

**Schutz der
Privatsphäre**

**Todesschuß-
Bilanz '83
Interview mit
Dr. Herold**

Bürgerrechte & Polizei

**Gilip 16
Nr. 3/1983
Preis 9,-DM**

Bürgerrechte & Polizei

ISSN 0172 1895

Cilip Informationsdienst

Wozu ein Informationsdienst »Bürgerrechte und Polizei?

Im Gegensatz zu Fragen des Militärs und der äußeren Sicherheit sind Polizei und Innere Sicherheit nur in geringem Maße Gegenstand kritischer Auseinandersetzung.

Nur angesichts spektakulärer Polizeieinsätze oder zufällig aufgedeckter Skandale gerät die Polizei vorübergehend in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussion. Die gesellschaftliche Funktion der Apparate Innerer Sicherheit, Veränderungen der liberalen Demokratie, die durch den Funktionswandel der Polizei und ihrer veränderten Instrumente bewirkt werden, bleiben einer kritischen Auseinandersetzung entzogen.

Will man nicht den Apparaten und ihren Vorstellungen von Sicherheit und Ordnung ausgeliefert sein, ist eine kontinuierliche und kritische Beobachtung von Polizei und Nachrichtendiensten vonnöten.

Seit 1978 dokumentiert und analysiert der Informationsdienst **Bürgerrechte und Polizei** (CILIP) die gesetzlichen, organisatorischen und taktischen Veränderungen innerer Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik. Über diesen Schwerpunkt hinaus liefert **Bürgerrechte und Polizei** Berichte-Nachrichten-Analysen zur

- Polizeientwicklung in den Ländern Westeuropas
- Polizeihilfe für Länder der Dritten Welt
- Arbeit von Bürgerrechtsgruppen zur Kontrolle und Begrenzung polizeilicher Machtentfaltung.

Bürgerrechte und Polizei erscheint jährlich mit drei Ausgaben und einem Seitenumfang von 96 Seiten.

Redaktion Cilip
Winklerstraße 4a
D-1000 Berlin 33

Verwand: »Kirschhorn«
Buchverand GmbH
Gneisenaustraße 2
D-1000 Berlin 61

Preis/Mitgliedschaft
DM 9,- plus Versand
Jahresabonnement (3 Hefte)
Personen: DM 21,- p.V.
Institutionen: DM 40,- p.V.

Herausgeber – W.-D. Narr, A. Funk, H. Busch, U. Kauss,
C. Kunze, Th. v. Zabern, F. Werkentin, H.J. Friedrich

INHALT

Schwerpunkt: Schutz der Privatsphäre

Editorial	2
Peter Meyer Ausländer im Zugriff ordnungspolizeilicher Vorschriften	12
Ursula Nelles Wie fest sind die persönlichen Rechte? Das Beispiel Hausdurchsuchungen	20
Horst Bossong Therapeut oder Informant? Der Konflikt zwischen Sozialarbeit und Polizei	26
Daten zur Wirksamkeit EDV-gestützter Fahndungsmethoden bei der Polizei - Polizeiliche Erwartungen an den maschinenlesbaren Personalausweis	35
Zur Nachahmung empfohlen: Verzicht der Einführung eines maschinenlesbaren Personalausweises in Frankreich	48
Friedhelm Hase Das öffentliche Interesse als Geheimhaltungsinteresse	50
Interview mit Dr. Horst Herold "...Weisungs- und politikfrei im Selbstlauf..."	63
Angelika Thies/Falco Werkentin "Schneller und zielsicherer" - Polizeiliche Todesschüsse 1983	72
Einzelfalldokumentation: Todesschüsse 1983	85
Literatur	90
Summaries	94
Das Allerletzte	95

Impressum:

Redaktion dieser Ausgabe: H.J. Friedrich
 Druck: Agit-Druck GmbH, Berlin
 Titelblatt: J. Grothues
 Übersetzungen: D. Harris

(C) Verlag CILIP, Berlin, Februar 1984

Zitiervorschlag: Bürgerrechte und Polizei (CILIP), Heft 16 (3)/1983

EDITORIAL

"Schutz der Privatsphäre"

Es ist vertrakt. Schon das rechte Wort will sich nicht einstellen. Was soll da von wem, wie und mit welchem Interesse geschützt werden? Die "Privat-" oder auch die "Intimsphäre"?

Gehört zur "Privatsphäre" auch das Privateigentum, etwa auch die private Verfügung über Produktionsmittel und Lohnarbeit? Läßt sich - anders gesprochen - die Person in eine "private" und eine "nicht private" aufspalten? Das, was als "privat" oder, als sei es dasselbe, auch als "intim" bezeichnet wird, scheint sehr abstrakt, als sei es a-sozial gegeben, vorausgesetzt wie ein vorgesellschaftlicher und naturrechtlicher Tatbestand. So referiert Ernst Benda:

"In der so gekennzeichneten Problematik ist zunächst das natürliche und durch Artikel 1 Abs. 1 GG geschützte Recht jedes Menschen angesprochen, jedermann und auch dem Staat den Zutritt zu dem 'Innenraum' seiner Persönlichkeit zu verweigern, also über eine ungestörte Intimsphäre zu verfügen. Dabei handelt es sich nicht lediglich um denjenigen Bereich, der wegen eines natürlichen Schamgefühls vor fremder Neugier geschützt wird, also insbesondere nicht nur um die Sexuelsphäre, sondern in gleicher Weise um das Recht, körperliche Mängel, Absonderheiten oder Gebrechen nicht ohne zwingenden Grund offenbaren zu müssen. Ebenso aber um den Bereich von Glauben und Gewissen. Darüber hinaus um alle Ausprägungen der Individualität des Menschen: Liebhabereien, Sammelleidenschaften oder andere persönliche Neigungen, Skurrilitäten, gefühlsbetonte Sympathien oder Antipathien, schließlich politische oder andere Überzeugungen. All dies und anderes sind Eigenschaften, welche den Menschen zur unverwechselbaren Persönlichkeit machen. Eben diese Charakter- und Wesenszüge stehen im Mittelpunkt privater und öffentlicher Neugier...." 1)

"In dieser Sicht," so qualifiziert Benda wenig später, "bedarf das Recht auf die Privatsphäre keines geringeren Schutzes als der Anspruch auf die elementaren materiellen Existenzvoraussetzungen."

Worin aber besteht der Gegenbegriff, die Gefährdung dieses natürlichen Rechts auf eine "Privat- oder Intimsphäre"? Im "Öffentlichen"? Es erscheint, als stünde hier die Konzeption einer Gesellschaft dahinter, die dieselbe von vornherein als "ärgerliche Tatsache" (Dahrendorf) ansieht, weil von der Annahme zunächst sozialer Individuen ausgegangen wird, die sich in einer Gesellschaft mißtrauisch beäugen und miteinander wechselweise abschottend konkurrieren.

Versucht man, sich der Begriffe historisch zu versichern, gelangt man nicht sehr viel weiter, oder genauer, die Schwierigkeiten wachsen. "Das Recht auf Privatheit" ("The right to privacy") wurde 1890 von Samuel D. Warren und Louis D. Brandeis in einem Artikel in der "Harvard Law Review" gleichsam entdeckt, inmitten und vor dem Hintergrund der bürgerlichen Gesellschaft. Dieses "Recht" in der deutschen Tradition vor

allem im Umkreis der Persönlichkeitsrechte diskutiert, ohne daß der Begriff der "Privatsphäre" benutzt würde, läßt sich etwa im Kontext primitiver Gesellschaften überhaupt nicht vorstellen. Dort hat es die Unterscheidung zwischen "öffentlich" und "privat", wie immer man sie heute verstehe, nicht gegeben. Auch im schon herrschaftsreichen antiken Athen etwa, in dem als Idioten diejenigen bezeichnet wurden, die ihren "idea", d.h. ihren eigenen Interessen allein nachgingen, bestand keine klare Unterscheidung zwischen "öffentlich" und "privat" in dieser Weise. Außerdem wurde dem Öffentlichen von vornherein ein größerer Rang zugeordnet, der Kommunikation und Aktion "der Männer Athens", der Agora, dem Marktplatz. Wie immer man die Unterscheidung der Sphären Aktivität und Rückzug seinerzeit angesehen haben mag, eine bürgerliche Privatsphäre hat es nicht gegeben. Das gilt noch für das "alte Haus und die alteuropäische Ökonomik" (Otto Brunner), die mit solcherlei begrifflich-rechtlichen Unterscheidungen nichts angefangen hätte. Eine private camera obscura, ein außergesellschaftlicher Dunkelraum, war nicht vorstellbar. Erst der aufkommende Staat einerseits mit seinem politischen Monopolanspruch, das zur gesellschaftlichen Herrschaft drängende Bürgertum andererseits, haben die neueren Begriffe des "Privaten" und des "Öffentlichen" geprägt und sie einander in vielfacher Weise entgegengesetzt. Jedoch: Der private Bereich der Familie, im 17. und 18. Jahrhundert bürgerlich ausgebildet und durchaus als sozialer Raum angesehen, wurde von der Öffentlichkeit i.S. betonter Geselligkeit, gemeinsamen Räsionierens und Entscheidens abgehoben. Die bürgerliche Konzeption von "privater" und "öffentlicher" Sphäre lebt von der Annahme in beiden Bereichen jeweils unterschiedlich geltender Raum- und Zeitstrukturen, jeweils unterschiedlich zum Ausdruck kommender Kompetenzen. Beide Räume sind einander entgegengesetzt und doch aufeinander angewiesen. Der Bürger, der aus dem privaten Raum heraustritt, öffentlich wird, bleibt deswegen dennoch Privatmann, oder umgekehrt gesprochen, als öffentlich-engagierte(r), auf dem politischen und ökonomischen Markt handelnde(r), geht er seiner bürgerlich-privaten Rolle nicht verlustig.

Heute besteht ein nur schwer entflechtbarer Begriffswirrwarr. Friedhelm Hase hat in seinem Beitrag eingangs darauf hingewiesen. Differenz und Zusammenhang zwischen privater und öffentlicher Sphäre, die im 18. Jahrhundert - schichtspezifisch jedenfalls - schon klarer zu sein schien, sind verlustig gegangen. Wir haben es - überspitzt gesprochen - mit einer Privatisierung des Öffentlichen und einer Veröffentlichung des Privaten zu tun. Beide Erscheinungen lassen sich in mehrfacher Hinsicht beobachten. Privatisierung des Öffentlichen zeigt sich etwa darin, daß, wie zu Beginn des modernen Staates und seiner fürstlichen Kabinettpolitik, das, was "eigentlich" öffentlich scheint, zu einer abgeschlossenen Angelegenheit eng umzäunter Herrschaftsinteressen wird. Entscheidungen, die öffentlich sind, sprich: alle betreffen, werden ohne Verfahren gefällt. Umgekehrt aber wird Politik mit gleichsam privater Symbolik versehen und nach privaten Kriterien beurteilt, werden öffentliche Institutionen, als seien sie Privatleute, mit allem möglichen quasi persönlichen Schutz umgeben. Die Veröffentlichung des

Privaten aber, dessen, was angeblich zum "Privat- und Intimbereich" des Menschen gehört, ist zu offenkundig, als daß sie im einzelnen zu schildern wäre. Kein Bereich scheint sich den Fängen politischer Regulierung mehr entziehen zu können. Die "Intimsphäre" wird zugleich so geschützt, daß sie in der Art des Schutzes aufgehoben zu werden droht. Bürgerliche Rückzugsmöglichkeiten in einem anders konstituierten familialen Bereich muten wie eine schiere Illusion an.

Eine schlüssige Entscheidung i.S. klarer und eindeutiger begrifflicher Unterscheidungen ist nicht möglich, bestenfalls i.S. abstrakter Konstruktion. Auch eine historische Herleitung, so wichtig sie ist, so erhellend für die verschiedenen Etappen bürgerlicher Gesellschaft, führt nicht zu einem eindeutigen Resultat. Insbesondere aber ist es unmöglich, sich normativ konzeptionell auf einen einstmals gegebenen, etwa im 18. Jahrhundert vorfindlichen Zustand klar aufeinander bezogener und abgegrenzter Sphären des Privaten und des Öffentlichen zu beziehen. Ein Lob der Vergangenheit ist nicht angezeigt. Bürgerliche Privatheit, wie immer sie im einzelnen bestimmt gewesen sein mag, war von vornherein klassenspezifisch-männlich eingegrenzt und auch immer schon staatlich durchdrungen oder doch überlagert. Wie man die Begriffe bestimmt, hängt zentral vom normativen Bezug ab, den man wählt; zugleich, soll dieser nicht willkürlich sein, von der historisch-erfahrenen Einschätzung dessen, was es an materiellen und institutionellen Vorkehrungen bedarf, um selbstbewußtes Handeln aller Menschen in einer Gesellschaft zu ermöglichen.

Die gegenwärtige Debatte verbleibt in einer merkwürdigen und zugleich symptomatischen Schwebel. Sie ist beeinflußt von der Beobachtung dreier miteinander verflochtener Entwicklungsstränge, die freilich im einzelnen und im Zusammenhang sehr verschieden bewertet werden: dessen, was man den weltweiten ökonomisch-herrschaftlichen Zusammenhang nennen könnte, beispielhaft dadurch illustriert, daß Weltmarkt-zusammenhänge über Zahl und Qualität der Arbeitsplätze etwa in der Region Oberbayern entscheiden; des im Vergleich noch zum 19. Jahrhundert enorm, fast bis ins letzte Detail individuellen Verhaltens und gesellschaftlichen Handelns ausgeweiteten staatlichen Regulierungsanspruchs und schließlich einer Entwicklung gesellschaftlicher, vor allem ökonomisch definierter Mittel dessen, was man die neuen Technologien nennt, die alle sozialen Zusammenhänge herkömmlicher Art aufzuheben und neu zu definieren scheinen.

Vor diesem Hintergrund werden in der gegenwärtigen Debatte auf der einen Seite sogenannte unveräußerliche Persönlichkeitsrechte anerkannt. Das Bundesverfassungsgericht ist in seiner jüngsten Entscheidung zur Volkszählung relativ weit gegangen. Auf der anderen Seite werden staatliche oder auch außerstaatlich ökonomische "Sachzwänge" im Hinblick auf Planung und Produktion weiträumig zugestanden. Die "Privat-" und/oder "Intimsphäre" scheint also dem staatlichen und außerstaatlichen Planungs- und Sicherheitsanspruch gegenüberzustehen. Mißlich an dieser Sphärenabgrenzung, wie sie gegenwärtig erörtert und rechtlich und außerrechtlich sehr verschieden abgesteckt wird, ist ein Dreifaches:

Zum einen, wie schon oben beobachtet, eine fast asoziale vorgesellschaftliche Konzeption der "Intimsphäre", deren sozial-materielle, sprich gesellschaftlich institutionellen Bedingungen kaum erörtert werden;

zum zweiten die pauschale Annahme staatlicher und außerstaatlicher Planungs-, Investitions- und Sicherheitsbelange i.S. gleichfalls a-sozial vorausgesetzter staatlicher Normierungs- und Steuerungsansprüche und i.S. ebenfalls vorausgesetzter ökonomischer Grundbedingungen kapitalistischer Art;

schließlich wird drittens die technologische Entwicklung wie ein unaufhaltsames Schicksal angesehen. Grund- und Menschenrechte werden bestenfalls als Kriterien fallspezifischer Mißbrauchskontrolle zu verwenden versucht. Angesichts der gekoppelten Dynamik der staatlichen und außerstaatlichen Planungs- und Investitionsinteressen, verbunden und motiviert mit und durch die Entwicklung der neuen Technologien, besitzen die eher statisch-asozial konzipierten Persönlichkeitsrechte von vornherein nur eine minimale, nur eine marginale Chance.

Exemplarisch lassen sich dieses Ungleichgewicht und diese einseitige Dynamik am schon genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Volkszählung festmachen. Dieses Urteil bezieht sich primär auf Gefahren, die durch die elektronische Datenverarbeitung für den Bürger heraufbeschworen werden. Da die Informationsverarbeitung, EDV-gestützt, die noch bestehenden Sicherungen der "Privatsphäre" am meisten zu durchlöchern droht, eignet sich die Diskussion der von ihr ausgehenden Gefahren am ehesten, um heute Grade und Grenzen des "Rechts" auf "Privatheit" zu erörtern und gleichzeitig herauszufinden, was es denn mit diesem "Recht auf Privatheit" auf sich hat. Die Unversehrtheit des eigenen Raums, des eigenen Körpers, die Bedingungen der Möglichkeit eigener Gedanken, eigener Wirklichkeitswahrnehmung, sie werden von der elektronischen Datenverarbeitung und ihrer Institutionalisierung berührt, ja grundsätzlich verändert. Zugleich macht die moderne Informationsverarbeitung sehr deutlich, daß herkömmliche Rechtsbegriffe und Sicherungen, wie sie auch in den Grund- und Menschenrechten zum Ausdruck kommen, nicht mehr zureichen. Diese Rechte erscheinen angesichts der Möglichkeiten, wie sie durch moderne Informationstechnologie (bis hin zu den Erb-Informationen im Bereich der Gen-Technologie) geschaffen worden, geplant und/oder möglich sind, wie Pflöcke, die man im Treibsand zu verankern sucht. Der Grund, den man markieren wollte, rutscht weg. Die Pflöcke, sprich die Grund- und Menschenrechte, bleiben oberflächlich und werden untergründig durch die technologischen Entwicklungen unterwandert. Die faßbare Körperlichkeit und Räumlichkeit, auf der alle menschenrechtlichen Sicherungen neuerzeitlicher Art aufbauen, werden unzuverlässig. Abstrakte, unsichtbare, kaum greifbare Eingriffe finden statt, die den Raum durchdringen, die Körperlichkeit durchbrechen und die neue Normierungen herausfordern, sollten sie überhaupt kontrollierend erfaßbar sein.

Gerade weil das Bundesverfassungsgericht einen Teil dieser Probleme erkennt und sensibel weit etwa über den verwaltungsgerichtlichen Ur-

teilsstand und die "herrschende Meinung" hinausgeht, eignet sich das Urteil zur Volkszählung besonders, das Dilemma gegenwärtiger Sicherung zu demonstrieren.

Das Bundesverfassungsgericht stellt in seiner Urteilsbegründung einerseits deutlich fest:

"Prüfungsmaßstab ist in erster Linie das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht.

1. a) Im Mittelpunkt der grundgesetzlichen Ordnung stehen Wert und Würde der Person, die in freier Selbstbestimmung als Glied einer freien Gesellschaft wirkt. Ihrem Schutz dient - neben speziellen Freiheitsverbürgungen - das in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht, das gerade auch im Blick auf moderne Entwicklungen und die mit ihnen verbundenen neuen Gefährdungen der menschlichen Persönlichkeit Bedeutung gewinnen kann (...). Die bisherigen Konkretisierungen durch die Rechtsprechung umschreiben den Inhalt des Persönlichkeitsrechts nicht abschließend. Es umfaßt - ... - auch aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (...)."

Wenig später folgert das Bundesverfassungsgericht daraus:

"Individuelle Selbstbestimmung setzt aber - auch unter den Bedingungen moderner Informationsverarbeitungstechnologien - voraus, daß dem Einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten. Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß."

Aus dieser Annahme zieht das Bundesverfassungsgericht zusätzlich den Schluß:

"Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen." 2)

Soweit und eindeutig das Bundesverfassungsgericht auf der einen Seite. Auf der anderen aber werden sogleich die Grenzen dieses Rechts auf "informationelle Selbstbestimmung" genannt. Dieses sei nicht "schränkenlos". Insbesondere müßten dem Staat für seine Aktivitäten, die u.a. aus dem "Sozialstaatsprinzip" herleitbar seien, auch die entsprechenden Möglichkeiten der Informationsgewinnung und der Datenverarbeitung gegeben werden. Insbesondere im Hinblick auf die staatlichen Aufgaben der Planung, des voraussehenden Handelns bedürfe es einer großen Zahl von Daten, deren Verwendung im einzelnen nicht von vornherein festlegbar sei. Der bürgerliche Rechtsanspruch und "unaufschiebbare Maßnahmen im Interesse des allgemeinen Wohls" müßten gegeneinander abgewogen werden.

Das Verfassungsgericht begründet das "informationellen Selbstbestimmungsrecht" prinzipiell. Es formuliert auch eine ganze Reihe von Kautelen, die zu beobachten sind, wenn Informationen, die den Bürger betreffen, erhoben, gespeichert, weitergegeben und weiterverarbeitet werden. Insofern geht das Urteil des Verfassungsgerichts weit über das hinaus, was gegenwärtig im Kontext staatlicher "Amtshilfe" Praxis ist. Und dennoch bleibt angesichts des gleichzeitigen Verständnisses des Verfassungsgerichts für die staatlichen Planungsbelange und die daraus folgende Unbestimmtheit der jeweiligen Verwendungen und Kombinationen von Daten unklar, welche Waagschale definitionsmächtiger nach unten gezogen wird: die des bürgerlichen Sicherheitsanspruchs oder die des staatlichen Sicherheitsanspruchs. Da sich beide Sicherheitsansprüche abstrakt gegenüberstehen, und da außerdem das Verfassungsgericht jenseits des Hinweises auf die wichtige Rolle des Datenschutzbeauftragten darauf verzichtet, institutionelle Vorkehrungen und Verfahrensweisen zu erörtern, hängt das von ihm in dieser Form neu begründete "informationelle Selbstbestimmungsrecht" gleichsam in der Luft. Ernst Benda hat schon vorweg die Grenze eines solchen Urteils qualifiziert:

"Auch das neuerdings in der politischen Diskussion geforderte 'Grundrecht auf Datenschutz',"

so forderte er in einer Publikation wenige Monate vor dem Urteil,

"könnte allenfalls Zielvorstellungen rechtlich fixieren, in seinem verfassungsrechtlichen Gehalt aber kaum mehr geben, als sich aus Artikel 1 GG bereits ergibt." 3)

Angesichts der begrenzten Handlungs- und Wehrmöglichkeiten des isolierten Individuums und angesichts der Handlungsvollmachten und fülligen Instrumente staatlicher Institutionen ist, jenseits des "informationellen Selbstbestimmungsrechts", von vornherein abzusehen, welche Seite hier definieren und welche Seite hier allenfalls zuweilen individuell vereinzelt ihre Stimme fast ohnmächtig hilflos erheben kann. Eine Hierarchie der Rechtsordnung wäre vonnöten, ein roter Definitionsfaden von den Grundrechten durch alle anderen Rechtsbereiche hindurch.

Wie ungleich der Bürger behandelt wird, ob er nun ein Bourgeois, ein Konsument mit "Intimsphäre" ist, oder ein Bürger, der sich selbst politisch beteiligen und wehren möchte, zeigt im staatlichen Bereich Fried-

helm Hases Artikel über die kategorischen Grenzen, auch nur über die eigene Person zureichende Auskünfte zu erhalten. Der politische Bürger, citizen, wird gleichsam vom Staat stellvertretend absorbiert. Die staatlichen Institutionen beanspruchen das bürgerliche Gemeinwohl und des Bürgers Sicherheit stellvertretend zu repräsentieren. Deswegen schulden sie den Bürgern als Individuen nicht einmal Auskunft über sich selber.

Wie sehr darüber hinaus die staatlichen Sicherheitsbelange Eingriffe aller Art rechtfertigen, ohne daß eine präzise Legitimationspflicht bestünde, zeigt der Artikel über die "Wirksamkeit EDV-gestützter Fahndungsmethoden". Die Hoffnung der Polizei, mit dem weiteren Ausbau dieser Technik, insbesondere durch die Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises, könnte nicht nur die Zahl der Kontrollierten, sondern auch die Zahl der Festnahmen gesteigert werden, wird hier immanent widerlegt.

Die Artikel in diesem Heft, die durch aktuelle Berichte über die Todeschüsse des Jahres 1983 und ein Gespräch mit dem ehemaligen Präsidenten des BKA, Dr. Horst Herold, ergänzt werden, befassen sich mit ganz unterschiedlichen Problemen im Umkreis des Themas "Privatsphäre". In CILIP - Bürgerrechte und Polizei - geht es uns auch zunächst darum, Informationen und Anregungen für die Diskussion zu geben, nicht darum, hier umfassende und in sich geschlossene Konzepte vorzustellen. Das Thema wird vielmehr auch in den nächsten Nummern immer wieder angesprochen werden.

Wie wenig schon die herkömmliche Teilung der Gewalten in Richtung von mehr bürgerlicher Kontrolle funktioniert, zeigt der Artikel von Ursula Nelles. Darin kommt zum Ausdruck, wie groß das Verständnis der Judikative, der Richter, für alle möglichen polizeilich-staatsanwaltschaftlichen Belange ist. Der von allen Beteiligten weithin geteilte Sicherheits- und Staatsbegriff macht gewaltenteilige Kontrolle schier zur Farce. Für Bürger, die als "Störer" verdächtig sind, und für Bürger, die aus der "Normalität" so oder so herausfallen oder herauszufallen drohen, gelten ohnehin Sonderrechte. Wollte man hier das Grundrecht auf "informationelle Selbstbestimmung" formulieren, könnte man dies angesichts der Praxis fast nur als normativen Zynismus begreifen. Wie sicherheitspolitisch hemdsärmelig, ohne die Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu beachten, hier verfahren wird, zeigt Horst Bossongs Artikel über den polizeilich-staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Umgang mit Drogenabhängigen und Stellen der Drogenberatung. Deutlicher wird diese nicht mehr legitimierbare und legitimierte Raison d'etat bei der Behandlung von Bürgern, die als Bürger schon gar nicht mehr akzeptiert werden, den Ausländern also. Peter Meiers Artikel macht erneut deutlich, wie in der Bundesrepublik fortdauernd staatlicherseits wider die allgemein geltenden Menschenrechte verstoßen wird.

Dem gegenwärtigen begrifflichen Wirrwarr in der abstrakten Gegenüberstellung einer "Intimsphäre" oder allgemeiner "Persönlichkeitsrechte" und staatlichen Planungs- und Sicherheitsansprüchen, ein Wirrwarr, dessen herrschaftliche Auflösung fast immer schon feststeht, entgeht man nur, wenn man folgende Gesichtspunkte beachtet:

1. Die Grund- und Menschenrechte sind als der zentrale Bezug festzuhalten. D.h. zugleich, daß die Grund- und Menschenrechte auch staatliches Handeln definieren, das nicht aus eigenen Quellen gerechtfertigt gleichrangig neben die Grund- und Menschenrechte der Bürger gestellt werden darf. Staatliches Handeln, das in die Grund- und Menschenrechte der Bürger eingreift, ist durchgehend und je speziell legitimationspflichtig. Die Vermutung spricht im harten Sinne des Wortes für die unverkürzte Geltung der Grund- und Menschenrechte.

Hierbei sind die Grund- und Menschenrechte nicht neu zu definieren, wohl aber anders zu akzentuieren. Die Ausdrücke "Privatsphäre", "Intimsphäre", "allgemeine Persönlichkeitsrechte" sind schwammig und mißverständlich. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG lassen sich auch als Recht auf Integrität, auf Unverletzlichkeit und Unversehrtheit verstehen. Dieses Recht auf Integrität ist im Hinblick auf seine sozial-materiellen Bedingungen zu bedenken und entsprechend als aktives Recht, als gestaltendes Recht, zu begreifen. Wenn man vom Begriff der Integrität, der Unversehrtheit, der Unverletzlichkeit ausgeht, wird auch deutlich, daß jede staatlich-stellvertretende Politik hier im Prinzip ausgeschlossen ist. Integrität kann man nicht für jemand anderen bewahren.

2. Ist der grund- und menschenrechtliche Bezug eindeutig und spezifisch formuliert, weit über die hier angegebenen Andeutungen hinaus, kommt es darauf an, daß die gegenwärtig geltenden Rechtsbereiche und Institutionen entsprechend durchforstet werden. Sollte allein das vom Bundesverfassungsgericht artikulierte "informationelle Selbstbestimmungsrecht" Geltung erhalten können, dann müßten alle Rechtsbereiche dahingehend untersucht werden, inwieweit die dort geltenden Regelungen und institutionellen Vorkehrungen diesem Grundrecht entsprechen bzw. widerstehen, dasselbe begrenzen, unterhöhlen und dergleichen mehr.

Nur ein Beispiel mag den Sachverhalt veranschaulichen. Nach Art. 35 Abs. 1 GG sind die Behörden und Ämter des Staates einander zur Hilfe (in der Regel zur "Amtshilfe") verpflichtet. Im Verwaltungsverfahrensgesetz ist diese Amtshilfe spezifisch begründet. Sie ist spezialgesetzlich für einzelne Bereiche besonders festgelegt; etwa das Bundesamt für Verfassungsschutz und die Landesämter für Verfassungsschutz.

Diessets und jenseits der rechtlichen Bestimmungen im einzelnen wird zwar nicht mehr schlechterdings von einer Einheit der Staatsverwaltung ausgegangen, wohl aber von einer Einheit einzelner Behörden, etwa des Verfassungsschutzes. Informationen werden formell und informell auf einer Fülle von Wegen weitergereicht. Der Bürger erfährt davon in aller Regel nichts. Er wird gewöhnlich mit Entscheidungen konfrontiert, deren Hergang er nicht zu kontrollieren, auch hinterher nicht einzusehen vermag. Angesichts der das gesamte Dasein nahezu umfassenden Bedeutung öffentlicher Verwaltung ist es aber unabdingbar, daß die innere Gewaltenteilung der Bürokratie in viel strikterem Sinne vorgenommen wird, als dies seither geschehen ist. Das "informationelle Selbstbestimmungsrecht" des Bürgers verkommt und verkümmert, wenn diese Gewaltenteilung nicht so vorgenommen wird, daß sie unter dem

Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes für den Bürger geschieht, und nicht unter dem Gesichtspunkt bürokratischer Effizienz und staatlich abstrakter Sicherheitsbelange. Trotz mancher Ansätze stellt der innerstaatliche, sprich bürokratische Bereich immer noch eine Art grundrechtlich nicht durchdrungenen Augias-Stall dar.

3. Die Grund- und Menschenrechte, die Selbstbestimmung und Handlungsvermögen des Bürgers gewährleisten sollen, sind gerade im Hinblick auf das zentrale Grundrecht auf Integrität mit zusätzlichen Abwehrzähnen zu versehen. Angesichts der durch die Extensivität und Intensivität staatlichen Handelns heraufbeschworenen Gefahren und angesichts der instrumentellen Möglichkeiten sublimen Natur, die die neuen Technologien bieten, ist formell-öffentlichen und formell-privaten Eingriffen dadurch zu wehren, daß die Grundrechte als Abwehrrechte selbst differenziert werden. Deswegen muß auch der Bestand der grundrechtlich vorgegebenen Sicherungen, etwa Art. 13 Abs. 1 GG (Unverletzlichkeit der Wohnung) und der darauf bezogenen Rechte aufgefördert, sprich durch hinzukommende Regelungen ergänzt werden.

4. Es wäre aber unzureichend, die Grund- und Menschenrechte, insbesondere das hier interessierende Grundrecht auf Integrität, dem das Grundrecht auf "informationelle Selbstbestimmung" zugeordnet ist, nur als Abwehrrechte zu konzipieren. Die Annahme eines Abwehrrechts setzt immer voraus, daß das, was hier geschützt werden soll, schon besteht, und daß es in einer statischen Weise gegeben ist. Diese Annahme hat nicht nur dazu geführt, daß Grund- und Menschenrechte nur klassenspezifisch realisiert werden konnten, sie hat auch zu einer Aushöhlung der Grund- und Menschenrechte beigetragen.

Versteht man Grund- und Menschenrechte als die Rechte des Citoyen, als Rechte des politisch-aktiven Bürgers (wobei Politik nicht mit dem Bereich des Staates gleichgesetzt werden darf), dann ergibt sich die Notwendigkeit des Grundrechtsschutzes durch Beteiligung, durch öffentlich zugängliche Kontrolle, durch Sichtbarmachung des Unsichtbaren (Datenverläufe etc.), durch Formen innerbürokratischen oder innerverbandlichen Verfahrens, die an den Gelenkstellen Rückkoppelung mit dem Bürger notwendig machen. (Dies gilt etwa erneut für alle Formen der "Amtshilfe" u.ä.m.)

Insbesondere darf der Integritätsbegriff nicht zu einer abstrakten Eigenschaft der ihrerseits abstrakt konzipierten Persönlichkeit reduziert werden. Angesichts der sozialen Definition von Selbstbewußtsein und Handlungsvermögen kommt es entscheidend darauf an, wie Erfahrungsräume der Bürgerinnen und Bürger gestaltet sind, wie ihre Wohnbedingungen aussehen und dergleichen mehr. Der Integritätsbegriff ist also i.S. sozialen Raums zu begreifen und gleichzeitig auch im Hinblick auf Beteiligungsmöglichkeiten zu verstehen. Die fortdauernde Veränderung der Arbeits- und Lebensbedingungen, von außen erzwungene Flexibilität und Mobilität, die Enteignung erworbener Qualifikationen usw., all diese Vorgänge haben etwas mit der Integrität des Bürgers und seinen Möglichkeiten, Selbstbewußtsein zu erlangen und zu bewahren, zu tun.

5. In jedem Fall sind die Möglichkeiten des Bürgers, sich zu wehren, sich um seine eigenen Rechte zu kümmern, auszubauen. Der in dieser

Zeitschrift schon des öfteren dokumentierte "Freedom of Information Act", über dessen gegenwärtige Geltung wir im nächsten Heft erneut informieren werden, bildet eine Möglichkeit solchen Sich-Wehrens, die nämlich jedem Bürger zukommende Chance, nur ihn selbst unmittelbar betreffende Informationen, die bei Behörden aufbewahrt werden, mitgeteilt zu erhalten.

6. Der strikte Grundrechtsansatz erfordert auch eine Kontrolle der Technologie, die weit über das hinausgehen muß, was auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil artikuliert hat. Dort wird die technologische Entwicklung als solche hingenommen. Grundrechte können sie allenfalls hier oder dort begrenzen. Man geht von einer generellen psychisch-kognitiven und sozialen Assimilation des Menschen an die neuen Technologien aus. Sollen aber nicht die neuen Technologien nur zu einer entsprechenden Veränderung sozialer Strukturen und sozialen und individuellen Verhaltens führen, zu dieser einseitigen Assimilation also, kommt es darauf an, die ihrerseits nicht interesselosen Technologien ihrem Einsatz entsprechend zu kontrollieren und auch technologiefreie Räume zu schaffen. Probleme dieser Art werden in dem Gespräch deutlich, das die CILIP-Redaktion mit Horst Herold geführt hat. Der erste Teil des Interviews ist in diesem Heft abgedruckt.

Paradox formuliert, ist es generell erforderlich, daß das, was mit den Begriffen "Privatheit" und des "Rechts auf Privatheit" bzw. des "Rechts auf eine Intimsphäre" diskutiert wird, durch einen erneuten "Strukturwandel der Öffentlichkeit" (Habermas) gewährleistet wird. Nur wenn die sozialen Bedingungen entsprechend geschaffen sind, daß sich die Bürger als aktive verhalten können, sie sich in der Tat mitbestimmend selbstbestimmen können, besteht auch eine Chance, daß das private Refugium mehr bleibt als ein abstrakter Ort, ein asozialer für mehr oder minder privilegierte Individuen. Selbst dieser wird ja noch infrage gestellt und aufgehoben, indem Medien aller Art in dieses Refugium dringen und es nur noch dem Schein nach als solches zu lassen.

