivizepräsident Pfennig unlängst (vgl. Die Polizei, 6/1978, S. 173 ff.) zugestand.

Inzwischen gibt es erste Erfahrungen mit dem neuen Kontrollstellen-Paragrafen. In Berlin ordnete am 31. Mai dieses Jahres ein Ermittlungsrichter nach der Befreiung des U-Haftgefangenen Till Meyer die Errichtung polizeilicher Kontrollstellen in der Stadt für zunächst drei Monate an. Zugleich wurde bekannt, daß auch ein Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofes (BGH) angeordnet hatte, daß im Bundesgebiet im Umkreis von 30 km um Haftanstalten mit einsitzenden Terroristen Kontrollstellen eingerichtet werden können - wiederum zunächst innerhalb einer Drei-Monats-Frist. Diese zweite Anordnung wurde damit begründet, daß aus schriftlichen Unterlagen eines verhafteten mutmaßlichen Terroristen zu entnehmen sei, daß Aktionen zur Befreiung verhafteter Terroristen geplant seien.

2. Wertung

Die ersten beiden Fälle, in denen der § 111 StPO praktiziert worden ist, sind zugleich die ersten beiden Fälle einer rechtswidrigen Anwendung dieses Paragraphen. Allerdings gibt es einen, in seinen Rechtsfolgen für betroffene Bürger bedeutsamen Unterschied zur traditionellen Praxis rechtswidriger Fahndungskontrollstellen. Bisher ordnete die Polizeiführung diese Kontrollstellen an - bei den hier interessierenden Fällen tragen Richter die Verantwortung. Der Exekutive ist mithin der Vorwurf des Rechtsbruchs nicht mehr zu machen. In § 111 Abs. 2 StPO findet sich die Formulierung: "Die Anordnung, e i n e (Hervorhebung vom Autor) Kontrollstelle einzurichten, trifft der Richter." Daß es sich hier nicht um eine redaktionelle Nachlässigkeit bei der abschließenden sprachlichen Fassung handelt, sondern es dem Gesetzgeber um die Einzelanordnung von Kontrollstellen ging, ist belegbar mit folgendem Auszug aus dem Bericht des DB-Rechtsausschusses (Deutscher Bundestag, Drucksache 8/1482, S.10):

"Zuständig für die Anordnung, e i n e Kontrollstelle einzurichten, soll wegen der Schwere des Eingriffes nach dem Willen der Mehrheit des Ausschusses der Richter sein. Der Richter soll prüfen, ob der Verdacht einer der im Absatz 1 Satz (von § 111 StPO, d.Verf.) bezeichneten Straftaten gegeben ist, und ob diese Tatsachen die Annahme

rechtfertigen, daß die Einrichtung der Kontrollstelle zur Ergreifung des Täters oder der Sicherstellung von Beweismitteln führen kann. Damit wird sichergestellt, daß, sofern nicht Gefahr im Verzuge ist, die Einrichtung von Kontrollstellen entsprechend den Regelungen bei Durchsuchung und Beschlagnahmen grundsätzlich der richterlichen Kontrolle unterliegt."

Entgegen dieser eindeutigen Festlegung durch § 111 Abs. 2 StPO haben beide Richter diese Befugnis umfunktioniert zu einer zeitlich befristeten Generalermächtigung. Innerhalb der globalen Rahmenbedingungen liegt es im Belieben der Polizei, wieviele Kontrollstellen an welchen konkreten Orten zu welchen konkreten Zeiten durchgeführt werden.

Ganz anders liest sich auch noch die Interpretation des § 111 durch den Bundesjustizminister Vogel in der NJW (Neue Juristische Wochenschrift) vom 21. Juni 1978, S.1227:

"Diese zweite Voraussetzung (wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß diese Kontrollstelle zur Ergreifung von Tätern oder zur Auffindung von Beweismitteln führen kann) bedeutet namentlich, daß hinreichende kriminalistische Anhaltspunkte dafür vorliegen müssen, daß gerade am konkreten Ort und zur konkreten Zeit eine Kontrollstelle Fahndungserfolge verspricht."

In Berlin wurde zehn Tage nach der Festnahme Till Meyers in Bulgarien die Kontrollstellenanordnung wider aufgehoben (30. Juni) - die Anordnung des Ermittlungsrichters am Bundesgerichtshof ist noch in Kraft. Im Ergebnis läßt sich feststellen, daß die gegen den Willen der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag durchgesetzte Bindung der Anordnung von Kontrollstellen an das Votum eines Richters - von SPD/FDP-Sprechern im Bundestag als institutionalisierte Kontrolle gegenüber Möglichkeiten exekutiver Willkür gelobt - in ihrer Intention, also eine erhöhte Rechtssicherheit zu schaffen, von den Vertretern der sog. Dritten Gewalt unterlaufen worden ist. Das Resümee des Beitrags von S. Cobler in dieser CILIP-Nr. (Seite), "die beschworene Gewaltenteilung entpuppt sich einmal mehr als eingespielte Arbeitsteilung bei der gegen- und wechselseitigen Verschaffung von Legitimation und Legalität" ist auch hier zu ziehen.

Die Möglichkeit, im Klagewege die Rechtmäßigkeit der Anordnung von Fahndungskontroll-

stellen im Einzelfall überprüfen zu lassen, ist nach der vom Bundestag beschlossenen Fassung des § 111 StPO fast aussichtslos. Nach herrschender Meinung, die unlängst vom BGH (vgl. NJW 1978, S.1013) erneut bestätigt wurde, ist die Überprüfung richterlicher Anordnungen dann ausgeschlossen, wenn die Maßnahmen abgeschlossen sind. Dies ist jedoch bei den hier angesprochenen Fahndungs-Kontrollstellen die Regel. Anstelle des versprochenen größeren Rechtsschutzes ist faktisch größere Rechtslosigkeit getreten.

Aus: Der Tagesspiegel, 27.11.1977

*"Fahndungshinweis auf einen tanzenden Rentner
-Täglich über 40 Tips aus der Bevölkerung*

.... Auch vor Gemeindehäusern der Kirchen machen Polizeieinsätze nicht halt. Weil aus einem Raum, in dem sich eine Kindergruppe mit Erziehern aufhielt, die Worte tönten 'Haltet zu den Mördern', erfolgte ein Einsatz von schwer bewaffneten Beamten. Nach 40 Minuten fuhren sie wieder davon, der Satz stammte aus einer Rundfunkübertragung einer Bundestagsdebatte.

FRANKREICH:

EIN ERWÄHNENSWERTES URTEIL ZUR ZULÄSSIGKEIT VON STRASSENKONTROLLEN

Anlässlich der Razziengesetze, die der bundesdeutschen Polizei bei Vorliegen von Gewaltkriminalität die Errichtung von Straßenkontrollen zur Identitätsfeststellung und Durchsuchung von Fahrzeugen und Personen erlauben (vgl. CILIP Nr.0 und 1), ist auf einen ähnlichen Gesetzesvorschlag der französischen Regierung im Dezember 1976 zu verweisen.

Die Regierung hatte dem Parlament ein "Gesetz über die Durchsuchung von Fahrzeugen im Hinblick auf die Verfolgung und Verhinderung von Straftaten" mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen:

"Die Offiziere der Justizpolizei und im Falle der Anordnung die Beamten der Justizpolizei können von Amts wegen auf allen öffentlichen Straßen einschreiten, um Fahrzeuge und deren Inhalt zu untersuchen,

wenn der Eigentümer oder der Fahrer anwesend ist. Dies gilt nicht für offensichtlich aufgegebene Fahrzeuge."

Diese dem bundesdeutschen § 111 StPO gleichkommende Befugnis - in gleicher Weise Ausdruck einer exekutiven Wunschvorstellung nach jederzeitiger voraussetzungsloser Überprüfbarkeit des Bürgers - wurde jedoch bereits im Januar 1977 auf Initiative von Abgeordneten der Nationalversammlung durch den Conseil d'Etat (Verfassungsrat) für verfassungswidrig erklärt.

Gründe der Entscheidung vom 12.1.1977:

"...In Anbetracht der Tatsache, daß ... die durch diese Bestimmung erteilten Befugnisse für die Offiziere der Justizpolizei und die Beamten, die auf ihre Anordnung handeln, bestehen - ohne Einschränkung, in allen Fällen, außerhalb eines legalen Notstandes, ohne daß irgendeine Rechtsverletzung begangen worden ist, ohne daß dies Gesetz die Kontrollen von einer Bedrohung eines Anschlages auf die öffentliche Ordnung abhängig macht, und in Anbetracht der Weite der Befugnisse, deren Natur nicht definiert ist..., des sehr allgemeinen Charakters der Fälle, in denen diese Befugnisse ausgeübt werden könnten, der Vorstellung von dem Ausmaß der Kontrollen, die stattfinden könnten, verstößt der Text gegen die wesentlichen Prinzipien, auf denen der Schutz der individuellen Freiheit beruht, und ist deshalb verfassungswidrig."

Daß dieser Gesetzentwurf für verfassungswidrig erklärt wurde, lag an seinen Mängeln. Er enthielt keinerlei Eingriffsvoraussetzungen. Dies wiederum kann dadurch erklärt werden, daß in Frankreich eine gesetzliche Kodifizierung polizeilicher Eingriffsbefugnisse unüblich ist, fremd erscheint, d.h. nur in sehr begrenztem Umfang erfolgt.

Offen bleibt in der kurzen Ablehnung des Conseil d'Etat, ob diese Durchsuchungsbefugnis der Polizei als verfassungsgemäß gebilligt worden wäre, wenn das Gesetz bestimmte Voraussetzungen für dessen Ausübung aufgestellt hätte. Die Ablehnungsbegründung mit ihren Hinweisen auf die "Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung", der "Begehung einer Straftat" und der "Ausnahmesituation" (pouvoirs exceptionnels) legt dies nahe.

Es ist zu vermuten, daß diese Entscheidung mitursächlich war für die Ab-

lehnung der Weiterführung der Kontrollstellen durch die Polizei, die im Zusammenhang mit der Empain-Entführung eingerichtet worden waren.

"Der Tagesspiegel" vom 16. Februar 1978

"EMPAINS ENTFÜHRER LASSEN SICH ZEIT

Französische Polizei tappt noch immer im Dunkeln

....Sogar die Polizei, die tagelang mobilisiert war, um Autos und Häuser zu durchsuchen, hat sich nach einigen Tagen geweigert, diese für sie illegale Rolle zu spielen..."

Fundstelle des Urteils:

Journal Officiel de la République Française, 13. Januar 1977

VII. ÖFFENTLICHE KONTROLLE DER POLIZEI

Jens Brückner

VERFASSUNGSSCHUTZ UND VERFASSUNGSSCHUTZ-
ERKENNTNIS -
EINE RECHTSPRECHUNGSÜBERSICHT

Ohne die Mitwirkung des Verfassungsschutzes wären die Überprüfungsverfahren im öffentlichen Dienst und Berufsverbote gegenwärtig nicht möglich - diese These wird auch von denen als Tatsache akzeptiert, die entschiedene Befürworter einer extensiven Überprüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst sind. - Gerade durch die Überprüfung der Verfassungstreue, der damit manifest gewordenen Informationsfülle und der Allgegenwart der Verfassungsschutzämter, der lückenlosen Überwachung der Nichtangepaßten wie der Schockwirkung des einseitig gefärbten Persönlichkeitsprofils durch die Verfassungsschutzämter fehlt und der Weitergabe deren Erkenntnisse an öffentliche Dienststellen zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses gerückt.

Aufgetaucht ist das Problem der Heranziehung und Verwertbarkeit von Verfassungsschutzerkennnissen erstmalig im Zusammenhang mit der Verwertung von Aussagen und Mitteilungen von sogenannten Verbindungsleuten im Strafverfahren. Obwohl das deutsche Strafprozeßrecht grundsätzlich vom Prinzip der Unmittelbarkeit und Mündlichkeit ausgeht und nur bestimmte, gesetzlich normierte Beweismittel zuläßt, hat der für politische Verfahren zuständige Dritte Strafsenat des Bundesgerichtshofes in einem umstrittenen Urteil vom 1. August 1962 (BGHSt 17,282) die Verwendung eines verhüllten V-Mannes im Strafprozeß gebilligt. In einem Strafverfahren gegen einen früheren Funktionär und Landtagsabgeordneten der KPD wegen verfassungsverräterischer Absicht, Förderung verfassungsverräterischer Vereinigung, verfassungsverräterischer Publikationen und Zuwiderhandlungen gegen das KPD-Verbot hatte das Landgericht Düsseldorf sein Urteil u.a. darauf gestützt, daß der Angeklagte im März 1958 in der DDR an einer Konferenz des Parteivorstandes der verbotenen KPD zusammen mit 40 westdeutschen Personen teilgenommen habe. Die "Feststellung" beruhte auf der

Aussage eines V-Mannes, dessen Name und Identität dem Gericht und dem Angeklagten als "Staatsgeheimnis" nicht bekannt gegeben worden. Obwohl der Angeklagte die Teilnahme an der Konferenz bestritt, verwertete das Gericht die Aussage des V-Mannes gegen den Angeklagten, ohne diesem die Möglichkeit zu geben, den vom "Staatsgeheimnis" umhüllten V-Mann kennenzulernen, ihm Fragen zu stellen und gegebenenfalls seine Glaubwürdigkeit zu erschüttern. In der Revisionsentscheidung hat der Bundesgerichtshof die Verwertbarkeit dieser Aussage des V-Mannes gebilligt und im wesentlichen damit begründet, daß Natur und Effizienz des Verfassungsschutzes eine Geheimhaltung erfordere (BGH, Urteil vom 1.8.1962 - 3 Str 28/62 = NJW 1962, 1876, BGH St 17, 282; dazu ausführlich Klaus Tiedemann, Zeugen vom Hörensagen im Strafverfahren, Juristische Schulung 1965, Seite 14-21).