Eine Balance gegenüber verherrschäftlichter Öffentlichkeit stellt eine sozial derartiger reduzierte vorgesellschaftliche "Intimsphäre" nicht dar.

Wir, d.h. die CILIP-Redaktion, freuen uns, daß von dieser Ausgabe an Kai Dieckmann zum Herausgeber- und Redaktionskreis gehört.

Bibliographische Notiz zum Editorial

- 1) S. Ernst Benda, Die Menschenwürde, in: Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin, New York 1983, S. 107 - 128. S. 118 f.
- 2) Urteil vom 15.12.1983, Az.: 1 BvR 209/83 u.a.
- 3) Benda, a.a.O., S. 123

Zur grundsätzlichen Orientierung sei empfohlen:
 Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied und Berlin 1962 (viele Nachdrucke); Richard Sennett, Verfall und Ende des öffentlichen Lebens, Frankfurt 1983 (The Fall of Public Man, New York 1974); Oskar Negt/Alexander Kluge, Proletarische Öffentlichkeit, Frankfurt 1975

AUSLÄNDER IM ZUGRIFF ORDNUNGSPOLIZEILICHER VORSCHRIFTEN

von Peter Meyer

Über persönliche Integrität von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland in einem Heft "Bürgerrechte und Polizei" zu schreiben, bereitet in vielerlei Hinsicht Schwierigkeiten. Da die Wahrnehmung von Bürgerrechten an den Status des Staatsbürgers gebunden ist, Ausländer aber eben keine Staatsbürger der BRD sind, wird ihr Leben hier vom Spannungsverhältnis "Bürgerrechte und Polizei" nicht gestaltet, sondern reduziert sich auf die Abwehr des polizeilichen Eingriffs in die (mehr deklamatorischen) Menschenrechte.

Aber bereits die Ausübung dieser Menschenrechte in der BRD steht zur Disposition des Staates, genauer der jeweiligen Ausländerbehörde, in Berlin eines Referats des Polizeipräsidenten, denn einen Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis haben Nicht-EG-Ausländer, von denen im folgenden die Rede sein wird, nicht. Ob eine Aufenthaltserlaubnis (§ 2 AuslG) oder der Aufenthalt auch erlaubnisfrei gestattet wird, entscheidet die Ausländerbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen. "Hierbei sind alle einschlägigen Gesichtspunkte zu beachten. Außer Gründen, die in der Person des Ausländers liegen, sind insbesondere auch Gründe politischer oder wirtschaftlicher Art sowie Belange des Arbeitsmarktes zu beachten." (Ziff. 6 zu § 2 AuslVwV)

Ob die Menschenrechte eines Ausländers in seinem Herkunftsland (z.B. Türkei) mit Füßen getreten werden, interessiert bei der Entscheidung, ob eine Aufenthaltserlaubnis (AE) zu erteilen ist, nicht, Vorrang bei der Entscheidung haben die "Belange der Bundesrepublik Deutschland" (§ 2 AuslG.).

Gleiches gilt auch bei der Entscheidung über die Verlängerung einer AE durch die Ausländerbehörde.

(Seit der Geltung des AsylVfG, 1.8.1982, gilt dies auch für Asylbewerber. Bei ihnen handelt es sich nicht um Ausländer, die in ausländerpolitische Konzeptionen einzubeziehen sind. Von diesen soll im folgenden nicht die Rede sein. Die Frage, ob politisch Verfolgten Asyl gewährt wird, hat nichts mit deren Ausländerstatus zu tun und sollte tunlichst scharf von Konzeptionen zur Ausländerpolitik abgegrenzt werden. Daß dies nicht der Fall ist und bewußt immer wieder in einem Atemzug von den Verantwortlichen dennoch getan wird, ist ein gesondertes Problem, das hier nicht erörtert werden kann.)

Daß es bei einer Entscheidung über die Verlängerung einer AE ausschließlich um die Beachtung von Menschenrechten und nicht um Bürgerrechte geht, macht Ziff. 1 zu § 6 AuslVwV deutlich. "Ausländer genießen alle Grundrechte der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG), der Vereinsfreiheit (Art. 9 I GG), der Freizügigkeit (Art. 11 GG), der freien Wahl von Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte (Art. 12 I GG) sowie des Schutzes vor Auslieferung an das Ausland (Art. 16 II GG)."

Geht man den Grundrechtskatalog aufgrund dieser Einschränkungen durch, dann bleiben, da Ausländer auch das Bürgerrecht des Wählens und

Gewähltwerdens nicht besitzen, lediglich die jedermann zustehenden Menschenrechte übrig.

Soweit jedoch bereits Menschenrechte dem polizeilichen Zugriff offen stehen, hat jede Maßnahme einen Eingriff in die persönliche Integrität des Ausländers, mit der entsprechenden Folgeerscheinung, der Minderwertigkeit, zur Folge. Davon soll nun exemplarisch die Rede sein.

Ordnungspolizeiliche Durchführung des Ausländererlasses Berlin

Art. 6 GG: Schutz der Familie

Seit dem 1973 beschlossenen Anwerbestop ist der Zuzug von Nicht-EG--Ausländern grundsätzlich nicht mehr möglich, er findet seitdem grundsätzlich nur in der Form des Familiennachzuges statt. Sowohl das Einreise- als auch das Bleiberecht leitet sich daher für nachziehende Ausländer ausschließlich aus Art. 6 GG und/oder Art. 16 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Schutz der Familie) her. Dies gilt gleichermaßen für nachziehende Ehemänner/-frauen und minderjährige Kinder (unter 16) des hier bereits lebenden Ausländers. Wegen des Anwerbestops nehmen die benannten Vorschriften gegenwärtig eine zentrale Funktion in der Ausführung des Ausländererlasses (im folgenden: AuslErl) ein, oder anders ausgedrückt, in die Privatheit des Familienlebens des Ausländers wird am einschneidendsten eingegriffen.

Durch die Verwaltungsvorschrift "Ausländererlaß" obliegt das Familienleben und die Führung der Ehe der Ausländer der ständigen polizeilichen Kontrolle. Per Polizeierlaß wird bereits bestimmten Ausländergruppen die Führung eines Ehe-Familienlebens untersagt. (Ausländische Studenten dürfen Familienangehörige grundsätzlich nicht nachziehen lassen, Ziff. 2.3.2 AuslErl Berlin).

Seit September 1980 ist eine legale Einreise türkischer Staatsbürger nur möglich, wenn bereits vor der Einreise von der deutschen Auslandsvertretung eine AE (Sichtvermerk) erteilt worden ist. Da die Erteilung von der Zustimmung der zuständigen, zukünftigen Ausländerbehörde im Inland abhängig ist, entscheidet diese in Anwendung des AuslErl über die Einreise des nachziehenden Ehepartners. Und dies sieht so aus:

Fall Ö.: Der Ehemann der den Nachzug beantragenden Ausländerin lebt seit 1979 in Berlin, er ist 20 Jahre alt, hat eine Arbeitserlaubnis und absolviert gegenwärtig eine Lehre als Maschinenschlosser. Die Heirat fand bereits am 24.7.1981 in der Türkei statt. Im Frühjahr 1983 beantragte die Ehefrau den begehrten Sichtvermerk, um zu ihrem Ehemann ziehen zu können. Circa einen Monat später wurde dieses Begehren abgelehnt, auch der eingelegte Widerspruch wurde mit der Begründung verweigert: "1. Dem Ehemann selbst wurde die AE als Kind ausländischer Gastarbeiter in Berlin erlaubt. Er ist nicht im Besitz einer unbefristeten AE.

2. Der Ehemann befindet sich in der Ausbildung im 1. Lehrjahr. Diese Ausbildung endet voraussichtlich am 28.2.1985. Zur Zeit erhält er eine Berufsausbildungsbeihilfe in Höhe von DM 475,87 netto monatlich. Da der Ehemann die Lebenshaltungskosten voll allein tragen muß, reicht sein Einkommen nicht aus."

Diese Begründung stützt sich auf die Vorschrift des AuslErl Ziff. 2.3.1.1., nach der ausländische Ehegatten nur nachziehen dürfen,
 - "wenn sie sich ununterbrochen 8 Jahre rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben
 - und sie die unbefristete AE oder die Aufenthaltsberechtigung besitzen
 - und sie das 18. Lebensjahr vollendet haben
 - und die Ehe seit 1 Jahr besteht
 - und sie den gemeinsamen Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten können."

Im Falle Ö. führt die Entscheidung des Generalkonsulats der Bundesrepublik dahin, daß die Eheleute weitere 3 Jahre getrennt leben müssen, um später dann die Ehe führen zu können.

Im Fall U. wird der Ehefrau des türkischen Staatsangehörigen U., der bereits über 5 Jahre in Berlin lebt, die Einreise mit der Begründung verweigert, er selbst lebe noch nicht 8 Jahre rechtmäßig im Geltungsbereich des Ausländergesetzes, so daß ein Nachzug seiner Ehefrau gemäß der zitierten Polizeivorschrift nicht möglich ist.

Auch in diesem Falle wird von den Eheleuten eine weitere Trennung von 3 Jahren erwartet.

Bemerkenswert ist, daß an dieser polizeilichen Verwaltungsvorschrift bereits in mehreren Gerichtsentscheidungen verfassungsrechtliche Bedenken geäußert worden sind. Dennoch wird beiden Eheleuten aufgrund dieser (rechtswidrigen) polizeilichen Vorschrift die Aufnahme des Ehelebens verweigert, da die dagegen angestrebten Klageverfahren circa 1 1/2 Jahre bis zur Entscheidung dauern.

Aber auch dann, wenn die Ehe aufgenommen werden kann, obliegt sie in der Regel der ständigen polizeilichen Kontrolle. Denn eine befristet erteilte AE kann nachträglich zeitlich beschränkt werden, wenn die Ehe oder die eheliche Gemeinschaft nicht mehr besteht (Ziff. 2.3.4 AuslErl). Eine Vorschrift, die aufgrund der zentralen Aussage der erklärten Ausländerpolitik: Reduzierung der Ausländerzahl, die ständige Überwachung der Ehen mit Ausländern oder von Ausländern provoziert.

In der Praxis sieht das so aus:

Fall A.:

Nach einer völlig legalen, sichtvermerksfreien Einreise beantragte der jugoslawische Staatsbürger A. im Oktober 1982 die Erteilung einer AE. Der Antrag wurde nicht entgegengenommen. Stattdessen wurde ihm der Paß entzogen.

Damit schien zuerst das Vorhaben des Paares A., das am 6.12.1982 heiraten wollte, gescheitert, da zur Trauung die Vorlage des Passes erforderlich ist.

Per einstweiliger Anordnung beim Verwaltungsgericht konnte dann schließlich durchgesetzt werden, daß der Paß vom Polizeipräsidenten direkt dem Standesamt Tiergarten zum Trauungstermin überbracht wurde.

Trotz der Eheschließung am 6.12.1982 wird dem Ausländer A. bis heute die AE mit der völlig unzutreffenden Begründung verweigert, er habe eine eheliche Gemeinschaft nicht aufgenommen. Diese Begründung ist

Verwaltungsgericht Berlin

Beschluß vom 7.9.1983 - VG 15 A 335.83

GG Art. 6 Abs. 1; AuslG § 2 (Ermessensfehlerhafte Anwendung der Nachzugsrichtlinien)

Leitsatz der Redaktion:

Bei Einfügung des hier lebenden ausländischen Arbeitnehmers in das soziale Leben der Bundesrepublik Deutschland ist die schematische Anwendung der Nachzugsrichtlinien (hier Erfordernis des mindestens achtjährigen ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalts) ermessensfehlerhaft.

Sachverhalt: Siehe Entscheidungsgründe

Aus den Gründen:

"....

Die Erwägung des Antragsgegners, der Antragstellerin dennoch den Nachzug aus integrationspolitischen Gründen zu verweigern, weil ihr Ehemann wegen der fehlenden Mindestaufenthaltsdauer selbst noch nicht in das soziale und wirtschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland eingegliedert sei, ist nicht frei von Ermessensfehlern (§ 114 VwGO). Die Entscheidung läßt die Umstände des Einzelfalles außer Betracht. Der Antragsgegner geht schematisch von dem Erfordernis einer achtjährigen Aufenthaltsfrist aus, obwohl nach Aktenlage alles dafür spricht, daß der Ehemann der Antragstellerin bereits nach einem ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt von nunmehr sechs Jahren sowohl sozial als auch wirtschaftlich integriert ist.

...

Die dennoch verlangte Mindestaufenthaltsdauer von acht Jahren stellt sich demnach hier als eine sachlich nicht gerechtfertigte Erschwerung des Nachzugs der Antragstellerin zu ihrem als integriert anzusehenden Ehemann dar, die im Hinblick auf das Schutzgebot des Art. 6 Abs. 1 GG erheblichen Bedenken begegnet. Ob darüber hinaus neben dem nach der ständigen Rechtsprechung der Berliner Verwaltungsgerichte nicht zu beanstandenden Erfordernis eines gefestigten aufenthaltsrechtlichen Status des hier lebenden Ehepartners in Form einer zumindest unbefristeten Aufenthaltserlaubnis das Nachzugserfordernis des mindestens achtjährigen ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalts aus grundsätzlichen Erwägungen verfassungsrechtlich bedenklich ist (vgl. hierzu VG Stuttgart, Beschluß vom 25. Juni 1982, InfAuslR 1982, 286; wohl auch OVG Berlin, Beschluß vom 15. Februar 1983 - OVG 8 S 26.83 -), kann im vorliegenden Verfahren wegen der ermessensfehlerhaft verneinten Integration des Ehemannes der Antragstellerin ebenso dahingestellt bleiben wie die Frage, ob von der achtjährigen Aufenthaltsfrist nach der Ausnahmeregelung in Ziff. 2.3.1.1b Abs. 8 des Ausländererlasses hier deshalb abgesehen werden kann, weil der Aufenthalt der hochschwangeren Antragstellerin 'im besonderen Maße zur Förderung der Familie erforderlich' oder sie deshalb 'im besonderen Maße auf die Fürsorge der Familie angewiesen ist.'

Aus: InfAuslR 10/83, S. 275 f.

ausschließlich darauf zurückzuführen, daß die Ehefrau des Ausländers A., die Deutsche ist, den Beamten der AGA (Arbeitsgemeinschaft Ausländer) der Berliner Polizei den Zutritt zwecks Durchsichtung und Kontrolle der Ehwohnung verweigert hat.

Fall T.:

Am 3.3.1981 ehelichte der türkische Staatsangehörige T. eine Deutsche. Auch hier mußte der Paß, der zuvor eingezogen worden war, erst durch Anschreiben an den Polizeipräsidenten herausverlangt werden, damit dieser am Tage der Trauung vorlag.

Obwohl die Eheleute am 4.1.1982 persönlich bei der Ausländerpolizei vorsprachen und sich einer getrennten Anhörung durch die Beamten über ihr Eheleben unterziehen mußten, wird bis heute die AE verweigert. Seit der Eheschließung fanden mindestens 4 - 5 Kontrollbesuche durch die AGA bei den Eheleuten statt. Im Fall T. erlaubten es die Eheleute, daß die Beamten der AGA die Wohnung durchsuchten und sich durch das Vorhandensein von zwei Zahnbürsten etc. davon überzeugen konnten, daß ein Eheleben geführt wird.

Da auch die Inaugenscheinnahme des Ehelebens der Eheleute T. die Beamten der AGA nicht überzeugte, fanden zusätzliche Anhörungen vor der Widerspruchsbehörde (Senator für Inneres) statt. Die Eheleute wurden jeweils über Krankheiten, Hochzeitsfotos, z.B. ob ein Film oder eine Kamera benutzt worden war, wer dies gewesen sei, ausgefragt. Da die Angaben über diese unwesentlichen Einzelheiten differierten, wurde per Widerspruchsbescheid die AE weiterhin untersagt. Die seit 1 1/2 Jahren anhängige Klage wird nunmehr in einer mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht behandelt. Geladen ist auch die Ehefrau des T. Ladungstext: "Beweisthema: Bestand der ehelichen Lebensgemeinschaft."

In einem weiteren Fall soll dem türkischen Staatsangehörigen U. eine seit circa 5 Jahren erteilte und verlängerte AE nicht weiter verlängert werden, weil er nach der Eheschließung mit einer türkischen Staatsangehörigen in deren Wohnung gezogen ist und diese im Zuzugssperbezirk Kreuzberg liegt. Zur Begründung des beabsichtigten Widerrufs der AE stützt sich die Polizei auf die Auflage zur AE des U.: Zuzug in den Bezirk Kreuzberg nicht gestattet. Obwohl U. seit mehr als 5 Jahren in Berlin lebt, soll er das Land verlassen und unter Zurücklassung seiner Ehefrau in der Türkei leben.

Art. 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wird auf diese Weise per Polizeivorschrift aufgehoben. "Jeder Mensch hat das Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl seines Wohnsitzes innerhalb eines Staates."

Artikel 12 AEMK: Geschützter Wohnbereich

Der polizeiliche Zugriff auf die Wohnung von Ausländern findet jedoch nicht nur in den Fällen der Überwachung des Ehelebens statt, sondern auch in den Fällen der Beantragung einer unbefristeten AE. Neben weiteren Voraussetzungen für die Erteilung einer unbefristeten AE ist unter

anderem der Nachweis einer angemessenen Wohnung erforderlich. Kann der Nachweis einer angemessenen Wohnung, für Erwachsene 9 m², für Kinder unter sechs Jahren 6 m², nicht erbracht werden, wird die Erteilung einer unbefristeten AE oder aber auch der Nachzug von Ehepartnern und/oder Kindern versagt.

Gemäß Ziff. 2.3.1.3 des AuslErl Berlin genügt als Nachweis, daß angemessener Wohnraum zur Verfügung steht, die Vorlage des Mietvertrages bei der Ausländerbehörde. "In Zweifelsfällen,... ist das zuständige Bezirksamt (Bau- und Wohnungsaufsichtsamt) um Überprüfung zu bitten."

Nicht immer hält sich die Ausländerbehörde in Zweifelsfällen an das vorgeschriebene Verfahren. Im Fall I. stand, nachdem dieser die unbefristete AE beantragt hatte, abends plötzlich die AGA mit dem Zollstock vor der Wohnungstür und machte dem verdutzten I. deutlich, daß er im Falle der Weigerung, die Wohnung ausmessen zu lassen, mit einer Ablehnung seines Antrages zu rechnen habe. Wegen der langen Dauer eines Rechtsmittelverfahrens (ca. 1 1/2 Jahre) läßt sich jeder Ausländer lieber auf das Ausmessen seiner Wohnung ein, statt eben 1 1/2 Jahre auf die Erteilung einer unbefristeten AE zu warten.

Sprach- und Schriftproben

Die Erteilung einer unbefristeten AE ist u.a. weiter davon abhängig, daß die Ausländer "einfache Kenntnis der deutschen Sprache besitzen, d.h. sich auf einfache Weise mündlich verständlich machen und einfache Fragen zu den persönlichen Verhältnissen beantworten können (ein besonderer Nachweis ist nicht zu verlangen)" (Ziff. 7.2.2 AuslErl Berlin).

Im Falle der Beantragung einer Aufenthaltsberechtigung haben die Ausländer ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache durch eine Bescheinigung einer anerkannten Sprachschule gegenüber der Ausländerbehörde nachzuweisen (Ziff. 8.1.6 AuslErl Berlin).

Während sich im ersten Fall die Ausländer einer entwürdigenden Befragung über ihre persönlichen Verhältnisse durch den Beamten der Ausländerbehörde aussetzen müssen, wird im zweiten Fall immerhin noch verlangt, vor Sprachlehrern eine Deutschprüfung abzulegen.

Weil viele Ausländer die Kompetenz der Beamten der Ausländerbehörde bei der Beurteilung ihrer Sprachkenntnisse anzweifeln und die Ausforschung ihrer persönlichen Verhältnisse in keinen Zusammenhang mit einem formalen Sprachtest bringen konnten, wiesen sie auch einfache Sprachkenntnisse durch Vorlage von Bescheinigungen nach. Durch dieses Verfahren sahen sich die Beamten der Ausländerbehörde in ihrer Kompetenz beschnitten und gingen eine Zeitlang, trotz Vorlage der Sprachbescheinigungen, dazu über, die Ausländer ein Diktat schreiben zu lassen. Genügte der von ihnen selbst diktierter Text ihren Vorstellungen von einfachen Kenntnissen der deutschen Sprache nicht, wurde die beantragte AE versagt. Aufgrund öffentlicher Proteste der Sprachinstitute, die sich auf diese Art zurecht gleichfalls kontrolliert fühlten, wurde von diesem Verfahren inzwischen wieder Abstand genommen.

Kontrolle des Gesundheitszustandes

Reicht bei der Beantragung einer unbefristeten AE noch der Nachweis einfacher deutscher Sprachkenntnisse aus, so hat die Ausländerbehörde einen Ausländer bei der Erstbeantragung aufzufordern, "sich einer Untersuchung durch das Gesundheitsamt... zu unterziehen" (Ziff. 3.1.1 zu § 21 AuslVwV).

Kommt der Ausländer dieser Aufforderung binnen Wochenfrist nicht nach, ist der Antrag abzulehnen (Ziff. 32 c) zu § 21 AuslVwV).

Die umfassende Kenntnis des Gesundheitszustandes des Ausländers durch die Ausländerbehörde nutzt diese vielfach bei der Durchführung polizeilicher Abschiebemaßnahmen aus.

Der Fall O.:

Im Rahmen der Auseinandersetzung um den Erhalt einer AE für eine krebserkrankte Türkin mußte vor dem Verwaltungsgericht der Nachweis der Erkrankung und die Notwendigkeit der ständigen ärztlichen Betreuung durch ärztliche Atteste nachgewiesen werden. Als die an Gebärmutterhalskrebs erkrankte und mehrfach operierte Türkin, Mutter zweier Kinder, während des Verfahrens vor dem OVG schwanger wurde und dies, wegen des Vorliegens einer Risikoschwangerschaft zusätzlich als weiteres Argument ins Feld geführt wurde, genügte diese Information der Ausländerbehörde, um eben mit dieser Begründung während des schwebenden Verfahrens die sofortige Abschiebung durchzuführen. Um das Gericht, das sich möglicherweise Gedanken über die Reise- bzw. Transportfähigkeit der jungen Türkin machte, vor vollendete Tatsachen zu stellen, wurde die Ausländerin direkt aus dem Krankenbett der U-Haftanstalt ins Flugzeug nach Istanbul überführt.

Ergebnis dieser Handlungsweise: Circa 4 Wochen nach der Abschiebung verlor die junge Frau ihr Kind.

Den Gesundheitszustand von Ausländern beurteilt in Zweifelsfällen immer die Polizei, so auch im Falle eines 70-jährigen Jugoslawen, der wegen eines Herzfehlers nicht flugfähig war und trotz Vorliegens eines ärztlichen Attestes per Flugzeug abgeschoben worden ist. Flugkosten und die Kosten für eine Begleitperson wurden ihm natürlich in Rechnung gestellt, schließlich haben auch die Verletzungen von Menschenrechten ihren Preis.

Allgemeine polizeiliche Prüfungskompetenzen

Sämtliche der Ausländerpolizei zustehenden Prüfungskompetenzen können hier weder dargestellt noch am Einzelfall belegt werden. Hingewiesen sei hier lediglich noch auf die Tatsache, daß die Ausländerbehörde aufgrund des AuslErl das Nachkommen der gesetzlichen Schulpflicht der Ausländerkinder kontrolliert (Ziff. 7.2.2. AuslErl Berlin), anhand von Einkommensnachweisen beurteilt, ob Ausländer den gemeinsamen Lebensunterhalt (für sich und den Ehepartner) aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten können (Ziff. 2.3.1.1 AuslErl Berlin) oder die in amtlichen ausländischen Dokumenten eingetragenen Geburtsdaten der Kinder von Ausländern zutreffen.

Polizeiliche Überwachung der Ausbildung

Zu den polizeilichen Aufgaben der Ausländerbehörde gehört es ebenfalls, ausländische Studenten bei der Absolvierung ihres Studiums zu

überwachen und periodisch bei der jeweiligen Verlängerung der AE zu beurteilen, ob sie ihr Studium "ordnungsgemäß" (Ziff. 2.2.3.1 AuslErl Berlin) durchführen.

"Ordnungsgemäßen" polizeilichen Vorstellungen widerspricht es u.a., daß ausländische Studenten mehrfach die Ausbildung wechseln und zusätzliche oder weitere Ausbildungen durchführen. Zwar kann die "Ordnungsgemäßheit" durch die Vorlage von Studienbescheinigungen nachgewiesen werden, ob dies jedoch zur Verlängerung der AE ausreicht, unterliegt der Kompetenz der Ausländerbehörde.

Besonders verhängnisvoll hat sich diese Entscheidungskompetenz für die Erteilung einer AE für Studienzwecke erwiesen, wenn der ausländische Studienbewerber die ihm per AuslErl zugestandene 18-monatige Vorbereitungszeit überschreitet:

Gemäß Ziff. 7.1.3 AuslErl Berlin kann die AE für ausländische Studienbewerber, die beabsichtigen, hier ein ordentliches Studium aufzunehmen, höchstens bis zu 18 Monaten erteilt werden. Weist der ausländische Student dann nicht die Aufnahme eines Studiums nach, braucht die AE weder zur weiteren Vorbereitung noch bei Überschreitung der Vorbereitungszeit für das aufgenommene Studium erteilt zu werden.

Gedankliche Grundlage dieser Verwaltungsvorschrift soll die Prognose sein, daß ein ausländischer Studienbewerber bei Überschreitung der Vorbereitungszeit nicht in der Lage sei, ein Studium "ordnungsgemäß" durchzuführen und abzuschließen. Obwohl nach den Erfahrungen gerade das Gegenteil der Fall ist, bei längerer Vorbereitung höhere Chancen, verfährt die Berliner Ausländerbehörde konsequent in der Anwendung dieses Erlasses.

Im Fall D. wurde der betreffenden Ausländerin sogar nach Aufnahme des Studiums das weitere Studium verweigert, weil sie in der Vergangenheit die Vorbereitungszeit überschritten hatte. Die Ausländerin wurde aus dem Studium herausgerissen und des Landes verwiesen. Der Studienplatz ist seitdem verwaist, weil wegen des fortgeschrittenen Studiums der Platz nicht mit einer anderen Bewerberin besetzt werden konnte. Im Fall T. ist der betroffene Ausländer sogar gezwungen worden, nach Abschluß des 2. Semesters an der TU Berlin das Studium aufzugeben und das Land zu verlassen.

Nur am Rande sei bemerkt, daß seit Juli 1983 der Schutz der Sozialdaten von Ausländern, die Sozialhilfe beziehen, abgeschafft wurde, oder daß die Ausländerbehörde je nach Willkür und ohne Grundlage Versicherungsnachweise verlangt und nicht davor zurückschreckt, in völliger Überschreitung der zugewiesenen Kompetenz Arbeitserlaubnisse einzuziehen.

Solange weiterhin vorrangig die Menschenrechte der Ausländer in der BRD dem ordnungspolizeilichen Zugriff offenstehen, ist der Weg zum vielbeschworenen gleichberechtigten Miteinanderleben noch lang (CDU-Programmatik).

Gegenwärtig müssen die Ausländer in der BRD vorrangig den polizeilichen Zugriff auf selbstverständliche Menschenrechte abwehren. Bürgerrechte sind nicht zu verteidigen. Ausländer können sich nicht auf sie berufen. Ihren Schutz genießen sie nicht.

WIE FEST SIND DIE PERSÖNLICHEN RECHTE?

DAS BEISPIEL HAUSDURCHSUCHUNGEN

von **Ursula Nelles**

Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche, generelle Gewährleistung der Privatsphäre, wohl aber eine Reihe von Grundrechten, die einen unmittelbaren Bezug zur Privatsphäre aufweisen, wie immer man diese definieren mag. Die Grundrechte haben sich historisch als Spezialregeln entwickelt, die besonders gefährdete Teilbereiche der Privatsphäre absichern. 1) Zu diesen gehört das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 13 GG, das die Wohnung als die "räumliche Privatsphäre" par excellence gewährleistet. 2)

1. Richtervorbehalt

Art. 13 Abs. 1 GG bestimmt:

"Die Wohnung ist unverletzlich."

Trotz dieser feierlich formulierten Garantie sind Eingriffe und Beschränkungen möglich und zulässig, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage geschaffen ist. Art. 13 Abs. 2 GG sieht jedoch für diese Eingriffe eine zusätzliche, über den allgemeinen Gesetzesvorbehalt hinausgehende verfahrensrechtliche Sicherung vor:

"Durchsuchungen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzuge auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe angeordnet ... werden."

Einzelheiten, Umfang und Systematik dieses speziellen Gesetzesvorbehalts sind umstritten. 3) Selbst die innere Rechtfertigung für den Richtervorbehalt wird unterschiedlich gesehen. Teils wird er damit erklärt, daß die Durchsuchung zu den besonders gravierenden staatlichen Eingriffen in Freiheitsrechte des einzelnen gehört. 4) Teils wird der Richtervorbehalt als besonderer Anwendungsfall des Gedankens der Gewaltenthemmung durch Kontrolle verstanden. 5) Schließlich wird argumentiert, daß der Richtervorbehalt als vorgezogener Rechtsschutz erforderlich sei, weil Durchsuchungen regelmäßig ohne Vorankündigung - überraschend - durchgeführt werden müssen, wenn sie überhaupt sinnvoll sein sollen. Da nachträglicher Rechtsschutz einen geschehenen Eingriff nicht ungeschehen machen könne, könne die rechtsstaatliche Garantie effektiven Rechtsschutzes nur durch Vorabentscheidung des Richters gewährleistet werden. 6) - Die unterschiedliche Akzentsetzung ist jedoch nicht so entscheidend wie die Tatsache, daß die grundgesetzliche und grundsätzliche Zuweisung der Anordnungscompetenz an den Richter in erster Linie dem Schutz der Rechte des Betroffenen dient. Darüber besteht jedenfalls weder Streit noch Zweifel. Der Richter soll als das zur Neutralität verpflichtete Organ die Rechtmäßigkeit der beabsichtigten Durchsuchung prüfen. Eine unparteiliche, auch die Belange des Betroffenen bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit berücksichtigende Entscheidung ist nach dem Verständnis des Grundgesetzes vom Richter eher zu erwarten als von dem Staatsorgan, der Be-

hörde oder dem Beamten, die an der Durchführung der Durchsuchung in ihren jeweiligen Aufgabengebieten interessiert sind. Diese haben deshalb regelmäßig nur das Recht, die Durchsuchungsanordnung beim Richter zu beantragen.

2. Ausnahmekompetenzen

Nur ausnahmsweise soll nach dem Willen des Grundgesetzes von dieser Regel abgewichen werden können: bei "Gefahr im Verzuge". Dann dürfen "die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe", das sind i.d.R. diejenigen, denen sonst nur das Antragsrecht zusteht, die Durchsuchung selbständig anordnen. Diese Formel wird üblicherweise wie folgt interpretiert: Gefahr im Verzuge liegt vor, wenn das Abwarten bis zur Anordnung der Durchsuchung durch den Richter die Erreichung des gesetzlichen Zwecks der Durchsuchung mit hoher Wahrscheinlichkeit wesentlich erschweren oder vereiteln würde. 7) Gemeint ist damit also nur die "Verzugs-", d.h. die Verzögerungsgefahr. Keinesfalls soll Art. 13 Abs. 2 GG die Möglichkeit eröffnen, Durchsuchungen ohne gesetzliche Grundlage oder über die Grenzen gesetzlicher Zulässigkeitsvoraussetzungen hinaus mit der Begründung durchzuführen, irgendwelchen Rechtsgütern drohe "Gefahr". Es ist deshalb verfehlt, mindestens mißverständlich, wenn Maunz in seiner jüngsten Kommentierung zu Art. 13 GG behauptet, durch den Begriff "Gefahr im Verzug" werde "der nahe Zusammenhang mit sicherheitsrechtlichen Gedankengängen sichtbar". 8) Sicherheitsrechtliche Gedanken hat sich nur der Gesetzgeber zu machen, wenn er bestimmen will, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Zwecken die Durchsuchung generell als angemessenes Mittel eingesetzt werden darf. Daß etwa die Abwehr spezifischer Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder "die Bedürfnisse effektiver Strafverfolgung legitime Ziele sind, zu deren Erreichung auch Durchsuchungen gesetzlich zugelassen werden dürfen, darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als selbstverständlich vorausgesetzt werden. 9) Die "sicherheitsrechtlichen" Bezüge haben aber mit den Verzögerungsgefahren für eine Durchsuchung im Einzelfall nur soviel zu tun, als sie sich im Durchsuchungszweck der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage wiederfinden, der durch die Verzögerung vereitelt zu werden droht.

Bleibt demnach für ausnahmsweise selbständige Durchsuchungsanordnungen nicht-richterlicher Organe nur Raum, wenn der zuständige Richter nicht oder nicht rechtzeitig erreichbar ist, sollte man meinen, daß eine gut funktionierende Organisation des Richter-Eildienstes die nicht-richterliche Durchsuchungsanordnung auch faktisch zu einer Ausnahmeerscheinung machen müßte. - Das Gegenteil ist der Fall.

3. Die tatsächliche Umkehrung des Ausnahmeprinzips

Die Annahme, die Praxis kehre das normative Regel-Ausnahme-Verhältnis um, ist so alt wie die Vorschrift, der der Art. 13 Abs. 2 GG nachgebildet ist: § 105 StPO. Obwohl schon bei den Beratungen der Strafprozeßordnung im Reichstag (1874) gerügt wurde, daß es sich bei

dem Begriff "Gefahr im Verzuge" um eine unbestimmte Leerformel handle, die als Voraussetzung für außerordentliche Befugnisse der Polizei oder der Staatsanwaltschaft ungeeignet sei, 10) übernahm der Parlamentarische Rat dieses System gestaffelter Eingriffskompetenzen für Art. 13 GG in der Absicht, die Eingriffsmöglichkeiten in die Unverletzlichkeit der Wohnung schärfer zu begrenzen, als dies in Art. 115 WRV der Fall war. 11) Erreicht wurde auf diese Weise, daß der Richtervorbehalt nunmehr auch für Durchsuchungen außerhalb des Strafverfahrens gilt. 12) So sind also etwa Durchsuchungen aufgrund der Zivilprozeßordnung (§§ 758 ff ZPO), der Abgabenordnung (§§ 249 ff AO), der Konkursordnung, des Arbeitsgerichtsgesetzes, des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, aufgrund von Disziplinarordnungen und nicht zuletzt Durchsuchungen nach den Polizeigesetzen der Länder Anwendungsfälle des Art. 13 Abs. 2 GG: In jedem Fall ist grundsätzlich der Richter für die Anordnungen zuständig. 13) - Viel gewonnen ist damit freilich nicht, wenn die Sicherung des Richtervorbehalts nur auf dem Papier steht. Es liegen zwar nicht für alle Arten von Durchsuchungen gesicherte Untersuchungen über das Verhältnis der richterlich angeordneten zu den nichtrichterlich angeordneten vor. Für den Hauptanwendungsfall jedoch, die Durchsuchung zum Zwecke der Auffindung von Verdächtigen, Tatspuren und Beweismitteln nach §§ 102 ff. StPO, sind im Laufe der Zeit eine Reihe von Zahlen zusammengetragen worden.

Im Jahre 1949 veranlaßte die amerikanische Militärregierung eine über einen Zeitraum von sechs Monaten laufende Totalerhebung von Hausdurchsuchungen in den Ländern Bayern, Hessen und Baden-Württemberg. 14) Danach schwankte der Anteil der polizeilichen Anordnungen in diesen Ländern zwischen 84 % und 99,2 %. Eine vom Innenminister angeordnete Nachuntersuchung in Baden-Württemberg führte zu keinem wesentlich anderen Ergebnis. 15) - Ähnliche Zahlenverhältnisse (= ca. 87 %) offenbarten sich bei der "Aktion Wasser-schlag" anläßlich der Lorenz-Entführung in Berlin. 16)

Im Jahre 1980 wurden dann gleichzeitig die Ergebnisse zweier unabhängig voneinander durchgeführter Untersuchungen zum aktuellen Stand der Praxis vorgelegt. Benfer ermittelte aufgrund einer Fragebogenaktion bei den Polizeibehörden des Landes Nordrhein-Westfalen, daß 1977 ca. 67,66 % aller Hausdurchsuchungen bei der Verfolgung bestimmter Delikte (Eigentums-, Vermögens-, Gewalt-, BtmG- und WaffG-Delikte) von Polizeibeamten "wegen Gefahr im Verzuge" selbst angeordnet wurden. Seine vergleichende Umfrage im Jahre 1979 führte "nicht zu einem wesentlich anderen Gesamtergebnis". Benfer erhebt allerdings nicht den Anspruch, eine statistisch gesicherte Aussage über die Praxis in diesem Zeitraum machen zu wollen. 17)

Die andere, von mir durchgeführte Erhebung stützt sich auf abgeschlossene Strafverfahren aus 1971. Ich habe die Akten darauf untersucht, ob, und wenn ja, durch wen, Durchsuchungen, Beschlagnahmen und Blutproben angeordnet wurden. Dabei habe ich mich bemüht, den Anforderungen gerecht zu werden, die die Stichprobenmethode an Erhebungen

stellt, deren Ergebnisse repräsentativ sein sollen (Stichprobenklumpung: drei ausgewählte Landgerichtsbezirke; Ermittlung des Stichprobenumfangs auf Basis einer Voruntersuchung; Stichprobenschichtung innerhalb der einzelnen Klumpen: Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte; Zufälligkeit der Stichprobenziehung; eigenhändige Aktenauswertung nach vorher festgelegten, gleichbleibenden Kriterien). 18) Die Auswertung dieser Erhebung ergab für Hausdurchsuchungen auf der Grundlage der §§ 102, 103 StPO einen Anteil von 87,39 % (Punktschätzung) von Anordnungen der Staatsanwaltschaft (0,58 %) und ihrer Hilfsbeamten (86,81 %) wegen "Gefahr im Verzug". 19)

Ferner habe ich versucht, inhaltlich zu ermitteln, ob in den untersuchten Fällen tatsächlich Gefahr im Verzuge vorlag oder nicht. Die dazu zusammengetragenen Zahlen können und sollen nicht als repräsentativ verstanden werden, denn die Beurteilungskriterien sind holzschnittartig; die tatsächlichen Umstände einer möglichen zeitlichen Verzögerung und deren Auswirkung ergeben sich häufig aus den Akten nicht; der Akteninhalt ist insgesamt i.d.R. nicht hinreichend aufschlußreich für eine eindeutige Aussage. Mit all diesen Vorbehalten schätze ich anhand der Aktenauswertung zurückhaltend, daß in ca. 30 % der Fälle, in denen Staatsanwälte oder Polizeibeamte eine Hausdurchsuchung angeordnet haben, noch genügend Zeit geblieben wäre, einen richterlichen Durchsuchungsbefehl zu beantragen, "Gefahr im Verzug" also nicht vorlag. 20)

4. Fehler im Kontroll- und Sicherungssystem

Wenn sich nach den Untersuchungsergebnissen der Schluß aufdrängt, daß unsere persönlichen Rechte so sicher nicht sind, wie das Grundgesetz uns glauben machen darf, dann zwingt dies zu einer Reflexion über mögliche Ursachen und mögliche Abhilfen.

Zunächst kann die Tauglichkeit eines Modells in Frage gestellt werden, das neben einer grundsätzlichen Sicherung, dem Richtervorbehalt, eine einfache und weniger sichere Lösung anbietet: Ein Regelungssystem, das dem zu Kontrollierenden die rechtliche Möglichkeit eröffnet, die Kontrolle selbst auszuüben, verführt gerade dazu, davon Gebrauch zu machen, d.h. Fremdkontrollen auszuschalten. Man braucht dazu nicht einmal bösen Willen oder "rechtsfeindliche Gesinnung" zu unterstellen. Ist eine Situation nämlich so eindeutig, daß die Voraussetzungen für eine rechtlich zulässige Durchsuchung für jedermann erkennbar vorliegen, dann reduziert sich die Bedeutung des Richtervorbehalts aus der Sicht des unmittelbar befaßten (z.B.) Polizeibeamten auf eine bloße Formalität, die ebenso umständlich wie überflüssig ist. - Bestehen hingegen Zweifel an der Notwendigkeit und/oder Rechtmäßigkeit einer Durchsuchung, dann besteht aus Sicht der Verfolgungsbehörden die "Gefahr", daß der Richter die beantragte Anordnung einer Durchsuchung - zunächst - ablehnt und damit einen relativ einfachen und sicheren Weg der Sachaufklärung blockiert. Da es weniger verhänglich ist, eine Anord-

nung in eigener Verantwortung, also ohne richterliche Entscheidung zu treffen, als entgegen einer ausdrücklichen Ablehnung des Richters durchzuführen, führt der "sicherste" Weg zur Durchsuchung am Richter vorbei. Dies ist m.E. der systemimmanente Fehler, der bereits die "Väter" der Strafprozeßordnung argwöhnen ließ, daß Mißbräuche die Regel sein könnten. 21)

Man täte jedoch den Behörden und Beamten Unrecht, die ihre Ausnahmekompetenzen extensivst gebrauchen, wenn man ihnen die alleinige Verantwortlichkeit für diese rechtswidrige Praxis zuschriebe. In nicht zu unterschätzendem Maße hat die Rechtsprechung dafür einzustehen. Einerseits hält sie - für die strafprozessualen Zwangsmaßnahmen (!) 22) - daran fest, daß die Entscheidung über die Voraussetzungen der eigenen Zuständigkeit so sehr von den konkreten Umständen im Augenblick der Entscheidung abhängt, daß nur der Beamte selbst ermessen könne, ob Gefahr im Verzuge liege oder nicht. 23) Die angerufenen Obergerichte weigern sich also, zu der Sachfrage jeweils Stellung zu nehmen, ob der im konkreten Fall eingeschrittene Beamte überhaupt eine Durchsuchung anordnen und durchführen durfte. Schon deshalb kann sich eine Verletzung des (grundgesetzlich garantierten) Richtervorbehalts auf die nachträgliche Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Durchsuchung durch die Gerichte nicht auswirken. - Die Rechtsprechung hat darüber hinaus eine nachträgliche richterliche Kontrolle praktisch ausgeschlossen, indem sie die Zulässigkeit eines Rechtsmittels von überhöhten Anforderungen an das Rechtsschutzbedürfnis des Betroffenen abhängig macht. Ist ein strafprozessualer Grundrechtseingriff geschehen, gilt er als "prozessual überholt" 24), jedenfalls als insgesamt erledigt, so daß eine Rechtsbeeinträchtigung, die generell als Zulässigkeitsvoraussetzung für ein Rechtsmittel gefordert wird, nur angenommen wird bei Wiederholungsgefahr oder (nachweislich) fortdauernder diskriminierender Wirkungen des erledigten Eingriffs. 25)

Man muß daher zusammenfassend feststellen, daß nicht nur die anordnenden Beamten die gesetzlichen Grenzen ("Gefahr im Verzug") mißachten, sondern daß die Richter die Kontrolle darüber, ob ihre (verfassungs-)rechtlichen Kontrollbefugnisse und -pflichten respektiert werden, selbst aus der Hand gegeben haben. - Auf dem Hintergrund des sich darin äußernden Selbstverständnisses der Strafrichter wäre eine weitere rechtstatsächliche Untersuchung angebracht: Nehmen die Ermittlungsrichter eigentlich in den Fällen, in denen sie überhaupt noch eingeschaltet werden, ihre Kontrollpflichten ernst? - Die Nürnberger Massenverhaftungen sind zwar ein spektakuläres, aber kein repräsentatives Ereignis. Trotzdem sind sie alarmierender Anlaß für die Vermutung, daß möglicherweise schon die Prämisse des Art. 13 Abs. 2 GG sich vielfach als zu optimistisch erweist, der Richter sei geeigneter Garant für die Wahrung der Grundfreiheitsrechte! - Dann, in der Tat, sind die persönlichen Rechte nicht mehr sicher!

Fußnoten

- 1) Vgl. dazu Dietwalt Rohlf, Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre, Berlin 1980, S. 133 ff., 190 f.
- 2) BVerfGE 32,54 (72) - Schnellreinigung -; 42,211 (221) - "Quick"-Durchsuchung; Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand April 1983, Art. 13 Rdnr. 1. -
- 3) Vgl. dazu Manfred Gentz, Die Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 13 GG, Berlin 1968, S. 75 ff.
- 4) Gentz, S. 135 f.
- 5) BVerwG, DVBl. 1968,753; Grünwald, Vorgänge 1975, S. 38
- 6) BVerfGE 7,95 (98); Knut Amelung, Rechtsschutz gegen strafprozessuale Grundrechtseingriffe, Berlin 1976, S. 13; Jürgen Welp, Zwangsbefugnisse für die Staatsanwaltschaft, in: Recht und Staat 1976, Heft 457/458, S. 13/14
- 7) So statt vieler Dagtoglou, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Art. 13 Rdnr. 76
- 8) Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art 13 Rdnr. 14
- 9) BVerfGE 41,246; vgl. dazu die Anmerkung von Grünwald, JZ 1976, S. 767 ff.
- 10) Hahn, C., Die gesamten Materialien zur Strafprozeßordnung und dem Einführungsgesetz, Bd. I (1880), S. 546; Bd. II (1881), S. 1614 ff.
- 11) Vgl. Dagtoglou, BK, Art. 13 Anm. I, Entstehungsgeschichte, m.w.N.
- 12) Zuletzt BVerfGE 51,97 - Gerichtsvollzieher-Durchsuchung
- 13) Vgl. etwa § 20 PolG NW; zu den übrigen Gesetzen Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 13 Rdnr. 13 m.w.N.

- 14) Vgl. dazu die Angaben bei Pffor, Polizei-Praxis 1949, S. 162; Hellmer, Polizei-Praxis 1949, S. 166; Lutz, Polizei-Praxis 1949, S. 227; Neidhard, DRZ 1949, S. 204
- 15) Lutz, Polizei-Praxis 1949, S. 228
- 16) Demokratischer Rechtsstaat zwischen individuellem Terror und Polizeigewalt, hrsg. von der Humanistischen Union/Landesverband Berlin, 2.Aufl., 1975, S. 64 (= polizeil. Zahlenangaben)
- 17) Benfer, Die Haussuchung im Strafprozeß, Diss. Bochum 1980, S. 200 ff.; hier insbes. S. 202 sowie die Tabellen im Anhang, S. 352 ff.
- 18) Nelles, Kompetenzen und Ausnahmekompetenzen in der Strafprozeßordnung, Berlin 1980, S. 182 ff.
- 19) A.a.O., S. 220
- 20) A.a.O., S. 244
- 21) S. oben Fn. 10
- 22) Die Verwaltungsgerichte sind insofern gegenüber der Polizei (wenn sie präventiv, also polizeirechtlich, tätig wird) um einiges strenger; vgl. BVerwG, DVBl. 1968,752, 754
- 23) Erstmals RGSt 23,334; seitdem st.Rspr. der Strafgerichte und h.M. in der Literatur; vgl. etwa Müller KMR, 7. Aufl., Loseblattsammlung, § 98 Rdnr. 4 m.w.N.
- 24) BGH, NJW 1973,2035; BVerfG, NJW 1979, 154f.; Gollwitzer in Löwe/Rosenberg, StPO, 23.Aufl., 1976 ff., § 304 Rdnr. 36
- 25) BGH, NJW 1978, 1013 m.ablehnender Anm. v. Amelung; BVerfG, NJW 1979,154; vgl. zur Problematik des nachträglichen Rechtsschutzes insgesamt: Amelung, Rechtsschutz gegen strafprozessuale Grundrechtseingriffe, 1976. - Die Verwaltungsrechtsprechung ist auch in diesem Punkte prüfungsfreudiger; vgl. die zahlreichen Nachweise bei Amelung, NJW 1978,1014.

THERAPEUT ODER INFORMANT?

DER KONFLIKT ZWISCHEN SOZIALARBEIT UND POLIZEI

von **Horst Bossong**

I. Einleitung

Das Verhältnis zwischen Sozialarbeit und Polizei ist konfliktreich und weitgehend ungeklärt. Im sozialpädagogischen Diskurs dominieren - neben einer teilweise bemerkenswerten Ignoranz diesem Problem gegenüber 1) - zwei divergierende Positionen. Die eine verweist auf die vielfältigen Interdependenzen und eine gegenseitige Durchdringung sowie auf die strukturelle Verwandtschaft von Sozialarbeit und Polizei. 2) Hilfe wird als ein integraler Bestandteil eines umfassenden "Netzwerks" zuverlässig erwartbarer sowie systematisch aufeinander abgestimmter und sich jeweils ergänzender (curativer wie repressiver) Maßnahmen vorgestellt, vermittels derer spezifische Probleme in gesellschaftlichen Teilsystemen gelöst werden sollen. 3) Diese Position läßt sich als "sozialtechnisch" charakterisieren.

Die Protagonisten der anderen Position wollen von einer wie auch immer institutionalisierten Kommunikation und Kooperation zwischen Sozialarbeit und Polizei nichts wissen, vielmehr skandalisieren sie dies als ein "unerhörtes Eindringen" der Polizei in ihren (prinzipiell schutzwürdigen) Arbeitsbereich. Allenfalls sporadisch könne es zu einer Koordination ihrer Maßnahmen mit denen der Polizei kommen. Ihrer Auffassung nach ist das Kernstück sozialer Hilfe der vom Druck gesellschaftlicher Sanktionen und Anforderungen weitgehend befreite und von gegenseitigem Vertrauen beherrschte "helfende Interaktionsprozeß" zwischen dem Bedürftigen und "seinem" Helfer. 4) Diese Position nenne ich "kommunikations- und verständigungsorientiert".

In der sozialarbeiterischen Alltagspraxis schließlich wird das Problem der Kooperation mit der Polizei oft einfach verdrängt. Die hier typischen Selektionsleistungen faßt M. Rothschild folgendermaßen zusammen:

"Wenn wir Sozialarbeiter nach ihren Erfahrungen mit der Polizei fragten, erlebten wir oft Abwehr: 'Mit der Polizei habe ich eigentlich nichts zu tun' - danach schilderten sie dann Konflikte mit der Polizei - und erst später kamen andere Erfahrungen: Manchmal holen Sozialarbeiter im Jugendzentrum von sich aus die Polizei, wenn sie bei Schlägereien Angst um Jugendliche oder auch um ihre eigene Haut haben; Pädagogen im Heim lassen die Polizei nach entlaufenen Jugendlichen suchen und sie zurückbringen; Bewährungshelfer suchen informelle Kontakte zu Polizisten, um Verständnis für die Situation der Jugendlichen zu vermitteln; in Wohngruppen für Drogenabhängige gibt es Verabredungen mit der Polizei, um Verhaftungen aus der Therapie heraus zu verhindern." 5)

Vom letztgenannten Arbeitsbereich, dem der Drogenhilfen, soll nachfolgend die Rede sein.

II. Karteikästen und Datenbanken

1. Fall: Durchsuchen und Beschlagnahmen

Am Abend des 24.10.1975 drangen fünfzig Polizeibeamte und drei Staatsanwälte in die Drogenberatungsstelle des Caritasverbandes in Aachen ein und veranstalteten dort eine Razzia. Die Gäste wurden einer Leibesvisitation und Identitätskontrolle unterzogen. Die Durchsuchung der weiteren Räume führte zur Sicherstellung von zwei Karteikästen mit Klientennamen sowie von 250 Schnellheftern mit Klientenakten, von denen 119 sowie die Karteikästen sehr bald, die restlichen 130 Schnellhefter erst später zurückgegeben wurden. Die in den Akten enthaltenen Informationen boten der Polizei Anlaß zur Einleitung von Ermittlungsverfahren gegen 35 Klienten der Beratungsstelle. Ende November 1975 wandte sich der Caritasverband beschwerdeführend an das Bundesverfassungsgericht, dessen 2. Senat am 24. Mai 1977 seinen Beschluß in der Angelegenheit verkündete. 7)

Während das Bundesverfassungsgericht die Beschwerde gegen die Razzia für unbegründet und den "Umfang des Polizeiaufgebots und die vorübergehende Straßenabspernung (für) ersichtlich angemessen" hielt, bemängelte es in Hinblick auf die Durchsuchung die unzureichend konkretisierte Beschreibung des Tatvorwurfs und fehlende Angaben über mögliche Beweismittel, auf die sich die Fahndung richtete. Der Durchsuchungsbefehl genügte insoweit nicht den "zu beachtenden rechtsstaatlichen Mindestanforderungen". Die Beschlagnahme von Klientenakten und -kartei, Hauptpunkt der Auseinandersetzung, verstoße, so das Bundesverfassungsgericht, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zur Begründung führte das Bundesverfassungsgericht folgendes aus:

Man habe abzuwägen gehabt zwischen dem "Interesse der Allgemeinheit an der Gewährleistung einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege" und den "Belange(n) der ebenfalls im Gemeinwohlinteresse erforderlichen Gesundheitsfürsorge". Während für die Strafverfolgung die Anwendung von Zwangsmitteln (wie Durchsuchung und Beschlagnahme) zulässig und ggf. auch geboten sei, sei die "unabdingbare Voraussetzung für die Arbeit (von Drogenberatungsstellen) ... die Bildung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Berater und Klienten... Muß der Klient damit rechnen, daß seine während der Beratung gemachten Äußerungen ... Dritten zugänglich werden, so wird er regelmäßig gar nicht erst bereit sein, von der Möglichkeit, sich beraten zu lassen, Gebrauch zu machen". Um die Vertrauensbildung überhaupt zu ermöglichen, sicherten deshalb Beratungsstellen ihren Klienten Verschwiegenheit zu. Die für den Erfolg sozialer Beratung unverzichtbare "Vertrauensbasis ist... im Regelfall zerstört, sobald Strafverfolgungsorgane Klientenakten beschlagnahmen". Dies könne nicht im Gemeinwohlinteresse liegen.

Nun ergibt sich hieraus aber für das Bundesverfassungsgericht nicht eine generelle Schutzwürdigkeit jeder sozialen Beratungsstelle, vielmehr verdienen den "Schutz gegen Beschlagnahme ihrer Klientenakten... nur solche Beratungsstellen, die im Sinne des § 203 Abs. 1 Nr. 4 StGB

öffentlich-rechtlich anerkannt sind". Darüber hinaus verweist das Bundesverfassungsgericht darauf, daß "Bund, Länder und kommunale Gebietskörperschaften beträchtliche Mittel aufwenden, um die Arbeit solcher Stellen zu fördern". Freilich, auch die öffentlich-rechtliche Anerkennung und prinzipielle Förderungswürdigkeit allein reichen noch nicht hin.

"Nur eine solche Beratungsstelle kann den Beschlagnahmenschutz für sich in Anspruch nehmen, die alle zumutbaren Vorkehrungen dagegen getroffen hat, daß sie selbst oder ihre Mitarbeiter in den Verdacht geraten, am Drogenhandel beteiligt zu sein oder ihn zu dulden. Dies erfordert insbesondere eine sorgfältige Auswahl und Überwachung der Mitarbeiter durch den Träger der Beratungsstelle."

Soweit das Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Bei den Praktikern der Drogenarbeit ist dieses Urteil durchweg auf positive Resonanz gestoßen und im Sinne eines verstärkten Schutzes der Beratungsarbeit und der Klienten gegen polizeiliche Übergriffe interpretiert worden. 9) Zwei Aspekte dieses Urteils, die mir besonders bemerkenswert scheinen, möchte ich hier hervorheben. Der eine betrifft die Tatsache, daß mit einer im Kern ähnlichen Argumentation im Juli 1972 Sozialarbeitern, Psychologen und anderen auf dem Gebiet sozialer Beratung Tätigen ein Zeugnisverweigerungsrecht abgesprochen bzw. sehr eng begrenzt worden ist 10), wie nun im Mai 1977 eine Schutzwürdigkeit sozialer Beratungsdienste gegen polizeiliche Übergriffe betont wurde. In beiden Urteilen wird auf die "dem Gemeinwohl dienende" Funktion der Sozialarbeit abgestellt, aus der sich einesteils ergibt, daß zwischen Sozialarbeitern und ihren Klienten kein "höchstpersönliches, grundsätzlich keine Offenbarung duldendes Vertrauensverhältnis" besteht 11), vielmehr die Sozialarbeiter stets auch als "Repräsentanten von Gesellschaft und Staat" tätig sind 12), und aus der sich anderenteils aber ebenso ergibt, daß diese Tätigkeit der Sozialarbeit nicht unverhältnismäßig behindert werden darf durch die Aktivitäten anderer (hier: repressiver) Instanzen, sofern diese geeignet sind, die Grundlagen der sozialen Arbeit auf Dauer tendenziell zu zerstören und mithin dem Gemeinwohlinteresse zuwiderlaufen würden. Eine um eines momentanen (Fahndungs-)Erfolgs willen durchgeführte Durchsuchung und Aktenbeschlagnahme ist insbesondere deshalb ein unverhältnismäßiger Eingriff, weil hierdurch die Beratungsarbeit belastet oder gar zerstört werden kann, während die Ermittlung von Straftätern keineswegs nur oder in erster Linie durch Aktenbeschlagnahme möglich und erfolgversprechend ist; im Gegenteil: "Diese Aktenbeschlagnahme verspricht - bei genereller Betrachtung - kaum nennenswerte Beweisergebnisse." 13) Umgekehrt aber wäre es für die Strafjustiz unerträglich, würde sie durch die Weigerung von Sozialarbeitern, vertrauliche Informationen aus ihrer Beratungs- und Behandlungsarbeit preiszugeben, in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben eingeschränkt. Der Schutz des Klienten sozialer Beratung ist so gesehen ein Mittel zum Zweck der Durchsetzung von Ordnung, nämlich mit dem Instrument der Hilfe, während die Offenbarung vertraulicher Gesprächsinhalte über den Zeugniszwang der Sozialarbeiter

ein anderes Mittel zur Durchsetzung von Ordnung ist, nämlich mit dem Instrument des Strafrechts. M.a.W., die Schutzwürdigkeit des Klienten der Sozialarbeit gilt keineswegs uneingeschränkt.

Der zweite Aspekt betrifft die Forderung des Bundesverfassungsgerichts an die Träger sozialer Beratungsdienste, dafür zu sorgen, daß nicht der Verdacht entstehen könne, sie bzw. ihre Mitarbeiter seien am Drogenhandel beteiligt oder würden ihn dulden. Dies impliziert zunächst, daß der Drogenberater, in und vor der Beratungsstelle gleichsam in die Rolle des Ordnungshüters schlüpfend und damit eine Polizeifunktion übernehmend, Drogenhandel und -konsum zu unterbinden hat; er muß nach möglichen Dealern Ausschau halten und die ggf. vertreiben. Dies hat mit seiner Funktion als Berater ersichtlich nichts zu tun.

Was hier zugleich zur Disposition steht, ist für den Drogenberater die Möglichkeit, die strafrechtlichen Normen des Betäubungsmittelrechts zu kritisieren und dessen Geltungsbereich in Zweifel zu ziehen. Stattdessen wird er sich darauf beschränken, allein das im Rahmen des geltenden Rechts Machbare zu vertreten. Dies freilich bleibt nicht ohne Konsequenzen für die Interaktion in der Beratung. Der Verzicht des Beraters auf die Darstellung der eigenen, prinzipiell begründbaren wie auch kritisierbaren Meinung und eines stattdessen ständigen Verweizens auf rechtlich vorgeschriebenes führt zu einer Situation, in der jedoch tendenziell auch dem Hilfsadressaten "jede Selbstdarstellungschance genommen (wird), so daß das Verwaltungsverfahren (wie das Beratungsgespräch, d. Verf.) für alle Beteiligten 'zeremoniellen Charakter' erhalten kann". 14) Das auf diese Weise ruinierte Gespräch zwischen Berater und Klient wird schließlich durch eine systematische "Wissensentnahme" (Castel) zum Zweck der Vermehrung des Herrschaftswissens in der staatlichen Administration noch weiter pervertiert. Hiervon handelt der zweite Beispielfall.

2. Fall: Datenerhebung zur Sozialplanung

Während in Aachen 250 Schnellhefter beschlagnahmt wurden und Grundlage für 35 Ermittlungsverfahren boten, ging es im Frühjahr 1983 in Bremen um eine zentrale behördliche Erfassung der Daten aller "freiwillig oder unfreiwillig" 15) bei Suchtberatungs- und -bekämpfungsstellen bekanntgewordenen Drogenabhängigen zum Zweck der Sozialplanung. Auf Anordnung des Landesdrogenbeauftragten waren alle kommunalen Stellen, die mit Drogensüchtigen befaßt sind, sei dies nun die Drogenberatungsstelle, das Hauptgesundheitsamt, die Psychiatrie oder das Landeskriminalamt, die Strafanstalten und die Bewährungshilfe, dazu verpflichtet, sich an einer Untersuchung zur Lebenssituation von Süchtigen zu beteiligen. Wieviele Süchtige wo wohnen, woher ihren Lebensunterhalt bestreiten, welche Sozialbeziehungen unterhalten, wie lange welche Drogen konsumieren, wann wie oft und wo in Haft und Therapie waren und vieles mehr wollte die staatliche Suchtverwaltung aus den Akten ihrer verschiedensten Dienststellen wissen. Die Verweigerung der Mitarbeit durch die kommunale Drogenberatungsstelle

fürte zur Androhung disziplinarischer und arbeitsrechtlicher Konsequenzen, denn, so die Logik der Bürokratie, bei dem geplanten Datenvergleich zwischen curativen und repressiven Instanzen gehe es ja nicht um die Ermittlung konkreter Straftäter, sondern um eine anonymisierte Erhebung zum Zweck einer im Interesse der Drogenpolitik (und damit, wie man meint, auch im Interesse der Süchtigen) liegenden Planung. Die Süchtigen freilich sollten nach dem Wunsch der Bürokratie von der Erhebung nichts wissen.

Sie erfahren und wissen ohnehin kaum etwas von der seit Jahren schon geübten Praxis immer umfänglicher werdender Datensammlungen. Seit 1978 bereits sammeln im ganzen Bundesgebiet auf Anweisung der "Projektgruppe Rauschmittelmißbrauch" des Max-Planck-Instituts für Psychiatrie die mit Bundesmitteln geförderten Modell-Drogenberatungsstellen eine Fülle an Klientendaten. Mit Hilfe des Informationssystems EBIS wird hier "durch Zusammenfassung aller erreichbaren Daten über regionale und überregionale Trends" 16) die Planung im Drogensektor vorgeblich wissenschaftlich untermauert und auf dem jeweils aktuellen Stand gehalten. 17)

Hier geht es, sieht man von den Möglichkeiten des Mißbrauchs einmal ab, um eine gründliche zielgruppenspezifische "Verdatung" gesellschaftlich störender Individuen, auf die der einzelne, in Beratungsabsicht informationsliefernde Klient überhaupt keinen Einfluß mehr hat. Was er im Beratungsgespräch aus seiner Intimsphäre offenbart, entschwindet in für ihn undurchschaubare Datenbanken und bildet die Basis für eine von ihm wie vom informationsweitergebenden Berater gänzlich losgelöste und unbeeinflussbare technokratische Planung, deren letztendliches Ziel eine effiziente Steuerung gesellschaftlicher Konflikte ist. Nicht die durch Aktenbeschlagnahme erleichterte Ermittlung von z.B. 35 Straftätern, sondern die durch Datenbanken ermöglichte Produktion des "gläsernen Menschen" steht auf der Tagesordnung und liegt im Interesse des "Sicherheitsstaats" (Hirsch). Und während ersteres rechtlich begrenzt worden ist, werden die modernen "Sozialingenieure" (Ortmann) nicht müde, zu betonen, daß ihre anschwellenden Datensammlungen auf "keinerlei rechtliche Bedenken" stoßen.

III. Staatstherapeuten und Sozialanwälte

3. Fall: Eindringen und Festnehmen

Am Abend des 13. April 1976 erschien in der Hamburger Drogentherapieeinrichtung Reitbrook die Polizei und verhaftete den Klienten W. Ihm und den verdutzten Mitarbeitern der Einrichtung wurde ein Unterbringungsbefehl gemäß § 126 a StGB gegen W. vorgelegt. W. wurde zunächst in die Untersuchungshaftanstalt, später dann ins psychiatrische Krankenhaus gebracht. Nach einmonatigen Verhandlungen zwischen Therapieeinrichtung und Justiz wurde der Unterbringungsbefehl aufgehoben;

W. konnte seine Therapie fortsetzen, hatte nun allerdings erhebliche Schwierigkeiten, "wieder den Kontakt und das Vertrauen zu den anderen Gruppenmitgliedern und Mitarbeitern herzustellen, den er vor der Verhaftung hatte". 18) Dies umso mehr, als "seine Gruppe inzwischen in ein 2. Stufen-Haus umgezogen (war) und Schule bzw. Arbeit aufgenommen" 19) hatte. Die Einrichtung kritisierte insbesondere das unangemeldete Eindringen der Polizei in die Therapieeinrichtung und die ohne weitere Rücksprache erfolgte direkte Verhaftung des Klienten aus dem Therapieprozeß heraus, obwohl doch aufgrund der bei der Polizei erfolgten Wohnortsanmeldung ersichtlich gewesen sein mußte, daß sich W. in therapeutischer Obhut befunden und mithin die Gefahr der Begehung weiterer Straftaten (dies war die Begründung des Unterbringungsbefehls) nicht bestanden habe. Der polizeiliche Eingriff habe sich zudem nicht allein auf die Entwicklung von W. negativ ausgewirkt, sondern auch zu einer beträchtlichen Verunsicherung der übrigen Klienten geführt. In Verhandlungen mit den Gerichten und der Polizei bemühte sich in der Folge die Einrichtung, nicht nur den konkreten Fall zu bereinigen, sondern auch für die Zukunft ein Übereinkommen zu treffen, daß die Polizei bei ähnlich gelagerten Fällen zunächst die Mitarbeiter telefonisch benachrichtige, um diesen die Möglichkeit der Rücksprache bei den jeweiligen Gerichten zu geben, den anstehenden Fall kooperativ und undramatisch zu lösen. Inzwischen habe, so eine Mitarbeiterin, die Einrichtung durchweg ein gutes Verhältnis mit der für sie zuständigen Polizeistation, so daß vergleichbare Eingriffe nicht mehr vorgekommen seien. Nicht mehr die Polizei, sondern man selbst begleite jetzt die Klienten zu Gerichtsterminen und fordere zudem jeden Therapiebewerber bereits vor Behandlungsantritt auf, alle ihm erinnerlichen strafrechtsrelevanten Tatbestände der Einrichtung mitzuteilen, damit diese durch Verhandlungen mit den jeweils zuständigen Justizinstanzen den Klienten vor unerwarteten Eingriffen seitens der Polizei bzw. der Justiz schützen kann.

Dieser Fall, der keineswegs einmalig ist (ähnliches hatte sich 1977 auch bei dem Hamburger Therapieverein 'Jugend hilft Jugend' abgespielt, woraufhin dieser Verein durch seine außerhalb der Therapiehäuser gelegene Geschäftsstelle eine "gewisse Schleuse" installierte), ist insofern bemerkenswert, weil seine Lösung symptomatisch für die zunehmende Durchdringung der Therapie mit strafrechtsrelevanten Belangen ist. Insbesondere mit der Novelle des Betäubungsmittelrechts zum 1.1.1982 wurde nämlich die ohnehin schon stark durchlässige Grenze zwischen curativen und repressiven Instanzen weiter beträchtlich durchlöchert. 20) Nicht mehr die Polizei und der Justizapparat ist für die Sanktionierung, Sozialarbeit und Psychotherapie für die Hilfe zuständig, sondern in einem zunehmend routinemäßigen Aushandlungsprozeß zwischen "helfenden" und "strafenden" Instanzen wird über den vermeintlich zweckmäßigen Umgang und die vorgeblich nützlichste Unterbringung des Klienten beratschlagt und Konsens hergestellt. Analytisch scheint es mir hierbei weniger entscheidend zu sein, daß derartige Verhandlungen etwa überwiegend zu einer Unterbringung in der Therapie (statt im Knast) führen, wichtiger scheint mir die damit implizierte Veränderung der Praxis der Strafjustiz wie des therapeutischen Verhältnisses zu sein.

Eine institutionalisierte enge Kooperation zwischen curativen und repressiven Instanzen, deren Anlaß sicher das Bemühen ist, im Einzelfall den Klienten vor einer Verhaftung zu schützen, kann tendenziell zu einer sich gegen ihn richtenden "Psychologisierung" des Strafprozesses führen. Es steht nämlich zu befürchten, daß mehr und mehr jene im psychotherapeutischen Prozeß zutage tretenden intrapsychischen Zustände, Haltungen und Einstellungen, obwohl einer objektiven Beurteilung unzugänglich, gleichwohl im Gerichtsprozeß pseudo-objektivistisch in zunehmend relevantem Maße ergänzend zu den "harten Fakten" treten, auf die sich allein der Tatwurf stützen kann. Hierdurch verändert sich aber in entscheidender Weise der Bereich der Strafjustiz. 21)

Es verändert sich aber auch der Bereich sozialer Hilfe und Therapie. Grundvoraussetzung ist hier bekanntlich die Bereitschaft des Klienten, sich wahrhaftig zu äußern, seine Handlungs- und Interaktionsorientierung muß auf Verständigung abzielen. Diese Bereitschaft kann sich erst im therapeutischen Prozeß auf der Basis eines sich stabilisierenden Vertrauensverhältnisses zwischen Therapeut und Klient entwickeln.