Die vom Bundesgerichtshof entwickelten Gedanken zur Geheimhaltung und Unangreifbarkeit von Belastungszeugen des Verfassungsschutzes sowie von Verfassungsschutzmaterial hat in der politischen Praxis dazu geführt, daß keine Verfahren gegen den Verfassungsschutz angestrengt wurden, da diese als von vornherein aussichtslos eingeschätzt wurden.

In einer vielbeachteten Entscheidung vom 11. März 1964 hat der bayerische Verwaltungsgerichtshof jedoch erkannt, daß ein Anspruch auf Schutz der Individualsphäre gegenüber Äußerungen des Verfassungsschutzes bestehe, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben sei (Urteil des Verwaltungsgerichtshofs München vom 11. März 1964, 217 VII 62; in: DVBl 1965, S. 447 - 449). Bis zu diesem Zeitpunkt wurden Klagen gegen Berichte oder Auskünfte des Verfassungsschutzes, des Militärischen Abschirmdienstes oder auch des Bundesnachrichtendienstes generell als unzulässig betrachtet, da die Berichte bzw. Auskünfte als innerdienstliche Maßnahmen und nicht als Verwaltungsakt angesehen wurden und dementsprechend keine Auswirkungen zeigten. Auch gegen Äußerungen von Behörden, die nicht nur als innerdienstliche Maßnahmen gekennzeichnet werden konnten, sondern zugleich Außenwirkungen hatten, versagte das Bundesverwaltungsgericht bis zu diesem Zeitpunkt den Rechtsschutz, da die Mitteilungen

des Verfassungsschutzes unter den Schutz der Amtsverschwiegenheit fallen und damit keine Regelung enthalten (vgl. BVerwGE 2, S. 302 ff.; BVVerwGE 5, S. 325 ff.; BVerfGE 11, 181 ff.; BVerwGE in JZ 1961, S. 138 ff.).

In Zusammenhang mit der Mitwirkung des Verfassungsschutzes bei der Überprüfung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst sind hauptsächlich 4 Problembereiche gegenüber dem Verfassungsschutz relevant geworden:

1. Akteneinsicht in Verfassungsschutzunterlagen
2. Nichtweitergabe von Verfassungsschutzkenntnissen
3. Vernichtung von gesammelten Verfassungsschutzunterlagen
4. Unzulässigkeit von Anfragen beim Verfassungsschutz und deren Verwertung.

1. Einsicht in Verfassungsschutzunterlagen

Rechtssprechung und -lehre gehen nahezu einhellig davon aus, daß dem einzelnen kein Recht auf Auskunft gegenüber den Verfassungsschutzbehörden bzw. auf Akteneinsicht bei den Verfassungsschutzbehörden zusteht. Formale wird dieses Recht mit der Begründung abgelehnt, daß Auskunftserteilung und Akteneinsicht keinen Verwaltungsakt darstellen, mithin auch mit einer Verpflichtungsklage eine solche Handlung nicht begehrt werden kann (BVerwG vom 25.2.1969, in JR 1969, S. 272 - 274, dazu auch Holland, Verwaltungsrechtsschutz gegenüber erkennungsdienstlichen Maßnahmen der Kriminalpolizei, JuS 1968, S. 559 m.w.N.), materiell werden Verfassungsschutzvorgänge insoweit als unter bestimmten Zwecken gesammelte, geheimhaltungsbedürftige Erkenntnisse behandelt, an deren Bekanntgabe bzw. Einsichtnahme der Betroffenen keinen Anspruch hat. Erst dann, wenn diese Erkenntnisse an eine andere Behörde übermittelt werden und Grundlage für die Entscheidung einer anderen Behörde sein können, wird die rechtlich unmittelbare Betroffenheit und damit ein Rechtsschutzinteresse anerkannt.

Mit Beschluß vom 30. August 1976 hat das Verwaltungsgericht Berlin erstmalig einem Bewerber für den öffentlichen Dienst, gegen dessen Einstellung Zweifel an der Verfassungstreue geltend gemacht wurden, ein Recht auf Einsicht in den Bericht des Landesamtes für Verfassungsschutz sowie die Korrespondenz

der Einstellungsbehörde mit dem Verfassungsschutz zugebilligt (Verwaltungsgericht Berlin, VG V A 272/76). Das Verwaltungsgericht geht zwar davon aus, daß für einen Anspruch auf vollständige Akteneinsicht eine ausdrückliche Rechtsgrundlage fehlt und die Gewährung der Akteneinsicht grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde liegt, gleichzeitig stehe dem Bewerber dieses Recht jedoch zu, da er - in Anlehnung an den Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom 22. Mai 1975 - ein Anspruch auf Mitteilung der wahren Gründe hat, auf die die Einstellungsbehörde einen etwaigen Ablehnungsbescheid stützt. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs gem. Art. 103 Abs. 1 GG fordere, daß dem Bewerber die Möglichkeit gegeben werde, zu allen Bedenken, die von der Einstellungsbehörde gegen seine Verfassungstreue erhoben werden, umfassend und sachgerecht Stellung zu nehmen. Zur Gewährleistung des Anspruchs auf rechtliches Gehör sei es in der Regel erforderlich, daß der Bewerber die Tatsachen kennt, die nach Ansicht der Einstellungsbehörde Zweifel an seiner Verfassungstreue begründen.

In einer späteren Entscheidung hat - nach Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes - eine andere Kammer des Verwaltungsgerichts diesen Anspruch jedoch mit der Begründung abgelehnt, daß der Betroffene zwar einen Anspruch auf Mitteilung der über ihn vorliegenden Erkenntnisse habe, jedoch nicht das Recht, die Verfassungsschutzvorgänge selbst einzusehen. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs erfordere lediglich, daß dem Betroffenen mitgeteilt werde, welche Erkenntnisse über ihn vorliegen. Der Unterscheidung zwischen vorhaltbaren und beweisbaren Erkenntnissen komme dabei keine Bedeutung zu, wobei dem Betroffenen allerdings sein Schweigen zu Verfassungsschutzerkennnissen aufgrund mangelnder Akteneinsicht nicht negativ angelastet werden könne (Verwaltungsgericht Berlin, Beschluß vom 21.11.1977, VG VII A 195/77).

Das Verwaltungsgericht Berlin verkennt hierbei die Bedeutung des Unterschiedes zwischen beweisbaren und vorhaltbaren Erkenntnissen und deren Verwertbarkeit (vgl. dazu Brückner, über den Umgang mit Verfassungsschutzakten, in: Brückner/Schmitt, Verfassungsschutz

und Innere Sicherheit, Wuppertal 1977, S. 212 ff.).

Angesichts des zwischenzeitlich hinsichtlich der Verwertung von Verfassungsschutzerkennnissen anerkannten Rechts auf Schutz der Individualsphäre und "Selbstdarstellung" (vgl. VG Berlin VG VII A 17/76; VG VII A 174/76) ist die Einlassung auf nur vorhaltbare Erkenntnisse nicht nur eine taktisch-politische, sondern eine rechtliche Frage zur Gewährleistung einer "Gesinnungsfreiheit". Wenn das Verwaltungsgericht den Akteneinsichtsanspruch nur im Zusammenhang mit der Anfechtung der Ablehnung der Einstellung anerkennt, die Akteneinsicht im übrigen nach § 44 a VwGO als verwaltungsinterne Verfahrensnorm begreift, gleichzeitig aber konstatiert, daß das Schweigen zu Verfassungsschutzerkennnissen aufgrund fehlender Akteneinsicht nicht negativ bewertet werden darf (so VG VII A 195/77, S. 5), ist diese Betrachtung wirklichkeitsfremd und geht sowohl an den Interessen des Betroffenen wie an dem grundrechtlichen Persönlichkeitsschutz vorbei.

2. Nichtweitergabe von Verfassungsschutz- erkennnissen

Zur Nichtweitergabe von Verfassungsschutz-
erkennnissen liegen zwischenzeitlich vier Entscheidungen vor, nämlich die Urteile des Verwaltungsgerichts Berlin den dem Rechtsstreit des Westberliner Politologen Wolf-Dieter Narr (Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 24. November 1976, VG I A 159/75 und Oberverwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 18. April 1978 OVG II B 13/77) sowie zwei Entscheidungen der 5. und 7. Kammer des VG Berlin.

Von grundlegender Bedeutung auch für das Problem der Zulässigkeit von Verfassungsschutzanfragen wie der Verwertbarkeit von herangezogenen Erkenntnissen ist das Narr-Urteil des OVG Berlin. Dem Urteil lag folgender Sachverhalt zugrunde: Professor Narr hatte sich 1974 um einen Lehrstuhl für Politik an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Technischen Universität Hannover beworben. Nachdem er von der Berufungskommission auf die erste Stelle gesetzt worden war, schlug die TU Hannover ihn dem Niedersächsischen Minister für Wissenschaft

und Kunst zur Berufung vor. Auf Anforderung des Niedersächsischen Verfassungsschutzes teilte der Berliner Innensenator mit Fernschreiben vom 24. Oktober 1974 über Wolf-Dieter Narr eine umfangreiche Liste von Erkenntnissen mit, die sich auf eine politische Anhängerschaft in der "Neuen Linken", Aktivitäten im Fachbereich sowie das allgemeine politische Engagement bezogen. In einer mündlichen Anhörung konnte geklärt werden, daß der größte Teil der übermittelten Erkenntnisse inhaltlich unrichtig war, im übrigen die übermittelten Erkenntnisse keine Zweifel begründeten. Gleichwohl wurde die Berufung abgelehnt. Nachdem eine Aufforderung an den Berliner Innensenator, Landesamt für Verfassungsschutz, erfolglos blieb, erhob Narr Klage beim Verwaltungsgericht Berlin auf Unterlassung der Weitergabe der Erkenntnisse und Widerruf der übermittelten Erkenntnisse. Das Verwaltungsgericht Berlin wies die Klage als unzulässig ab, da die Unterlagen im Wege der Amtshilfe lediglich an eine Behörde, nämlich den Niedersächsischen Innenminister, weitergegeben werden seien. Zweck der Amtshilfe sei es, das bei der suchenden Behörde anhängige und anhängig bleibende Verwaltungsverfahren zu fördern, "weil die eigene Erledigung rechtlich oder tatsächlich unmöglich oder unwirtschaftlich wäre". Gegen die ersuchte Behörde könnten grundsätzlich keine Widerrufs- oder Unterlassungsansprüche geltend gemacht werden, zumal die Anfragen durch die Amtshilfe gedeckt seien. Demgegenüber hat das Oberverwaltungsgericht Berlin diese Entscheidung aufgehoben und im Urteil vom 18. April 1978 festgestellt, daß die Weitergabe der im Fernschreiben enthaltenen Tatsachen und Behauptungen an den Niedersächsischen Innenminister rechtswidrig war. Während die bisherige Rechtsprechung in Verfassungsschutzfragen sich weitgehend auf formale Kriterien zurückzog und Zweifel an der Weitergabe allenfalls aus mangelnder Kompetenz herleitete, geht das Verwaltungsgericht Berlin von einer umfassenden Grundrechtsinterpretation aus und sieht in der Weitergabe einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht nach Art. 11 und die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG. Die Weitergabe selbst wird als Eingriff qualifiziert, der nicht von den den Ver-

fassungsschutzbehörden zugewiesenen Aufgaben gedeckt sei. Das OVG betrachtet die dem Verfassungsschutz gesetzlich übertragenen Aufgaben als ausschließlich, so daß nur eine Weitergabe in den gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Fällen - geheimhaltungsbedürftige Tatsachen - personeller und materieller Geheimschutz - gegeben sei. Es unterscheidet zwischen der Sammlung und Auswertung der Unterlagen, wobei allerdings eingeräumt wird, daß sich das Sammeln von Auskünften, Nachrichten und Unterlagen über verfassungsfürdliche Bestrebungen bereits notwendigerweise im Vorfeld polizeilicher, strafrechtlicher oder disziplinarischer Relevanz vollziehen muß. (Urteil S. 29, dazu auch Schwagerl/Walther, Der Schutz der Verfassung, 1968, S. 83 ff., 98 ff.). Selbst die Möglichkeit zur Observierung unverdächtiger Personen wird eingeräumt, so daß insoweit die Nachrichtenbeschaffung als rechtsstaatlich bedenkenfrei gewürdigt wird. (Urteil S. 29, Evers, Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz, 1960, S. 124). Hinsichtlich der Weitergabe des gesammelten Materials an andere Behörden oder Privatpersonen wird zwar davon ausgegangen, daß Verfassungsschutzämter das Sammeln und verwaltungsinterne Auswerten nicht um des Sammelns oder Ordnen willens betreiben, jedoch müsse bei jeder Weitergabe aufgrund der erheblichen Auswirkungen für den Betroffenen die Erheblichkeit und der Wahrheitsgehalt der Behauptungen sorgfältig geprüft werden. (Urteil S. 32 VGH München, DVBl. 1965, 447; Evers, a.a.O., S. 245; Sötje, Verfassungsfürdliche und öffentlicher Dienst, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Reihe "Politik - kurz und aktuell", Heft 26, S. 47, 49, 53, 56). Danach sind "Informationen über Bestrebungen, die sich nicht gegen die freiheitliche Demokratie richten, von der Weitergabe ebenso ausgeschlossen, wie Falschinformationen (Urteil S. 32). Nach kurssorischen staatsrechtlichen Ausführungen über das Toleranzprinzip und die Schwierigkeit der Bestimmung des Verfassungsfürdlichen kommt das Gericht zu dem Schluß, daß verfassungsfürdliche Bestrebungen ein aktives Handeln voraussetzen, dessen Leitmotiv auf die Beeinträchtigung oder