Je mehr nun die Therapie von Belangen, die im Grunde dem Strafrechtsbereich zuzuschlagen sind, durchdrungen oder gar überlagert wird, desto riskanter wird es für den Klienten, sich ohne Rücksicht auf mögliche Konsequenzen zu äußern, denn es wird immer unwahrscheinlicher, daß der Therapeut die hierfür nötige Vertraulichkeit bewahren kann. Er ist eben nicht (mehr) ausschließlich Therapeut, sondern zugleich Gesprächs- und Kooperationspartner zur Polizei und Justiz, scheinbar objektiver Gutachter in Gerichtsprozessen sowie schließlich (gemäß § 35 f. BtMG) Denunziant von Rückfälligkeit und Therapieabbruch gegenüber der Justiz. Er ist damit insgesamt weit weniger dem Klienten und dem Therapieprozeß, als vielmehr den staatlichen Ordnungsorganen verpflichtet; er wird so zum modernen "Staatstherapeuten" (Scheerer).

Die Therapie wird so zu einer Farce - und zugleich dank des neuen BtMG zu einer Art Zwangsinternierung, aus der sich der Klient zunehmend nur um den Preis seiner Inhaftierung befreien kann. 22)

4. Fall: Aufhellen, Abklären, Einsperren

Die auf diese Weise mehr und mehr verstaatlichte Drogenberatung und -therapie sieht sich freilich einem entscheidenden Problem gegenüber, das ihr immer weniger in den Griff zu bekommen gelingt: das Problem ihrer extrem geringen Reichweite.

So sehr ihre Maßnahmen auch technokratisch durchorganisiert und mit denen der Repressionsinstanzen "verzahnt" sind, so gelingt es ihr doch nicht, die Maßnahmeadressaten unter ihre Kontrolle zu bringen; die Drogenabhängigen bleiben für sie ein unkalkulierbares und widersetzliches Publikum. Statistisch lassen sich (mit abnehmender Tendenz) nicht einmal 10 % aller Süchtigen von den Hilfeapparaten ansprechen, erfolgreich behandelt werden bestenfalls 2 bis 3 % der schätzungsweise 50.000 bis 90.000 Süchtigen. 23) Um diesem Dilemma

der Drogenpolitik wirksamer als bisher zu begegnen, soll sich nach dem Willen des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit künftig der Drogenberater bzw. Streetworker als ein von staatswegen den Drogenabhängigen zwangsverordneter "Sozialanwalt" an die Seite der "Staatstherapeuten" gesellen.

Gedacht ist daran, "nach Art 'mobiler Sozialdienste' so etwas wie eine aufsuchende Beratung anzubieten, ... dessen sich Staatsanwälte, Gerichte und Rechtsanwälte bei Bedarf bedienen können, etwa zur Aufhellung des sozialen Umfeldes eines Klienten oder zur fachlichen Abklärung einer evtl. zu stellenden 'Sozialprognose' etc." 24)

Dieses von 1984 an praktizierte Programm, das entscheidend auf Beratungen des BMJFG mit den Drogenbeauftragten der Länder fußt, liegt ganz auf der Linie der Forderung mancher Bürgermeister und Ortsamtsleiter, die Drogenberater mögen - etwa nach dem Vorbild des Hannoverschen Präventionsprogramms Polizei/Sozialarbeit (PPS) 25) - in noch engerem Schulterschuß mit der Polizei überall dort für Ordnung sorgen, wo eine massierte Anwesenheit von überwiegend therapieunwilligen Drogenabhängigen im Straßenbild besonders störend auffalle, da anderenfalls das von den Süchtigen "heimgesuchte" Gebiet "umzukippen" drohe. 26) Es geht hierbei einesteiis darum, daß die, so ein Drogenberater, "mobilen Sozialkommandos" für Staatsanwaltschaften und Gerichte Informationen etwa über das "kriminelle Umfeld", in dem der Drogenstraftäter lebt, sammeln, anderenteils geht es aber auf der Basis sog. "Gentlemen's Agreements zwischen Polizei und Sozialarbeitern" auch darum, daß die Fixer direkt vor Ort "von Drogenfahndern vor die Wahl der Therapie oder künftiger Strafverfolgung gestellt werden". 27) Zu entwickeln sind nach Auffassung des BMJFG im Rahmen dieses Modellprogramms u.a. Definitionskriterien, die es erlauben, den "Bodensatz" der sog. therapieresistenten Fixer herauszufiltern, für die dann "spezielle Maßnahmen" bereitzustellen sind, die "mit Auflagen und Beschränkungen (für die Betroffenen, d.Verf.) verbunden werden müssen". "Die Skala denkbarer Hilfen muß bis zur bewahrenden Obhut in dafür geeigneten geschlossenen Einrichtungen geprüft werden. Es ist ein abgestufter Katalog solcher Hilfen zu erarbeiten." 28)

Hier geht es ersichtlich weniger um die Befriedigung von Sonderinteressen der einzelnen Professionen (etwa die Steigerung polizeilicher Ermittlungserfolge bzw. die der Benutzung sozialer Beratungsdienste), sondern um die "Verklammerung" repressiver und curativer Strategien zugunsten des übergeordneten Ziels der Beseitigung spezifischer Störungen in gesellschaftlichen Teilsystemen. Und konsequenterweise wird hier auch nicht mehr soziale Hilfe geboten, vielmehr wird sie den Störenfrieden ungefragt oktroyiert und eben (auch) in diesem Sinne "zuverlässig erwartbar".

ANMERKUNGEN

1) So z.B. Balzer, B./S.Rolli, Sozialpädagogik und Krisenintervention, Neuwied und Darmstadt 1982

2) Vgl. Rothschuh, M., Die rechte und die linke Hand des Staates, in: Päd.extra-Sozialarbeit Nr. 12/82, 14 ff.

- 3) Vgl. u.a. Luhmann, N., Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen, in: ders., Soziologische Aufklärung Bd. II, Opladen 1975, S. 134 ff.
- 4) Vgl. Brumlik, M./Keckeisen, W., Etwas fehlt. Zur Kritik und Bestimmung von Hilfebedürftigkeit für die Sozialpädagogik, in: Krim. Journal 1976, S. 241 ff.
- 5) Roths Schuh, M., a.a.O., S. 14
- 6) entfällt
- 7) 2 BvR 988/75; nachfolgende Zitate ebd.
- 8) entfällt
- 9) Vgl. Sozialmagazin Nr. 9/77, S. 8
- 10) 2 BvL 7/71
- 11) Ebenda
- 12) Ebenda
- 13) 2 BvR 988/75
- 14) Wolff, St., Handlungsformen und Arbeitssituationen in staatlichen Organisationen, in: Treutner, E./St. Wolff/W. Bonß, Rechtsstaat und situative Verwaltung, Frankfurt und New York 1978, S. 167 f.
- 15) Behördeninterner Vermerk über ein Gespräch am 8.2.1983 beim Senator für Soziales, Jugend, Sport, Bremen
- 16) de Jong, R., et al., EBIS, Beschreibung eines einrichtungsbezogenen Informationssystems, München 1978, S. 3
- 17) Zur Kritik der Sozialplanung: vgl. Ortman, F. (Hrsg.), Sozialplanung für wen?, Neuwied und Darmstadt 1976
- 18) Schreiben des Vereins Reitbrook an den Verfasser vom 7.9.1983
- 19) Ebenda
- 20) Tröndle meint z.B., "die gesetzliche 'Mitteilungspflicht', die § 35 Abs. 3 BtMG den Therapeuten im Falle des Therapieabbruchs (gegenüber der Justiz, d.Verf.) auferlegt und die zur notwendigen Folge hat, daß Polizei- oder Strafverfolgungsorgane sich der Person des Verurteilten versichern, (kommt) im Ergebnis einem primären vorläufigen Festnahmerecht durch die Therapiestelle ziemlich gleich." Tröndle, H., 'Zurückstellung der Strafvollstreckung' und Strafaussetzung zur Bewährung, in: Monatschrift für Deutsches Recht, Nr. 1/82, S. 4 f.; zur Kritik des BtMG vgl. auch: Scheerer, S., Freiheit und Kontrolle im neuen Betäubungsmittelgesetz, in: Kritische Justiz 1982, S. 229 ff.; Quensel, St., Drogenelend, Frankfurt und New York 1982, S. 170 ff.
- 21) Vgl. Kappel, S./St.Scheerer, Das Betäubungsmittelgesetz im neuen System sozialer Kontrolle, in: Strafverteidiger, Nr. 4/82, S. 182 ff.
- 22) Daß die Unterschiede zwischen Therapie und Knast freilich immer geringer werden, zeigt: Scheerer, St., Drogentherapie und Grundgesetz, in: Bossong, H./Ch.Marzahn/S.Scheerer (Hrsg.), Sucht und Ordnung, Frankfurt 1983, S. 84 ff.
- 23) Vgl. Bossong, H., Kaum ein Hauch von Hilfe, in: Bossong/Marzahn/Scheerer, a.a.O., S. 28 ff.
- 24) BMJFG, Rahmenentwurf für ein Modellprogramm 'mobile Sozialdienste', Bonn 1983 (unv.Ms.)
- 25) Vgl. Meckelburg, H., Der Sozialarbeiter als Handlanger polizeilicher Vorbeugung, in: Päd.-extra-Sozialarbeit, Nr. 10/83, S. 35 ff.
- 26) So der Ortsamtsleiter des Bremer Stadtteils Ostertor; vgl. Weser-Kurier vom 28.9.1983
- 27) Kreuzer, A., in: ders. et al., Drogenabhängigkeit und Kontrolle, BKA-Forschungsreihe Bd. 14, Wiesbaden 1981, S. 410
- 28) BMJFG, a.a.O.

EINIGE DATEN ZUR WIRKSAMKEIT EDV-GESTÜTZTER FAHNDUNGS-METHODEN BEI DER POLIZEI - POLIZEILICHE ERWARTUNGEN AN DEN MASCHINENLESBAREN PERSONALAUSWEIS

In unserem Beitrag in "Bürgerrechte und Polizei" Nr. 15 zur Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises haben wir deutlich zu machen versucht, daß die Einführung der Plastikkarte keineswegs als isoliertes Phänomen zu verstehen ist, sondern den Endpunkt einer Entwicklung darstellt. Die neue Plastikkarte schließt eine Lücke, die durch veränderte Fahndungskonzeptionen und die rechtliche Absicherung extensiver Kontrollbefugnisse für die Polizei durch Übernahme des Musterentwurfs für ein einheitliches Polizeigesetz in den einzelnen Ländern und die Strafprozeßnovellierung von 1978 (sog. Razziengesetze) entstanden ist. Die der Polizei eingeräumten weiten Befugnisse, den öffentlichen Verkehr zu kontrollieren und die Identität der kontrollierten Mitbürger zu überprüfen, stünden im wesentlichen leer und ungenutzt da, verspräche nicht das Mittel der maschinenlesbaren Plastikkarte die Möglichkeit, diese weiten Befugnisse auch in der Praxis einzulösen.

Das Charakteristische der neuen Kontrollbefugnisse besteht darin, daß weder eine konkrete Gefahrensituation vorliegen noch gegenüber dem einzelnen Bürger irgendein Verdacht gehegt werden muß. Die den rechtlichen Kontrollbefugnissen zugrunde liegende Fahndungskonzeption besteht in der Systematisierung des Zufalls. Diese veränderte Fahndungskonzeption ist das Ergebnis eines Umdenkprozesses, der sich seit 1968 bei der bundesdeutschen Polizei verfolgen läßt. Damals hatte die Polizei begonnen, an sogenannten Bundesfahndungstagen oder auch Landesfahndungstagen ganze Regionen oder eben die Republik mit einem polizeilichen Schleppnetz zu überdecken. Diese mit immensen Material- und Personalaufwand betriebenen Fahndungstage standen jedoch außer Verhältnis zu den tatsächlich eingetretenen Erfolgen. Um einen "Erfolg" zu erzielen, mußten bei solch groß angelegten Fahndungsaktionen die monatliche Arbeitszeit eines Beamten angesetzt werden. Insbesondere dieses Mißverhältnis führte in der Folge dazu, das System der "ungezielten Fahndung" zu verfeinern und fortzuentwickeln. Ob die polizeilichen Hoffnungen auf größere Effizienz ihres Fahndungsapparates auch wirklich ein Erfolg gewesen sind, dafür liegen keine brauchbaren Angaben vor. Falls hierüber von den einzelnen Länderpolizeien überhaupt statistische Angaben zusammengetragen werden, so sind diese jedenfalls in der Regel nicht für die Öffentlichkeit zugänglich. Die einzige länderübergreifende, alle Bundesländer umfassende Statistik über polizeiliche Kontrollmaßnahmen wurde im Rahmen eines dem Parlament versprochenen Berichts über die Anwendung der Kontrollbefugnisse der Strafprozeßnovellierung von 1978 der Öffentlichkeit unterbreitet. Die Brauchbarkeit des in diesem Zusammenhang angesammelten statistischen Materials über die Erfolge von polizeilichen Kontrollstellen wird auch von Polizeipraktikern selbst bezweifelt. Zu offensichtlich fehlte

seitens der Regierung und der Polizei damals das Interesse, hier wirklich brauchbares Material zu liefern, das gleichzeitig Ansatzpunkt triftiger Kritik an der Ausübung der Kontrollstellenbefugnisse durch die Polizei hätte sein können. (Vgl. dazu näher: Placebo für Parlamentarier, in: Bürgerrechte und Polizei, Heft 7/1980)

Halbwegs brauchbares Zahlenmaterial zur Beantwortung der Frage, ob durch die Realisierung des neuen Fahndungs- und Kontrollkonzepts auch die polizeiliche Kontroll- und Fahndungseffizienz gesteigert worden ist, läßt sich allein aus den statistischen Angaben in den jährlich veröffentlichten Tätigkeitsberichten des Bundesgrenzschutzes entnehmen. Diese werden seit ca. 1971 in kontinuierlicher und Vergleichende zulassender Weise geführt.

Die Beschränktheit des zur Verfügung stehenden Zahlenmaterials, das nur aus der Praxis der grenzpolizeilichen Kontrollen gewonnen ist, ist für unseren Zusammenhang unschädlich. Eher noch als die vielfältigen sonstigen polizeilichen Kontrollen etwa im großstädtischen Bereich ist die Kontrollstelle Grenze von exemplarischer Bedeutung, weil sie die Rein-Form ereignis- und verdachtsunabhängiger Fahndungsstrategien ist. Der systematische Verzicht auf jegliche rechtlich relevanten Verdachtsmomente in die Person des Kontrollierten ist gerade das Charakteristikum der in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren entwickelten polizeilichen Fahndungskonzeption. Bei der Grenzkontrolle, wo allein schon das bloße Passieren der Grenze der Einstieg und auslösende Anlaß für die Kontrolle ist, ist dieses Fahndungsprinzip durchgängig realisiert.

1. Grenze und elektronische Fahndung (Tabelle 1)

Augenfällig werden die polizeilichen Fahndungserfolge, die mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung erzielt wurden, im Rahmen einer immer dichter werdenden Grenzkontrolle. Umfang und Wirksamkeit dieser grenzpolizeilichen Kontrollen lassen sich an Tabelle 1 demonstrieren.

In den zehn Jahren zwischen 1973 und 1982 wurden insgesamt 304 Grenzkontrollstellen mit Terminals oder Telexanschlüssen unmittelbar an die bundeseinheitlich geführten Fahndungsdateien angeschlossen. Knapp die Hälfte aller 700 bundesrepublikanischen Kontrollstellen - damit wohl die quantitativ relevanten - verfügen damit über das Instrument elektronischer Fahndung. Spalte 3 gibt Auskunft über die Wirksamkeit der elektronischen Fahndungsmittel. Unter den dort so genannten "Fahndungsaufgriffen" werden ausschließlich solche verstanden, die mit Hilfe besonderer Fahndungshilfsmittel erreicht wurden, und das sind heute insbesondere die elektronischen Fahndungsdateien. Die Steigerung von 1972 mit insgesamt 20.609 Fahndungsaufgriffen bis 1982 mit 39.033 Fahndungsaufgriffen zeigt eine Verdoppelung der Wirksamkeit des polizeilichen Fahndungssystems an. Der erhebliche Anstieg der Fahndungsaufgriffe in den Jahren 1975 bis 1977 dürfte insbesondere auf die verstärkte Kontrolltätigkeit im Gefolge der Terroris-

Tabelle I Kontrollstelle "Grenze"

Jahr	Grenzverkehr in Millionen	Anschlüsse an zentrale DVA des BKA			Fahnd.aufgriffe (insbes.mittels Inpol-Anfrage)		Initiativ- Aufgriffe		Aufgriffe total (Spalte 3+4)		Festnahmen		dav. Sta- sch. Auf
		Terminals	Telex	total	absolut	%	absolut	%	absolut	%	total	%	
	1	2			3		4		5		6		
71	687				21.007	100	20.089	100	41.096	100	7.265	100	
72	733			1)	20.609	98	21.849	109	42.458	103	8.687	120	
73	776			20	20.215	96	19.174	95	39.389	96	9.899	136	
74	780				22.062	105	21.756	108	43.818	107	10.270	141	
75	816	85	79	164	33.007	157	19.759	98	52.766	128	12.249	169	
76	816	87	96	183	53.379	254	25.453	127	78.829	192	13.688	188	
77	876	115	97	212	75.052	357	29.129	145	104.181	254	15.563	214	
78	876		102		61.572	293	34.848	174	96.420	235	11.603 ⁴⁾	150	9.
79	882				43.820	209	39.957	199	83.777	204	13.312	183	4.
80	904	149	128	277	40.139	191	45.947	229	86.086	209	13.000	179	3.
81	877	172	129	301	34.417	164	53.388	291	92.805	226	13.881	191	2.
82	880	172	132	304	39.033	185	50.167	250	89.200	217	14.073	194	2.

- 1) Ab 13.11.72 wurde der Grenzschutz einzeldienst sukzessive an INPOL angeschlossen.
- 2) Der Anteil der EDV an den Fahndungsaufgriffen (Fahndungsbuch, Listen, etc.) betrug 1974 noch auf über 90 % erhöht.
- 3) Der Anstieg der Initiativaufgriffe beruht vor allem auf einer veränderten Zählweise. Straftatpaßgesetz werden nicht mehr als eigene Kategorie, sondern seit 1978 bundesweit zu den Initiativaufgriffen (1978: 18.568). Der Anstieg der Initiativaufgriffe läßt gleichwohl den Schluß auf eine erhebliche Zunahme zu, da ebenfalls seit 1978 Verkehrs-Ordnungswidrigkeiten nicht mehr zu den Initiativaufgriffen gerechnet werden.
- 4) Das Sinken der Festnahmezahlen 1978 beruht vor allem darauf, daß die Bayerische Grenzpolizei Ausweisung ausgesprochen sind, nicht mehr gleichzeitig als Festnahmen notiert. Das Ansteigen ab 1978 trotz dieser stat. Korrektur nach unten belegt eine erheblich höhere Kontrollpraxis, die den mäßigen Anstieg zu entnehmen ist.
- 5) Vermutlich geänderte Zählweise

musfahndung zurückzuführen sein. Insofern erweist sich, daß die Terrorismusfahndung ihre Wirksamkeit insbesondere im Bereich der Verfolgung allgemeiner Kriminalität hinterließ. Bereinigt man die Zahlen um die aller Wahrscheinlichkeit nach dem Terrorismus geschuldeten Auswirkungen erhöhter Kontrollintensität in den Jahren 1976 bis 1978, so vermitteln sie ein stetiges Bild des Anstiegs, das sich heute auf freilich erhöhtem Niveau eingependelt zu haben scheint.

In demselben Zeitraum stieg die Zahl der sogenannten "Initiativaufgriffe", d.h. jener Aufgriffe, die ohne die vorherige Zuhilfenahme elektronischer Fahndungsmittel erreicht werden, von 21.849 auf 50.167 (Spalte 4). Was auffällt, ist, daß die bei Spalte 3 zu verzeichnende, vermutlich aus Gründen der Terrorismusverfolgung gestiegene Kontrolltätigkeit sich bei den Initiativaufgriffen in keiner Weise niederschlägt. Der Grund für diese auf den ersten Blick widersprüchliche Entwicklung ist darin zu suchen, daß die Daten jeder kontrollierten Person immer auch gleich einem Fahndungsabgleich unterzogen wurden, so daß für eventuelle Initiativaufgriffe ganz ohne Abfrage der EDV-Hilfsmittel eine im Verhältnis dazu geringere Erfolgschance verblieb. Diese Vermutung wird auch durch die zahlenmäßige Entwicklung seit 1978 gestützt. Seit 1978 deutet sich im Verhältnis der Initiativ- zu den Fahndungsaufgriffen eine Umkehrung an. Während sich die Zahl der Fahndungsaufgriffe im gleichen Zeitraum "nur" verdoppelt, stieg die Zahl der Initiativaufgriffe um das Zweieinhalbfache und übertraf damit die Steigerungsrate der Fahndungsaufgriffe erheblich. Dies führt zu dem überraschenden Ergebnis, daß nicht so sehr der automatische Fahndungsabgleich, sondern die Intensivierung konventioneller Kontrolle durch individuelle Verdachtsschöpfung der Grenzbeamten die größere Steigerung zu verzeichnen hat. Eine der vielfältigen Ursachen für diese Entwicklung (etwa das Nachlassen des EDV-gestützten Kontrollabgleichs als Reaktion auf verminderte terroristische Aktivitäten, Anpassung der ausgeschriebenen Personen an die polizeiliche Kontrollpraxis und/oder Erhöhung der inländischen Fahndungseffizienz etc.) ist eine Entwicklung, die man als Bewältigung der durch den Einsatz der EDV entstandenen Konkurrenzsituation verstehen darf. Statt dem Computer alle Erfolge zu überlassen, handelt der Beamte aufgrund zunächst individueller Verdachtsschöpfung und verweist damit den Kollegen Computer in das zweite Glied. Unabhängig davon, ob die höhere Effizienz polizeilicher Grenzkontrolle eher auf den Einsatz moderner Informationstechnologien und Fahndungssysteme oder auf die Zunahme konventioneller Kontrollen zurückzuführen ist, steht jedoch außer Frage, daß die grenzpolizeiliche Intensivierung ereignis- und verdachtsunabhängiger Fahndungsstrategien zu einem Anstieg der Aufgriffe insgesamt (Spalte 5) um mehr als das Doppelte geführt hat.

Zugleich erweist sich die Grenze als ein veritables Mittel der Ausländerpolitik. Seit 1971 bis heute wird jedes Jahr etwa 200.000 Ausländern die Einreise in das Territorium der Bundesrepublik untersagt. (Vgl. Spalte 8). Ca. 150.000 Personen, und hier insbesondere Bürgern der Bundesrepublik, wird im Gegenzug die Ausreise untersagt (Spalte 9).

2. Die Sogwirkung der polizeilichen Informationssysteme (Tabelle 2)

Wer erwartet, daß sich entsprechend der gestiegenen Fahndungserfolge der Polizei zugleich auch die Zahlen der in die Fahndungssysteme eingegebenen Straftäter hätte vermindern müssen, der sieht sich getäuscht. Das Gegenteil ist der Fall.

Die Materiallage ist hier denkbar schlecht. Nur über den Zeitraum von 1973 bis 1977 liegt geschlossenes Zahlenmaterial vor, für die davorliegenden und zurückliegenden Jahre konnte nur auf verstreut in der gesamten polizeilichen Literatur liegende Zahlenangaben zurückgegriffen werden. Anhand dieser Angaben läßt sich zwischen 1968 und 1979 eine Verdoppelung des Fahndungsbestandes feststellen (Spalte 1 von Tabelle 2). Die Aussagekraft dieser Zahlen ist aber sehr beschränkt, denn sie gibt nur an, wieviel Personen im Fahndungsbestand zu einem bestimmten Zeitraum verzeichnet waren, nicht aber, wie viele Personen insgesamt während eines Jahres in den polizeilichen Fahndungsbestand aufgenommen und (aus welchen Gründen auch immer) gelöscht wurden. Die Gesamtzahl aller in den Fahndungsbestand aufgenommenen Personen während eines Jahres enthält jedoch die Spalte 4 von Tabelle 2. Danach wurden 1969 insgesamt 167.800 in die polizeilichen Fahndungsbücher aufgenommen, 1977 hingegen waren es schon mehr als eine halbe Million, nämlich 524.375 Personen. Dies stellt eine Steigerungsrate von 313% dar. Setzt man diese Zahlen ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Einwohner der Bundesrepublik, wird jeder 120. Bundesbürger, Kinder und Greise miteingerechnet, jedes Jahr zumindest einmal für eine gewisse Zeit in die polizeilichen Fahndungsdateien eingespeichert. Der Anstieg der Zahl der zur Fahndung ausgeschriebenen Personen geht unmittelbar auf eine veränderte Ausschreibungspraxis der Polizei und der Staatsanwaltschaften zurück. Während zu Zeiten des alten Fahndungsbuches im wesentlichen nur sogenannte überregionale Täter und Schwerkriminelle im Fahndungsbuch eingeschrieben wurden und zu Beginn des INPOL-Systems 1973 diese Ausschreibungspraxis übernommen wurde, hat sich dies inzwischen deutlich gewandelt. Nun werden möglichst alle Personen, die von der Polizei und den Staatsanwaltschaften gesucht werden, in das bundesweit abrufbare Fahndungssystem aufgenommen und Differenzierungen nach Deliktsschwere oder regionaler Bedeutung unterlassen. Ursache für die Zunahme der in die Fahndungsdateien aufgenommenen Personen ist in erster Linie die erleichterte Ausschreibung zur Fahndung durch das elektronische Fahndungssystem.

Trotz Verdoppelung des Aufgriffsvolumens sind heute nahezu doppelt so viele Straftäter als gesuchte Personen zur Festnahme ausgeschrieben. Diese Zahlen weisen auf die in den letzten zehn Jahren enorm gewachsene Leistungsfähigkeit der polizeilichen Informationssysteme hin. Zu gleicher Zeit - und das ist vom Gesichtspunkt der Bürgerrechte her von Bedeutung - lassen sie erkennen, daß es heute viel leichter als früher möglich ist, in die polizeilichen Fahndungsdateien zu gelangen mit all den damit verbundenen Folgen.

Tabelle II Wirkung INPOL auf Ausschreibungspraxis
von Bund und Ländern

Jahr	Aktuelle Ausschreibungen zu Fahndungen		Erledigte Fahndungen durch			Aufnahme in Fahndungsbes
	absolut	%	Festnahme Aufenthaltsermittl. Bezahlung v. Geldstrafen	Fristablauf Tod etc.	absolut	
	1		2		3	
68	ca. 103.000 ¹⁾	100	ca. 54.000 ⁵⁾	100		
69						167.800 ⁷⁾
70						
71						186.174 ⁸⁾
72	ca. 128.000 ²⁾	124				
73	125.469 ³⁾	122	58.146 ⁶⁾	108	41.249 ⁶⁾	224.864 ⁹⁾
74	157.492	153	76.903	142	51.255	285.650
75	231.125	224	89.961	167	85.383	406.469
76	252.775	245	97.815	181	173.304	523.894
77	244.103	237	107.942	200	172.330	524.375
78	261.196	254				
79	(202.868) ⁴⁾					

1) BKA-Arbeitstagung "Fahndung" 1970, S. 55

2) BKA-Arbeitstagung "Datenverarbeitung" 1972, S. 17

3) Zahlen von 1973-1977 entnommen Wiesel/Gerster, Inpol, S. 93, Tab. 4; für 1978 aus S

4) Setzt sich zusammen aus 48.550 zur Festnahme, 48.150 zur Ermittlung des Aufenthaltes Gemmer auf der BKA-Arbeitstagung "Möglichkeiten und Grenzen der Fahndung" 1979, S. Ausschreibungen "zur Identitätsfeststellung" (insbes. bei Paß- oder Ausweisverlust Januar 1978 61.403 betrug; vgl. Wiesel/Gerster, S. 94, Tab. 5

5) vgl. Fn.1, S. 59

6) Zahlen von 1973-1977 entnommen Wiesel/Gerster, Inpol S. 95, Tab. 7

7) BKA-Tagung, Fn. 1, S. 55

8) BKA-Tagung, Fn. 2, S. 16

3. Polizeiliche Kontrollkonzeption und der maschinenlesbare Personalausweis

Die gestiegene Fahndungseffizienz an der Kontrollstelle Grenze, wie sie in dem vorliegenden Tabellenmaterial zum Ausdruck kommt, läßt recht deutlich das Kalkül erkennen, das der Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises zugrunde liegt. Die vorliegenden Zahlen beweisen die Effizienz des Prinzips der Zufallskontrolle und des in den letzten Jahren installierten polizeilichen Informationssystems. Der neue, maschinenlesbare Ausweis verspricht die quantitative Ausweitung dieses Kontrollkonzepts und damit die Erhöhung des Aufgriffsvolumens, ohne daß die Legitimität der Kontrollen etwa durch vermehrte Wartezeiten des kontrollierten Bürgers in Frage gestellt wird. Die vorbehaltlose Verwendung dieser Zahlen zur Begründung der Effizienz und der Notwendigkeit der Einführung des neuen Ausweissystems, wie dies von Seiten seiner Befürworter getan wird, ist jedoch nicht gerechtfertigt. Insbesondere zwei Bündel von Argumenten lassen die Effizienz und die Hoffnungen in das neue Ausweissystem schon auf der Ebene immanenter polizeilicher Effizienzerwartungen fraglich erscheinen.

a) Verbesserung der Sicherheitslage

Das durch die jährlichen Tätigkeitsberichte des BGS zugängliche Zahlenmaterial unterscheidet nicht nach dem Anlaß der Ausschreibung zur Fahndung. Da ist die Aufenthaltsermittlung eines unbekannt verzogenen Bürgers neben einem mit Haftbefehl gesuchten Raubmörder plaziert, beides ist jedoch gleichermaßen in der Tätigkeitsstatistik als "Aufgriff" gezählt. Weiter ist nicht zu erkennen, welche Art von Delikten mehr durch die sogenannten Initiativaufgriffe und welche Art von Delikten durch die Fahndungsaufgriffe (EDV-gestützt) getätigt werden. Daß ohne die detaillierte Unterscheidung der Aufgriffszahlen nach dem Anlaß der Ausschreibung im Fahndungssystem keine Aussage über den vermeintlichen Sicherheitsgewinn polizeilicher Aufgriffszahlen getroffen werden kann, wird schon daraus deutlich, daß z.B. in Berlin, wo jeder polizeiliche Haftbefehl zugleich auch zu einer Ausschreibung in den polizeilichen Fahndungssystemen führt, nahezu die Hälfte aller Ausschreibungsfälle Personen betrifft, die als Angeklagte unentschuldig einer Hauptverhandlung ferngeblieben sind (Tagesspiegel v. 18.12.1983 nach Angaben des Justizsenators).

Eine wenn auch nur annäherungsweise Vorstellung von der zugrunde liegenden Deliktsschwere vermittelt ein Vergleich zwischen der Gesamtzahl der Aufgriffe insgesamt (89.200 im Jahre 1982) und der Festnahmen (14.073) an Grenzen. Die Tatsache, daß in weniger als einem Sechstel aller Aufgriffe eine Festnahme erfolgte, zeigt, daß es sich bei der überwiegenden Zahl der Fälle nicht um schwerwiegende Kriminalität handelt.

Zusätzlich werden die Auswirkungen des neuen Kontrollsystems insbesondere auf die Schwer- und organisierte Kriminalität vor allem deswegen gering zu veranschlagen sein, weil diese Täterkreise dann auf aus-

Kleine Anfrage Nr. 2722 Abgeordneten Dr. Norbert Meisner (SPD) vom 10.10.1983 über Durchsuchungen an gefährlichen Orten (II):

1. Trifft es zu, daß der Rechtsstreit über die Rechtmäßigkeit der Durchsuchung auch völlig unverdächtigter Personen an Orten im Sinne von § 15 Abs. 1 (3) ASOG (sog. "gefährliche Orte"), wegen dessen Schweben der Senat die Antwort auf meine Kleine Anfrage Nr. 1178 aus der 8. Wahlperiode damals teilweise verweigerte, inzwischen durch Urteil des Oberverwaltungsgerichts mit dem Eingeständnis des Polizeipräsidenten beendet worden ist, daß trotz vorliegender gewöhnlicher Diebstähle die Einrichtung von Kontrollstellen durch die Polizei und die Durchsuchung Unverdächtiger rechtswidrig gewesen ist?
2. Hält der Senat nach diesem Urteil noch weiter an seiner damals in der Beantwortung der o.a. Kleinen Anfrage geäußerten Auffassung fest, daß "auch einfache Diebstähle... Straftaten" seien, "so daß ein Ort, von dem auf Grund von Tatsachen feststehe, daß dort Straftaten nach § 242 StGB begangen werden, unter die Begriffsbestimmung des § 15 Abs. 1 (3) ASOG" falle und "dementsprechend ... an diesem Ort... auch die Durchsuchung von Personen und von mitgeführten Sachen und Kraftfahrzeugen zulässig" sei, "ohne daß gegen die kontrollierte Person ein Straftatsverdacht zu bestehen braucht"?
- 3.a. Hat der Senat inzwischen Richtlinien erarbeitet, die die Durchführung von polizeilichen Kontrollstellen näher regeln und beschränken, wie der Vertreter des Polizeipräsidenten in der Hauptverhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht mitgeteilt hatte?
- 3.b. Sind diese Richtlinien der Öffentlichkeit bekannt gemacht worden bzw. öffentlich einsehbar, und wenn ja, wo?
- 3.c. Falls die Richtlinien noch nicht bekannt gemacht wurden: Warum ist dies bisher noch nicht geschehen, und wann werden diese für den Bürger wichtigen Regelungen diesem auch bekannt gemacht?
4. Hat sich eine Dienststelle des Landes Berlin (z.B. der Senator für Inneres oder der Polizeipräsident) wie es den Regeln des Anstandes entspricht, bei den anderen Bürgern entschuldigt, die sich ebenfalls der im Nachhinein als rechtswidrig erkannten Kontrolle vom 20.2.1980 unterziehen mußten?

Antwort des Senats (Schlußbericht) vom 26.10.1983

Zu 1.: Es trifft zu, daß der zum Zeitpunkt Ihrer Kleinen Anfrage Nr. 1178 vom 18. Mai 1980 vor dem Verwaltungsgericht Berlin anhängige Rechtsstreit über die Rechtmäßigkeit einer Durchsuchung an gefährlichen Orten im Sinne des § 15 Abs. 1 Nr. 3 ASOG beendet worden ist. Allerdings endete dieser Rechtsstreit vor dem Oberverwaltungsgericht mit der Abweisung der auf Feststellung der

Rechtswidrigkeit der Durchsuchung des Kofferraums gerichteten Klage mangels Rechtsschutzbedürfnisses, nachdem der Polizeipräsident bereits in der ersten Instanz im Jahre 1980 die Rechtswidrigkeit des polizeilichen Vorgehens in dem konkreten Fall eingeräumt hatte.

Zu 2: Gegenstand des jetzt vor dem Oberverwaltungsgericht beendeten Verwaltungsstreitverfahrens war die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der polizeilichen Kontrolle am 20. Februar 1980 in der Trabener Straße am S-Bahnhof Grunewald. Inhalt der Kleinen Anfrage Nr. 1178 war hingegen ein Auskunftersuchen zur Auslegung des § 15 Abs. 1 Nr. 3 ASOG. Demzufolge hatte sich der Senat bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage auch nur allgemein zur Auslegung dieser Vorschrift geäußert, ohne auf den seinerzeit verwaltungsgerichtlich anhängigen Fall einzugehen. Den Feststellungen des jetzt vorliegenden Urteils des Oberverwaltungsgerichts Berlin kann nicht entnommen werden, daß ein Ort, von dem aufgrund von Tatsachen feststeht, daß dort Straftaten nach § 242 StGB begangen werden, nicht als gefährlicher Ort im Sinne des § 15 Abs. 1 Nr. 3 ASOG angesehen werden kann mit der Folge, daß die Durchsuchung von Personen und mitgeführten Sachen und Kraftfahrzeugen an diesem Ort unzulässig wäre.

Zu 3a: Der Senat erarbeitet zur Zeit Ausführungsvorschriften zum Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin. In diesen Verwaltungsvorschriften werden u.a. auch Erläuterungen zu § 15 ASOG enthalten sein. Im übrigen hat die Polizeibehörde den Fall, der den Hintergrund des jetzt abgeschlossenen Verwaltungsrechtsstreits bildete, polizeiintern ausgewertet. Dabei sind die Grenzen des Anwendungsbereichs des § 15 Abs. 1 Nr. 3 ASOG abgesteckt worden.

Zu 3b und c: Entfällt aus den Gründen zu 3a.

Zu 4: Nein; es ist nicht mehr festzustellen, ob auch andere Personen zur fraglichen Zeit an dem betreffenden Ort unzulässigerweise kontrolliert worden sind. Der Senat geht jedoch davon aus, daß die vom Polizeipräsidenten in Berlin gegenüber dem Kläger abgegebene Erklärung, über die seinerzeit die Tagespresse (vgl. Tagesspiegel vom 7.9.1980) ausführlich berichtet hatte, eine ausreichende Entschuldigung auch gegenüber jenen Personen bildete, deren Kraftfahrzeuge am 20. Februar 1980 am S-Bahnhof Grunewald möglicherweise ebenfalls ohne rechtlichen Grund kontrolliert worden waren.

Heinrich Lummer
Senator für Inneres

Aus: Landespressedienst, Aus dem Abgeordnetenhaus, 9.11.1983

Zu diesem Fall siehe auch: Bürgerrechte und Polizei (Cilip), Heft 15 (2)/1983, S. 8 ff.

ländische Ausweispapiere ausweichen werden. Das Ausweissystem wird deshalb seine Wirkung im Bereich der ganz und gar unspektakulären Suchmeldungen haben und damit das, was für die Sicherheitslage der Republik bisher als erheblich erschien, ganz und gar nicht berühren.

b) Der Trugschluß linearer Effizienzentwicklungen
(Tabelle 3 und 4)

Man braucht den gebetsmühenhaft dahergesprochenen Versicherungen von Vertretern der Exekutive, daß der neue Ausweis nicht zur weiteren Vermehrung polizeilicher Kontrollen führen werde, keinen Glauben zu schenken, denn sonst erübrigte sich ja die Einführung dieses Ausweissystems. So selbstverständlich man von der Einführung des neuen Ausweissystems auch bei unvoreingenommener Betrachtungsweise eine Ausweitung der Kontrollpraxis erwarten darf, so wenig selbstverständlich ist die Annahme, daß der vermehrte Kontrollpraxis eine entsprechende Vermehrung polizeilicher Aufgriffserfolge einhergehe. Als ein typischer Vertreter dieser zu widerlegenden polizeilichen Erwartungshaltung sei der BKA-Präsident Dr. Boge zitiert, der auf die Frage der Illustrierten "Quick" (Nr. 34 v. 18.8.1983) "Was bringt das, wenn mehr kontrolliert wird?", antwortete:

"Derzeit werden rund 3 % der die Grenze überschreitenden Personen fahndungsmäßig kontrolliert. Bei diesen gelegentlich nur stichprobenartigen Kontrollen sind im ersten Halbjahr 1983 insgesamt 13.644 gesuchte deutsche Staatsbürger festgestellt worden. Selbst wenn sich künftig die Zahl der Kontrollen nur um ein Prozent steigern ließe, so würden daraus - rechnerisch - etwa 4.500 weitere Festnahmen resultieren. Dies wäre bereits ein erheblicher Sicherheitsgewinn."

Diese scheinbar plausible Zahlenfolge erweist sich bei genauer Ansicht als völlig irrige Verwendung des Zahlenmaterials:

- Der BKA-Präsident verrät nicht, ob es sich bei der Zahl von insgesamt 13.644 im ersten Halbjahr 1983 "festgestellten" deutschen Staatsbürgern um solche handelt, die ausschließlich unter Benutzung der Computerabfrage festgestellt worden sind, denn nur diese Zahl wäre für den Nachweis der Effizienz des Fahndungssystems brauchbar.

- Völlig widersprüchlich ist die vorhergesagte Erfolgszahl von "4.500 weiteren Festnahmen", die aus den 13.644 "festgestellten" Bürgern hochgerechnet worden ist. Sieht man sich die Entwicklung der Zahlen der festgenommenen Bürger an, dann erscheint eine genannte Zahl von 13.644 nur im ersten Halbjahr 1983 festgenommenen Personen als viel zu hoch, wenn man 1982 von ca. 14.000 Festnahmen über das ganze Jahr verteilt ausgehen mußte (Tabelle 1, Spalte 6). Es scheint, daß der BKA-Präsident die Festnahmezahlen mit der Zahl der gesamten Aufgriffe verwechselt und so zu seinen wahrlich beeindruckenden Effizienzvermutungen kommt.

- Viel schwerer als die falsche Verwendung des Zahlenmaterials wiegt jedoch, daß an der Triftigkeit solch linearer Steigerungsprognosen erhebliche Zweifel anzubringen sind. Diese Zweifel seien durch statistisches Material des Polizeipräsidenten in Berlin belegt. Der Polizeipräsident in Berlin veröffentlicht eine seit 1976 für zwei berliner Grenzübergänge (Flughafen Tegel, Waltersdorfer Chaussee) geführte Statistik, die sowohl die Zahl der kontrollierten Personen als auch die Zahl der "Treffer" ins Verhältnis setzt (Tabelle 3).

Tabelle 3:

Personenüberprüfungen im Rahmen des Paßkontrolldienstes

(Flughafen Tegel/Kontrollpunkt Waltersdorfer Chaussee)

Fahndungsanfragen				Treffer pro
	im ISVB	im INPOL	insgesamt/Treffer	1.000 Überprüft
1976	—	—	537.000/1.869	3,48
1977	655.163	251.195	906.358/2.031	2,24
1978	994.920	79.437	1.084.357/1.627	1,5
1979	1.201.552	89.021	1.290.872/1.285	0,99
1980	1.527.957	62.239	1.590.196/1.164	0,73
1981	1.262.523	73.478	1.336.001/ 973	0,73
1982	1.999.881	97.596	2.297.477 953	0,41

Quelle: Kriminalität in Berlin 1982, Hrsg. Der Polizeipräsident in Berlin, 1983

(Treffer pro 1.000 Überprüfte eigene Berechnung)

ISVB: Informationssystem Verbrechensbekämpfung Berlin

Auch wenn die Aussagekraft dieser Statistik wegen des so nicht erfaßbaren Verdrängungseffekts polizeilicher Kontrollmaßnahmen beschränkt ist, so ist doch deutlich der sich ständig verringernde Effekt der computergestützten Fahndungsmaßnahmen zu verfolgen. Trotz Vervierfachung der Zahl der kontrollierten Personen innerhalb von sieben Jahren ist die Erfolgsquote auf ein Zehntel des Ausgangswertes gesunken. Wie schon erwähnt, haftet dieser Statistik der Mangel an, daß sie den Verdrängungseffekt etwa zu anderen Grenzübergängen nicht wiedergeben kann. Dieser Mangel ist für eine zweite Statistik ebenfalls aus dem berliner Bereich weitgehend ausgeschaltet. Seit 1978 führt der Polizeipräsident in Berlin eine Statistik über die Zahl der Anfragen und der Treffer im Bereich der Personen-, der Ausweis- und der

Mobile Kontrollen

mit Hilfe der in Dienstkraftwagen installierten Datenfunkterminals in Berlin (West)

Fahndungs- bereich	1978 Anfragen (Treffer)	1979 Anfragen (Treffer)	1980 Anfragen (Treffer)	1981 Anfragen (Treffer)	1982 Anfragen (Treffer)
Personenfahndung	15.105 (119)	28.388 (47)	44.804 (73)	16.296 (26)	66.113 (55)
Ausweisfahndung	3.984 (2)	4.223 (2)	7.084 (-)	1.622 (1)	11.430 (1)
Kfz-Fahndung	48.180 (38)	143.096 (70)	306.131 (157)	109.656 (116)	277.004 (146)
Insgesamt	67.269 (159)	175.707 (119)	358.019 (230)	127.574 (143)	354.547 (200)

Quelle: Kriminalität in Berlin 1982, Hrsg. Der Polizeipräsident in Berlin, 1983

Kraftfahrzeugfahndung, die von in Dienstwagen installierten Datenterminals durchgeführt werden. Während 1978 immerhin einer Gesamtzahl von 67.269 Anfragen immerhin noch 159 sogenannte Treffer gegenüberstanden, hat sich dieses Verhältnis bis 1982 kontinuierlich verschlechtert. Der 1982 versechsfachten Zahl der Anfragen (354.547) steht nur eine Steigerung um 30 % auf der Trefferseite (200) gegenüber. Dieses Zahlenverhältnis, das für sich allein schon ausreichen müßte, jede lineare Steigerung von Anfragen und Trefferquoten zu verneinen, wird noch zwingender gegen die Annahme linearer Steigerungsprognosen, wenn man sich insbesondere die Bereiche der Personen- und der Ausweisfahndung ansieht. Hier und nicht bei der Kfz-Fahndung dürften sich, falls überhaupt, die neuen Ausweispapiere auswirken können. Trotz Vervierfachung des Kontrollvolumens zwischen 1978 und 1982 ging die Trefferquote, d.h. das Auffinden gesuchter Personen, um über die Hälfte zurück. Trotz Verdreifachung der Zahl der überprüften Ausweispapiere blieb das Mittel der Ausweisfahndung gänzlich ohne Wirkung.

4. Die Kontrollspirale

Alle diese Vorbehalte gegenüber den innerpolizeilichen Effizienzerwartungen hinsichtlich des neuen Ausweissystems müssen jedoch in polizeilicher Sicht keineswegs dazu führen, daß man auf dieses neue Kontrollmittel verzichtet. Vielmehr steht zu befürchten, daß - hat man erst einmal dieses teure Instrument eingeführt - zum Nachweis seiner Effizienz nur der Schritt nach vorne übrig bleibt, d.h. in

verhängnisvoller Weise an der Kontrollspirale gedreht werden muß. Da - wie das verfügbare Zahlenmaterial bereits erbracht hat - von der Zunahme des Volumens der kontrollierten Personen keineswegs eine entscheidende Zunahme der "Treffer" erwartet werden kann, steigt notwendigerweise der "Preis", den der Bürger zu entrichten hat. Um bei fortschreitender Ausdehnung der Zahl der kontrollierten Bürger einen weiteren "Treffer" zu erringen, wird eine ungleich höhere Zahl von Bürgern kontrolliert werden müssen.

Soll das Instrument seine Wirksamkeitsweise, soll also die "Trefferzahl" erhöht werden, so bleibt folglich nur eine ständige Steigerung der Kontrollierten übrig. Die Kontrollspirale ist damit in Gang gesetzt. Nur die nahezu 100prozentige, möglichst umfassende Kontrolle an den bereits bestehenden und neu zu schaffenden Kontrollstellen böte eine gewisse Sicherheit dafür, daß das Kontrollkonzept nicht durch die Ausnutzung verbliebener Lücken beeinträchtigt würde.

Die Ausdehnung des Kontrollkonzepts mithilfe der neuen Plastikkarte und des automatischen Ausweislesers dabei völlig unabhängig von den jeweiligen Konjunkturen der Inneren Sicherheit ist. Ist einmal das System installiert, dann bietet es seine Wirkungsweise für jedweden polizeilichen Aufmerksamkeitsbereich an. Waren es vor fünf Jahren noch die Terroristen, die die Installation des neuen Ausweissystems als notwendig erscheinen ließen, so sind es heute schon die Bereiche der mittleren Kriminalität, die dieses Überwachungssystem rechtfertigen sollen.

Die Notwendigkeit des Ausweises läßt sich deshalb nicht mit der Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsbereiche begründen. Denn unabhängig von den jeweils verfolgten Zielen, z.B. der Suche nach Rauschgifthändlern, Waffenhändlern, Terroristen, zur Fahndung ausgeschriebenen Personen ist es geradezu das Prinzip dieses Fahndungssystems, daß es unabhängig von den jeweils spezifizierten vorgegebenen Zielen auf der Kontrolle vieler oder gar aller beruht.

ZUR NACHAHMUNG EMPFOHLEN: DER VERZICHT DER EINFÜHRUNG EINES MASCHINENLESBAREN PERSONALAUSWEISES IN FRANKREICH

Wäre es allein nach dem Willen der früheren französischen Regierung unter Giscard d'Estaing gegangen, dann wäre Frankreich das erste Land der Welt gewesen, das die computerlesbare Personalkarte eingeführt hätte. Der Regierungswechsel führte zur Einstellung dieses Vorhabens, obwohl man schon in drei Departments der Pariser Region begonnen hatte, die neue Ausweiskarte auszugeben. Die Sozialisten hatten im Wahlkampf versprochen, im Falle ihrer Wahl beim alten Ausweissystem zu bleiben.

Das französische Vorhaben erhielt seine besonders gefährliche Komponente dadurch, daß die Unterschrift und das Bild des Ausweisinhabers im Wege der Digitalisierung mit Hilfe der Lasertechnik in den neuen Ausweis übertragen werden sollte. Als Abfallprodukt dieses Herstellungsverfahrens wäre ganz nebenbei eine Datei der Unterschriften und vor allem der Konterfeis aller Franzosen entstanden. Möglich wäre es damit geworden, das Foto einer bisher unbekanntenen Person in den Computer einzugeben und über den Vergleich mit dem bereits gespeicherten Foto sich Name, Adresse etc. auswerfen zu lassen. Man mußte hier nicht erst die Möglichkeiten der Video-Technik einbeziehen, um einen Alptraum Realität werden zu sehen.

Für die deutsche Personalausweiskarte ist ein solches Herstellungsverfahren derzeit nicht vorgesehen. Ausgeschlossen bzw. verboten ist es freilich nicht und gespeichert werden dürften die entsprechenden Foto-Datensätze auch, wenngleich nicht zentral, sondern nur bei den jeweiligen Personalausweisbehörden (§ 3 II PAGesetz).

Die französische Datenschutz-Kommission, vergleichbar unseren Datenschutzbeauftragten, hat die vehemente öffentliche Kritik in ihre Überlegungen miteinbezogen und Anforderungen an den neuen Ausweis gestellt, die im Gegensatz zu den bisherigen Anforderungen unserer Datenschutzbeauftragten den Verzicht der Maschinenlesbarkeit zum Inhalt hatten - mit Erfolg, wie man heute weiß. Die Kritikpunkte der Kommission waren vor allem:

- Auch wenn die Kommission aus Gründen der Fälschungssicherheit des neuen Ausweises nichts gegen die Digitalisierung von Unterschrift und Foto und dessen Übertragung mit Hilfe der Laser-Technik hatte, hielt sie jede Speicherung von Foto und Unterschrift über das bloße Herstellungsverfahren hinaus für unzulässig.
- Unter Berufung auf das regierungsamtlich vorgebrachte Ziel der erhöhten Fälschungssicherheit forderte die Kommission den Verzicht auf die Verwendung einer im internationalen Bereich standardisierten computerlesbaren Schrift, der sog. OCR-B-Schrift, weil diese nicht dem Ziel der Fälschungssicherheit diene. Gleichzeitig forderte die Kommission konsequenterweise den Verzicht auf die vorgesehene optische Lesezone. Die Kommission blieb bei ihrer prinzipiellen Ablehnung auch dann, als die Regierung blauäugig der Kommission die Verwen-

dung einer anderen, jedoch ebenfalls computerlesbaren Schrifttype vorschlug (die sog. Mousqueteer).

- Es sollte auf jegliche verschlüsselte Information auf dem Ausweis verzichtet werden. Gemeint waren ausdrücklich auch die Abkürzungen ID (Identity) und F (France).

(Auch der bundesdeutsche Personalausweis soll diese Verschlüsselungen entsprechend erhalten (ID und D für Deutschland) sowie zusätzlich in verschlüsselter Form als Teil der Seriennummer die jeweilige Ausstellungsbehörde. Damit wird gegen das ausdrückliche Verbot im Personalausweisgesetz (§ 3 Abs. 1) der Aufnahme verschlüsselter personenbezogener Daten in den Ausweis verstoßen, weil unbestreitbar die Angabe des Landes (D) als personenbezogenes Datum die Nationalität und die verschlüsselte Angabe der Ausstellungsbehörde das personenbezogene Datum des Wohnortes des Ausweisinhabers bezeichnet. Unseren Datenschutzbeauftragten ist dies bisher noch nicht aufgefallen.)

- Die Ausweisdatenbank sollte nur zum Zwecke der Ausstellung eines Ausweises benutzt werden.
- Besondere Sicherungen sollten jegliches Eindringen in das System verhindern helfen.
- Durch technische Sperren müsse das System so strukturiert werden, daß nur Einzelangaben und keine Massendaten abgerufen werden könnten.
- Die Ausweisdatenbank müsse mit einer Einrichtung versehen werden, die es ermögliche, die Datenbank zu zerstören. Diese Forderung ging auf die Bedenken ein, die vor allem aus der Erfahrung mit der deutschen Besetzung Frankreichs im 2. Weltkrieg herrührten und den Gebrauch eines solchen Kontroll- und Überwachungssystems durch ein totalitäres Herrschaftssystem befürchteten.

In Anbetracht dieser Forderungen für das Ausweispapier fiel der neuen Regierung der Verzicht auf das Ausweissystem und die gleichzeitige Einlösung eines Wahlversprechens nicht allzu schwer. Ohne die beabsichtigte Maschinenlesbarkeit als dem eigentlichen Ziel der Umstellung des Ausweissystems und nur für das ohnehin vage Versprechen der Fälschungssicherheit lohnt der ganze Aufwand nicht mehr.

Den letzten Anstoß für den Verzicht auf die Einführung der neuen Plastikkarte gab die Einlösung eines weiteren Wahlversprechens. Die trotz heftiger öffentlicher Kritik der Polizei zugestandene Erweiterung der Rechte zu Identitätskontrollen (vergleichbar unserem Musterentwurf Polizeirecht) konnte nur deswegen erhalten bleiben, weil ausdrücklich ein Verbot der Speicherung der aus Identitätskontrollen gewonnenen Daten gesetzlich festgestellt worden ist (Art. 77 des Gesetzes "Sécurité et liberté).

Quelle: (Erster) Rapport de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Bilan et perspectives 1978 - 1980, S. 48 ff. und 130 ff.; 2ème Rapport d'activité ..., 1er oct. 1980 - 15 oct. 1981, S. 84 ff., erschienen bei La Documentation Française, Paris 1980 bzw. 1982

DAS ÖFFENTLICHE INTERESSE ALS GEHEIMHALTUNGSINTERESSE

Zur Rechtsprechung zum Auskunftsanspruch im Sicherheitsbereich

von **Friedhelm Hase**

I. Öffentlich, privat und geheim

Wo vieles auf dem Kopf steht, da können Verkehrungen kaum Aufmerksamkeit erregen. So hat sich offenbar niemand darüber gewundert, daß in der Bundesrepublik die "Sicherheitsbehörden" ihre "Erkenntnisse" unter Berufung auf ein öffentliches Interesse vor der Öffentlichkeit abschirmen, während die betroffenen Bürger ihre Forderungen nach Auskunftserteilung auf ein "Persönlichkeitsrecht" stützen, das nach gängigem Verständnis die Unantastbarkeit ihrer Privatsphäre garantieren soll. Daß die Gerichte nicht zögern, das "öffentliche Geheimhaltungsinteresse" 1) gegen das private Veröffentlichungsinteresse abzuwägen (meist hat natürlich ersteres das Übergewicht, gehen doch in der Regel öffentliche Interessen bloß privaten vor!), zeigt wieder einmal, daß die Begriffe "privat" und "öffentlich" in der nach-liberalen Ära nahezu alle Konturen verloren haben. 2) Sie scheinen, seitdem die Dichotomie von Staat und Gesellschaft zerfallen ist, paradoxen Verknüpfungen keinen Widerstand mehr entgegenzusetzen: Sie zielen nicht mehr auf die Unterscheidung gegensätzlicher, relativ konsistenter Strukturprinzipien, sondern sind zu Chiffren von "Werten" geschrumpft, die zwar unterschiedlich konnotiert, aber doch insofern gleich (inhaltlich entleert und "offen") sind, als sie, ganz nach Bedarf, von den verschiedensten staatlichen Instanzen oder gesellschaftlichen Subjekten ins Spiel gebracht werden können. "Öffentlich" hat hier mit politischen Verfahren einer kollektiven Verfügung über gemeinsame - notwendig transparente - Angelegenheiten so wenig wie mit einem die diversen Belange der vielen Individuen transzendierenden Gesamtinteresse zu tun, sondern wird zum Synonym für (aus welchen Gründen auch immer) "wichtig" oder "bedeutungsvoll". Deshalb kann "Öffentliches" auch geheim stattfinden. "Privat" bezieht sich nicht mehr auf politischer Herrschaft entgegengesetzte Sphären individueller Existenz - solche Refugien sind weithin illusorisch geworden -, sondern heißt im Grunde ungefähr dasselbe wie "öffentlich" (nämlich "wichtig" oder "bedeutungsvoll"), nur daß hier der Akzent etwas anders sitzt: Dieses "Wichtige" behauptet, irgendetwas mit einzelnen Personen zu tun zu haben. Daß "private" Positionen in diesem Sinne auch von staatlichen Stellen geltend gemacht werden können, wird beispielsweise deutlich, wenn der Staat das Fotografieren von - öffentlichen - Polizeieinsätzen unterbindet, um das persönliche "Recht" der Polizisten-Individuen "an ihrem Bild" zu verteidigen oder wenn er kommunistische Lehrer von der Schule fernhält, um diskriminierende Eingriffe in die Rechte der Schüler abzuwehren. 3) Auch so hoch organisierte Gebilde wie industrielle Großunternehmen haben sich solcher "privater" Rechtsmasken schon bedienen und etwa die öffentliche Befassung mit ihrer Rolle im Nationalsozialismus als unzulässige Eingriffe in die "Persönlichkeitsrechte" ihrer leitenden Repräsentanten abwehren können. 4)

So groß die Verwirrung hier ist, so gering scheint sie bei dem Begriff "geheim" zu sein. Wo die Sicherheitsbehörden von "geheimhaltungsbedürftigen Erkenntnissen" sprechen, meinen sie genau das, was sie sagen. Abgrenzungsprobleme können deshalb kaum auftreten, weil diese Behörden grundsätzlich ihr gesamtes Wissen mit Ausnahme derjenigen "Erkenntnisse" für geheim erklären, die sie gezielt - zur "Information" der Allgemeinheit über von ihnen überwachte Personen oder Organisationen - veröffentlichen. Dieses Wissen wird allerdings erst und genau dadurch zum Geheimnis, daß es in "Erkenntnisse" der Behörden transformiert, d.h. von ihnen angeeignet wird. Beamte des Verfassungsschutzes (= VfS) beispielsweise versichern immer wieder, der ganz überwiegende Teil der von ihrem "Amt" gespeicherten Informationen stamme aus öffentlich zugänglichen Quellen. Nach dem, was der VfS in den letzten Jahren etwa in Berufsverbotsverfahren offenbart hat, ist dies durchaus glaubhaft, denn Flugblätter, Zusammensetzung von Wohngemeinschaften, Kandidaturen bei Studentenschaftswahlen, Mitarbeit an Dritte-Welt-Komitees, Teilnahme an Demonstrationen und dergleichen wird ja "an sich" niemand für geheime Sachverhalte oder Vorgänge halten. Der VfS und andere Behörden verwandeln all dies und vieles mehr einfach dadurch in Geheimnisse, daß sie in ihnen - möglicherweise - bedeutungsvolle Momente eines globalen Kampfs erkennen, der auf den verschiedensten Ebenen ausgetragen wird und in den schlechthin alles und jeder verwickelt werden kann. Auch das banalste Detail kann in dieser Sicht große Bedeutung erlangen und über die Verteilung der strategischen Vor- und Nachteile (mit)entscheiden, von denen schließlich alles abhängt.

Dieses kämpferische Sicherheitsdenken "neuer Art" und die Ausbreitung der mit ihm verbundenen Sprache des Verdachts und der geheimnisvollen Bedeutungen läßt sich exemplarisch an einer neueren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts studieren, in der das Gericht darlegt, daß der Begriff der Spionage i.S. des § 99 Abs. 1 StGB nicht mehr auf das überkommene Konzept des "Staatsgeheimnis" fixiert sei:

"Das Bestreben der Geheimdienste geht heute dahin, alle Angelegenheiten eines anderen Staates systematisch auszuforschen und dadurch möglichst ein Gesamtbild sowohl der militärischen als auch der politischen, wirtschaftlichen, geistigen (!) und moralischen (!) Kräfte des Landes zu bekommen. Auf dieser Grundlage sollen Hinweise für einen gezielten Ausbau des eigenen Kräftepotentials gewonnen und in Ausnutzung der erkundeten Schwächen anderer machtpolitische Vorteile auf internationaler Ebene erlangt werden. Die heutige Arbeitsweise ist die des mosaikartigen Zusammentragens von zahllosen offenen (!) und geheimen Einzelheiten durch ein Heer von Agenten, deren Erkenntnismaterial erst in einer Zentrale zusammengefaßt und ausgewertet wird. Der Agent, der den Auftrag zur Erforschung eines vollständigen, von der fremden Macht streng gehüteten Sachverhalts hat, ist demgegenüber zur Randerscheinung geworden." 5)

Wo alles, wo das schlichte "Gesamtpotential der Bundesrepublik Deutschland" und mithin auch "beliebige (!) Tatsachen aus jedem (!) Bereich, auch aus Wirtschaft und Wissenschaft" 6) Gegenstand "sicherheitsrelevanter" Informationen werden können, wird natürlich nicht nur das umfassende Interesse fremder Geheimdienste, sondern auch das der eigenen Sicherheitsbehörden geweckt. Die Unterscheidung von oppositioneller Politik, ja von oppositionellem Denken und Spionage oder Unterstützung des äußeren Feindes wird damit tendenziell hinfällig, und so ist es nicht ohne Konsequenz, wenn die westdeutschen Geheimdienste nicht nur im Ausland operieren oder ausländische Spione abwehren, sondern auch die innere Opposition überwachen.

Wo immer die Sicherheitsbehörden "Erkenntnisse" zurückhalten, berufen sie sich auf das skizzierte kämpferische Rechtskonzept, in dem das gesamte Wissen der Behörden (ebenso wie ihr Nicht-Wissen) als "seinem Wesen nach" geheimhaltungsbedürftig erscheint. Dabei bleibt der entscheidende Aspekt stets ausgespart: Die Behörden haben nämlich ein sehr massives Eigeninteresse an der Geheimhaltung, das sich nicht aus der Gefährlichkeit der observierten "Bestrebungen" oder Personen, sondern einfach daraus ergibt, daß Schnüffeln alles andere als ein ehrenwertes Geschäft ist, auch dann, wenn es staatlich organisiert wird. 7) Das Ausmaß der in der Bundesrepublik praktizierten Überwachung, das uns hin und wieder - meist durch Pannen oder irgendwelche Zufälle - offenbart wird, ist und bleibt ein Skandal, mag diese Praxis auch noch so oft mit den höchsten "Verfassungswerten" in Verbindung gebracht werden. Das wissen die Behörden auch, und genau deshalb müssen sie befürchten, daß das Wissen über ihre Aktivitäten und Informationen gegen sie, d.h. zu politischen Angriffen auf die Behörden verwandt wird. Darum ist es für sie so wichtig, über die Veröffentlichung ihrer "Erkenntnisse" allein zu verfügen, denn nur so können sie - einigermaßen - kontrollieren, daß ihr Wissen (via Verfassungsschutzberichte und andere amtliche Verlautbarungen) zur Abstempelung verdächtiger Gruppen oder Personen, nicht zur Destabilisierung der eigenen Stellung eingesetzt wird. 8)

II. Der Auskunftsanspruch im Sicherheitsbereich

Eben daraus, und nicht aus einzelfallbezogenen Sicherheitsrisiken ergibt sich in der Regel das Interesse der Behörden daran, den Betroffenen jede Möglichkeit zu nehmen, die Veröffentlichung behördlicher "Erkenntnisse" zu erzwingen. Die Chancen der Betroffenen aber, gegenüber den Sicherheitsbehörden vor Gericht einen Auskunftsanspruch durchzusetzen, sind - gelinde gesagt - außerordentlich gering. Von der Verpflichtung nach § 13 Abs. 1 BDSG (bzw. den entsprechenden Landesdatenschutzgesetzen), dem Betroffenen "Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erteilen", sind nach § 13 Abs. 2 i.V.m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 BDSG der VfS, BND, MAD, andere Behörden des Verteidigungsministeriums, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird,

ferner BKA, Behörden der Staatsanwaltschaft und der Polizei sowie in bestimmten Angelegenheiten die Bundes- und Landesfinanzbehörden ausgenommen. Ist diese Regelung zunächst teilweise als Ermächtigung der Behörden verstanden worden, sämtliche Auskunftersuchen ohne weitere Begründung zurückzuweisen 9), so hat sich inzwischen eine differenziertere Rechtsauffassung durchgesetzt, die auch diese Frage dem Rechtskonzept der "Güterabwägung" zugänglich gemacht hat. Demnach läßt sich der Ausnahmeregelung in § 13 Abs. 2 BDSG nur entnehmen, daß der Zwang zur Auskunftserteilung entfallen soll: Die Auskunft kann verweigert, darf aber - anders als in den Fällen, in denen nach § 13 Abs. 3 BDSG "die Auskunftserteilung unterbleibt" - auch erteilt werden. Entscheidend soll das "pflichtgemäße Ermessen" der zuständigen Behörde sein 10), das gerichtlich mehr oder weniger intensiv nachprüfbar sein soll. Der Betroffene hat dementsprechend zwar keinen Anspruch auf Auskunftserteilung, wohl aber einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung. Zu einer fehlerfreien Entscheidung gehört demnach vor allem, daß die Behörde von dem ihr eingeräumten Ermessen überhaupt Gebrauch macht, d.h. das Auskunftersuchen gerade nicht mit generellen Erwägungen über die Geheimhaltungsbedürftigkeit ihrer Tätigkeiten und Kenntnisse zurückweist. Sie soll vielmehr im Einzelfall das (aus dem "Persönlichkeitsrecht" des Bürgers, das wiederum auf Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG gestützt wird, abzuleitende) private Auskunftsinteresse gegen das (an den "Aufgaben" der verschiedenen Behörden legitimierte) "öffentliche Interesse an der Nichtherausgabe der jeweiligen Daten" 11) abwägen und erst aufgrund dieser Abwägung entscheiden.

Ob diese "Verrechtlichung" der Entscheidung über die Auskunftserteilung für die Betroffenen einen Fortschritt (hin zu den Ansätzen einer rechtlichen Kontrolle der Sicherheitsbehörden) gebracht hat, darf allerdings bezweifelt werden. Die Rechtsprechung zum Auskunftsanspruch im Sicherheitsbereich läßt sich (ähnliches gilt hinsichtlich des Anspruchs auf Vernichtung von Unterlagen) grob einteilen in Entscheidungen, in denen der Anspruch mit einer "harten" Argumentation zurückgewiesen und in solche, in denen er mit einer "weichen" Argumentation nicht durchgesetzt wird. Kommen wir zunächst zu den "harten" Entscheidungen.

1. Streng genommen nicht einmal zu dieser Gruppe kann der Beschluß des 2. Strafsenats des Kammergerichts Berlin vom 21.6.1982 12) gezählt werden. Der Generalstaatsanwalt bei dem LG Berlin hatte das Ersuchen der Antragsteller um Auskunft darüber zurückgewiesen, "welche Ermittlungsverfahren gegen sie seit 1970 eingestellt worden und welche anhängig sind". Das Gericht weist die Klage mit der lapidaren Begründung ab, Anhaltspunkte für ein "besonderes Interesse" der Antragsteller i.S.von § 170 Abs.2 S.2 StPO - die ihr Interesse ja immerhin durch Klageerhebung unter Beweis gestellt hatten - seien nicht gegeben. Die Frage, wie solche "Anhaltspunkte" festgestellt werden sollen, solange die Behörden nicht mitteilen, ob bzw. warum sie ermittelt

haben oder noch ermitteln, ist dem Gericht keinen Gedanken wert. Ein Auskunftsanspruch nach dem DSGVO bestehe nicht, weil die Behörden der Staatsanwaltschaft von der Verpflichtung zur Auskunftserteilung ausgenommen seien. Eine einzelfallbezogene "Abwägung" wird hier gar nicht für erforderlich gehalten; auch die Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaften partizipieren am "Geheimbereich" und gehen den Betroffenen nur dann etwas an, wenn die Behörden ihm dies mitteilen.

2. Die 1. Kammer des VG Berlin hält im Gerichtsbescheid vom 29.4.1982 13) zwar eine einzelfallorientierte Ermessensentscheidung der Behörde für erforderlich, führt dieses Erfordernis aber sogleich ad absurdum, indem sie ohne weiteres Argumente akzeptiert, die mit dem zu entscheidenden Fall nicht das geringste zu tun haben. Der Kläger hatte Auskunft darüber begehrt, welche personenbezogenen Daten beim Polizeipräsidenten in Berlin über ihn gespeichert sind. Der Antrag wurde mit den beiden globalen (also gerade nicht einzelfallbezogenen) Argumenten abgelehnt,

a) "Eine nähere Begründung der für die ablehnende Entscheidung maßgeblichen Ermessensgesichtspunkte könne leider (!) nicht erfolgen, da bei einer auf die Umstände des Einzelfalles abstellenden Begründung einer Auskunftsversagung die kriminalpolizeilich gespeicherten Daten offenbart werden müßten" (dies gilt immer, ist daher kein Argument gegen den Auskunftsanspruch gerade des Klägers und wirft die unlösbare Frage auf, wie eine einzelfallorientierte Ermessensentscheidung erkannt werden soll, wenn sich die Behörden zu den "Umständen des Einzelfalles" nicht äußern).

b) "Die Polizei sei gezwungen, gelegentlich auch in den Fällen eine Auskunft zu verweigern, in denen keine kriminalpolizeilich gespeicherten Daten vorlägen, um den Rückschluß zu vermeiden, daß bei Auskunftsverweigerung Daten vorliegen müßten" (insoweit geht es also auch nach dem Vorbringen der Behörden nicht um den zu entscheidenden Fall, sondern um Rückschlüsse, die in anderen, zukünftigen Fällen gezogen werden könnten).