Beseitigung der Grundwerte einer freiheitlichen Demokratie gerichtet ist (Urteil S. 37 unter Berufung auf BVerfGE 5, 85 (140 ff.) und BVerfGE 39,334 (351)). Auf diesen Aufgabenbereich wird die Tätigkeit des Verfassungsschutzes beschränkt und damit auch die Auswirkung und Unter- richtung eingegrenzt. Die Übermittlung vager Zweifel an der Verfassungstreue wird dementsprechend als vom Gesetzesauf- trag nicht gedeckt betrachtet. Dem Ver- fassungsschutz sei es verwehrt, "seine Erkenntnisse unterhalb der Schwelle verfas- sungsfeindlicher Bestrebungen" Dritten zu überlassen. Mangels ausdrücklichen gesetz- lichen Auftrags sei es dem Verfassungs- schutz nicht gestattet, "seine Einrichtun- gen und Erkenntnisse in den Dienst einer allgemeinen Gesinnungsüberprüfung zu stel- len". (Urteil S. 35 unter Berufung auf VG Berlin VII A 17/76; VG VII A 174/74; VG Kassel NJW 1977, 692; Schmidt JZ 1974, 241). Auch der Amtshilfegrundsatz schaffe keine weitergehende Verpflichtung, da nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG die ersuchte Be- hörde keine Hilfe leisten darf, wenn dies rechtlich nicht zulässig ist. Das Gericht nimmt allerdings - im Gegensatz zu den Entscheidungen der 7. Kammer des Verwaltungs- gerichtes Berlin - zu der grundsätzlichen Frage der Unzulässigkeit routinemäßiger Anfragen und damit - aus dem Beweiserhebungs- verbot und Beweisverwertungsverbot folgend - zur Nichtweitergabe mangels konkretisier- ter gesetzlicher Grundlage keine Stellung. Die Beschwerde des Landes Berlin gegen die Nicht-Zulassung der Revision beim OVG Ber- lin ist inzwischen vom OVG abgelehnt wor- den. Daraufhin hat der Senat von Berlin an- gekündigt, beim Bundesverwaltungsgericht auf Zulassung der Revision zu klagen.

Auch wenn diese Entscheidung die Weitergabe- befugnis durch Verfassungsschutzämter in- haltlich beschränkt, so bleibt die Auswahl dessen, was von den Verfassungsschutzämtern als verfassungsfeindliche Bestrebungen für relevant und weitergabebedürftig gehalten wird, weiterhin beim vorverlagerten Staats- schutz. Insoweit setzt auch die Nichtweiter- gabe zunächst einmal voraus, daß die Er- kenntnisse überhaupt gesammelt, gewertet und weitergegeben wurden, also Dritten zu-

gänglich geworden sind. Die generelle Un- zulässigkeit routinemäßiger Anfragen wird hiervon nicht berührt - die Beschränkung auf militant verfassungsfeindlichen Be- strebungen hinsichtlich der Aufgabenbe- schreibung legt sogar nahe, daß in diesen Fällen trotz mangelnder Kompetenz eine Wei- tergabe erfolgen darf. Die grundlegenden Probleme dieses Sachver- halts werden unter 4 bei der Unzulässig- keit der Anfragen und der Unzulässigkeit der Verwertung behandelt.

Der Verfassungsschutz wirbt auch Schüler an

Ministerium gibt Bemühungen um Informanten zu

aus: Augsburg Allgemeine, 25.7.1978
München (AZ/mhb/peh). Der Verfassungsschutz in Bayern wirbt auch Schüler für seine Dienste an. Dies bestätigte gestern auf Anfrage der Presse- sprecher des Innenministeriums, Frieling. Er erklärte weiter, der Verfassungs- schutz betätige sich jedoch lediglich in weiterführenden Schulen und achte dar- auf, daß die von ihm als mögliche Informanten Angesprochenen volljährig seien. „Ich sehe keine qualitativen Unterschiede zwischen jungen und älteren Leuten, und wir unterscheiden auch sonst nirgendwo. Vor dem Gesetz sind alle gleich, sobald sie das 18. Lebensjahr vollendet haben“, sagte der Pressesprecher wört- lich. Frieling kündigte eine „sehr fundierte Stellungnahme“ des Innenministe- riums zur Tätigkeit des Verfassungsschutzes an Schulen an. (Kommentar S. 2.)



Begründeter Verdacht

Zeichnung: Gottscheber

3. Vernichtung von Verfassungsschutzunterlagen

Zwar sind eine Vielzahl von Klagen wegen Vernichtung von Verfassungsschutzunterlagen bei den Verwaltungsgerichten anhängig, je- doch liegt eine Entscheidung erst vom Ver- waltungsgericht Kassel im "Roth-Urteil" vor. Dem Urteil liegt nachfolgender Sachverhalt zugrunde.

Im Rahmen der Bewerbung um Einstellung in den Schuldienst wurde 1974 ein Anhörungs- gespräch durchgeführt, in welchem Hans Roth

aufgrund von Erkenntnissen des hessischen Landesamtes für Verfassungsschutz vorgehalten wurde, daß sich aus einem Bericht der oberhessischen Presse vom 9. Januar 1971, einem Flugblatt der SFG Spartakus anlässlich der Wahl des Konvents der Universität Gießen und eines Flugblattes des "Sozialistischen Blocks" anlässlich der Wahl zum 10. Studentenparlament an der Universität Gießen im Mai 1971 Zweifel an der Verfassungstreue ergeben. Nachdem die Einstellung zum 23. August 1974 unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf erfolgte, wurde mit Schreiben vom 20. Juni 1975 mitgeteilt, daß die Zweifel an der Verfassungstreue als nicht begründet und nicht vorhanden behandelt worden seien. Herr Roth beantragte dementsprechend beim Landesamt für Verfassungsschutz, die über ihn gesammelten Unterlagen über seine politische Betätigung zu vernichten. Das Landesamt für Verfassungsschutz lehnte dies mit der Begründung ab, daß es im Hinblick auf die besondere Aufgabe des Verfassungsschutzes keinen individuellen Anspruch auf Vernichtung von Unterlagen geben könne. Mit Urteil vom 13. Januar 1977 gab das Verwaltungsgericht Kassel der Klage statt (VG Kassel IV E 497/76), ließ aber in der Entscheidung dahingestellt, ob die Sammlung der Unterlagen seinerzeit rechtmäßig war, da die weitere Aufbewahrung in jedem Falle nicht gerechtfertigt sei. Das Gericht begründete die Unzulässigkeit der weiteren Aufbewahrung der Unterlagen mit der Unzulässigkeit der Mitwirkung bei der Prüfung der politischen Treuepflicht im öffentlichen Dienst, da diese Aufgabe nicht zu den den Verfassungsschutzbehörden zugewiesenen Tätigkeitsbereichen gehörten. Aus der enumerativen Aufzählung der Aufgaben im Gesetz ergebe sich, daß den Verfassungsschutzämtern nicht stillschweigend über den generellen Geheimschutz hinaus weitere Personenüberprüfungen übertragen worden seien. Einzelne heißt es hierzu:

"Unterlagen, die für die Erfüllung des Schutzauftrages einer Verfassungsschutzbehörde nicht mehr bedeutsam sind, sind unverzüglich zu vernichten. Diese Verpflichtung besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes für Material, das u.a. von den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder unter Eingriff in das durch

Art. 10 Grundgesetz geschützte Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis unter Anwendung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Art. 10) - G 10 - vom 13. 8. 1968 (BGBl. I S. 949) erlangt wurde (BVerfGE 30, 1 (22 f.)). Das Bundesverfassungsgericht entnimmt diese Verpflichtung dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der bei Beschränkungen von Grundrechtspositionen verlange, daß nur das unbedingt Notwendige zum Schutz eines von der Verfassung anerkannten Rechtsgutes im Gesetz vorgehen und im Einzelfall angeordnet werden dürfe (BVerfGE a.a.O., (20)). Sie gilt auch in anderen Fällen, in denen das angefallene Material für die Schutzaufgabe des Verfassungsschutzes nicht mehr von Bedeutung ist (Evers, Bonner Kommentar, a.a.O., Rdnr. 55). In diesen Fällen steht dem auch vom Bundesverfassungsgericht in die Abwägung eingestellten Rechtsguts des Bestandes des Staates und seiner Verfassungsordnung das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Einzelnen gegenüber (Art. 1 Abs. 1 in Verb. mit Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz). Dieser Schutz ist nicht auf die Intimsphäre beschränkt, sondern erfaßt auch personenbezogene öffentlich zugängliche Informationen (.....)

Maßstab für die Befugnis zur weiteren Aufbewahrung der Unterlagen durch den Beklagten ist hier die gesetzliche Aufgabenzuweisung in § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes - VerfSchG - i.d.F.vom 7.8.1972, die auch für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen gilt. § 3 VerfSchG konkretisiert die Schutzgüter des Verfassungsschutzes in dem durch Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1 Grundgesetz gezogenen Rahmen näher (Evers, Bonner Kommentar, a.a.O., Rdnr. 39). Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 VerfSchG ist Aufgabe auch des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen die Sammlung und Auswertung von Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und eines Landes gerichtet sind (.....) Die Kammer ist der Überzeugung, daß den Unterlagen, ... in Verbindung mit dem Kläger für die Erfüllung der genannten Aufgaben des Landesamtes im Jahre 1977 keine Bedeutung zukommt."

4. Unzulässigkeit routinemäßiger Anfragen beim Verfassungsschutz

Die für die Praxis weitgehendsten Konsequenzen ergeben sich aus der differenzierten Rechtsprechung zur Zulässigkeit routinemäßiger Anfragen beim Verfassungsschutz bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst. Die ursprünglich abwartend-tastende Rechtsprechung zur Verwertbarkeit von Erkenntnissen, die aufgrund routinemäßiger Anfra-

gen erlangt wurden, ist von der VII. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin zwischenzeitlich zur generellen Unzulässigkeit routinemäßiger Anfragen ausgeweitet worden.

Im Urteil vom 18. August 1976 (VG VII A 113/75) blieb die Zulässigkeit routinemäßiger Anfragen noch dahingestellt, da sich in jedem Falle ein Verwertungsverbot der übermittelten Erkenntnisse aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergebe. Unter Hinweis auf diesen Verfassungsgrundsatz hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 22. Mai 1975 (NJW 1975, 1641) erklärt, daß bei Bewerbern für den Vorbereitungsdienst eine "vorläufige" Beurteilung der Verfassungstreue anhand des der Einstellungsbehörde unmittelbar zugänglichen Materials ausreiche, da der Dienstherr während des Vorbereitungsdienstes und der anschließenden Probezeit hinreichend Gelegenheit habe, den Bewerber kennenzulernen. Da der freiheitlich-demokratische Staat grundsätzlich von der Verfassungstreue seiner Bürger ausgehe, dürfe bei der Entscheidung hinsichtlich der Eignung für den öffentlichen Dienst nur solche Erkenntnisse zugrunde gelegt werden, die ohne die Ermittlungen des Landesamtes für Verfassungsschutz zugänglich sind.