Beide Argumente widersprechen sich übrigens direkt, denn man kann nicht zugleich behaupten, man könne deshalb nichts sagen, weil erstens Einzelheiten wegen ihrer Bedeutung nicht offenbart werden dürften und zweitens möglicherweise überhaupt nicht vorhanden seien. Ungeachtet dieser Ungereimtheiten macht das Gericht sich die Begründung der Behörden "zu eigen" und fügt hinzu, es handele "sich erkennbar um eine unabhängig von den Umständen des Einzelfalles gegebene Begründung dafür, warum eine nähere Darlegung der Ermessensgesichtspunkte nicht möglich ist".

Unabhängig von den Umständen des Einzelfalles wird also begründet, warum im Einzelfall grundsätzlich nichts gesagt wird! Wie unter diesen Umständen eine Behördenentscheidung jemals zugunsten eines Betroffenen ausfallen, wie sie auch nur ansatzweise kontrollierbar sein soll, bleibt das Geheimnis des Gerichts, das allerdings eines besonderen

Schutzes nicht bedarf, weil es ohnehin von niemandem zu durchschauen ist. Wo die Spezifik des je zu entscheidenden Falles durch den Fetisch "Geheimnis" völlig verdrängt wird, kann von "Ermessen" im verwaltungsrechtlichen Sinn und von Rechtsschutz keine Rede mehr sein. Einem Betroffenen, für den die Bestätigung, daß "gegen ihn nichts vorliegt", immerhin ganz erhebliche Bedeutung haben kann, die Auskunft mit dem Argument zu verweigern, in anderen Fällen solle nicht aus der Auskunftsversagung auf das Vorliegen von Unterlagen geschlossen werden können, heißt ja nichts anderes, als seine Rechte zur Disposition der Behörden zu stellen. Sie zählen hier eben nicht und haben bei einer "Abwägung" kein Gewicht, weil sich die Behörden nicht oder nicht so sehr mit ihm persönlich befassen, sondern ihre Spielzüge nach den Bedingungen einer sehr viel globaleren Auseinandersetzung auswählen und strategisch reflektieren. Der einzelne ist hier nur ein verschwindendes, wenn auch möglicherweise bedeutungsvolles Moment, dessen Bedeutung aber nicht transparent ist und sich auch nicht in statischen Begriffen fixieren läßt, sondern ganz von den veränderlichen - undurchschaubaren - Umständen nicht des Einzelfalles, sondern der Gesamtlage abhängt: Sie kann nur von den dafür spezialisierten Sicherheitsbehörden beurteilt werden, die man aber schließlich nicht zwingen kann, ihre Karten auf den Tisch zu legen, weil sie dann das Spiel von vornherein verloren hätten.

3. Mit einer Argumentation von vergleichbarer Härte hat die 14. Kammer des VG Köln im Urteil vom 31.3.1980 14) eine Klage als unbegründet zurückgewiesen, mit der ein Auskunftsanspruch gegen die Polizei durchgesetzt werden sollte. Auch hier hatten die Behörden erklärt, dem Auskunftsantrag werde "unabhängig vom Vorliegen gespeicherter Daten nicht entsprochen", um nicht Möglichkeiten zu Rückschlüssen in anderen Fällen zu bieten. Das VG hält zwar eine behördliche Entscheidung "im Einzelfall unter Abwägung des Auskunfts- und Geheimhaltungsinteresses" für erforderlich, akzeptiert aber doch dieses Argument der Behörden, wenn es auch zugesteht, die "Ermessensbetätigung" sei in ihren Bescheiden "nicht ausdrücklich" oder "nur sehr unvollkommen zum Ausdruck" gekommen. Derart bricht das Konzept der "Abwägung im Einzelfall" natürlich in sich zusammen. Das Gericht schreibt denn auch weiter, die Behörde dürfe den Auskunftsantrag abweisen, "sofern keine Besonderheiten vorliegen, die die Auskunftserteilung im Einzelfall als unbedenklich erscheinen lassen" und man werde von ihr "nicht verlangen können, daß sie über die Darlegung der allgemeinen Grundsätze, die sie bei der Behandlung von Auskunftsansprüchen leiten, noch stets begründet, warum sie gerade im Einzelfall die Auskunft verweigert" (der allgemeine Grundsatz lautet natürlich: nie). Damit aber werden nicht "die Möglichkeiten des Bürgers, im Wege des Anspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidung eine Auskunftserteilung zu bekommen, auf besonders gelagerte Fälle beschränkt", sie werden vielmehr völlig vereitelt: Solange die Behörden sich hinter den "überwiegenden Interessen der Allgemeinheit an einer ungestörten Arbeit der Sicherheitsbehörden" verschanzen und alle Informationen

zurückhalten dürfen, können die "Besonderheiten" der von ihnen bearbeiteten Fälle - die nach dieser Vorstellung der betroffene Bürger darzulegen hat - gar nicht sichtbar werden.

4. Ebenfalls zu den "harten" Entscheidungen gehört das Urteil des VG Bremen vom 24.2.1981 15), in dem das Gericht zwar "das aus der Menschenwürde abgeleitete 'Prinzip der Freiheit von Furcht', namentlich der Freiheit vor Furcht vor den Einbrüchen der modernen Informationstechnologie in die Privatsphäre des einzelnen Bürgers und vor einer latenten (?) Gefährdung durch einen vom Bürger nicht kontrollierbaren Datenfluß" beschwört, diesem hehren Rechtsgut aber sogleich den Super-Wert "Schutz des Gemeinwesens vor verfassungsfeindlichen Bestrebungen" gegenüberstellt, der skrupulöse Rücksichten auf individuelle Belange nicht duldet. Nach der Aufgabenstellung des VfS dürfen "selbst unverdächtige Personen observiert werden, sofern tatsächliche Anhaltspunkte die Erwartung begründen, daß ihre Beobachtung zu Erkenntnissen für die Aufgaben des VfS führt". In dem zu entscheidenden Fall hatte der Kläger beim Landesamt für VfS Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten begehrt. Der Antrag war im wesentlichen mit der Begründung abgewiesen worden, "eine Bekanntgabe der gespeicherten Daten führe die Tätigkeit des VfS 'ad absurdum'". Das Gericht ist der Ansicht, auch diese Argumentation lasse "erkennen, daß die Behörde im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens durchaus eine Interessenabwägung im Einzelfall getroffen hat". Die an diese Entscheidung zu stellenden Anforderungen dürften nicht überspannt werden, zumal sich der Gesetzgeber bereits für die Interessen der Sicherheitsbehörden entschieden habe. "Von daher stößt es auch auf keine Bedenken, wenn die Beklagte im Einzelfall ihr Ermessen ohne weitere Begründung grundsätzlich dahin ausübt, im Interesse ihrer Aufgabenerfüllung keine Auskunft zu erteilen."

Also dürfen, nein müssen die Behörden ihr "Ermessen" in jedem "Einzelfall" so gebrauchen, daß sie ohne weitere Begründung grundsätzlich gegen die Auskunftserteilung entscheiden! 16) Daß damit der Rechtsschutz der Betroffenen grundsätzlich nicht beeinträchtigt sei, "solange das gesammelte und ausgewertete Material der Öffentlichkeit verschlossen ist und auf den behördeninternen Gebrauch beschränkt bleibt", ist keineswegs zutreffend: In diesem Rekurs auf eine konventionelle, inzwischen aber überholte Unterscheidung zwischen (rechtsfreiem) "behördeninternen" und (rechtlich geordnetem) "Außenbereich" sind gerade die spezifischen Bedrohungen ausgeblendet, die von der Praxis des VfS und vom "Geheimbereich" insgesamt ausgehen. Daß die Daten der Sicherheitsbehörden als Geheimnis im "Staatsinnern" eingeschlossen bleiben, bis sie nach den strategischen Kalkülen der Behörden punktuell und gezielt veröffentlicht werden, bezweckt und bewirkt ja nicht den Schutz des Betroffenen, sondern macht sie für ihn erst so gefährlich.

5. Das soeben behandelte Urteil konnte indes keinen Bestand haben: Das OVG Bremen hat es mit (nicht rechtskräftigem) Urteil vom 26.10.1982 17) vor allem mit der Begründung aufgehoben, die Qualifizierung der

behördlichen Entscheidung "sowohl als Einzelfallentscheidung als auch als Anwendung einer abstrakten Grundsatzentscheidung" sei in sich widersprüchlich. Das Urteil des OVG gehört zu den wenigen Entscheidungen, die nicht völlig unsensibel für die freiheitsverkürzenden Wirkungen sind, die von der Praxis der Sicherheitsbehörden ausgehen können. Das Gericht spricht die Gefahren an, die der "Tendenz zur Erstellung eines ... vom Betroffenen nicht beherrschbaren Persönlichkeitsprofils" und der Produktion von für die Betroffenen nachteiligem, jederzeit abrufbarem Geheimwissen der Behörden innewohnt. Es führt aus, daß die "Effektivität des Grundrechts- und Gerichtsschutzes" von der Auskunftserteilung abhängig ist. Schließlich kritisiert es die gängige schlichte Identifikation von öffentlichem und Geheimhaltungsinteresse, die "einer auf Transparenz und Kontrollierbarkeit der öffentlichen Gewalt aufbauenden rechtstaatlichen Demokratie" nicht angemessen sei. Gleichwohl ist der Fortschritt, den das Urteil für die Betroffenen bringen kann, letzten Endes nicht sehr groß, weil das Gericht auf das "Abwägungsmodell" fixiert bleibt, von dem hier immer nur der Staat profitieren kann. Der wesentliche Einwand des Gerichts gegen die Entscheidung des VG lautet, in ihr sei der "Grundsatz der Verhältnismäßigkeit" nicht richtig gewürdigt, "der bei Beschränkungen von Grundrechtspositionen verlangt, daß nur das unbedingt Notwendige zum Schutz eines von der Verfassung anerkannten Rechtsgutes - hier der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder (§ 1 BremVerfSchG) - im Gesetz vorgesehen und im Einzelfall angeordnet werden darf". Bemerkenswerterweise wird dieser Gedanke an anderer Stelle auch so formuliert, daß "Befugnisse zur geheimen Überwachung von Bürgern, wie sie für den Polizeistaat typisch sind (!), nur (!) insoweit hingenommen werden (können), als sie zur Erhaltung der demokratischen Einrichtungen unbedingt notwendig sind". Besonders tröstlich klingt das nicht!

Demnach muß das behördliche Geheimhaltungsinteresse "in jedem Einzelfall konkret" bestimmt, darf aber nicht "als konstante Größe von gleichbleibend hohem Gewicht" behandelt werden, die "private" Belange immer zurückdrängt. Die Behörden und das VG hatten also nicht hinreichend, nicht nach der "Gestaltung des Einzelfalles" abgewogen. Dies soll nun nachgeholt werden, und entsprechend wird die Beklagte nicht zur Auskunftserteilung, sondern nur zur erneuten Bescheidung des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (§ 113 Abs. 4 VwGO) verurteilt. Die Sache sei nicht spruchreif, denn für eine "Ermessensreduzierung auf Null" gebe es keine Anhaltspunkte. Somit können nach Ansicht des Gerichts durchaus die Interessen des Klägers überwiegende behördliche Geheimhaltungsinteressen vorliegen, wenn auch die Behörden sie bisher nicht zu erkennen gegeben haben. Aber wie soll ein solches Verfahren eigentlich fortgeführt werden, wenn die Behörden weiter "mauern"? Wie sollen sich dann jemals Anhaltspunkte für eine "Ermessensreduzierung" ergeben? Wer will wissen, ob die Behörden sich nicht doch auf einen relevanten Gesichtspunkt berufen oder ob ein solcher später einmal auftauchen wird? "Abwägung" wird hier in der Tat zur Aporie, denn eine "konkrete", an der "Gestaltung des

Einzelfalles" legitimierte "Abwägung" ist ja ohne Offenbarung der den Fall betreffenden Informationen nicht möglich, die nach Ansicht der Behörden aber gerade geheimgehalten werden müssen. Die Behörden können also ihr Geheimhaltungsinteresse nur durch Veröffentlichung ihrer "Erkenntnisse" fundiert begründen. Allerdings sollten die Probleme nicht überschätzt werden, in die die Behörden dadurch gestürzt werden: Es dürfte kaum zweifelhaft sein, zu wessen Lasten dieser Widerspruch letzten Endes gehen wird.

6. Ähnlich ("weich") wie das OVG Bremen argumentiert die 14. Kammer des VG Köln im Urteil vom 5.5.1982 (18), in dem über den Anspruch einer Journalistin zu entscheiden war, der vom Berliner Senator für Justiz eine - von ihr bestrittene - Äußerung ("Den Wärterinnen im Knast würde ich alles zutrauen, auch daß sie in die Zelle kommen und einen aufhängen. Deshalb weiß ich, daß M. ermordet worden ist") vorgehalten und der Zugang zu Berliner Haftanstalten verwehrt worden war. Die Klägerin vermutete, die Information über ihre Äußerung stamme vom Bundesamt für Vfs. Ihr Antrag auf Auskunftserteilung über alle zu ihrer Person gespeicherten Daten wurde mit der Begründung zurückgewiesen, "das öffentliche Geheimhaltungsinteresse überwiege das private Auskunftsinteresse" der Klägerin. Das Gericht hält dies nicht für eine dem "Verhältnismäßigkeitsprinzip" und Art. 19 Abs. 4 GG entsprechende fallbezogene Ermessensentscheidung. Die Geheimhaltung der Speicherung personenbezogener Daten sei nämlich nur solange gestattet, "wie der gegenüber den Grundrechten des Betroffenen als höherrangig erkannte Zweck der Speicherung und die dahinter stehenden Verfassungsgüter dies gebieten. Sobald aber eine Gefährdung des Zweckes der Speicherung, wie er sich für das Bundesamt für Vfs aus § 3 BVerfSchG ergibt, und damit eine Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Verfassungsordnung ausgeschlossen werden kann, muß... der Betroffene über den Eingriff unterrichtet werden".

Das Gericht bemerkt nicht, daß diese Ausführungen ganz unvereinbar mit seiner Auffassung sind, der Vfs habe die Aufgabe, "die Verhaltensweisen natürlicher Personen" nicht erst dann zu erfassen, "wenn sie die in § 3 BVerfSchG genannten Rechtsgüter konkret und aktuell gefährden, sondern 'auf Verdacht hin' schon im Vorfeld einer solchen Gefährdung". Kommt es hier also grundsätzlich gerade nicht auf "Gefahren", sondern nur auf einen rechtlich nicht spezifizierten "Verdacht" an, so ist es sinnlos, wenn das Gericht den Vfs für verpflichtet erklärt, "in Abwägung der für und gegen eine Auskunft streitenden Interessen eine solche jedenfalls dann zu erteilen, wenn dies ohne Gefährdung des Zweckes der Speicherung und der dahinterstehenden Verfassungsgüter möglich ist". - Wie auch immer, das Bundesamt für Vfs hat jedenfalls nicht hinreichend abgewogen, und wiederum ergeht - nur - ein Bescheidungsurteil, "denn aufgrund der Umstände des Einzelfalles, soweit sie der Kammer bekannt geworden sind (!), zeichnet sich jedenfalls nicht ab, daß nur eine positive Bescheidung des Auskunftsbegehrens ... rechtsfehlerfrei möglich

ist". Vorsorglich fügt das Gericht hinzu, daß bei einer erneuten Entscheidung "an die Begründungspflicht keine zu hohen, die Beklagte zur Offenbarung ihrer Erkenntnisse zwingenden Anforderungen gestellt werden dürfen". Der VfS soll ablehnende Bescheide nur soweit begründen, "wie die entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen dies noch zulassen, damit dem Gericht die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Weigerung zumindest auf offensichtliche Fehler nicht verschlossen bleibt". Das Gericht deutet schließlich an, es bestehe die Möglichkeit, "dem Bundesamt für VfS zur Entscheidung häufig vorkommender und vielfach wohl auch gleichgelagerter Auskunftsbeglehen Richtlinien an die Hand zu geben, in denen die Frage der Auskunftserteilung nach Fallgruppen geordnet geregelt wird. Dann könnte der Darlegungsverpflichtung schon durch die Zuordnung zu einer Fallgruppe genügt werden."

Es zeigt sich wiederum, daß den Sicherheitsbehörden mit "Güterabwägungen" einfach nicht beizukommen ist, weil die Abwägung die Rechte des observierten Bürgers stets aufs neue in - scheinbare - Kompromißbildungen verstrickt, die ihm tatsächlich alle Mittel der Gegenwehr aus der Hand nehmen, die Behörden aber zu nichts verpflichten. Ist vielleicht irgendetwas gewonnen, wenn dem Bürger auf seinen Antrag hin "nach Fallgruppen" beschieden wird, er stehe im amtlichen Verdacht, "Radikaler", "Extremist", "nützlicher Idiot" oder "unterwandert" zu sein? Ein solcher "Rechtsschutz" würde nur die stigmatisierenden Wirkungen verstärken, die von der Informationsgewinnung und -speicherung der Sicherheitsbehörden ausgehen. Greift der VfS den Tip des VG Köln auf und bescheidet er künftig Auskunftsbeglehen "nach Fallgruppen", so dürfte dies das sofortige Ende der Rechtsprechung zum Auskunftsanspruch in diesem Bereich zur Folge haben, weil sich dann kaum noch Kläger werden finden lassen. - Demnach ist die Frage durchaus erlaubt, ob die "weiche" Variante der "Güterabwägung" den Betroffenen nicht sogar mehr Nachteile als die "harte" bringt, weil sie letztlich zur Totalentwaffnung der betroffenen Bürger führen kann.

III. Zum Anspruch auf Vernichtung von Unterlagen

Abschließend sei kurz auf die Rechtsprechung zum Anspruch auf Vernichtung von bei Sicherheitsbehörden gespeicherten Unterlagen hingewiesen, in der es in aller Regel um Fälle geht, in denen die Behörden ihre "Erkenntnisse" von sich aus oder auf Anforderung anderer Behörden offenbart hatten und die Betroffenen daraufhin geltend machten, sie seien zu Unrecht als "verdächtig" registriert. Auch insoweit hat sich inzwischen die Rechtsauffassung durchgesetzt, daß über Aufbewahrung oder Vernichtung der Unterlagen in einer Abwägung im Einzelfall zu entscheiden ist, in der eine "praktische Konkordanz" zwischen den Rechten/Interessen der betroffenen Bürger und der betreffenden staatlichen Stellen hergestellt werden soll. Aber mit dieser

Aufgabe sind nicht nur die Behörden und Gerichte überfordert: Sie ist so wenig lösbar wie der Versuch gelingen kann, etwa Pressefreiheit und Zensur zu harmonisieren, denn eine "Konkordanz" von Freiheitsrechten und Kontrolle der Bürger ist jedenfalls nicht herstellbar, wenn letztere sich von allen rechtlich verfaßten Verfahren ablöst, in denen äußeres Verhalten (nicht Gesinnung und dgl.) nach überprüfbaren Kriterien und Regeln bewertet wird.

Die Maximen der Rechtsprechung zum Anspruch auf Vernichtung von Unterlagen lassen sich dahin zusammenfassen, daß die Speicherung dann ein unzulässiger Eingriff in die "Privatsphäre" ist, "wenn die Daten falsch sind, ein unrichtiges Gesamtbild abgeben, eine unzutreffende oder spekulative Bewertung enthalten oder wenn das Material zur Erfüllung der Aufgaben des VfS (bzw. der betreffenden anderen Behörde) nicht oder nicht mehr erforderlich oder kompetenz- und aufgabenwidrig erlangt worden ist". 19) Diese Rechtsprechung ist also um den Begriff "Erforderlichkeit" zentriert: Unterlagen, die für die Erfüllung des Auftrags der betreffenden Behörde "nicht mehr bedeutsam" sind, müssen "unverzüglich" vernichtet werden. 20) Der Trick besteht allerdings darin, daß die "Bedeutung" im Sicherheitsbereich nicht durchschaubar und nur von der speichernden Behörde angemessen zu beurteilen ist. In Wirklichkeit wird hier - ebenso wie beim Auskunftsanspruch - gar nicht "abgewogen", d.h. ein kompromißhafter Ausgleich zwischen verschiedenen Lösungsmöglichkeiten gesucht, denn immer dann, wenn dem Vorbringen der Behörden (ihre Unterlagen seien - noch - bedeutsam) nicht erkennbar jede Plausibilität fehlt, ist das Pochen auf "Menschenwürde", "Privatsphäre" und Freiheitsrechte völlig wirkungslos: Was "erforderlich" ist, das muß eben sein! Statt um Abwägung geht es hier um die elementare Unterscheidung zwischen "harmlosen Bürgern" und solchen, gegen die ein amtlicher Verdacht besteht oder jedenfalls nicht ausgeräumt werden kann.

Einen Anspruch auf Vernichtung von potentiell nachteiligen Unterlagen kann daher nur der durchsetzen, dem es gelingt, das Gericht davon zu überzeugen, daß er als (inzwischen) harmloser Bürger zu Unrecht (immer noch) verdächtigt wird. Das ist allerdings kaum möglich, weil auch "an sich" harmlose, legitime Ziele verfolgende Bürger von verdächtigen Personen oder Organisationen infiltriert und benutzt werden können. 21)

Für nicht mehr "erforderlich" hat beispielsweise das VG Kassel im Urteil vom 13.1.1977 22) die Aufbewahrung bestimmter VfS-Unterlagen (Pressebericht über einen Vortrag, Berichte über hochschulpolitische Aktivitäten, Flugblätter) aus dem Jahre 1971 über einen Lehrer gehalten, bei dem die "Überprüfung der Verfassungstreue... durch die zuständige Einstellungsbehörde unter Berücksichtigung der den Gegenstand dieses Rechtsstreits bildenden Unterlagen mit für den Kläger positivem Ergebnis abgeschlossen" worden war. (Den Versuch des Klägers, Einblick in alle beim Landesamt für VfS über ihn gespeicherten Daten zu erlangen, hat der VGH Kassel 23) mit dem in sich widersprüchlichen Argument zurückgewiesen, der VfS habe nur "glaubhaft" zu machen, daß seine Ak-

ten "generell" geheimhaltungsbedürftig sind.) Diese Entscheidung hat dem VG heftige Kritik u.a. von Borgs-Maciejewski eingetragen, der dem Gericht entgegengehalten hat, "daß zwar bedeutungslose 'Dossiers' zu vernichten sind, daß aber - abgesehen vom Fall des Todes oder hohen Alters des Betroffenen - kaum je angenommen werden kann, daß unter Beachtung des gesetzlichen Auftrags gesammelte, inhaltlich zutreffende Informationen vollständig bedeutungslos werden". Denn "die bruchstückhafte Detailinformation ist ebensowenig wertlos wie ein einzelnes Mosaiksteinchen, das - wenn genügend andere Steinchen zusammenkommen - in ein Gesamtbild eingefügt wird". 24)

Mindestens Teilerfolge haben auch die Kläger in den Entscheidungen des VGH Baden-Württemberg vom 14.9.1982 25), der 1. Kammer des VG Berlin vom 16.7.1980 26) und vom 29.10.1980 27) sowie der 4. Kammer des VG Wiesbaden vom 11.11.1980 28) erzielt. In aller Regel konnten sie jedoch keine "Totalvernichtung" der Unterlagen erreichen, denn meistens konnte nach Ansicht der Gerichte mindestens "ein allerletzter Restverdacht ... nicht ausgeräumt werden" 29) oder blieben doch Momente potentieller "Bedeutung" zurück, die nicht einmal die Kläger persönlich betreffen müssen, sondern sich auch aus lange zurückliegenden Kontakten zu "verdächtigen" Gruppen oder Personen ergeben können, auch wenn dabei keinerlei rechtliche Normen verletzt worden waren. 30) - Wer aber irgendeinen Anlaß zur Entstehung eines Verdachts gegeben hat, mag dieser auch noch so vage sein, dem ist mit dieser Rechtsprechung nicht zu helfen. Daß z.B. ein Ermittlungsverfahren eingestellt worden ist, kann kein Grund dafür sein, Unterlagen zu vernichten, wenn nur "sichere Anhaltspunkte dafür, daß dieses Ermittlungsverfahren ohne jeden Anlaß ... betrieben worden ist", nicht vorhanden sind. 31) Eine gerichtliche Klärung eines solchen Verdachts ist nicht möglich. Hier geht es um "Vorfeldbeobachtung", die "notwendigerweise" darin besteht, "nach und nach zusammenzutragen, was den zuständigen Stellen als Grundlage für Abwehrmaßnahmen dienen" kann: Ob jede Information "für sich genommen" aussagekräftig ist, kann deshalb für die Frage der weiteren Aufbewahrung nicht entscheidend sein. 32)

ANMERKUNGEN

- 1) VG Köln DVR (=Datenverarbeitung im Recht) 1982, 359
- 2) Vgl. dazu Sennett, Verfall und Ende des öffentlichen Lebens, (dt.) 1983
- 3) Zu ersterem vgl. z.B. VG Karlsruhe NJW 1980, 1708; zu zweiterem BVerwGE 47, 330 ff., 353 f.
- 4) Vgl. z.B. OLG Stuttgart in DuR (=Demokratie und Recht) 1976, 75 ff. m.Anm. Ladeur

- 5) BVerfG NJW 1981, 1719 f.
- 6) NJW 1981, 1719 f.
- 7) Vgl. Ladeur, DuR 1982, 97 f.
- 8) Ebenda
- 9) So auch jetzt noch Schäfer, NVwZ 1983, 85
- 10) Vgl. nur Dammann in Simitis u.a., BDSG, § 13 Rz. 50 m.w.N.
- 11) VG Berlin DVR 1982, 351

-
- 12) DVR 1982, 366 f.
 - 13) DVR 1982, 351 f.
 - 14) DVR 1981, 172 ff.
 - 15) DVR 1981, 183 ff.
 - 16) Vgl. Ladeur, DuR 1982, 97 f.
 - 17) NVwZ 1983, 358 ff.
 - 18) DVR 1982, 358 ff.; vgl. dazu Schäfer, NVwZ 1983, 85, und Riegel, NVwZ 1983, 337 f.
 - 19) VG Berlin DVR 1983, 172
 - 20) VG Kassel NJW 1977, 692
 - 21) Vgl. z.B. auch VG Berlin DVR 1983, 162 ff.; VGH Baden-Württemberg JZ 1982, 853 ff.
 - 22) NJW 1977, 692 ff.
 - 23) Beschluß vom 4.2.1977, NJW 1977, 1844 m.krit.Anm. Scherer, NJW 1978, 237 f.
 - 24) NJW 1977, 969
 - 25) JZ 1982, 853 ff.
 - 26) DVR 1983, 155 ff.; vgl. dazu auch Urteil desselben Gerichts vom 7.7.1982, DVR 1983, 172 ff.
 - 27) DVR 1983, 162 ff.
 - 28) DVR 1983, 180 ff.
 - 29) VG Wiesbaden DVR 1983, 187 f.
 - 30) Vgl. z.B. VG Berlin DVR 1983, 162 ff.; VGH Baden-Württemberg JZ 1982, 853 ff.
 - 31) VG Berlin DVR 1983, 161
 - 32) Ebenda

"...WEISUNGS- UND POLITIKFREI IM SELBSTLAUF..."

Interview mit Dr. Horst Herold

Cilip: Wenn Sie die Entwicklung der deutschen Polizei vor dem Hintergrund Ihrer Reformpläne betrachten, inwieweit und in welchen Bereichen entspricht diese dann Ihren Vorstellungen einer modernen Kriminalpolizei?

Herold: Die organisatorische und funktionelle Entwicklung, die der Polizei verordnet ist, verläuft in eine gänzlich andere Richtung als die, die die technische und gesellschaftliche Entwicklung eigentlich verlangen würde.

Ich will zunächst einmal zum Informationswesen Stellung nehmen. Gewollt war ein gemeinsames, bundesweit arbeitendes Informationssystem für kriminaltechnische und Verbrechensdaten, das vom polizeilichen Sachbearbeiter vom Tatort oder vom Arbeitsplatz her nach strikten und maschinell kontrollierten Rechtsregeln beschickt und abgefragt wird. Ausschließlich von den Kriminalitätsdaten gesteuert, sollte es sich weisungs- und politikfrei im Selbstlauf optimieren und zugleich die bisherige Hierarchie der Zentralstellen von Bund und Ländern aufheben. Der anonymisierte Gesamtdatenbestand sollte die Basis bilden für eine ständige wissenschaftliche Durchdringung zum Zwecke einer 'gesetzgeberischen Prävention', die durch entsprechende gesetzgeberische Akte die Ursachen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aufhebt oder ändert, unter denen Verbrechen entsteht, oder die Normen korrigiert, die Ergebnisse produzieren, die den Vorgaben und politischen Zielvorstellungen der Gesellschaft zuwiderlaufen. Die politischen Eingriffe der Jahre 1980 und 1981 haben die Voraussetzungen des polizeilichen Informationssystems so weitgehend zerstört, daß eine Wiederaufnahme dieser Zielsetzung kaum mehr möglich erscheint.

Dennoch drängen alle Entwicklungen erneut auf Aufhebung der bisherigen, längst untauglich gewordenen Strukturen. Im Bereich der polizeilichen Informationsverarbeitung haben wir ja zwei große Felder zu unterscheiden: die Verarbeitung von Sachdaten und die Verarbeitung von personenbezogenen Daten. In beiden Feldern entspricht der gegenwärtige Stand in keiner Weise den Vorstellungen, die ich in verschiedenen Aufsätzen formuliert habe.

Die sachbezogenen Daten, die die wichtigsten sind, gleichwohl aber in der öffentlichen Diskussion meist untergehen, umfassen zunächst eine Million gestohlener oder auf strafbare Weise abhandengekommener Sachen. Der größte Posten wird von den 120 000 gestohlenen Kraftfahrzeugen gestellt, die zu jeder Stunde in der Bundesrepublik fehlen. Zu den sachbezogenen Daten gehören insbesondere die kriminaltechnischen Daten, also die Sachbeweise und Sachinformationen, die mit Hilfe enorm gesteigerter technischer Möglichkeiten der Aussagegewinnung in naturwissenschaftlich nachprüfbarer Weise an Tatorten gewonnen werden. Nach meiner Auffassung gibt es keine spurlosen Tatorte, sondern

nur eine sich fortlaufend aufhebende Unzulänglichkeit der Technik, die Informationslatenz zu beheben. Es ist abzusehen, daß das beschleunigte Eindringen von Computern und Mikroelektronik in alle naturwissenschaftlichen Untersuchungsbereiche die 'stummen Zeugen' zum alleinigen Beweismittel machen und die subjektiven Beweismittel - Zeugen und Sachverständige - zurückdrängen oder nur noch dort zulassen wird, wo sie in meß- und wägbaren Formen nachprüfbar sind. Dies gilt auch für die subjektiven Elemente, die der Rechtsfindung anhaften. Niemand will den Richter als rechtsstaatliches Garantieorgan ausschalten. Wohl aber besteht ein rechtsstaatliches Interesse an der Ausschaltung von Willkür, Befangenheit und subjektiven Elementen, die natürlich auch dem Richter anhaften. Die Verobjektivierung, also die Entsubjektivierung des Ermittlungsverfahrens, ist ein wichtiges rechtsstaatliches Ziel.

Die Folgen dieses Entwicklungsprozesses, der erst an seinem Anfang steht, sind weitreichend. Einmal hätte er drastische organisatorische Folgen, die sich staatsrechtlich auswirken. Mikroelektronik und Computer werden alsbald zu einer Miniaturisierung, Standardisierung und einfachen Bedienbarkeit sämtlicher kriminaltechnischer Untersuchungsapparaturen führen. Diese standardisierten Kleingeräte könnten am Tatort eingesetzt werden, um nach Fingerabdrücken, Spuren, Sprengstoffen, textilen Anhaftungen zu suchen, während z.B. im BKA nur ein zentraler Vergleichsdatenrechner verbliebe, der die Stoffe und Spuren identifiziert. Der zentrale Rechner vergleicht die ihm auf Stromwegen vom Tatort her zugeführten Daten, nimmt immer mehr Material auf, differenziert dieses, verfeinert seine Erkenntnisse, die Zahl der Stichworte wächst, der Thesaurus wächst, jedes Stichwort erhält neues Material, bildet neue Stichworte usw., solange, bis es zu jedem Stichwort Elementaraussagen gibt. Die Durchdringung aller Stoffgebiete wird immer vollkommener.

Wenn Sie dieses Bild betrachten, so stünden sich nur noch Tatort und Vergleichsrechner als die beiden befaßten Tätigkeitsebenen gegenüber. Und was gibt es dazwischen? Wie verträgt sich das mit der föderalen Polizeistruktur? Welchem Prinzip muß der Vorrang gegeben werden? Darüber hätte man schleunigst nachzudenken.

Zweiter Punkt. Der wichtigste. Die gesteigerte Informationstechnologie, vor allem in den Bereichen der Mustererkennung, d.h. den Digitalisierungen von Bild, Sprache, Handschrift usw., könnte die politischen Grundentscheidungen unserer Verfassung unterlaufen: Anerkennung der Subjektqualität, fair-trial-Gedanke, Menschenwürde. Die Ermittlungsbehörden würden übermächtig, die Chancengleichheit im Prozeß würde zur Farce, das Primitivrecht des Beschuldigten, sich dem Verfahren zu verweigern, würde außer Kraft gesetzt. Es träte die Vergegenständlichung des Beschuldigten ein, er würde zur Sache erniedrigt und seiner Menschenwürde entkleidet. All dies muß verhindert werden. Deshalb wird der Strafprozeß von Grund auf neu zu konstruieren sein. An die Stelle der Heimlichkeit des Ermittlungsverfahrens muß die Öffentlichkeit der Beweiserhebung treten. Wenn die Chancengleichheit gewahrt werden soll, muß der Beschuldigte die Möglichkeit erhalten, mit eben denselben Untersuchungsmitteln die von ihm geforderten Beweiserhebungen

durchzuführen. Die Kontroll- und Prüfrechte des Richters müssen früher einsetzen und etappenweise ausgeübt werden, Beweisinterlokt, Protokollierungen, Datensicherung usw., usw., Neuordnung der Vorschriften über die erkennungsdienstliche Behandlung, buchstäblich alle Titel der StPO sind zu überarbeiten.

Cilip: Eines der Kernstücke Ihrer Konzeption - die Straftaten-/Straftäterdatei - ist ja nun mehr oder weniger aufgegeben worden. Warum?

Herold: Zwei Gründe. Nach einer Erprobungszeit ist klar geworden, daß mit dem Erfassungssystem nach Merkmalskatalogen nicht gearbeitet werden konnte. Die Vielgestaltigkeit der Fälle, der Tatorte und des modus operandi ließ sich nicht in starren Katalogen vorformulieren. Bevor die AG Kripo jedoch die sprachlich-natürliche Variante - z.B. mit Hilfe des Golem-Verfahrens - realisieren konnte, mit der der Rechner die Tat- und Täterbeschreibungen automatisch deskripiert und suchbar gemacht hätte, nahmen die Innenminister mit Beschlüssen, die sie nahezu panikartig unter dem Eindruck der Datenschutzdiskussion faßten, die Dezentralisierung der Datenbestände vor. Abgesehen davon, daß dies dem BKA-Gesetz widerspricht, waltete hier der fundamentale Irrtum, daß Daten bei einer Verteilung auf eine Vielzahl von räumlich getrennten Rechnern besser geschützt seien.

Cilip: Die institutionelle Frage ist, warum denn im BKA, dem Sie jahrelang verantwortlich vorstanden, Ihre Vorstellungen nicht oder nicht zureichend verwirklicht wurden?

Herold: Im Zusammenwirken mit der AG Kripo waren alle Vorbereitungen zum Übergang in die neuen Dimensionen getroffen und - wie z.B. in wichtigen Bereichen der Straftaten-/Straftäterdatei - bereits mit hohem Aufwand programmiert, bis dann plötzlich die jähe Kehrtwendung erfolgte.

Was speziell die Kriminaltechnik anbelangt, so werden Sie, wenn Sie das BKA-Gesetz durchlesen, erkennen, wie wenig ein BKA-Präsident im föderalen Staat bewirken kann. Wenn er mit den Ländern klargekommen ist, hat er die Administration über sich, die aus ihrer Anonymität heraus die eigentlichen Sachentscheidungen trifft, ohne dafür verantwortlich zu sein. Man war ganz einfach nicht bereit, kriminaltechnische Modelle mit zu durchdenken, geschweige denn andere. Man sagte, das sei utopisch - was ich im übrigen nicht einmal als abwertend empfinde, weil ich die Utopie als ernstzunehmende Denkform betrachte -, man sagte, wir stoßen an föderative Grenzen, die Juristen müßten erst andere Rahmenbedingungen schaffen, die Strafprozeßordnung müsse neu durchdacht werden, der Bundeshaushalt gebe keinen Raum und viele Einwände mehr. Man sagte: Sie wissen doch, wie lange alles dauert. Vielleicht ist es im Jahr 2200 möglich. Und so blockiert eben eines das andere und über die Anfänge, die heute nicht einmal mehr möglich wären, über diese Anfänge kam nichts hinaus.

Vieles ist natürlich auch in infamer Weise mißdeutet worden, so die Versuche der Mustererkennung, etwa die Verformelung des Fingerabdruckes. Früher konnte ein Fingerabdruck, der am Tatort gefunden wurde, keinem Straftäter zugeordnet werden. Nur dann, wenn man



annah, der Meier könnte der Täter sein, konnte man sagen: Prüft doch mal, ob der Fingerabdruck dem Meier gehört, d.h., man mußte erst zusätzliche Verdachtsmomente für die Täterschaft einer bestimmten Person haben und diese zum Vergleich bezeichnen, um weiterzukommen. Heute kann der Fingerabdruck verformelt und der Täter im unmittelbaren Rechnervergleich mit der Zentralen Daktyloskopischen Sammlung ermittelt werden. Dies hat zur Identifizierung von 30 bis 40 Terroristen geführt, die vorher nicht möglich gewesen wäre. Wenn all dies unter den gebotenen rechtlichen Absicherungen geschieht, vermag ich darin nichts Anstößiges zu sehen, es sei denn, es bestünde der Wunsch, die Verbrechensbekämpfung überhaupt abzuschaffen.

Auf dem Gebiet der Kriminaltechnik haben die Länder inzwischen eigene hochentwickelte und erstklassige kriminaltechnische Einrichtungen geschaffen, sie brauchen das BKA gar nicht mehr, obwohl ich meine, daß im Zeitalter der Institutionalisierung des Verbrechens bereits das schmale Handtuch Bundesrepublik zu klein geworden ist und daß deshalb kriminaltechnische Vergleiche bereits auf internationaler Ebene stattfinden müßten. Die dem BKA früher übertragene Kompetenz zur zentralen Untersuchung aller terroristischen Tatorte wurde nach dem Höcherl-Gutachten zurückgezogen, so daß die kriminaltechnischen Einrichtungen des BKA jetzt nur noch gelegentlich und in höchst unsystematischer Weise befaßt werden. In der Bundesrepublik besteht kein in sich logisches kriminaltechnisches System zur Verbrechensbekämpfung.

Und was das zweite große Gebiet polizeilicher Informationsverarbeitung anlangt, die Verarbeitung **personenbezogener** Daten, so muß man zwei Hauptformen unterscheiden: das elektronische Fahndungssystem INPOL und die verschiedenen Aktenbearbeitungs- und -erschließungssysteme. Das Fahndungssystem ist wichtig für den Bürger, denn es wäre das Instrument, um von Bürgern 'Bewegungsbilder' zu erstellen. Derzeit dürften ungefähr 60.000 Personen, die mit richterlichem Haftbefehl gesucht werden, im Fahndungssystem notiert sein. Als INPOL seine Tätigkeit aufnahm, waren es noch 120.000. Die Zahl wurde innerhalb weniger Monate halbiert. Das Fahndungssystem ersetzte die bis zu 1,5 kg schweren unhandlichen Fahndungsbücher, die für Druck, Vorbereitung, Redaktion und Versand sechs Wochen brauchten und dann, wenn sie beim Beamten eintrafen, bereits veraltet waren. Dies führte dazu, daß monatlich 100 bis 200 Personen aufgrund von Bucheintragungen festgenommen wurden, für die die Haftbefehle bereits aufgehoben oder abgeändert waren. Das aktuelle, sekundengenaue elektronische Fahndungshilfsmittel, das mit 2800 Terminals, vorwiegend an den Grenzen, arbeitet, vermeidet solche Fehlgriffe. Allerdings stagniert die Zahl der flüchtigen Straftäter bei 60.000, weil es dem zunehmend internationalisierten Verbrechen gelungen ist, mit Hilfe ausgefeilter Fälschungstechniken von fast nachrichtendienstlicher Qualität die Fahndungsapparatur zu unterlaufen. So gesehen ist der fälschungssichere Personalausweis unumgänglich.

Cilip: Aber den gibt es ja auch nicht.

Herold: Ja, Herr Lochte behauptet, daß es keine fälschungssicheren Papiere gäbe, aber das ist so nicht richtig. Herr Lochte hat ja auch behauptet, ich sei es gewesen, der die Maschinenlesbarkeit des Personalausweises gefordert und politisch durchgesetzt hätte. Und dies ist genau so wenig richtig. Auch andere Beamte der Kriminalpolizei haben den maschinenlesbaren Ausweis nicht gefordert, wenngleich auch niemand etwas dagegen haben kann, wenn er eingeführt wird. Die Gremien der Kriminalpolizei hatten jedoch ganz andersgeartete Fahndungsvorstellungen.

Die Maschinenlesbarkeit des Personalausweises ist für die Grenzkontrolle von herausragender Bedeutung. Da im Binnenland Ausweise nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr kontrolliert werden dürfen und überdies keine Bürgerpflicht zum Mitführen des Ausweises besteht, ist die Bedeutung der Lesbarkeit im Binnenland gering. Der Ausweis ist ein Grenzdokument.

Cilip: Aber bei der Fahndung stellt sich ja gerade das Phänomen ein, daß Sie nicht mehr so viele Treffer haben wie früher. Sie müssen jetzt sehr viel mehr Ausweise auf die Scheibe legen, bevor Sie einen Treffer haben. Dann liegt natürlich die Logik nahe, das System der Kontrolle auszuweiten, um den abnehmenden Grenznutzen zu kompensieren. Also muß man das System der Personenkontrollen verdichten. Die Möglichkeiten, Personenkontrollen ohne vorliegende konkrete Gefahr vorzunehmen, bietet doch das Polizeirecht, wie es sich in den siebziger Jahren entwickelt hat, z.B. an gefährlichen Orten, bei Demonstrationen etc.

Herold: Lassen Sie mich noch einen Augenblick bei der Situation an der Grenze bleiben, ich komme auf Ihre Frage noch zurück. Wissen Sie, wie viele Reisende die Bundesgrenzen jährlich in beiden Richtungen überschreiten?

Es sind 900 Millionen.

Von diesen 900 Millionen wird derzeit nur jeder 120. Reisende in INPOL abgefragt. Mit Hilfe des maschinenlesbaren Personalausweises könnte die Kontrolldichte ohne Verminderung der Zügigkeit der Grenzabfertigung auf jeden 40. Reisenden erhöht werden. Es liegt auf der Hand, daß die Aufgriffe an den Bundesgrenzen, an denen ohnedies bereits jetzt zwei Drittel aller flüchtigen Tatverdächtigen gestellt werden, sich damit drastisch steigern ließen. Im Binnenland gibt es auch nicht annähernd vergleichbare Möglichkeiten.

Aber jetzt kommt der große Pferdefuß: Die Europäische Gemeinschaft hat ja schon vor Jahren die Abschaffung der Kontrollen an den EG-Binnengrenzen beschlossen. Was wird dann mit dem maschinenlesbaren Personalausweis? Diese Frage wurde deshalb auch in der Kriminalpolizei immer wieder erörtert.

Die AG Kripo hatte ihre Überlegungen auf die Sicherung des Kraftfahrzeugkennzeichens gerichtet und sich vorgestellt, dieses fälschungssicher und maschinenlesbar zu machen. Derzeit greift die Kfz-Fahndung, insbesondere die im fließenden Verkehr, ins Leere, weil gestohlene Kraftfahrzeuge meist sofort mit einem gefälschten oder gestohlenen Kennzeichen versehen werden. Kraftfahrzeugfahndung bedeutet daher derzeit nur die nachträgliche Computerüberprüfung nach der Sicherstellung eines verdächtigen Fahrzeuges. Eine systematische Suche nach den 120.000 gestohlenen Kraftfahrzeugen und Kennzeichen mit Hilfe von INPOL findet nicht statt. Nun ist das gestohlene Kraftfahrzeug aber das Vorbereitungs-, Tat- oder Fluchtmittel beinahe jedes Kapitalverbrechens und das Transportmittel der überörtlichen Kriminalität. Jährlich tauchen etwa 20.000 Kraftfahrzeuge der Nobelmarken überhaupt nicht mehr auf, weil sie durch organisierte Banden außer Landes gebracht und in den Nahen Osten verschoben werden. Wer also das Schwerverbrechen und das Bandenverbrechen bekämpfen will, muß eine effektive Kraftfahrzeugfahndung betreiben. Deshalb forderte die AG Kripo mit der Errichtung von INPOL die Fälschungssicherheit und Maschinenlesbarkeit des Kraftfahrzeugkennzeichens. Dann hätten - erschrecken Sie nicht - Lesestationen z.B. überall auf den Autobahnen oder an den Grenzen verteilt werden können, die die bereitstehende Polizei alarmiert hätten, wenn ein Fahrzeug als gestohlen vom Computer erkannt worden wäre. Da auch Österreich, Jugoslawien und Bulgarien bereit gewesen wären, sich an einem internationalen Fahndungssystem von Salzburg bis an die Dardanellen zu beteiligen, wäre der Kraftfahrzeugdiebstahl in der Bundesrepublik ohne jede Beeinträchtigung des Bürgers auf Null abgesenkt worden und mit ihm zugleich das überörtliche Verbrechen. Und dies alles in weit wirksamerer Weise als durch Verstärkung der Personenfahndung.

Und jetzt kommt ein Punkt, auf den ich ganz großen Wert lege, der zentrale Punkt schlechthin. Als ich 1971 meinem Minister Genscher das

INPOL-System als Idee beschrieb, sagte ich ihm, daß man der Polizei eines Tages vorwerfen könnte, sie gewönne mit ihren Formen der Personen- und Kraftfahrzeugfahndung 'Bewegungsbilder' von Bürgern. Wenn Sie den Rechner alle an ihn gerichteten Anfragen, die zu 99,99% negativ sind, weil Bürger nicht gesucht werden oder Kraftfahrzeuge nicht gestohlen sind, notieren und dann alphabetisch sortieren lassen, dann haben Sie bald Bewegungskonten des ganzen Volkes. Gerade weil diese Gefahr von der Polizei schon 1971 gesehen wurde - ich wundere mich immer wieder darüber, daß die öffentliche Diskussion zu diesem Punkt erst über ein Jahrzehnt später eingesetzt hat - wurde in das Fahndungssystem ein doppeltes hineinprogrammiert: Das BKA ist nur eine Verteilungsstelle der parallel geführten Informationen an die Rechner der Landeskriminalämter, die die Anfragen beantworten. Wer, wann über wen anfragt, erfährt das BKA gar nicht. Dies schließt aus, daß das BKA Bewegungsbilder erstellen oder sonst Übersicht und zentrale Macht gewinnen kann. Zweitens: Die Kriminalpolizei hat in sämtliche Polizeirechner das Prinzip der 'Spurenlosigkeit im System' hineinprogrammiert. Dies bedeutet, daß weder Anfragen noch Antworten vom INPOL-System aufgezeichnet werden, sie werden sofort wieder vergessen. Dieses Prinzip hat den ungeheuren Vorzug, daß es hardware-mäßig abgesichert werden kann. Sie brauchen nur die Ausgangskanäle zu den Protokollbändern sozusagen 'fest zu verdrahten', gewissermaßen zuzulöten, damit niemand dran kann. Auf diese Weise reduzieren Sie ohne Personalausweiskontrollen die Kriminalität auf Bodensätze.

Cilip: Also haben Sie in Ihren Planungen bewußt auf das Kfz und nicht auf die Person abgehoben?

Herold: Sehr richtig. Aus vielen Gründen, natürlich nicht zuletzt aus denen der Effizienz. Von der Frage des Wegfalls der EG-Binnenkontrollen einmal abgesehen, kann ja nicht übersehen werden, daß aufgrund der Rechtslage der Personalausweis im Binnenland kein Kontrollinstrument ist und nach den Leitprinzipien unseres Verfassungslebens wahrscheinlich auch nicht werden kann.

Cilip: Aber juristisch ist das Instrumentarium doch da.

Ich würde Ihrer Ansicht widersprechen, daß Binnenkontrollen nicht möglich sein sollen. Nach dem Musterentwurf sind Kontrollen an gefährdeten Orten jederzeit möglich und das kann man, wie man aus Berlin weiß, sehr weit auslegen.

Herold: Nun ist es ein Wesenszug gerade der sogenannten gefährdeten Orte, daß dort kein Mensch seinen Ausweis mit sich führt, der manuell oder maschinell kontrolliert werden könnte, ganz abgesehen davon, daß die Einrichtung von Lesestationen wegen des hohen finanziellen Aufwandes eigentlich nur bei einer Festverdrahtung von Lesestation und Rechner sinnvoll ist. Ich möchte aber noch einmal hervorheben, daß der Blickpunkt der Kriminalpolizei ein anderer war. Dennoch bin ich dankbar dafür, daß die Fälschungssicherheit des Personalausweises hergestellt werden soll und ich bin auch sehr einverstanden mit der Maschinenlesbarkeit, weil sie an den Grenzen zumindest auf Zeit eine er-

hebliche Sicherheitsverbesserung mit sich bringt, ohne daß für den Bürger die Gefahr entsteht, daß er sich in Bewegungsbildern verfängt.

Cilip: Das wäre aber beim maschinenlesbaren Personalausweis jetzt doch der Fall. Das ist die Kontroverse....

Herold: Eine Kontroverse kann es nur geben, wenn die Funktion der Fahndung falsch dargestellt wird. Ich sagte ja schon, daß das System der 'Spurenlosigkeit' bewirkt, daß keinerlei Aufzeichnungen erfolgen. Spuren bleiben nicht zurück. Deshalb können auch beim maschinenlesbaren Personalausweis keine Bewegungsbilder entstehen. Die Maschinenlesbarkeit ist für den Bürger gefahrlos. Seit 1972 dürften an INPOL schätzungsweise eine Milliarde Anfragen gerichtet worden sein. Wieviel es genau sind, kann ich nicht sagen, weil das BKA ja nicht selbst antwortet und deshalb nicht weiß, wie oft angefragt worden ist. Von dieser geschätzten Milliarde von Anfragen aber ist keine einziger protokolliert worden. Dasselbe gälte natürlich auch bei Anfragen aufgrund einer Maschinenlesung.

Ich bin nur heute noch der Meinung, daß der Weg über das fälschungssichere und maschinenlesbare Kfz-Kennzeichen nicht nur der einfachere und zugleich wirksamere, sondern zugleich auch emotional weniger belastete Weg gewesen wäre.

Nun muß ich für die Personenfahndung allerdings eine Ausnahme machen. Denn bei Schwerverbrechern ist es unerläßlich, die Möglichkeit des Computers zu nutzen, Bewegungsbilder zu liefern. Wenn Schwerverbrecher observiert werden müßten, um auf diese Weise Bewegungsbilder zu erhalten, wären ganze Armeen nötig. Deshalb hat eine bundeseinheitliche Polizeidienstvorschrift der Polizei seit 1974 erlaubt, Rauschgifthändler, Waffenschmuggler, Terroristen unter bestimmten Voraussetzungen in die 'Beobachtende Fahndung' einzustellen, die heute richtiger 'Polizeiliche Beobachtung' heißt. Aber auch an dieser Stelle liegt mir sehr daran, zu betonen, daß auch die 'Polizeiliche Beobachtung' nach dem Prinzip der 'Spurenlosigkeit' abläuft. Wenn der als Rauschgifthändler verdächtige Franz Meier an der Grenze kontrolliert wird, erhält der Kontrollbeamte einen Hinweis, daß Meier unter Beobachtung steht. Der Kontrollbeamte kann daraus keine Rechte ableiten, hat aber die Tatsache, daß er Meier angetroffen hat, der Dienststelle per Brief, Telefon oder Fernschreiber mitzuteilen, die die Ausschreibung veranlaßt hat. Die ausschreibende Dienststelle erstellt dann ein Bewegungsbild. Der Computer verzeichnet auch diesen Vorgang nicht.

In der AG Kripo war lange Zeit umstritten, ob in solchen Fällen es nicht datenschutzgerechter wäre, das Bewegungsbild automatisch zu erstellen, weil es dann durch den Datenschutzbeauftragten leichter kontrollierbar wäre. Man entschied sich dann aber doch für die ausnahmslose Anwendung des Prinzips: Alles wird vergessen.

Das Instrument der 'Polizeilichen Beobachtung' war das erfolgreichste Bekämpfungsmittel gegen den Terrorismus. Es hat alle führenden Terroristen entlarvt. Derzeit scheint es relativ wirkungslos zu sein, weil jeder Straftäter, der annimmt, beobachtet zu werden, sein Verhalten ent-

sprechend konspirativ einrichtet oder ganz einfach einen ge- oder verfälschten Ausweis benutzt.

Cilip: Herr Herold, da kommt jetzt dasselbe Problem auf wie bei der Fahndung. Jedes partielle System wird leerlaufen, wie Sie richtig beobachten, weil der Täter sich danach einrichtet. Und insoweit war es ja auch völlig konsequent, daß Sie etwa bei den Kraftfahrzeugen in gewisser Weise schon auf ein Totalsystem ausgegangen sind.

Herold: Das Wort 'Totalkontrolle' suggeriert die totale Überwachung aller Bürger. In diesem Sinne wird es auch von der Orwell-Folgeliteratur gebraucht. Gerade davon aber kann bei dem erörterten Modell der Kfz-Fahndung überhaupt keine Rede sein. Wenn man wissen will, ob Kraftfahrzeuge gestohlen sind, müssen alle vorbeifahrenden Kraftfahrzeuge im System abgefragt werden, sonst kann man kein gestohlenen Fahrzeug finden. Wenn jedoch zugleich sichergestellt ist, daß der abgefragte Rechner nichts registriert - welche Einwände sollten denn dann bestehen? Es kann mir niemand ein System erläutern, daß Effizienz und Bürgerschutz in so hohem Maße vereinigt wie das beschriebene Modell der Kraftfahrzeugfahndung.

Es war die Entscheidung der Politik, anstelle des fälschungssicheren und maschinenlesbaren Kfz-Kennzeichens den fälschungssicheren und maschinenlesbaren Personalausweis einzuführen. Sicherlich meinte die Politik, das Beste für die Polizei und die öffentliche Sicherheit zu tun. Das ist es, was ich in vielen Aufsätzen immer wieder beklagte, ohne die selbstverständliche Folgepflicht auch nur andeutungsweise in Frage zu stellen: daß zwischen Polizei und Politik keine Rückkopplung stattfindet, daß die Politik die Polizei als jederzeit disponibles Instrument betrachtet, das gefälligst meinungslos zu sein hat. In vielen theoretischen Schriften hat die Sozialdemokratie früher das Bild einer bürger- und volksnahen Polizei gezeichnet, die sich nicht an der Macht, sondern am Gesetz orientieren soll. Selbst an die Macht gelangt, aber hat auch sie die Polizei nur instrumental gesehen. Wie das Militär. Knopfdruck. Hierhin, dorthin.

Fortsetzung in "Bürgerrechte und Polizei" 17

"SCHNELLER UND ZIELSICHERER" - POLIZEILICHE TODESSCHÜSSE 1983

von **Angelika Thies** und **Falco Werkentin**

"Quicker and slicker" - d.h. "schneller und zielsicherer" - so warb 1983 die Firma SIG-Sauer für ihre neue Pistole P 6, mit der inzwischen Polizeibeamte des Bundes (BGS- und BKA-Beamte) und der meisten Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen) ausgerüstet worden sind. Diese makabre Werbung ist 1983 auf ihren tödlichen Begriff gebracht worden. Unsere inoffizielle Dokumentation zählt 23 Todesfälle als Ergebnis polizeilichen Schußwaffeneinsatzes im vergangenen Jahr. Nie zuvor in den letzten zehn Jahren summierten die in sich schon erschreckenden Einzelfälle tödlichen Schußwaffeneinsatzes sich am Jahresende zu einer so hohen Zahl.

Gewiß auch unter dem Eindruck dieses entsetzlichen Trends, der bereits Mitte letzten Jahres erkennbar wurde, haben deutsche Gerichte 1983 einige untypische Urteile gegen Todesschützen in Uniform ausgesprochen. So berechtigt diese Urteile erscheinen, so wenig treffen sie durch die individuelle Schuldzuweisung das Problem polizeilicher Todesschüsse im Kern. Es bedarf u.E. vor allem Konsequenzen auf der Ebene des Polizeiapparates, um diesen Trend stoppen zu können. Bisher ist von Seiten der Polizei und der Innenministerien das Versprechen gemacht worden, daß bessere Waffen und eine intensivere Schußwaffenausbildung dazu

beitragen würden, Todesschüsse zu vermeiden. Wir haben den Eindruck, daß bessere Waffen und stärkeres Training an Schußwaffen noch eher die Tendenz gefördert haben, in unübersichtlichen und heiklen Situationen sich auf die Schußwaffen zu verlassen - mit im Regelfall gewiß ungewollten tödlichen Konsequenzen.

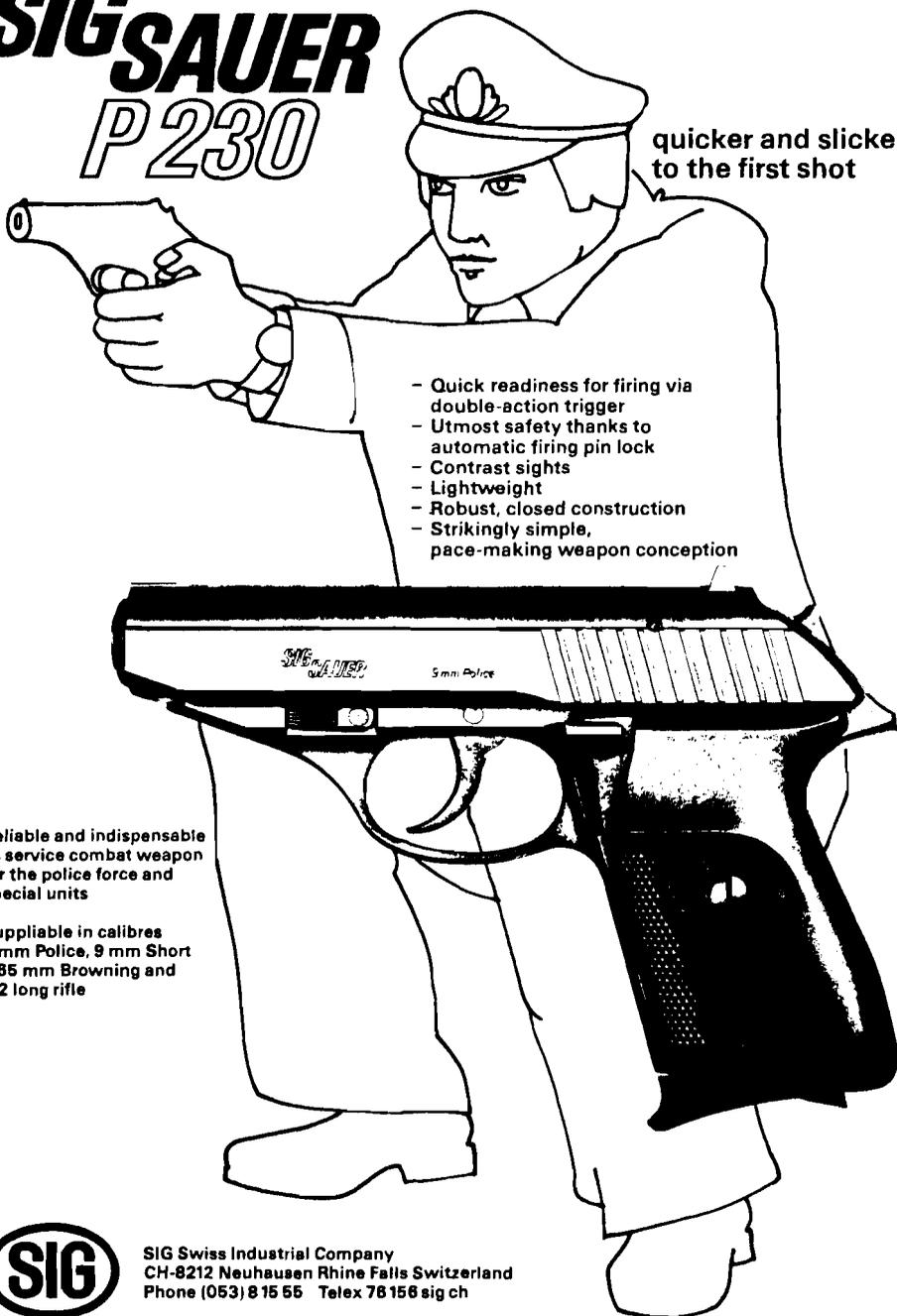
Gerade wenn es um die Frage praktischer Konsequenzen geht, die aus dieser Entwicklung zu ziehen wären, gilt es, mit kühlem Verstand diese blutigen Ereignisse darzustellen und zu analysieren. Zuvörderst eine Aufgabe von Polizei und Innenministerien, so scheint uns, wird doch von dieser Seite eher alles getan, Ereignisse zu vertuschen, vorhandene Daten zu verweigern, gefährlich-irreführende Informationen zu verbreiten. Die folgende dokumentierende Darstellung der Fälle des Jahres 1983 sowie statistische Daten zum Schußwaffeneinsatz der Polizei im letzten Jahrzehnt (1974-83) dienen dem Versuch, Trends und spezifische Merkmale tödlichen Schußwaffeneinsatzes durch die Polizei herauszuarbeiten.

Wir haben diese Informationen ergänzt um Daten zum beruflichen Risiko von Polizeibeamten. Dies schien uns aus systematischen Gründen geboten. Daß der Polizeiberuf durch ein besonders hohes Todes-Risiko bestimmt sei, ist eine bis in die Gegenwart fortlebende Legende. Sie trägt

SIGSAUER

P 230

quicker and slicker
to the first shot



- Quick readiness for firing via double-action trigger
- Utmost safety thanks to automatic firing pin lock
- Contrast sights
- Lightweight
- Robust, closed construction
- Strikingly simple, pace-making weapon conception

Reliable and indispensable
as service combat weapon
for the police force and
special units

Suppliable in calibres
9 mm Police, 9 mm Short
7.65 mm Browning and
.22 long rifle



SIG Swiss Industrial Company
CH-8212 Neuhausen Rhine Falls Switzerland
Phone (053) 8 15 55 Telex 76 156 sig ch

nachhaltig zu jenem Klima der Angst, der Panik und des Stresses bei, aus dem heraus Polizeibeamte in undurchsichtigen Situationen mit der Schußwaffe sich Sicherheit zu verschaffen suchen. Daß sie im Vergleich mit Beschäftigten anderer Berufe ein recht geringes Risiko eingehen, in der Dienstausbübung zu Tode zu kommen, ist ihnen kaum bewußt. Ihr berufliches Risiko entsprach 1982 dem von Kellnern und Köchen.

Die erschreckende Zunahme polizeilicher Todesschüsse im Jahre 1983, der stetige Rückgang des beruflichen Risikos von Polizisten als überraschend gegenläufige Entwicklung und ein Blick über die Grenze nach England führen in den Schlußüberlegungen zur Frage, ob nicht zumindest eine Teilentwaffnung der bundesdeutschen Polizei diesem tödlichen Trend ein Ende setzen könnte.

1. Polizeiliche Todesschüsse 1974 - 1983

Es ist ein Verdienst des Bundesinnenministeriums unter Zimmermann, daß zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition der Öffentlichkeit immer verweigerte Daten zum polizeilichen Schußwaffeneinsatz erstmals einem Abgeordneten und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. Die folgende Übersicht ist einer seit 1976 bundeseinheitlich von der Polizei-Führungsakademie geführten Statistik entnommen. Die Angaben für die Jahre 1974-75 und 1983 basieren auf der Auswertung von Zeitungen. Es muß damit gerechnet werden, daß es in diesen Jahren auch von uns nicht erfaßte Todesfälle gab, die Zahlen also höher liegen.

Das Jahr 1983 erweist sich als ein trauriges Rekord-Jahr für die westdeutsche Polizei. Mit 23 Todesfällen ist ein absoluter Höhe-

Tab. 1: POLIZEILICHE SCHUSSWAFFENGEBRAUCHSSTATISTIK (BUND UND LÄNDER) für die Jahre 1974 - 1983 (Auszug)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
gezielt auf Menschen			141	160	111	104	111	93	125	
Folgen des Schußwaffengebrauchs:				(+4)						
Tote	10	13	8	17	7	10	16	17	11	23

Ab 1976 wird an der Polizei-Führungsakademie eine bundeseinheitliche Statistik über den polizeilichen Schußwaffengebrauchs (Länderpolizeien, Bundesgrenzschutz, BKA) geführt. Die Angaben von 1976 - 1982 sind dieser Statistik entnommen. Die Todesfälle 1974 - 1975 sind durch systematische Presseauswertung ermittelt, dito 1983. Nicht enthalten in der PFA-Statistik ist der Mogadischu-Einsatz der BGS-Truppe GSG 9 1977 mit vier Toten. 1979 wurden zwei Todesfälle, 1980 ein Todesfall aus der PFA-Statistik von uns herausgenommen, da es sich hier um Selbsttötungen von BGS-Beamten handelt.

punkt im zehnjährigen Berichtszeitraum erreicht. Selbst im Jahre 1977, bestimmt durch die Schleyer-Entführung und den GSG 9-Einsatz in Mogadischu, gab es weniger Tote. Seit dem Tod von Elisabeth van Dyck, die 1979 beim Betreten ihrer Wohnung von Sondereinsatz-Beamten erschossen wurde, gab es keinen tödlichen Schußwaffengebrauch mehr, der im Zusammenhang mit Einsätzen gegen die sog. Stadt-Guerilla gestanden hätte. Die Erwartungen und Hoffnungen, daß nun auch der tödliche Schußwaffeneinsatz durch Polizeibeamte deutlich zurückgehen würde, haben sich als falsch erwiesen. Es waren und sind vor allem polizeiliche Alltagssituationen, die tödlich enden. Dabei läßt sich nicht einmal behaupten, daß Polizeibeamte "immer mehr" auf Menschen schießen würden, wie die Zeile "gezielte Schüsse auf Menschen" ausweist. Es zeigt sich vielmehr, daß Polizeibeamte (so besonders in den Jahren 1980 und 1981 im Vergleich zu 1977) seltener von der Schußwaffe gegen Menschen Gebrauch machen können, ohne daß die Zahl der Todesfälle entsprechend zurückgeht. Es wurde in diesen Jahren seltener, dafür aber zielsicherer mit tödlichem Ergebnis geschossen. Wir werten dies als ein Indiz, daß bessere Waffen und häufigere wie intensivere Schießausbildung stärker denn zuvor Beamte darauf fixiert haben, in heiklen und heikel erscheinenden Situationen reflexartig zu schießen. Anders formuliert: Wir sind skeptisch gegenüber der alten These, daß mit einer besseren Ausbildung an der Schußwaffe das Problem der Todesschüsse zu lösen sei.

Todesschüsse fallen vor allem in polizeilichen Alltagssituationen, so sagten wir zuvor, die den Beamten routinemäßig vertraut sein müßten. Die folgende tabellarische Darstellung hebt einige typische situative Aspekte hervor, die auch schon für die Jahre zuvor galten, wie eine frühere Untersuchung gezeigt hat. 1)

Tabelle 2:

Polizeiliche Todesschüsse 1983:

in 21 Fällen 23 Todesopfer; davon 3 Jugendliche, keine Frau

Tabelle 2a:

Situative Aspekte

Familienstreitigkeiten	1
Geisterskranke	1
Geiselnahme (Bankraub, 2 Unbeteiligte erschossen)	1
Routine-Verkehrs-/ Straßenkontrolle/ Kontrollstellen	2
Initiativ-Festnahmen bzw. Kontrollen	3
ad-hoc-Straftaten- vereitelung	8
Fluchtversuch	1
vorbereitete Festnahme	3
sonstige (Ein Zivil-PKW mit Zivilbeamten wird ohne ersichtlichen Grund be- schossen.)	1

An erster Stelle stehen, wie auch in den letzten Jahren, Schüsse, mit denen aktuell laufende Straftaten unterbunden werden sollen (ad-hoc-Straftatenvereitelung). Meist handelt es sich um Einbruchsdelikte. Ein oder zwei Streifenbeamte, über Notruf herbeigerufen, versuchen, die Straftat zu unterbinden und den vermutlichen Täter festzunehmen. Für diese Situation typisch ist der Tod des 38-jährigen Michael Hahn am 2.8.1983.

An zweiter Stelle stehen Situationen, in denen Beamte ad hoc jemand so hinreichend verdächtig finden, daß sie aus eigener Initiative den Betroffenen kontrollieren respektive vorläufig festzunehmen versuchen. (So am 8.11.1983, als bei einer Ausweiskontrolle zwei entflozene Häftlinge das Feuer auf Polizisten eröffneten.)