Andererseits hat die gleiche Kammer am 25. August 1977 im Fall Juliane Ströbele entschieden, daß bei Einstellungen in das Beamtenverhältnis auf Probe routinemäßige Anfragen beim Verfassungsschutz nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen (VG VII A 194/75). Zwar ging das Gericht auch hier davon aus, daß die Vermutung der Verfassungstreue nur durch nachgewiesene und verwertbare Tatsachen, die zu berechtigten Zweifeln Anlaß geben können, entkräftet werden könne, jedoch seien die Einschränkungen aufgrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Gegensatz zum Vorbereitungsdienst nicht für die Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe anwendbar. Anders als der Vorbereitungsdienst, der von vornherein für eine begrenzte Zeit angelegt sei, ziele die Aufnahme in den Probedienst bereits auf eine lebenszeitliche Anstellung des Bewerbers ab, so daß das Interesse des Staates an der Zuverlässigkeit seines prognostischen Urteils stärker

berührt wird (VG Berlin, VG VII A 174/75 in ZPR 1976, 341; ähnlich auch VG Augsburg, Urteil vom 1. Dez. 1975, ZPR 1976, 83 ff.). Für die Einstellung wissenschaftlicher Assistenten hat das Verwaltungsgericht Berlin mit Urteil vom 6. Oktober 1976 die routinemäßige Anfrage bei Verfassungsschutzämtern schlechthin als unzulässig erklärt (VG Berlin, VG VII A 76/75). Auch hier wird die Unzulässigkeit routinemäßiger Anfragen und das Verwertungsverbot der gewonnenen Erkenntnisse ausschließlich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewonnen, der bei Beamten auf Widerruf - und damit auch bei wissenschaftlichen Assistenten - eine intensive Prüfung nicht erforderlich mache:

"Der mit dieser Beschränkung der Erkenntnisquellen verbundene Verzicht auf eine vollständige Überprüfung der Bewerber stellt mit Rücksicht auf die Möglichkeit, im Einzelfall anzufragen, ein tragbares Risiko dar; denn besonders gravierende Vorkommnisse werden im allgemeinen strafrechtliche Bedeutung haben und deshalb der Einstellungsbehörde aus dem Bundeszentralregisterauszug oder aber aus allgemein zugänglichen Quellen bekannt sein."
(VG Berlin VII A 76/75, Seite 12).

Die Gleichartigkeit von wissenschaftlichen Assistenten und Studienreferendaren wird damit begründet, daß das Dienstverhältnis von vornherein zeitlich begrenzt sei, ein Widerruf des Beamtenverhältnisses und damit u.U. eine fristlose Entlassung möglich sei und im Übrigen die Tätigkeit "mehr oder weniger an Weisungen von Hochschullehrern gebunden" seien. Von dieser unrealistischen Einschätzung der Hochschulsituation ausgehend, sieht das Gericht auch keine erhebliche "Gefahr" der "politischen Einseitigkeit oder Agitation", da die Hörer an Hochschulen stets volljährig und aktiv wahlberechtigte Bürger seien, insoweit keine Schüler und nicht "Objekte der Wissensvermittlung, sondern "selbständig mitarbeitende, an den wissenschaftlichen Erörterungen beteiligte Mitglieder der Hochschule" (unter Berufung auf BVerfGE 35,79). Während diese Entscheidungen die Unzulässigkeit der Anfragen und damit das Verwertungsverbot noch aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Befristung des Beamtenverhältnisses ableiten, hat das Verwaltungsgericht Berlin in seiner Entscheidung vom 3. März 1977 unter Aufgabe der

früheren Rechtssprechung routinemäßige Anfragen außerhalb des sicherheitsempfindlichen Bereiches schlechthin für unzulässig und die gewonnenen Erkenntnisse für unverwertbar gehalten (VG VII A 17/76). Diese Rechtssprechung hat das Gericht in mehrfachen weiteren Entscheidungen bestätigt (Urteil VG Berlin v. 21. Juli 1977, VG VII A 105/77; Urteil vom 28. April 1977, VG VII A 174/77).

Das Gericht geht davon aus, daß es sich bei routinemäßigen Anfragen und deren Weitergabe um einen Grundrechtseingriff handelt, da in das aus der Würde des Menschen folgende Recht auf Selbstdarstellung und das allgemeine Persönlichkeitsrecht gem. Artikel 2 Abs. 1 GG eingegriffen werde. Die Gefährdung des Persönlichkeitsrechts durch routinemäßige Anfragen beim Verfassungsschutz erkläre sich daraus, daß dessen Schutzbereich nicht nur das Erlangen von Wissen über die unmittelbare Privatsphäre, sondern auch durch das vom Landesamt für Verfassungsschutz vorgenommene systematische Registrieren von Verhaltensweisen einer Person in der Außenwelt berührt wird, da mit derartigen Daten ein Persönlichkeitsprofil des Bewerbers erstellt und so das zum Selbstbestimmungsrecht des Menschen gehörende Recht auf "Selbstdarstellung" verletzt werden kann (vgl. dazu das im Auftrag des Bundesministers des Innern angefertigte Gutachten der Arbeitsgemeinschaft Datenschutz, Professor Steinmüller, Lutterbeck, Mallmann, Haborg, Kolb, Schneider, Bundestagsdrucksache VI 3826, Seite 88; Benda, in: Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag, Seite 23; Entwurf der Bundesregierung zu einem Bundesdatenschutzgesetz, Bundestagsdrucksache 7/1028, S. 18).

Die Unzulässigkeit der Mitwirkung des Landesamtes für Verfassungsschutz bei der Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst ergibt sich daraus, daß die Mitwirkungskompetenzen des LfV in des Landesverfassungsschutzgesetzen eindeutig normiert sind und - mit Ausnahme von Bayern, Baden-Württemberg, Saarland - keine gesetzliche Regelung bei der Einstellungsüberprüfung in den öffentlichen Dienst erfolgt ist.

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 LVerfSchG Bln (entsprechend § 3 Abs. 2 Nr. 1 und 2 des (Bundes-)Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes - VerSchG -) wirkt das LfV mit bei der Überprüfung von Personen, jedoch nur insoweit, als diesen u.a. "im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse" (Nr. 1) anvertraut oder sie "an sicherheitsempfindlicher Stellung von lebenswichtigen Einrichtungen" (Nr. 2) beschäftigt werden sollen.

Erforderlich für diesen "personellen Geheimenschutz" ist also immer, daß er sich auf eine ganz besondere Personengruppe bezieht, die nicht gleichgesetzt werden kann mit der Gesamtheit der im öffentlichen Dienst Beschäftigten. In § 2 Abs. 2 Nr. 1 LVerfSchG Bln geschieht die Begrenzung dadurch, daß der betroffene Personenkreis mit "im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen" zu tun haben muß, also nur mit solchen Objekten, die geheimgehalten werden müssen, "um die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes zu schützen" (vgl. Schoen/Frisch, Zivilschutz und Zivilverteidigung, Bad Honnef 1973, § 3 VerSchG Anm. 13a, S. 119). Das sind nicht solche "Geheimnisse", mit denen jeder öffentlich Bedienstete im allgemeinen zu tun hat und die unter die allgemeine beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht (vgl. § 39 Beamtenrechtsrahmengesetz) fallen.

Auch nach § 2 Abs. 1 LVerfSchG Bln (§ 3 Abs. 1 VerSchG) hat das LfV kein Mitwirkungsrecht bei der allgemeinen Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst. Zwar legt diese Vorschrift eine Kompetenz für das LfV fest, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen zu sammeln und auszuwerten, die u.a. Bestrebungen betreffen, die "gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind".

Eine "stillschweigende Kompetenz" des LfV zur Mitwirkung bei der Personenüberprüfung in Einstellungsfällen kann nicht angenommen werden, weil der Gesetzgeber angesichts der weitreichenden Bedeutung des ver-

fassungsrechtlichen Gebotes mit der hinreichenden Bestimmtheit eines Gesetzes (Rechtsstaatsprinzip) zur Klarstellung gezwungen ist. Eine derartige Klarstellung hätte beispielsweise anlässlich des Änderungsgesetzes zum Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz vom 20. März 1974 (GVBl. S. 602) oder anlässlich des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 7. August 1972 (BGBl. I S. 1382) erfolgen können. Denn spätestens seit dem sog. Radikalenerlaß vom 28. Januar 1972 ist sich der Gesetzgeber des Problems der Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst bewußt gewesen.

Aus der Befugnis zur "Sammlung und Auswertung" von Daten läßt sich eine Kompetenz zur Übermittlung dieser Daten in einen anderen Verwaltungsbereich nicht ableiten. Der Wortlaut der Vorschrift ist insoweit unmißverständlich. Da die Weitergabe der Daten einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der von den gesammelten Daten betroffenen Person darstellt, bedarf sie einer selbständigen Rechtsgrundlage (VG Berlin, a.a.O., S. 12). Wenn einerseits die Erhebung der Daten nur zu einem bestimmten Zweck (Ermittlung verfassungsfeindlicher Bestrebungen) zulässig war und der Gesetzgeber dafür bestimmte ("nachrichtendienstliche") Mittel erlaubte, muß die Verwertung der Daten "für Zwecke der Einstellungsbehörden" durch den Gesetzgeber legitimiert werden. Denn Daten werden nicht etwa abstrakt, sondern immer im Hinblick auf einen bestimmten Zweck erhoben (Simitis, NJW 1977, 729, 732). Dieser Zweck bestimmt die weitere Verwertung der Informationen. Eine Verwertung zu anderen Zwecken als den gesetzlich vorgesehenen Zwecken ("Zweckentfremdungsregel"; Kamlah, DÖV 1970, 361, 362; Gutachten der "Arbeitsgemeinschaft Datenschutz", a.a.O., S. 114, 115; VG Berlin, a.a.O., S. 12 mit weiterem Nachweis) kommt danach nicht in Betracht, sofern schon die Erlangung der Erkenntnisse unzulässig war.

Die Unzulässigkeit der Mitwirkung des Landesamtes für Verfassungsschutz bei der Überprüfung der politischen Treuepflicht

von Bewerbern für den öffentlichen Dienst hat zur Folge, daß die Einstellungsbehörde die erlangten Daten nicht verwerten darf.

Dies ergibt sich zunächst daraus, daß anderenfalls dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für den Grundrechtseingriff nicht hinreichend Rechnung getragen würde (vgl. VG Berlin, a.a.O., s. auch § 27 Abs. 5 Satz 2 der Landesdisziplinarordnung). Die Unzulässigkeit der Verwertung beruht zudem darauf, daß gerade in der Verwertung des Materials des Landesamtes für Verfassungsschutz die vom Bundesverfassungsgericht gerügte "Vergiftung" des politischen Klimas liegt. Das Beweisverwertungsverbot beruht ebenfalls auf dem Verfassungsrecht, nämlich auf Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG. Durch die Verwertung wird der in der Einschaltung des LfV liegende Eingriff in das Persönlichkeitsrecht intensiviert und damit erneut gegen das Grundgesetz verstoßen. Aus diesem Grunde wird dem Bürger im Übrigen auch ein Folgenbeseitigungsanspruch zuerkannt (vgl. VG Berlin, VG VII A 174/76; allgemein Evers, Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz, Berlin 1969, S. 276 - 282 m.w.N.).

Auch dem Bundesdatenschutzgesetz läßt sich ein Verwertungsverbot entnehmen. Nach § 27 Abs. 3 Satz 2 BDSG sind gespeicherte Daten dann zu löschen, wenn die Speicherung unzulässig war. Da die Einstellungsbehörden unzulässigerweise von den hier fraglichen Daten Kenntnis erlangten, sind diese zu löschen und dürfen in keiner Weise verwertet werden. Die der Einstellungsbehörde übermittelten Persönlichkeitsdaten sind schließlich in jedem Falle unvollständig und möglicherweise auch unzutreffend, so daß sie in der Regel an sich einer korrigierenden Stellungnahme des Betroffenen bedürften. Zu dieser Stellungnahme kann der Bewerber jedoch nicht verpflichtet sein, weil er dazu selbst schutzwürdige Persönlichkeitsdaten preisgeben müßte. Dies führt im Gerichtsverfahren dazu, daß eine Aufklärung durch Beweisaufnahme nicht erfolgen kann, weil damit erneut die Gefahr eines Eingriffes in das Persönlichkeitsrecht verbunden wäre (VG Berlin, a.a.O.).

• Diese Entscheidungen, so sehr sie auch den

Eindruck vermitteln, als sei die Allmacht des Verfassungsschutzes einer strengen gerichtlichen Kontrolle unterworfen, können nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Rechtsschutz gegenüber dem Verfassungsschutz weiterhin auf marginale Bereiche beschränkt ist. Sichtbar und gerichtlich anfechtbar werden nur die Spitzen des Eisbergs - staatschützerische Informationssammlung, Auswertung, Erstellung von neurotisch vereinfachten und eingeengten Persönlichkeitsprofilen und nahezu uneingeschränkte Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel bleiben davon unberührt. Immerhin ist festzustellen, daß auch bei den Gerichten für den Bereich, von dem man nach Adolf Arndt "lieber die Hände lassen sollte, weil man sich daran verbrennt", aufgrund der extensiven rechtsstaatswidrigen Überprüfungspraxis eine Sensitivität entstanden ist, um - jedenfalls heute - 1984 zu verhindern.

Sebastian Cobler

DUNKELMÄNNER :
AUF DEM WEGE ZUR LEGALISIERUNG EINER
GEHEIMEN "SICHERHEITSPOLIZEI"

Was die Illustrierte "Der Stern" im Hinblick auf die gerade in jüngster Zeit bekanntgewordenen neuen Details über Praktiken von BGS und BKA bemerkte: eine Entwicklung zu einer geheimen Sicherheitspolizei(1) - dafür ist der im folgenden zu beschreibende Vorgang ein weiteres Indiz:

München, 21. Mai 1975, etwa drei Uhr nachts: Angesteckt von der Fahndungshysterie nach Mitgliedern der RAF stürmte ein "Sondereinsatzkommando" der bayerischen Polizei die Wohnung des Taxifahrers Günter Jendrian und erschoss ihn durch einen Herzschuß. "Notwehr" sei dies gewesen, so las man dann in den Zeitungen. Jendrian hätte "im Verdacht gestanden", "Kontakte zu Anarchistenkreisen" zu unterhalten; im Übrigen hätte er mit einem Kleinkalibergewehr zweimal hintereinander auf die eindringenden Beamten geschossen. Als könnten derartige, zumal auch noch falsche Angaben die tödlichen Schüsse der Polizei irgendwie rechtfertigen. Sie konnten, wie gesagt. Zwar war die Version mit dem Kleinkalibergewehr fallen gelassen worden - mit so einer Waffe kann man nämlich, ohne zu repetieren, nicht zweimal hintereinander schießen - ganz abgesehen davon, daß Jendrian keinen einzigen Schuß abgegeben hatte. Aber auch, nachdem sich herausgestellt hatte, daß die Jendrian unterstellten "Kontakte" allein in der Phantasie der Staatsanwaltschaft existiert hatten, wurde die juristische Wertung der Schüsse: Notwehr, im Zweifel Putativnotwehr, gleichwohl aufrechterhalten.

Dies, die Verschleierungsversuche und die Umstände des Polizeieinsatzes selbst, veranlaßte schließlich Münchener Jugendliche, in Flugblättern und Broschüren gegen die beteiligten Beamten des Sondereinsatzkommandos einen Mord-Vorwurf zu erheben.

Die Staatsanwaltschaft reagierte prompt. Gegen die Flugblatt-Verteiler, versteht sich. Gegen diese wurde unter Hinweis auf die zur Einstellung des Verfahrens gegen die Beamten geführten Ermittlungen Anklage erhoben wegen "übler Nachrede zum Nachteil

der Münchner Polizei". Bis hierhin, so könnte man sagen, bewegt sich die ganze Angelegenheit noch ganz im Rahmen dessen, was - von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen - bei der strafrechtlichen Beurteilung polizeilicher Todesschüsse längst zur Regel geworden ist: da werden Bürger von der Polizei erschossen und den Schützen dann, gestützt auf die Notwehrbestimmungen des Straf- und Zivilrechts jede Verantwortung genommen und auf die Opfer abgewälzt. Mehr noch: Kommt es anschließend zu scharf und öffentlich geäußelter Kritik an diesem Verhalten von Polizei und Justiz, dann sind nicht selten Strafverfahren wegen "Verunglimpfung des Staates", "Beleidigung der Polizei" oder "übler Nachrede" die Folge. Das heißt, die Beamten sind mehrfach geschützt: vor der Justiz und - durch diese - vor der Öffentlichkeit. Die Verkehrung gelingt perfekt: Bestraft wird, wer scharf und möglicherweise treffend spricht, nicht aber die Beamten, die scharf geschossen und tödlich getroffen haben. Der Spieß wird einfach umgekehrt: Der ertappte Staat, so hieß es kürzlich in einem Flugblatt hierzu in Berlin, rächt sich, indem er in die Rolle des Verfolgten schlüpft.

Bei der juristischen Bewältigung der Erschießung Jendrians durch Beamte des Münchner Sonderkommandos ist die Staatsanwaltschaft allerdings noch einen Schritt weitergegangen.

Die wegen "übler Nachrede" vor Gericht gestellten Jugendlichen versuchten von ihrem Recht auf umfassende Verteidigung Gebrauch zu machen; sie beantragten die Vernehmung der an der Tötung Jendrians beteiligten Polizeibeamten als Zeugen, um hierdurch möglicherweise den Wahrheitsbeweis für die Behauptungen in dem inkriminierten Flugblatt zu führen. Diese Polizisten konnten jedoch nicht geladen werden; ihre Namen waren nicht bekannt, sie tauchten nicht einmal in der Akte auf, in der die gegen sie selbst geführten Ermittlungen festgehalten waren. Dort finden sich lediglich Hinweise auf einen "Schützen 1", einen "Schützen 2", und einen "Schützen 3".

Den Antrag der Verteidiger der Flugblattverteiler, die Identität der derart getarnten Beamten preiszugeben, beantwortete die

Staatsanwaltschaft mit einem Bescheid des bayerischen Justizministeriums, in dem es kurz und knapp heißt:

"Die Bekanntgabe der Namen würde die Einsatzbereitschaft der Polizeibeamten in schwierigen Lagen, die eine sofortige Entscheidung über den Schußwaffengebrauch verlangen, beeinträchtigen. Dies würde zu einer erheblichen Erschwerung oder sogar ernstesten Gefährdung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Sicherheitsbereich führen."

Vier Monate später schob das Ministerium noch eine ergänzende Erklärung nach:

"Die Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft der Polizei bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet der inneren Sicherheit setzt voraus, daß insbesondere Beamte, die zur Fahndung nach politisch motivierten Gewalttätern herangezogen werden, weitestmöglich vor jeder denkbaren Form von Repressalien, die sich gegen Leben und Gesundheit richten könnten, geschützt werden. Zu diesen Schutzmaßnahmen, die dem Dienstherren im Übrigen auch durch die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht geboten sind, gehört grundsätzlich, die Identität der an Einsätzen dieser Art beteiligten Polizisten nicht der Öffentlichkeit preiszugeben.... Hierfür ist ohne Bedeutung, ob die polizeilichen Fahndungsmaßnahmen tatsächlich zur Entdeckung und Festnahme politisch motivierter Gewalttäter führen oder ob es sich nur um eine Überprüfung von Verdächtigen handelt.... Unverkennbar ist nämlich die Effektivität der staatlichen Leistung auf diesem Sektor eng mit dem persönlichen Mut und der Opferbereitschaft der zum Dienst herangezogenen Polizeibeamten verbunden." (2)



Die Anwälte der Flugblattverteiler beantragten daraufhin beim Münchner Verwaltungsgericht eine einstweilige Anordnung gegen das Justizministerium mit dem Antrag, dieses zu einer Angabe der Namen der Polizeibeamten

zu verpflichten. Die Polizei, so argumentierten sie, habe ihre Aufgaben im Rahmen der Gesetze zu erfüllen, was durch verschiedene Kontrollmechanismen zu überprüfen sei, durch die Justiz und durch das "Öffentliche Raisonement der Bürger". Beides müsse aber versagen, wenn es der Exekutive möglich wäre, die Identität ihrer Beamten zu verheimlichen. Was schließlich den Verweis auf die Akten als Beweismaterial betreffe, so sei dies mit dem strafprozessualen Grundsatz der Unmittelbarkeit und Persönlichkeit nicht vereinbar.

Die V. Kammer des Münchner Verwaltungsgerichtes wies diesen Antrag als unbegründet zurück. Das Ministerium verweigere mit gutem Grund die Nennung der Polizistennamen. Es wolle,

"was von der Intention her vom Gedanken der Fürsorgepflicht und vom Grundsatz der Amtsverschwiegenheit gedeckt ist, seinen Beamten größtmögliche Sicherheit geben. Den Antragstellern geht es darum, nicht mit einer Kriminalstrafe belegt zu werden. Das natürliche Interesse eines jeden, nicht unschuldig verurteilt zu werden, und vor Gericht seine Unschuld durch Aufklärung des wahren Sachverhalts beweisen zu können, kann sicherlich nicht hoch genug eingeschätzt werden. Das Interesse an der Wahrheitsfindung will der Gesetzgeber aber in Art. 70 Abs. 1 Bayerisches Beamtengesetz nur insoweit berücksichtigt finden wissen, als die Aussage nicht dem Wohl des Bundes, des Freistaates Bayern oder eines anderen deutschen Landes Nachteile bereitet oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährdet oder erheblich erschwert. Daß (hier) derartige Belange vorliegen, kann nicht ausgeschlossen werden." (3)

Bestätigt wurde dieser Beschluß dann durch Urteil desselben Gerichts, in dem es u.a. heißt:

"Erfolg kann die Bekämpfung von Schwerstkriminalität nur versprechen, wenn die beteiligten Beamten bereit sind, sich voll einzusetzen. Die Bereitschaft, sich voll einzusetzen, wird wiederum davon abhängen, ob sich der Beamte des größtmöglichen Schutzes seines Dienstherrn sicher sein kann. Polizeibeamte, die gezielt zur Bekämpfung politisch motivierter Gewaltverbrecher eingesetzt sind, erlangen schon dadurch einen wirksamen Schutz, daß ihr Name nicht bekanntgegeben wird...." (4)

Diese wie auch die vorausgegangenen Entscheidungen verweisen deutlich auf jene Entwicklung, von der eingangs die Rede war: die zunehmende Ausweitung der staatlichen Eingriffsermächtigungen gegen die Bürger unter Berufung auf diffuse Anforderungen eines "Sicherheitsbereichs" bei einer gleichzeitigen

Anonymisierung der Ausübung staatlicher Gewalt, die dadurch jeder öffentlichen Kontrolle entzogen wird. (5) Erinnerung man sich vor dem Hintergrund der hier vorliegenden Entscheidung an die Ausbildung, die Ausrüstung und die Einsätze solcher "Sonderkommandos", wie sie beispielsweise während der als Fahndung bezeichneten Hausdurchsuchungen etc. nach der Lorenz-Entführung praktiziert worden sind oder gegenüber AKW-Gegnern in Brokdorf demonstriert wurden - man denke nur an die erschreckenden Photos des "Stern": schwer bewaffnete, vermummte Zivilbeamte eines solchen "SEK", die Gangstern gleich gefesselte und auf den Boden gezwungene Demonstranten in Schach hielten (6) -, dann kann man sich ausmalen, wie dieses noch nicht rechtskräftige Urteil des Münchner Verwaltungsgerichts auf Polizisten wirken kann, sollte es Bestand haben: als Freifahrtschein für polizeiliche Willkür und als Legalisierung einer anonymen, einer "Geheimen Sicherheitspolizei" durch Richterrecht.

Die Entscheidung zeigt noch mehr: Sie verdeutlicht auch den fortschreitenden Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit von einer Institution des Rechtsschutzes der Bürger gegenüber Handlungen der Exekutive hin zu ihrer Recht-Fertigung im doppelten Sinn dieses Wortes. Die beschworene Gewaltenteilung entpuppt sich einmal mehr als eingespielte Arbeitsteilung bei der gegen- und wechselseitigen Verschaffung von Legitimität und Legalität.

Nachweise und Anmerkungen

- (1) "Stern", Nr. 28/1978; 6.7.1978, S.19
- (2) Bescheid des Bayerischen Ministeriums der Justiz vom 25.8.1976 (Az.: IIB - 94/74) sowie die ergänzende Stellungnahme des Ministeriums vom 20.12.1976
- (3) VG München, Beschluß vom 26.4.1977 (M 62 V 77), Bl.11
- (4) VG München, Urteil vom 14.6.1977 (M 233 V/76), Bl. 11
- (5) Zur Anonymität polizeilichen Handelns bei gleichzeitiger Erweiterung der Eingriffsermächtigungen gegen Bürger vgl. auch das Verbot, Polizeieinsätze zu photographieren (s. OLG Bremen - in: NJW 1977, 158 f.; hierzu: NJW 1977, 1072 sowie DuR 1977, 158 und "Die Polizei", Nr. 7/1978, S. 209 ff.) gegenüber der totalen Freigabe "präventiver Polizeiphotos" von Demonstrationsbeteiligten (BGH - in: NJW 1975, 2075 unter Aufhebung des Urteils des LG Tübingen - in: KJ 1974, 418 ff.)
- (6) S. die Photos im "Stern", Nr.10/1977; vom 24.2.1977, S. 22/23

X. ANFRAGEN, KOOPERATIONSMÖGLICHKEITEN, KONTAKTE

Kontakte:

Von der Arbeitsgruppe "Innere Sicherheit"
der Marburger "Christen für den Sozialis-
mus"

c/o Bettina Groh

Austraße 1

6482 Bad Orb

sind folgende Broschüren zu beziehen:

Johannes Schnepel, Der Staatsbürger als
Sicherheitsrisiko? - Zu Struktur, Funktions-
weisen und Entwicklung der "Inneren
Sicherheits-Politik" in der Bundesrepublik
Deutschland, Mai 1977, 34 S., 2 DM

Geheime Verfassungsschutzakten contra
Menschenwürde - Eine Dokumentation zum
Fall des Lehramts-kandidaten Hans Roth,
83 S., 3 DM

Anfragen:

Für Beiträge in den folgenden CILIP-Nr.
sucht die Redaktion dringend Material
zu den Themen:

-Praxis polizeilichen Schußwaffenein-
satzes (Fälle, Gerichtsurteile)

-Deutsche Polizeihilfe für die Dritte
Welt

-Erfahrungen mit Fahndungskontroll-
stellen auf Grundlage des § 111 StPO

ANHANG: GESETZESDOKUMENTATION

Italienisches Antiterror-Gesetz vom 21. März 1978:

"Strafrechtliche und strafverfahrensrechtliche Normen zur Verhinderung und Bekämpfung von schweren Straftaten"

(Veröffentlicht in: Gazzetta ufficiale. Le leggi statali e regionali vom 14. März bis 3. April 1978, Seite 330 ff.)

Artikel 1

Einfügung nach Art. 419 StGB:

Wer Taten begeht, die auf die Zerstörung oder Beschädigung von Anlagen abzielen, die der Allgemeinheit oder der Forschung dienen, wird mit Gefängnis von 1 bis zu 4 Jahren bestraft, es sei denn, die Tat ist nach anderen Vorschriften höher bestraft.

Wenn durch die Tat eine Zerstörung der Anlage oder eine Unterbrechung ihrer Funktion erfolgt, erhöht sich die Strafe von 3 bis zu 8 Jahren Gefängnis.

Artikel 2

Art. 630 StGB wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

Wer in der Absicht, für sich oder andere einen rechtswidrigen Vorteil als Preis einer Freilassung zu erreichen oder zum Zwecke des Terrorismus oder des Umsturzes der demokratischen Ordnung einen Menschen entführt, wird mit Gefängnis bis zu 30 Jahren bestraft.

Wenn die Entführung den Tod der entführten Person zur Folge hat, ist die Strafe lebenslangliches Zuchthaus.

Wird die entführte Person befreit, ohne daß ein Erlös für die Freilassung erzielt wurde, vermindert sich die im ersten Absatz vorgesehene Strafe. Wer sich von den an der Straftat Beteiligten trennt und sich so - wenn auch vergeblich - bemüht, daß die betroffene Person die Freiheit wiedererlangt, wird nach dem in Art. 605 StGB vorgesehenen Strafmaß bestraft.

Im Fall der Freiheitsberaubung zum Zweck des Terrorismus oder des Umsturzes der demokratischen Ordnung wird mit Gefängnis von 2 bis 8 Jahren bestraft, wer sich bemüht, daß die betroffene Person die Freiheit wiedererlangt.

In den Fällen, die im 2. Teil des 3. Absatzes und im 4. Absatz vorgesehen sind, werden die entsprechenden Zuchthausstrafen von 6 bis 12 Jahren und von 8 bis 15 Jahren verhängt, falls die der Freiheit beraubte Person nach ihrer Befreiung an den Folgen der Freiheitsberaubung stirbt.

Artikel 3

Einfügung nach Art. 648 StGB:

Wer Handlungen begeht, die darauf ausgerichtet sind, Geld oder andere Werte, die aus Delikten des schweren Raubes, der schweren Lösegelderpressung oder der Entführung von Personen zum Zwecke der Lösegelderpressung herkommen, durch anderes Geld oder andere Werte zu ersetzen, mit dem Ziel, sich oder anderen einen Vorteil zu verschaffen oder die Urheber der oben genannten Delikte bei der Nutzung der aus den Verbrechen zu unterstützen, wird - abgesehen von den Fällen der Beteiligung an Verbrechen - mit Gefängnis zwischen 4 und 10 Jahren und mit einer Geldstrafe von 1 bis 20 Millionen Lire bestraft. Der letzte Absatz des vorigen Artikels findet Anwendung.

Artikel 4

Einfügung nach Art. 165:

Der Ermittlungsrichter, der Amtsrichter und die Staatsanwaltschaft können anlässlich laufender Untersuchungsverfahren von der kompetenten richterlichen Behörde in Abweichung des in Art. 307 festgelegten Verbotes, Kopien und schriftliche Informationen von den Akten erhalten, die sich auf andere Strafverfahren beziehen. Der Innenminister kann direkt oder über besonders dafür vorgesehene Beamte der Justizpolizei von der zuständigen Gerichtsbehörde Kopien von Protokollen oder schriftliche Informationen über deren Inhalt anfordern, wenn diese für unentbehrlich für die Ver-

hinderung und Ermittlung der genannten Delikte (es folgt die Aufzählung von Straftaten wie Gemetzel, Bürgerkrieg, Attentate etc.) erachtet werden. Das Gericht kann die Abschriften oder Informationen darüber in gleicher Weise verlangen. Das Gericht kann die Kopien und Informationen i.S.d. vorherigen Absatzes auch aus eigener Initiative weitergeben. Im Falle von Anfragen ist eine Frist von 5 Tagen zur Beantwortung vorgesehen. Die Abschriften und Informationen, die gem. der vorangehenden Absätze erlangt wurden, sind Amtsgeheimnisse. Wenn der Richter der Ansicht ist, nicht vom Verbot des Art. 307 abweichen zu können, hat er dies durch einen zu begründenden ablehnenden Beschluß bekannt zu machen.

Artikel 5

Einfügung nach Art. 255 StPO:

Die Beamten der Justizpolizei können in Fällen absoluter Dringlichkeit und nur zum Zweck der Ermittlungen, die sich auf strafbare Handlungen gem. Art. 165 beziehen, ohne Anwesenheit des Verteidigers und von auf frischer Tat Ertappten, von Verdächtigen und von Festgenommenen i.S. von Art. 238 Schnellinformationen besorgen. Die erlangten Informationen werden nicht protokolliert und haben keine prozessuale Bedeutung. Sie können weder Gegenstand von Berichten noch von Zeugenaussagen sein, mit der Folge der Nichtigkeit. Die Beamten der Justizpolizei müssen dem Staatsanwalt oder dem Amtsrichter und dem Verteidiger unmittelbar von den erworbenen Schnellinformationen Kenntnis geben.

Artikel 6

Der 2. Absatz von Art. 226-ter StPO wird durch folgenden Absatz ersetzt. (Diese Norm bezieht sich auf die Zulässigkeit des Abhörens von Telefonen.):

Der Beschluß muß die Modalitäten und die Dauer der angeordneten Maßnahmen enthalten. Die Dauer der Maßnahmen kann einen Zeitraum von 15 Tagen nicht überschreiten. Die Dauer der Maßnahmen kann jedoch um darauffolgende Perioden von jeweils 15 Tagen verlängert werden, wenn die im ersten Teil des vorliegenden Artikels festgelegten Bedingungen andauern. Die Verlängerungsanordnung muß eine spezielle Begründung enthalten.

Artikel 7

Einfügung nach dem letzten Absatz des Art. 226-ter StPO:

Die Genehmigung (zum Abhören) kann auch mündlich erfolgen unter Angabe der Modalitäten und Dauer der Maßnahmen; in diesem Fall hat eine schriftliche Bestätigung so bald als möglich zu erfolgen in den Formen, die in den vorangehenden Absätzen vorgesehen sind, unter Angabe von Datum und Uhrzeit der mündlichen Anordnung.

Artikel 8

Art. 226-quater StPO wird durch folgende Bestimmung ersetzt (Ausführung von Operationen der Verhinderung, Unterbrechung und Abhörung von Unterhaltungen und Mitteilungen):

Die Operationen des Art. 226 -bis werden ausgeführt durch Einrichtungen der Staatsanwaltschaft bzw., solange dort nicht die nötigen Apparate zur Verfügung stehen, durch die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes. Wenn es aus Gründen der Dringlichkeit nicht möglich ist, die oben genannten Einrichtungen zu benutzen, kann der Staatsanwalt oder der Ermittlungsrichter die Zustimmung zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen durch Einrichtungen der Justizpolizei erteilen. Die Maßnahmen müssen schriftlich begründet werden, wobei das dafür vorgesehene Schriftstück die genauen Angaben über die Autorisierung, die Beschreibung der Modalität der Registrierung, Tag und Zeitpunkt sowie die Namen der Personen, die an den Maßnahmen teilgenommen haben, enthalten muß. Die Abhörergebnisse sind in eigens dafür vorgesehene, versiegelte Verwahrung und im Bedarfsfall in einem Behälter, der die Verwahrungsnummer des überwachten Anschlus-

ses enthält, aufzubewahren. Die Protokolle und Tonbandaufzeichnungen müssen unverzüglich dem Staatsanwalt oder dem Ermittlungsrichter übergeben werden, der die Maßnahmen autorisiert hat. Die in den Aufzeichnungen und Protokollen enthaltenen Informationen können als Beweis in anderen Verfahren als denen, für die sie gesammelt wurden, verwendet werden, wenn sie sich auf ein Vergehen mit obligatorischer Festnahme beziehen, auch wenn dies nur für einen Teil der Beschuldigten zutrifft. Die Protokolle der Maßnahmen, die in den vorhergehenden Absätzen vorgesehen sind, sind in der Kanzlei oder im Sekretariat zu deponieren; zu ihnen haben nur die Verteidiger der Angeklagten nach Art. 304 Abs. 4 Zugang. Wenn der in Art. 304 Abs. 4 vorgesehene Zeitpunkt verstrichen ist, sind die Eintragungen der Gespräche, Mitteilungen oder Bilder aufzuheben und ebenso die Protokolle oder Teile von ihnen, sowie das Original oder die Kopien, die für jeden anderen Prozeß ohne Wert sind, zu vernichten. Der Richter verfügt in der in Art. 314 vorgesehenen Form, Art und Weise und Garantie über die Übertragung der abgehörten Gespräche in Protokolle. Die Verteidiger können sich eine Kopie in Form einer Tonband- oder Schallplattenaufzeichnung verschaffen.

Artikel 9

Einfügung nach Art. 226 Abs. 5 StPO

Präventive Brief- oder Telefonüberwachung über die in den vorangehenden Artikeln vorgesehenen Fälle hinaus kann der örtlich zuständige Staatsanwalt auf Antrag des Innenministers oder in Vertretung durch den zuständigen Präfekten, auf Antrag des Polizeipräsidenten, des Kommandanten der Carabinieri, des Kommandanten der Gruppe der Finanzpolizei oder anderer hoher Funktionäre oder auf Antrag des offiziellen Kommandanten der Dienste oder Operationsabteilungen, das Abhören von Telefongesprächen oder Mitteilungen anordnen, wenn dies für Ermittlungen über Verbrechen gem. Art. 165 Abs. 3 notwendig ist.

Die Abhörmaßnahmen werden unter Beachtung der in Art. 226 Abs. 3 und Abs. 4 vorgesehenen Modalitäten durchgeführt. Die durch die Abhörmaßnahmen erlangten Aufzeichnungen können nur zu Ermittlungszwecken benutzt werden und sind zu Prozeßzwecken nicht verwertbar. Die Aufzeichnungen müssen dem anordnenden Staatsanwalt übergeben werden.

Artikel 10

Art. 2 des Gesetzes vom 14. Okt. 1974 Nr. 497 wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

An Stelle des in Art. 502 StPO vorgesehenen Verfahrens verfährt der Staatsanwalt in jedem Fall im Schnellverfahren, vorausgesetzt, es sind keine besonderen Ermittlungen notwendig, wie sie in Art. 628, 629 und 630 StGB für strafbare Handlungen des Waffen- und Explosivmittelbesitzes und für eventuell mit den obengenannten Straftaten konkurrierende Straftaten vorgesehen sind.

Artikel 11

Die Offiziere und Beamten der Polizei sind befugt, jeden, der sich auf Anfrage weigert, Angaben zur Person zu machen, auf die Polizeiwache mitzunehmen und ihn dort für die Zeit festzuhalten, die notwendig ist, ihn zu identifizieren, jedoch nicht über 24 Stunden hinaus. Diese Befugnis ist auch dann gegeben, wenn genügend Indizien vorhanden sind, die auf die Unrichtigkeit der Erklärungen der befragten Personen über ihre Identität oder die Echtheit der vorgelegten Papiere schließen lassen. Von der Mitnahme ist unverzüglich der Staatsanwalt zu benachrichtigen, der im Fall des Nichtvorliegens der im vorherigen Absatz genannten Bedingungen die Freilassung anordnet.

Artikel 12

Jeder, der Nutzräume veräußert, vermietet oder in sonstiger Weise zum Gebrauch überläßt, ist verpflichtet, die örtlichen Polizeibehörden innerhalb von 48 Stunden nach Überlassung zu informieren unter Angabe

der Übergabe der Gebäude, des genauen Standortes und der genauen Personallisten des Erwerbers, des Mieters oder der Person, die nun über die Sache verfügt, sowie der genauen Daten des Identitätsausweises oder der Erkennungspapiere, die von dem Betroffenen erfragt werden müssen. Zuwiderhandlungen werden mit Arrest von 6 Monaten bis zu einem Jahr und mit einer Geldbuße von 1 bis zu 5 Millionen Lire bestraft.

Personen i.S.d. ersten Absatzes haben innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten des vorliegenden Dekrets den örtlichen Polizeibehörden von allen, auch mündlichen, Verträgen Mitteilung zu machen, die nach dem 30.6.1977 geschlossen worden sind. Zuwiderhandlungen werden mit einer Geldbuße von 500 000 bis zu 3 Millionen Lire bestraft. Mitteilungen gem. der vorangehenden Absätze können durch Einschreiben mit Empfangsbestätigung durchgeführt werden. Maßgebendes Datum ist das Datum des Posteinganges.

Griechisches Antiterror-Gesetz

Gesetz Nr. 774 vom 4.5.1978 über Unterdrückung des Terrorismus und Schutz der demokratischen Verfassung (veröffentlicht in der "Regierungszeitung"; P.E.K., A.Heft vom 4.5.1978)

1. Artikel

Bildung einer terroristischen Vereinigung

1. Wer eine terroristische Vereinigung bildet oder an einer solchen Vereinigung teilnimmt in der Absicht
 - a) eine Tötung
 - b) durch Gebrauch von Waffen oder Sprengstoff eine gefährliche oder schwere Körperverletzung
 - c) eine Entführung oder eine Freiheitsberaubung oder eine Aneignung eines Verkehrsmittels, in dem Personen befindlich sind, in der Absicht, die Behörde zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung zu nötigen
 - d) einen Verstoß gegen das Gesetz "über die Verhütung und Unterdrückung von Straftaten gegen die Luftfahrtsicherheit" und
 - e) eine Straftat, die mit Hilfe von Bomben, Handgranaten, Raketen oder Feuerwaffen oder auch vermittels Brief- oder Paketbomben begangen wird, soweit hierdurch Personen in Gefahr gebracht werden,
 zu begehen, wird bestraft:
 - aa) mit Zuchthaus im Falle der Bildung oder Teilnahme an terroristischen Vereinigungen,
 - bb) mit lebenslänglichem Zuchthaus bei Begehung einer der unter den Absätzen b) bis e) aufgeführten Straftaten,
 - cc) mit der Todesstrafe, wenn die Straftat den Tod eines Menschen zur Folge hat.
2. Wer die Bildung einer terroristischen Vereinigung vorbereitet und für diesen Zweck einen Vorrat an Waffen und Sprengstoffen oder explosive Geräte anlegt, wird mit Zuchthaus bis zu 10 Jahren bestraft.
3. Eine terroristische Vereinigung ist im Sinne dieses Gesetzes gegeben, wenn mindestens zwei Personen zusammenwirken.

2. Artikel

Werden die im ersten Absatz des vorherigen Artikels genannten Straftaten auch nur von einer Person begangen in der Absicht, die Behörde zu terrorisieren oder zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung zu nötigen, so wird diese gemäß den vorliegenden Gesetzesvorschriften bestraft.

3. Artikel

Verheimlichung und Begünstigung

1. Wer von der Bildung einer terroristischen Vereinigung oder von einer geplanten Begehung der in den Artikeln 1 und 2 aufgeführten Straftaten glaubhafte Kenntnis erhält und es unterläßt, der Behörde ungesäumte Anzeige zu machen, wird mit Zuchthaus bis zu 10 Jahren bestraft.
2. Der 2. Absatz des Art. 232 StGB findet auf die Straftaten des vorliegenden Gesetzes Anwendung (Art. 232 StGB: Die Unterlassung bleibt straflos, wenn die Anzeige die Angehörigen des Unterlassenden betreffen würde.)
3. Von der Anzeigepflicht an die Behörden bezüglich der Straftaten des vorliegenden Gesetzes werden diejenigen befreit, die kraft besonderer Vorschriften ein Verschwiegenheitsrecht haben.
4. Wer einen, der eine der in den Art. 1 und 2 des vorliegenden Gesetzes beschriebenen Straftaten begangen hat, begünstigt, wird mit Zuchthaus bis zu 10 Jahren bestraft.
Der 2. Abs. des Art. 231 StGB findet auf Straftaten dieses Gesetzes Anwen-

dung (Art. 231 StGB: Die Strafvereitelung bleibt straflos, wenn sie zugunsten eines Angehörigen begangen wird.)

4. Artikel

Aufforderung und Verherrlichung von terroristischen Straftaten
Wer öffentlich auf irgendeine Weise zur Begehung einer der im 1. und 2. Artikel dieses Gesetzes aufgeführten Straftaten auffordert oder veranlaßt oder eine schon begangene Straftat verherrlicht und dadurch die öffentliche Ordnung gefährdet, wird mit Gefängnis nicht unter 2 Jahren bestraft.

5. Artikel

Befreiung von jeder Strafe und Geldbelohnung

1. Jemand, der zur Entdeckung oder Zerschlagung einer terroristischen Vereinigung oder zur Vereitelung von geplanten Straftaten des Art. 1 Abs. 1 beigetragen hat, wird von jeder Strafe, die für diese Straftaten vorgesehen ist, befreit.
2. Jeder, der kein Täter oder Anstifter oder Gehilfe zu einer der in den Art. 1, 2, 3 genannten Straftaten ist und mit Erfolg zur Verhaftung eines Gesuchten, ob Täter oder nicht, beiträgt, erhält Anspruch auf eine Belohnung bis zu 500.000 Drachmen.
3. Der Staatspräsident wird auf Antrag des Justizministers in einer Verordnung die Einzelheiten für die Durchführung der Belohnung umfassend regeln.

6. Artikel

1. Wer mit einem anderen verabredet oder versucht, die demokratische Verfassung des Landes oder ihre wesentlichen Institutionen durch gewaltsame rechtswidrige Handlungen aufzuheben oder zu ändern, wird mit lebenslangem Zuchthaus oder mit Zuchthaus nicht unter 10 Jahren bestraft.
2. Vorbereitungshandlungen zur Ausführung der im vorigen Absatz aufgeführten Straftaten werden mit Gefängnis nicht unter 6 Monaten bestraft.

7. Artikel

Prozessrechtliche Vorschriften

1. Für die Vernehmung und Aburteilung von Personen, die verdächtig sind, eine der in Art. 1, 2, 3 aufgeführten Straftaten begangen zu haben, wird das in Art. 20 des Gesetzes 663/1977 vorgesehene Verfahren angewendet.
2. Die Vernehmung von im vorigen Artikel genannten Personen wird innerhalb eines Monats vom Zugang der Gerichtsakten bei dem Untersuchungsrichter beendet. Allerdings kann diese Frist durch gemeinsamen Beschluß des Präsidenten und des Staatsanwaltes des Berufungsgerichtes um einen weiteren Monat verlängert werden.
3. Die Aburteilung soll innerhalb 15 Tagen nach dem Zugang der vollständigen Gerichtsakten bei dem Untersuchungsrichter stattfinden.

Die geltenden Ladungsfristen zur Hauptverhandlung werden auf die Hälfte gekürzt.

**THE PREVENTION OF TERRORISM
(TEMPORARY PROVISIONS) ACT 1976**
(1976 c. 8)

aus: Halsbury's Statutes of England
Vol. 46, London 1977 p. 266-282

PRELIMINARY NOTE

This Act, which came into force on receiving the Royal Assent on 25th March 1976, repeals and re-enacts with some amendments the Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974, Vol. 44, p. 164, which was due to expire with 28th March 1976. The provisions of the Act will, with minor exceptions, expire with 24th March 1978 unless they are continued in force by order for a further period not exceeding twelve months or are terminated at any time by order (see s. 17, *post*, and the order noted thereto).

Part I (ss. 1, 2 and Sch. 1) of the Act re-enacts the provisions of Part I of the Act of 1974 relating to the punishment of persons who belong to or support proscribed organisations concerned in terrorism occurring in the United Kingdom and connected with Northern Irish affairs and of persons who display support in public for such organisations. As under that Act, the only proscribed organisation is the Irish Republican Army but there is power by order to proscribe other organisations.

Part II (ss. 3-9 and Sch. 2) of the Act replaces the provisions as to exclusion orders in Part II of the Act of 1974 and enables the Secretary of State to exclude from Great Britain, Northern Ireland or the United Kingdom persons concerned in terrorism designed to influence public opinion or Government policy with respect to affairs in Northern Ireland. The main change is that the power to exclude a person from Northern Ireland alone did not appear in the Act of 1974.

Part III (ss. 10-19 and Sch. 3) repeats the provisions in Part III of the Act of 1974 relating to the powers of arrest and detention and to the control of entry into and procedure for removal from Great Britain or Northern Ireland, but it also includes new provisions making it an offence to solicit or to provide money or other property for acts of terrorism connected with Northern Irish affairs (s. 10, *post*) and to fail to disclose to the police information which may be of material assistance in preventing a terrorist act connected with Northern Irish

affairs or in apprehending, prosecuting or convicting a terrorist offender (s. 11, *post*).

PART I

PROSCRIBED ORGANISATIONS

1. Proscribed organisations

(1) Subject to subsection (6) below, if any person—

- (a) belongs or professes to belong to a proscribed organisation;
- (b) solicits or invites financial or other support for a proscribed organisation, or knowingly makes or receives any contribution in money or otherwise to the resources of a proscribed organisation; or
- (c) arranges or assists in the arrangement or management of, or addresses, any meeting of three or more persons (whether or not it is a meeting to which the public are admitted) knowing that the meeting is to support or to further the activities of, a proscribed organisation, or is to be addressed by a person belonging or professing to belong to a proscribed organisation,

he shall be liable—

- (i) on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding £400, or both, or
- (ii) on conviction on indictment to imprisonment for a term not exceeding five years or to a fine, or both.

(2) Any organisation for the time being specified in Schedule 1 to this Act is a proscribed organisation for the purposes of this Act; and any organisation which passes under a name mentioned in that Schedule shall be treated as proscribed, whatever relationship (if any) it has to any other organisation of the same name.

(3) The Secretary of State may by order add to Schedule 1 to this Act any organisation that appears to him to be concerned in terrorism occurring in the United Kingdom and connected with Northern Irish affairs, or in promoting or encouraging it.

(4) The Secretary of State may also by order remove an organisation from Schedule 1 to this Act.

(5) In this section "organisation" includes an association or combination of persons.

(6) A person belonging to a proscribed organisation shall not be guilty of an offence under this section by reason of belonging to the organisation if he shows that he became a member when it was not a proscribed organisation and that he has not since he became a member taken part in any of its activities at any time while it was a proscribed organisation.

In this subsection the reference to a person becoming a member of an organisation shall be taken to be a reference to the only or last occasion on which he became a member.

(7) The court by or before which a person is convicted of an offence under this section may order the forfeiture of any money or other property which, at the time of the offence, he had in his possession or under his control for the use or benefit of the proscribed organisation.

2. Display of support in public for a proscribed organisation

(1) Any person who in a public place—

- (a) wears any item of dress, or
- (b) wears, carries or displays any article,

in such a way or in such circumstances as to arouse reasonable apprehension that he is a member or supporter of a proscribed organisation, shall be liable on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding £400, or both.

(2) A constable may arrest without warrant a person whom he reasonably suspects to be a person guilty of an offence under this section.

(3) In this section "public place" includes any highway and any other premises or place to which at the material time the public have, or are permitted to have, access whether on payment or otherwise.

PART II

EXCLUSION ORDERS

3. Exclusion orders: general

(1) The Secretary of State may exercise the powers conferred on him by this Part of this Act in such way as appears to him expedient to prevent acts of terrorism (whether in the United Kingdom or elsewhere) designed to influence public opinion or Government policy with respect to affairs in Northern Ireland.

(2) An order under section 4, 5 or 6 of this Act is referred to in this Act as an "exclusion order".

An exclusion order may be revoked at any time by a further order made by the Secretary of State.

4. Orders excluding persons from Great Britain

(1) If the Secretary of State is satisfied that any person—

- (a) is or has been concerned (whether in Great Britain or elsewhere) in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism, or
- (b) is attempting or may attempt to enter Great Britain with a view to being concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism,

the Secretary of State may make an order against that person prohibiting him from being in, or entering, Great Britain.

(2) In deciding whether to make an order under this section against a person who is ordinarily resident in Great Britain, the Secretary of State shall have regard to the question whether that person's connection with any territory outside Great Britain is such as to make it appropriate that such an order should be made.

(3) An order shall not be made under this section against a person who is a citizen of the United Kingdom and Colonies and who—

- (a) is at the time ordinarily resident in Great Britain, and has then been ordinarily resident in Great Britain throughout the last 20 years, or
- (b) was born in Great Britain and has, throughout his life, been ordinarily resident in Great Britain, or
- (c) is at the time subject to an order under section 5 of this Act.

Paragraph (a) shall be construed in accordance with Schedule 2 to this Act.

5. Orders excluding persons from Northern Ireland

(1) If the Secretary of State is satisfied that any person—

- (a) is or has been concerned (whether in Northern Ireland or elsewhere) in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism, or
- (b) is attempting or may attempt to enter Northern Ireland with a view to being concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism,

the Secretary of State may make an order against that person prohibiting him from being in, or entering, Northern Ireland.

(2) In deciding whether to make an order under this section against a person who is ordinarily resident in Northern Ireland, the Secretary of State shall have regard to the question whether that person's connection with any territory outside Northern Ireland is such as to make it appropriate that such an order should be made.

(3) An order shall not be made under this section against a person who is a citizen of the United Kingdom and Colonies and who—

- (a) is at the time ordinarily resident in Northern Ireland, and has then been ordinarily resident in Northern Ireland throughout the last 20 years, or
- (b) was born in Northern Ireland and has, throughout his life, been ordinarily resident in Northern Ireland, or
- (c) is at the time subject to an order under section 4 of this Act.

Paragraph (a) shall be construed in accordance with Schedule 2 to this Act.

6. Orders excluding persons from the United Kingdom

(1) If the Secretary of State is satisfied that any person—

- (a) is or has been concerned (whether in the United Kingdom or elsewhere) in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism, or
- (b) is attempting or may attempt to enter Great Britain or Northern Ireland with a view to being concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism,

the Secretary of State may make an order against that person prohibiting him from being in, or entering, the United Kingdom.

(2) In deciding whether to make an order under this section against a person who is ordinarily resident in the United Kingdom, the Secretary of State shall have regard to the question whether that person's connection with any territory outside the United Kingdom is such as to make it appropriate that such an order should be made.

(3) An order shall not be made under this section against a person who is a citizen of the United Kingdom and Colonies.

7. Right to make representations etc. to Secretary of State

(1) As soon as may be after the making of an exclusion order, notice of the making of the order shall be served on the person against whom it is made, and the notice shall—

- (a) set out the rights afforded to him by this section, and
- (b) specify the manner in which those rights are to be exercised.

(2) Subsection (1) above shall not impose an obligation to take any steps to serve a notice on a person at a time when he is outside the United Kingdom.

(3) If a person served with notice of the making of an exclusion order objects to the order, he may within 96 hours of service of the notice—

- (a) make representations in writing to the Secretary of State setting out the grounds of his objection, and
- (b) include in those representations a request for a personal interview with the person or persons nominated by the Secretary of State under subsection (4) below.
- (4) Where representations are duly made under this section, the Secretary of State shall, unless he considers the grounds to be frivolous, refer the matter for the advice of one or more persons nominated by him.
- (5) Where a matter is referred for the advice of one or more persons nominated by the Secretary of State and the person against whom the order was made—
- (a) included in his representations a request under subsection (3) (b) above, and
- (b) has not been removed, with his consent, from Great Britain, Northern Ireland or the United Kingdom, as the case may be, under section 8 of this Act,
- that person shall be granted a personal interview with the person or persons so nominated.

(6) After receiving the representations and the report of the person or persons nominated by him under subsection (4) above, the Secretary of State shall, as soon as may be, reconsider the case.

(7) Where representations are duly made under this section the Secretary of State shall, if it is reasonably practicable, notify the person against whom the order was made of any decision he takes as to whether or not to revoke the order.

8. Powers of removal

Where a person is subject to an exclusion order and notice of the order has been served on him, the Secretary of State may have him removed from Great Britain, Northern Ireland or the United Kingdom, as the case may be, if—

- (a) he consents, or
- (b) no representations have been duly made by him under section 7 of this Act, or
- (c) where such representations have been duly made by him, he has been notified of the Secretary of State's decision not to revoke the order.

9. Offences under Part II

(1) If any person who is subject to an exclusion order fails to comply with the order at a time after he has been, or has become liable to be, removed under section 8 of this Act from Great Britain, Northern Ireland or the United Kingdom, as the case may be, he shall be guilty of an offence.

(a) If any person—

- (i) is knowingly concerned in arrangements for securing or facilitating the entry into Great Britain, Northern Ireland or the United Kingdom of, or
- (ii) in Great Britain, Northern Ireland or the United Kingdom knowingly harbours,

a person whom he knows, or has reasonable cause to believe, to be a person who is subject to an exclusion order and who has been, or has become liable to be, removed from there under section 8 of this Act, he shall be guilty of an offence.

(3) A person guilty of an offence under subsection (1) or subsection (2) above shall be liable—

- (a) on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months, or to a fine not exceeding £400, or both, or
- (b) on conviction on indictment to imprisonment for a term not exceeding five years, or to a fine, or both.

PART III

GENERAL AND MISCELLANEOUS

10. Contributions towards acts of terrorism

(1) If any person—

- (a) solicits or invites any other person to give or lend, whether for consideration or not, any money or other property, or
- (b) receives or accepts from any other person, whether for consideration or not, any money or other property,

intending that the money or other property shall be applied or used for or in connection with the commission, preparation or instigation of acts of terrorism to which this section applies, he shall be guilty of an offence.

(2) If any person gives, lends or otherwise makes available to any other person, whether for consideration or not, any money or other property, knowing or suspecting that the money or other property will or may be applied or used for or in connection with the commission, preparation or instigation of acts of terrorism to which this section applies, he shall be guilty of an offence.

(3) A person guilty of an offence under subsection (1) or subsection (2) above shall be liable—

- (a) on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months, or to a fine not exceeding £400, or both, or
- (b) on conviction on indictment to imprisonment for a term not exceeding five years or to a fine, or both.

(4) A court by or before which a person is convicted of an offence under subsection (1) above may order the forfeiture of any money or other property—

- (a) which, at the time of the offence, he had in his possession or under his control, and
- (b) which, at that time, he intended should be applied or used for or in connection with the commission, preparation or instigation of acts of terrorism to which this section applies.

(5) This section and section 11 of this Act apply to acts of terrorism occurring in the United Kingdom and connected with Northern Irish affairs.

11. Information about acts of terrorism

(1) If a person who has information which he knows or believes might be of material assistance—

- (a) in preventing an act of terrorism to which this section applies, or
- (b) in securing the apprehension, prosecution or conviction of any person for an offence involving the commission, preparation or instigation of an act of terrorism to which this section applies,

fails without reasonable excuse to disclose that information as soon as reasonably practicable—

- (i) in England and Wales, to a constable, or
- (ii) (applies to Scotland), or
- (iii) in Northern Ireland, to a constable or a member of Her Majesty's forces,

he shall be guilty of an offence.

(2) A person guilty of an offence under subsection (1) above shall be liable—

- (a) on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months, or to a fine not exceeding £400, or both, or
- (b) on conviction on indictment to imprisonment for a term not exceeding five years, or to a fine, or both.

(3) Proceedings for an offence under this section may be taken, and the offence may for the purpose of those proceedings be treated as having been committed, in any place where the offender is or has at any time been since he first knew or believed that the information might be of material assistance as mentioned in subsection (1) above.

12. Powers of arrest and detention

(1) A constable may arrest without warrant a person whom he reasonably suspects to be—

- (a) a person guilty of an offence under section 1, 9, 10 or 11 of this Act;
- (b) a person who is or has been concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism;
- (c) a person subject to an exclusion order.

(2) A person arrested under this section shall not be detained in right of the arrest for more than 48 hours after his arrest; but the Secretary of State may, in any particular case, extend the period of 48 hours by a further period not exceeding 5 days.

(3) The following provisions (requirement to bring arrested person before a court after his arrest) shall not apply to a person detained in right of the arrest. The said provisions are—

- Section 38 of the Magistrates' Court Act 1952,
Section 29 of the Children and Young Persons Act 1969,

Section 132 of the Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964, and
Section 50 (3) of the Children and Young Persons Act (Northern Ireland) 1968.

(4) (Applies to Scotland.)

(5) The provisions of this section are without prejudice to any power of arrest conferred by law apart from this section.

13. Control of entry and procedure for removal

(1) The Secretary of State may by order provide for—

- (a) the examination of persons arriving in, or leaving, Great Britain or Northern Ireland, with a view to determining—

- (i) whether any such person appears to be a person who is or has been concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism, or
- (ii) whether any such person is subject to an exclusion order, or
- (iii) whether there are grounds for suspecting that any such person has committed an offence under section 9 or 11 of this Act,

- (b) the arrest and detention of persons subject to exclusion orders, pending their removal pursuant to section 8 of this Act, and
- (c) arrangements for the removal of persons pursuant to section 8 of this Act.

(2) An order under this section may confer powers on examining officers (appointed in accordance with paragraph 1 (2) of Schedule 3 to this Act), including—

- (a) the power of arresting and detaining any person pending—
- (i) his examination,
- (ii) the taking of a decision by the Secretary of State as to whether or not to make an exclusion order against him, or
- (iii) his removal pursuant to section 8 of this Act,
- (b) the power of searching persons, of boarding ships or aircraft, of searching in ships or aircraft, or elsewhere and of detaining articles—
- (i) for use in connection with the taking of a decision by the Secretary of State as to whether or not to make an exclusion order, or
- (ii) for use as evidence in criminal proceedings.

14. Supplemental provisions

(1) In this Act, unless the context otherwise requires—

- "aircraft" includes hovercraft,
"captain" means master (of a ship) or commander (of an aircraft),
"exclusion order" has the meaning given by section 3 (2) of this Act,
"port" includes airport and hoverport,
"ship" includes every description of vessel used in navigation,
"terrorism" means the use of violence for political ends, and includes any use of violence for the purpose of putting the public or any section of the public in fear.

(2) The powers conferred by Part II and section 13 of this Act shall be exercisable notwithstanding the rights conferred by section 1 of the Immigration Act 1971 (general principles regulating entry into and staying in the United Kingdom).

(3) An reference in a provision of this Act to a person's having been concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism shall be taken to be a reference to his having been so concerned at any time, whether before or after the coming into force of that provision.

(4) When any question arises under this Act whether or not a person is exempted from the provisions of section 4, 5 or 6 of this Act, it shall lie on the person asserting it to prove that he is.

(5) The provisions of Schedule 3 to this Act shall have effect for supplementing sections 1 to 13 of this Act.

(6) Any power to make an order conferred by section 1, 13 or 17 of this Act shall be exercisable by statutory instrument and shall include power to vary or revoke any order so made.

(7) An order made under section 13 of this Act varying or revoking a previous order so made may contain such transitional provisions and savings as appear to the Secretary of State to be necessary or expedient.

(8) An order made under section 13 of this Act shall be subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament.

(9) No order under section 1 or 17 of this Act shall be made unless—

(a) a draft of the order has been approved by resolution of each House of Parliament, or

(b) it is declared in the order that it appears to the Secretary of State that by reason of urgency it is necessary to make the order without a draft having been so approved.

(10) Every order under section 1 or 17 of this Act (except such an order of which a draft has been so approved)—

(a) shall be laid before Parliament, and

(b) shall cease to have effect at the expiration of a period of 40 days beginning with the date on which it was made unless, before the expiration of that period, the order has been approved by resolution of each House of Parliament, but without prejudice to anything previously done or to the making of a new order.

In reckoning for the purposes of this subsection any period of 40 days, no account shall be taken of any period during which Parliament is dissolved or prorogued or during which both Houses are adjourned for more than 4 days.

15. Financial provisions

Any expenses incurred by the Secretary of State under, or by virtue of, this Act shall be paid out of money provided by Parliament.

16. Power to extend to Channel Islands and Isle of Man

(1) Her Majesty may by Order in Council direct that any of the provisions of this Act shall extend, with such exceptions, adaptations and modifications, if any, as may be specified in the Order, to any of the Channel Islands and the Isle of Man.

(2) An Order in Council under this section may be varied or revoked by a further Order in Council.

17. Duration, expiry and revival of Act

(1) The provisions of—

sections 1 to 13 of this Act,
section 14 of this Act except in so far as it relates to orders under subsection

(2) (a) or (b) below,

subsection (2) (c) below, and

Schedules 1 to 3 to this Act

shall remain in force until the expiry of the period of twelve months beginning

with the passing of this Act and shall then expire unless continued in force by an order under subsection (2) (a) below.

(2) The Secretary of State may by order provide—

(a) that all or any of the said provisions which are for the time being in force (including any in force by virtue of an order under this paragraph or paragraph (c) below) shall continue in force for a period not exceeding twelve months from the coming into operation of the order;

(b) that all or any of the said provisions which are for the time being in force shall cease to be in force; or

(c) that all or any of the said provisions which are not for the time being in force shall come into force again and remain in force for a period not exceeding twelve months from the coming into operation of the order.

(3) On the expiration of any provision of this Act, section 38 (2) of the Interpretation Act 1989 (effect of repeals) shall apply as if that provision of this Act was then repealed by another Act.

18. Repeal of Act of 1974

(1) The Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974 (in this section referred to as "the Act of 1974") is hereby repealed.

(2) In so far as any order made, direction given or other thing done under any of the provisions of the Act of 1974 could have been made, given or done under a corresponding provision of this Act, it shall not be invalidated by the repeal but shall have effect as if made, given or done under that corresponding provision; and anything begun under that Act may continued be under this Act as if begun under this Act.

(3) The repeal shall not affect the operation of any Order in Council made under the Act of 1974 extending that Act, with such exceptions, adaptations and modifications (if any) as may be specified in the Order, to any of the Channel Islands or the Isle of Man; but any such Order may be revoked by an Order in Council under this Act as if made under this Act.

(4) Nothing in this section shall be taken as prejudicing the operation of section 38 (2) of the Interpretation Act 1989 (effect of repeals).

19. Short title and extent

(1) This Act may be cited as the Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1976.

(2) Part I of this Act shall not extend to Northern Ireland.