Als dritte, typische Situation sind Festnahmeversuche nach längerer Observation an kriminalitätsbelasteten Orten zu nennen. Zwar liegen Beamte bereits auf Lauer und haben soweit den Überraschungseffekt für sich. Meist bei schlechten Lichtverhältnissen und unübersichtlichen Situationen wird dann beim Erscheinen des vermeintlichen Täters zur Waffe gegriffen. Der Tod des 14-jährigen Jürgen Bergbauer im März letzten Jahres ist beispielhaft für diese Situation.

Schließlich entwickeln sich aus Routine-Verkehrskontrollen, denen sich Jugendliche ohne Führerschein und/oder jugendliche Autodiebe durch forsche Flucht mit dem PKW zu entziehen versuchen, Verfolgungsjagden unter Einsatz der Schußwaffe. In einer solchen Situation starb am 7.3.

1983 in Augsburg der 19-jährige Joachim Kaiser.

Zwischen 1976 und 1981 gab es 9 Fälle, in denen polizeiliche Interventionen gegenüber Geisteskranken und bei Familienstreitigkeiten tödlich endeten. Auch 1983 gab es diese Situationen. So starb am 2.11.1983 nach einer Schlägerei zwischen mehreren Angetrunkenen in einer Wohnung in Hanau der 25-jährige Peter Behl, der herbeigerufene Beamte mit einer Schreckschußpistole bedroht hatte.

Es sind also insgesamt Routine-Situationen, in denen es zum tödlichen Schußwaffeneinsatz kommt. Als Routine-Situationen erweisen sie sich gerade dadurch, daß tödlicher Schußwaffeneinsatz in entsprechenden Situationen - gemessen an der Vielzahl unblutiger Einsätze - ohne Zweifel die Ausnahme ist. So gab es allein in Frankfurt/M 1982 insgesamt 41.582 polizeiliche Freiheitsentziehungen und 55.434 Durchsuchungen.²⁾ In zwei Einsatzsituationen kam es in Frankfurt/M im selben Jahr zu tödlichen Schüssen von Polizeibeamten. Schußwaffeneinsatz, vor allem tödlicher Einsatz, kommt also, gemessen an der Vielzahl konflikt- und gewaltgeladener Situationen zwischen Bürgern und Polizisten, sehr selten vor. Nur ist der Tod ein irreversibles Ereignis, ist menschliches Leben zu kostbar, als daß nicht jeder einzelne Todesfall Anlaß geben sollte, mit aller Anstrengung auf die Vermeidung tödlicher Risiken für Bürger wie für Polizeibeamte hinzuwirken.

In Tab. 2 b) sind jene 21 Situationen polizeilichen Waffeneinsatzes mit 23 Todesfällen unter der Frage des Risikos für Polizeibeamte dargestellt.

Tabelle 2b:

Polizeiliche Risikoaspekte

Erschossene bewaffnet:	12
davon:	
Gas- o. Schreckschußpistole	4
Luftdruckgewehr	1
davon:	
Waffen eingesetzt	8
1x davon Luftdruck-G.,	
1x davon Gaspistole	
andere Angriffsmittel	2
verletzte Beamte	5
getötete Beamte	-
SEK/MEK:	2
Zivilbeamte	6
Kripo	3
Polizeiaktionen mit Vorbereitungszeit	1

In zwölf Fällen bedrohten die Opfer Polizeibeamte mit Schußwaffen, von denen sich vier Waffen später als Gas- oder Schreckschußpistolen erwiesen. Man muß den Beamten zugutehalten, daß in der Hektik von Einsatzsituationen diese entscheidende Differenz kaum feststellbar sein wird. Auf Polizisten wurde in acht Fällen geschossen (davon in einem Fall mit einer Gaspistole, in einem weiteren Fall mit einem Luftdruckgewehr.) Todesopfer gab es

unter den Polizeibeamten in diesen Situationen nicht. Verletzt wurden fünf Beamte. Auch wenn durch taktisch geschickteres Vorgehen der Beamten in Einzelfällen der tödliche Einsatz der eigenen Waffe vielleicht zu vermeiden gewesen wäre, so ist doch in diesen Fällen der Schußwaffeneinsatz rechtlich von vornherein gedeckt. Wie oft insgesamt im Jahre 1983 Polizeibeamte mit Waffen bedroht wurden bzw. auf sie geschossen wurde - auch jenseits der hier untersuchten Situationen polizeilichen Schußwaffeneinsatzes - ist derzeit noch nicht feststellbar. Die entsprechende Statistik des BKA für 1983 liegt noch nicht vor. Für die Jahre 1972 -- 1982 (vgl. Tab. 3) zeigt sie einen kontinuierlichen Rückgang des Schußwaffeneinsatzes gegen Polizeibeamte.

Das Risiko von Polizeibeamten ist aber nicht nur abhängig von der sich in Waffen und im Waffeneinsatz ihres Gegenübers ausdrückenden Gefährlichkeit der Situation. Die Polizei hat gerade im letzten Jahrzehnt eine Vielzahl an neuen technischen Mitteln und operativen Instrumentarien erhalten und entwickelt, um auch in gefährlichen Situationen tödliche Konfliktlösungen vermeiden zu können. An dieser Fähigkeit ist sie auch zu messen. In der konkreten Situation ist diese Fähigkeit - die mehr eine Fähigkeit des Gesamtapparates ist denn des einzelnen Beamten - abhängig vom Zeitfaktor, d.h. der Frage, ob genug Zeit zur Verfügung steht oder gewonnen werden kann, die entsprechenden Mittel für unblutige Lösungen heranzuziehen. Deshalb haben wir in Tab. 2 b) die Kategorie "Polizeiaktion

mit Vorbereitungszeit" gebildet. Im Vergleich zu den Jahren 1976 - 81 fällt auf, daß 1983 nur in einem Fall eine vorbereitete Polizeiaktion tödlich endete (SEK-Einsatz). Demgegenüber gab es 1976 - 81 in 28 von 55 Situationen Polizeiaktionen mit entsprechender Vorbereitungszeit, die dennoch tödlich endeten. 1983 hingegen waren es fast ausschließlich ad-hoc-Situationen, in denen Beamte auf sich gestellt waren, ohne Chance, auf das Gesamtarsenal der Polizei zurückgreifen zu können.

Bleibt die Tatsache, daß auch 1983 Polizeibeamte in alltäglichen Konfliktsituationen mit unbewaffneten Bürgern die Dienst-

pistole zogen. In zehn Fällen endete dies tödlich. Nach den gesetzlichen Vorschriften über den polizeilichen Schußwaffengebrauch darf die Schußwaffe immer nur die ultima ratio staatlichen Handelns sein - selbstverständlich auch gegenüber potentiellen Straftätern. Die Ausbildung von Polizisten sollte dementsprechend darauf ausgerichtet sein, Konfliktsituationen ohne den Einsatz der Dienstpistole zu klären, um nicht fahrlässigerweise Menschenleben zu gefährden. Dieser Grundsatz scheint allerdings nicht durchweg der Realität der Erziehung junger Polizeibeamter zu entsprechen. So sagte der Vorgesetzte des Polizeiobermeisters, der im Herbst 1982 in Berlin den



Photo: Arnim Stauth, aus: "Ungezielt" - Zum Tod des 18jährigen Andreas P.; Berlin, Dezember 1983; Bürger beobachten die Polizei e.V. (Hrsg.)

18jährigen Andreas Piber erschossen hatte, vor Gericht aus, er erziehe seine jungen Kollegen in erster Linie auf das Prinzip der Eigensicherung hin. Damit wird der lebensbedrohliche Griff zur Schußwaffe als Routinehandlung antrainiert.

Ist es denn nun so, daß der Eigensicherung der Vorrang eingeräumt werden muß, weil unsere Polizeibeamten ständig von schießwütigen Straftätern bedroht sind? Die Entwicklung des polizeilichen Berufsrisikos spricht eine andere Sprache.

2. So sicher wie Kellner und Köche - das Berufsrisiko von Polizeibeamten

Von Polizeibehörden werden zwei Statistiken geführt, die Aussagen über das Berufsrisiko von Polizeibeamten zulassen.

Tabelle 3:

Vorsätzliche Tötungen von Polizeibeamten (einschließlich Versuche)

	1982	1981	1980	1979	1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972
Vollendete Tötungen u. Versuche	64	72	72	70	102	102	97	141	160	176	193
Getötete Polizeivollzugsbeamte	6	6	3	4	4	5	1	7	6	1	16
Tötungsversuche	58	66	69	66	98	97	96	134	154	175	177
Benutzung v. Schußwaffen	23	25	21	22	35	44	37	47	63	46	72
Benutzung v. Stichw.	10	7	10	9	13	12	14	17	13	22	13

Quelle: Die Polizei, 5/1982; 7/1983

Das BKA führt eine Statistik vorsätzlicher Tötungen und Tötungsversuche an Polizeibeamten. Sie wird zwar nicht jährlich, aber doch recht regelmäßig in der Rubrik "Berichte und Nachrichten" des Fachorgans "Die Polizei" veröffentlicht und knapp kommentiert. Wir haben diese Tabelle um die Zeile "Vollendete Tötungen und Versuche zusammen" erweitert.

Die Zeile "Vollendete Tötungen und Versuche" zeigt seit 1972 einen überraschend stetigen Rückgang. Vergleichbar stetig ist der Rückgang bei den Tötungsversuchen, in der Spalte "Benutzung von Stichwaffen" und "Benutzung von Schußwaffen". Keinen eindeutigen Trend, sieht man vom Ausnahmejahr 1972 ab, zeigt die Zeile der vollendeten Tötungen. Würde man diese absoluten Zahlen, wie bei entsprechenden Ver-

gleichen international üblich, auf die Zahl der Beschäftigten beziehen, so ergäbe sich auch in dieser Rubrik ein auffällig kontinuierlicher Rückgang des individuellen Todesrisikos der Polizeibeamten. Ihre Zahl hat sich zwischen 1972 und 1982 um etwa 55.000 Polizisten erhöht.

Eine weitere Statistik zum Berufsrisiko von Polizeibeamten führt die Polizei-Führungsakademie. Sie enthält nicht nur die Zahl der vorsätzlich getöteten Beamten, sondern auch Angaben über sonstige Todesfälle, d.h. Dienstunfälle mit tödlichem Ausgang und Todesfälle als Folge spezifischer Berufskrankheiten.

Diese Tabelle wird in doppelter Form geführt. Zum einen als Jahrestabelle, zum anderen als Tabelle aller Todesfälle ab dem 8. Mai 1945 bis zum 31. Dezember des jeweiligen Berichtsjahres. Speziell dieses Tabellenwerk erlaubt einen Vergleich mit den Todesrisiko-Statistiken der Berufsgenossenschaften, bei denen branchenspezifisch jeder Arbeitnehmer für Unfälle, Berufskrankheiten mit Todesfolge und Unfälle mit Todesfolge versichert ist. Auf Anfrage hat sich die Polizei-Führungsakademie bisher immer geweigert, ihre Zahlenreihen herauszugeben. Stattdessen betreibt sie eine eigenständige Veröffentlichungspraxis, die den Verdacht weckt, das eher vorsätzliche Fehlinformationen das Ziel sind. Die Jahresdaten wurden von der PFA bisher nur für die Jahre 1981, 1974, 1968 und 1965 in der Zeitschrift "Die Polizei" veröffentlicht. Freigiebiger ist die PFA mit der Tabelle der auf-

addierten Todesfälle seit dem 8. Mai 1945. Zwar werden diese hoch aggregierten Daten nicht so kontinuierlich veröffentlicht, daß man die Jahresdaten rückrechnen kann. Aber immerhin werden diese Angaben häufiger an die Presse weitergereicht. Denn es macht gewiß großen Eindruck - und stärkt die These vom hohen beruflichen Risiko der Polizeibeamten -, wenn zu lesen ist, daß "seit Bestehen der Bundesrepublik 325 Polizisten von Verbrechern getötet" worden sind und die Polizei "insgesamt 1.544 Mitarbeiter bis Ende vergangenen Jahres" (1982) verloren hat (Tagespiegel, 31.7.1983). Hier wird mit großen, beeindruckenden Zahlen die Legende vom hohen Berufsrisiko der Polizisten wider besseres Wissen genährt.

Die folgende Tabelle "Berufsrisiko von Polizeibeamten im Vergleich" trägt an Daten zusammen, was unter diesen Restriktionen mit einigem Geschick und einigen Umwegen zusammenzutragen war. Sie bezieht die Zahl der jährlich durch Dienstunfälle, vorsätzliche Tötungen und Berufskrankheiten mit Todesfolge gestorbenen Polizeibeamten des Bundes und der Länder auf die Ist-Zahl der Vollzugsbeamten, ausgedrückt in der Spalte "Todesfälle auf 1.000 Beamte". Damit wird das Todesrisiko von Polizeibeamten vergleichbar mit den Daten der Berufsgenossenschaften, d.h. dem Todesrisiko von Arbeitnehmern in 36 Berufsbranchen. Die Spalte "Todesfälle auf 1.000 Beamte" ist nicht von der PFA ermittelt, sondern von uns berechnet worden.

Tab. 4: BERUFSRISIKO VON POLIZEIBEAMTEN IM VERGLEICH

Jahr	Vollzugspolizei der Länder, des BKA und BGS				BERUFSGENOSSENSCHAFTEN (BG)					
	Tödliche Dienstunfälle		Polizei- stärke (Ist)	Todes- fälle auf 1000 Beamte	Todesfälle auf 1000 Vollarbeiter					
	absolut	davon vor- sätzl. Tötungen			See-BG.	Binnen- schiff.	Bergbau	Stein- bruch	Tiefbau	Ver- tun
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1965	23	3	129.379	0,177	0,9	2,84	0,86	0,79	0,85	0
·										
·										
1974	26	6	145.800	0,178	1,57	1,27	1,03	0,51	0,47	0
·										
·										
1978	27	4	176.093	0,153	0,57	1,07	1,08	0,46	0,51	0
1979	28	4	181.190	0,154	0,46	0,92	0,83	0,53	0,56	0
1980	27	3	186.287	0,145	0,53	0,92	0,89	0,56	0,49	0
1981	25	6	191.384	0,131	1,06	0,75	0,88	0,41	0,40	0
1982	28	6	196.481	0,142	0,69	0,49	0,81	0,37	0,40	0

Quellen:

Spalte I: Polizei-Führungsakademie, früher Polizei-Institut Hiltrup; veröffentlicht in: Die Polizei, für 1980 Original-PFA-Tabelle; für 1981 aus: Die Polizei, 1982 (S. 228); für 1982 aus: Tage für 1978 und 1979 aus: Bereitschaftspolizei heute, Heft 6/1980 und PFA-Original-Tabelle für 8. Mai 1945 - 31. Dez. 1977); Angaben für 1978 und 1979 als Gesamtdifferenz von 1977 zu 1979 Jahre; bis 1965 nur Länderpolizei, dann inkl. BGS und BKA

Spalte II: BKA-Statistik, aus: Die Polizei, Heft 5/1982 und 7/1983; für 1963 aus: R. Buchert, Zum polizeilichen Verbrauch, Lübeck 1975, Tabellenanhang

Spalte III: IST-Stärke-Statistik des BMI; für 1965 wurde mangels anderer Daten IST-Stärke von 1964 eingesetzt, aus: Die Polizei, 1964 (S. 381); für 1974 eigene Schätzung auf Grundlage von Personalschleusen des Bundesamtes; für 1978 und 1982 wieder BMI-Angaben, aus: Deutsche Polizei, Heft 4/1 Heft 1/1983; für 1979 - 1981 in Form der Aufteilung der Gesamtsteigerung von 1978 bis 1982 Schätzung

Spalte IV: eigene Berechnung; Spalten V - XI aus der jährlichen "Übersicht über die Geschäfts- und Rechnungswirtschaftlichen Berufsgenossenschaften", 1965 ff.

Für die in unserer Tabelle aufgeführten Jahre zeigt sich, daß mit Ausnahme des Jahres 1982 das Todesrisiko von Polizeibeamten unter dem Durchschnitt der 36 Berufsgenossenschaften lag. Nur die Verwaltungsmitarbeiter, die Beschäftigten des Einzelhandels und Kollegen im Gesundheitsdienst und der Wohlfahrtspflege waren in allen Vergleichsjahren einem geringeren Risiko ausgesetzt. Der Rückgang des beruflichen Todesrisikos von Polizeibeamten zwischen 1965 und 1982 zeigt dieselbe positive Entwicklung wie bei den Berufsgenossenschaften. In allen Jahren hat sich nichts daran geändert, daß die in den Berufsgenossenschaften See-Schiffahrt, Binnenschiffahrt, Bergbau, Steinbruch und Tiefbau versicherten Kollegen sehr viel stärkeren tödlichen Risiken ausgesetzt waren denn Polizeibeamte. Festzuhalten ist auch, daß das Berufsrisiko eines Polizisten, durch Unfälle zu Tode zu kommen, um ein Mehrfaches höher lag als die Gefährdung durch Straftäter.

Verglichen mit anderen Berufsgruppen entsprach das Berufsrisiko der Polizisten im Jahre 1982 mit 0,142 Todesfällen auf 1.000 Vollbeschäftigte dem der Kellner und Köche (BG Nahrungsmittel und Gaststätten) und dem von Lagerarbeitern (Großhandel- und Lagerei-BG). Bergarbeiter waren knapp sechsmal stärker gefährdet, Seeleute fünfmal und auch Berufskraftfahrer (BG Fahrzeughaltungen) waren noch doppelt so gefährdet wie Polizeibeamte. In der Summe zeigt sich, daß es wenige Berufe gibt, in denen man vor Todesrisiken so relativ stark geschützt ist wie im Polizeidienst.

Wir wollen diesen Exkurs zum Berufsrisiko abschließen mit einem internationalen Vergleich "Polizeibeamte als Tötungsopfer", der von der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (IKPO--Interpol) durchgeführt worden ist. Für die Zeit 1970 - 77 wurden als jährliche Durchschnittswerte folgende Daten ermittelt (Polizeibeamte als Tötungsopfer: Zahl der durch Rechtsbrecher getöteten Exekutiv-Kräfte, jeweils bezogen auf 100.000 Beamte):

Schottland	1,08
England und Wales	1,36
Norwegen	2,10
Bundesrepublik	
Deutschland	2,51
Schweden	2,66
Dänemark	2,95
Belgien	3,12
Niederlande	3,57
Frankreich	4,52
Finnland	4,91
Schweiz	6,61
Italien	19,96

Quelle: Die Polizei, 9/1982

Hervorzuheben sind zwei Auffälligkeiten: Zum ersten ist auch im internationalen Vergleich das Risiko bundesdeutscher Polizisten, durch Rechtsbrecher getötet zu werden, äußerst gering. Wichtiger erscheint uns die zweite Auffälligkeit: In Großbritannien (England, Wales, Schottland) ist die entsprechende Gefahr für Polizisten noch um die Hälfte geringer als in der Bundesrepublik. Das heißt, das gerade in dem Land, in dem weder die Ausbildung an Schußwaffen zum Regelfall der Polizeiausbildung gehört, noch Polizisten ständig Waffen mit sich führen, die Gefahr am geringsten ist, durch Straftäter getötet zu werden.

3. Schlußfolgerungen

Seit ihrer Formierung durch Sir Robert Peel im Jahre 1829 tritt die englische Polizei im Alltag unbewaffnet auf. Mehr noch, selbst die Ausbildung an der Waffe ist für den englischen Polizeibeamten die Ausnahme, nicht der Regelfall. So verfügen derzeit nur knapp 10 Prozent der ca. 131.000 Bobbies überhaupt über eine Schußwaffenausbildung. Nur in spezifischen, heiklen Situationen werden an entsprechend ausgebildete Beamte Schußwaffen ausgegeben.

Nachdem im Frühjahr 1983 ein unbewaffneter Polizist in Bristol durch bewaffnete Bankräuber verwundet wurde, begann eine kurze, heftige Diskussion zur Frage, ob fortan ständig waffentragende Polizeibeamte eingesetzt werden sollten. Die konservative Tageszeitung "Daily Express" kommentierte:

"Wir sollten nicht vergessen, daß der Eckstein unseres Polizeisystems - und darum werden wir immer noch in aller Welt beneidet - der unbewaffnete Bobby ist; das ist eine Trumpf-Karte, die wir nicht leichten Herzens ablegen dürfen." 3)

A. Bennett, Parlamentsmitglied der Labour-Party, verwies in diesem Zusammenhang auf die Gefahr, daß eine ständige Bewaffnung der Polizei auch Verbrecher ermuntern würde, sich mit Schußwaffen auszurüsten, so daß es zu einer wechselseitigen "Rüstungseskalation" kommen könnte. 4) In der Tat darf dieses Wechselverhältnis von polizeilicher Bewaffnung und derjenigen potentieller Straftäter nicht übersehen

werden. Das Berufsrisiko englischer Polizisten scheint gerade deshalb so gering zu sein, weil weder sie noch Straftäter mit einem waffentragenden "Gegner" rechnen müssen.

Speziell in London gibt es allerdings eine Trendwende. Hier sind seit einigen Jahren sogenannte "Special Patrol Groups" im Einsatz, die ständig Schußwaffen bei sich führen, so daß sich in der Folge auch eine junge Tradition des Schußwaffeneinsatzes entwickelt hat. 5) Hier offenbart sich eine banale Logik. Die Verfügung über bestimmte Mittel bestimmt vorab jeder konkreten Situation, daß diese Mittel auch zum Einsatz kommen. Das heißt in unserem Fall: Wer über eine Schußwaffe verfügt, steht nicht unter Zwang, auf alternative Lösungen zurückgreifen zu müssen, die ein geringeres Risiko in sich bergen.

Auch dort, wo englische Polizeibeamte unter fragwürdigen Umständen Schußwaffen eingesetzt haben, ist die administrative Behandlung derartiger Situationen beispielhaft. Im Herbst 1983 waren zwei Londoner Polizisten von einem Gericht vom Vorwurf des Mordversuchs und der schweren Körperverletzung freigesprochen worden. Sie hatten auf der Jagd nach Straftätern einen Unschuldigen niedergeschossen. Ein Polizeisprecher erklärte nach diesem Urteil, daß die Beamten weiter vom Dienst suspendiert blieben. Zudem äußerte er die Befürchtung, daß der umstrittene Freispruch in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken könnte, die Polizei habe "freie Fahrt" für ähnliche Aktionen. 6)

Das gerichtliche Urteil wird hier nicht - wie in der Bundesrepublik - für den Polizeiapparat zum Argument, sich jeder Eigenverantwortung und der Frage möglicher Konsequenzen zu entziehen. Die englische Polizei legt hier zu recht eigene, engere Maßstäbe für das Verhalten ihrer Beamten an, um eine Wiederholung derartiger Fälle zu vermeiden. In der Bundesrepublik dürfen selbst gerichtlich verurteilte Todschützen in Uniform weiterhin mit der Waffe Außendienst leisten, sofern nicht ein Urteilspruch von über einem Jahr Haft aus beamtenrechtlichen Gründen die Entlassung erzwingt. So wurde Ende der siebziger Jahre ein berliner Polizeibeamter entlassen, der sich als Streifenbeamter an Diebstahlsdelikten beteiligt hatte. Daß derselbe Beamte 1971 einen bereits festgenommenen Straftäter mit einem aufgesetzten Genickschuß getötet und dafür gerichtlich verurteilt worden war, hatte der Polizeiführung zuvor keinen Anlaß gegeben, diesen Mitarbeiter zumindest vom Außendienst mit der Waffe freizusetzen. Es gibt mehrere ähnlich gelagerte Fälle. Die Sicherheit der bundesdeutschen Polizeibeamten hat erfreulich zugenommen. Es wird höchste Zeit, daß auch die Sicherheit des Bürgers vor schießwilligen Beamten durch entsprechende apparative Konsequenzen gefördert wird. Uns scheint, daß keine erneut verbesserte Pistole und kein noch intensiveres Schieß-Training die Richtung weist. Diese Lösung ist gescheitert. Zumindest eine Teilentwaffnung der Polizei im Alltagsdienst ist geboten. Das englische Beispiel weist darauf

hin, daß eine solche Umkehr für Polizeibeamte und Bürger gleichermaßen mehr Sicherheit schafft.

Anmerkungen

- 1) Vgl. Polizeilicher Schußwaffengebrauch im Wandel?, in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP), 12/1982
- 2) Aus dem Tätigkeitsbericht des Polizeipräsidiums Frankfurt; hier als persönliche Mitteilung eines Frankfurter Polizeibeamten zitiert.
- 3) Zitiert nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. April 1983, S. 8
- 4) Zitiert nach Law Enforcement News May 9, 1983, S. 3
- 5) Vgl.: Die Bewaffnung der Polizei in Großbritannien, in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP), 7/1980
- 6) Vgl.: Frankfurter Rundschau vom 21.10.1983

Falldokumentation: Todesschüsse 1983

Todesfall	1	2	3	4
Name	mutmaßl. Bankräuber	Hans-Joachim G.	Junger Mann	Alf Heins
Geschlecht/ Alter	m/?	m/26	m/18	m/18
Datum	6.1.1983	21.1.1983	17.2.1983	5.3.1983
Ort/Land	Köln	Hamburg	Ditzingen Kr. Ludwigsburg	Hamburg
Szenarium	nach Alarm stürmen Polizeibeamte die Bank	nach einem Einbruch zielt Opfer auf der Flucht mit Waffe auf den Polizisten, wird von hinten er- schossen	Raubverdacht. Opfer feuerte Polizeibeamten 2x mit der Gas- pistole ins Gesicht	Observation eines Parkplatzes wegen Verdacht auf Autodiebstahl
Opfer mit Schußwaffe?	ja	ja, Waffe nicht funktionsfähig	ja, Gaspistole	nein
Schuß- wechsel?	ja	nein	ja, 2 Schüsse aus der Gaspistole	nein
Sondereinsatz- beamte o. Zivil- fahnder?	nein	ja, MEK	Kripo	Zivilstreife
Verletzte o. getötete Beamte	ja, Handdurchschuß nein	nein nein	ja, Augenverl. nein	nein nein
Polizeiaktion mit Vorbereitungszeit?	nein	nein	?	nein
Staatsanwalt- schaftl. Ermittlg.?	?	ja	?	ja
Gerichts- verfahren?	?	?	?	ja, 2 Jahre o.B.
Revision?				Rev. beantragt

Todesfall	6	7	8	9
Name	Florian Wilck	Jürgen Bergbauer	Gastwirt	junger M
Geschlecht/ Alter	m/62	m/14	m/43	m/21
Datum	18.3.1983	21.3.1983	22.3.1983	29.3.1983
Ort/Land	Neuß	Gauting b.München	Übersee/Chiemsee	Ütisheim Pforzheim
Szenarium	Wie häufig zuvor, hatte der als "psychisch gestört" geltende W. über Notruf um Polizeischutz gebeten. W. trat den eintreffenden Beamten mit Luftdr.-Gew. entgegen.	Geländeobservation nach vermuteten Einbrechern	Eifersuchtsdrama. Opfer erschießt seine Freundin u. schießt anschließend auf Polizisten	Verfolgung nach ges. Wagen
Opfer mit Schußwaffe?	ja Luftdruckgewehr	nein	ja	ja, Schrecks
Schuß- wechsel?	ja	nein	ja	ja
Sondereinsatz- beamte o. Zivil- fahnder?	Zivilstreife	Zivilstreife	Kripo	nein
Verletzte o. getötete Beamte	nein nein	nein nein	nein nein	nein nein
Polizeiaktion mit Vorbereitungszeit?	nein	nein	nein	nein
Staatsanwalt- schaftl. Ermittlg.?	?	ja	ja	?
Gerichts- verfahren?	?	6 Mon. m. B. 3500,-DM Geldbuße	?	?
Revision?		verworfen		

Todesfall	11	12	13	14	
Name	?	Manfred F.	Michael Hahn	Einbrecher	J
Geschlecht/ Alter	m/30	m/33	m/38	m/52	?
Datum	4.6.1983	29.6.1983	2.8.1983	7.8.1983	24
Ort/Land	Oberhausen	Castrop-Rauxel	Hamburg	Bergisch-Gladbach	Di
Szenarium	Feuergefecht zwischen zwei in einer Wohnung verbarrikadierten Gesuchten und Polizeibeamten	Einbruch, Opfer sei mit dunklem Gegenstand in d. Hand aus Fenster gesprungen. Beamter fühlte sich bedroht und schoß.	versuchter Einbruch	Villeneinbruch. Opfer geht mit Brecheisen auf Polizisten los, wird auf der Flucht erschossen.	a be ge m
Opfer mit Schußwaffe?	ja	nein	ja, Schreck- schußpistole	nein	ne
Schuß- wechsel?	ja	nein	nein	nein	ne
Sondereinsatz- beamte o. Zivil- fahnder?	ja, SEK	nein	Zivil- streife	nein	ne
Verletzte o. getötete Beamte	ja, Halsschuß nein	nein nein	nein nein	nein nein	ne ne
Polizeiaktion mit Vorbereitungszeit?	ja	nein	nein	nein	?
Staatsanwalt- schaftl. Ermittlg.?	?	?	?	nein	?
Gerichts- verfahren?	?	?	?	nein	?
Revision?					

Todesfall	16	17	18/19
Name	Student	Gerhard Freundt	Karl-Heinz Miller Peter Miller
Geschlecht/ Alter	m/22	m/26	m/20, m/19
Datum	25.8.1983	25.8.1983	28.9.1983
Ort/Land	Düsseldorf	Köln-Wesseling	Augsburg
Szenarium	maskierter Mann mit Messer im Hof eines Studenten- wohnheimes, bei Fluchtversuch in die Brust ge- schossen	Opfer fuhr betrunken in Schlangenlinien auf dem Fahrrad, bei Konfrontation trat der Polizeibeamte ihm mit gezogener Waffe ent- gegen (Privatwaffe)	aus einem Auto heraus eröffnen vier Männer das Feuer auf Polizei- beamte in zivilem Wagen, möglicher- weise Personenver- wechslung bei ge- plantem Racheakt
Opfer mit Schußwaffe?	nein	nein	ja
Schuß- wechsel?	nein	nein	ja
Sondereinsatz- beamte o. Zivil- fahnder?	Zivilstreife	Kripo im Privat- wagen	Zivile Einsatztruppe
Verletzte o. getötete Beamte	nein nein	nein nein	ja, 2 verletzt nein
Polizeiaktion mit Vorbereitungszeit?	nein	nein	nein
Staatsanwalt- schaftl. Ermittlg.?	nein	ja	?
Gerichts- verfahren?		ja, 8 Monate m. B.	?
Revision?			

Todesfall	22	23	
Name	Peter Behl	Hardon Sahn	
Geschlecht/ Alter	m/25	m/28	
Datum	2.11.1983	8.11.1983	
Ort/Land	Hanau	Bad Wildungen	
Szenarium	Schlägerei in der Wohnung, mehrere Angetrunkene, Opfer droht mit Schreckschußpistole, 12 Schüsse von Polizeibeamten abgegeben, einige davon "blind" durch die geschlossene Tür	Schießerei zwischen geflohenen Häftlingen und Polizisten, bei Ausweiskontrolle eröffnen zwei der Entflohenen das Feuer auf die Beamten	
Opfer mit Schußwaffe?	ja Schreckschußpistole	ja, zwei von vieren bewaffnet	
Schußwechsel?	nein	ja	
Sondereinsatzbeamte o. Zivilfahnder?	nein	nein	
Verletzte o. getötete Beamte	nein nein	nein nein	
Polizeiaktion mit Vorbereitungszeit?	nein	nein	
Staatsanwalt-schaftl. Ermittlg.?	?	?	
Gerichtsverfahren?	?	?	
Revision?			

LITERATUR

Josef Knebel (Innenministerium NRW), **Lothar Krause**, **Albert Noltmeier**, **Karl-Heinz Rothhäuser**, **Herbert-Jürgen Welke** (GMD, Institut für DV im Rechtswesen, Bonn), Datenübertragung im Einwohnermeldewesen, Bonn, Dezember 1979 (Bundesministerium für Forschung und Technologie, Forschungsbericht DV 79-08, Datenverarbeitung). Bezugsadresse: Fachinformationszentrum Energie, Physik, Mathematik, Kernforschungszentrum, 7514 Eggenstein-Leopoldshafen 2, 190 Seiten, DM 39,90.

Heike Liß, Datenschutz in der Verwaltung. Informationsstrukturen im Meldewesen unter besonderer Berücksichtigung des MRRG und der Landesmeldegesetze '83, Progris, Berlin 1983, 115 u. 38 Seiten, DM 35,-.

Das Melderecht ist ins Gerede gekommen (vgl. auch Cilip 5 und 13). Vor etwa zehn Jahren, als die Regierenden die Bürger mit einer Personenkennziffer nummerieren wollten, begann die Diskussion um das Melderecht. Heute haben die meisten Bundesländer (Ausnahme Berlin) ihr Melderecht an das Melderechtsrahmengesetz des Bundes von 1980 angepaßt und haben damit auch rechtlich den Aufbau des größten Kommunikationsnetzes innerhalb der öffentlichen Verwaltung abgesichert. Damit dürfte das Problem Melderecht jedoch keineswegs erledigt sein. Das Melderecht und die Melderegister sind ihrer Konstruktion nach Vorratsspeicher für alle möglichen Verwaltungszwecke. Insbesondere alle Sicher-

heitsbehörden, in erster Linie die Polizei, betrachten die Melderegister als ihr eigenes Datenfeld und ernten hier kräftig. Dies dürfte sich schwerlich mit dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Verbot der Datenspeicherung auf Vorrat im Volkszählungsurteil vereinbaren lassen. Die Arbeit von Liß gibt eine Darstellung von Struktur und Inhalt der Melderegister.

Während die Arbeit von Liß aus dem Blickwinkel der Kritik geschrieben ist und umfängliche Hinweise auf die vor allem kritische Literatur enthält, ist die Arbeit des Autorenteam Knebel/Krause/Rothhäuser/Welke authentisches Material über die Struktur und Planung des Meldewesens. Wer sich tiefer und aus der Sicht der Exekutive über den Aufbau und die Struktur des Meldewesens informieren will, dem sei auf jeden Fall diese vom Bundesforschungsministerium finanzierte Arbeit des Autorenteam empfohlen. Sie enthält die veranschlagten Mengengerüste, Aufbau der Netze und läßt mit nichts mehr an Deutlichkeit zu überbietender Offenheit erkennen, daß die Anforderungen an das Meldewesen in erster Linie von ihrem polizeilichen Benutzer diktiert werden. So etwa, daß "bei taktischen Gegebenheiten, wie z.B. Staatsnotstand, ein Freischalten des Datenübertragungssystems von allen anderen Aufgaben für den alleinigen polizeilichen Gebrauch möglich sein muß" (S. 51).

Für die Berücksichtigung der Sicherheitsbehörden sorgte der Leiter des Projekts, Josef Knebel

vom Innenministerium NRW. Trotz seines Alters (Fertigstellung 1979) und des zwischenzeitlichen Verbots der Personenkennziffer hat der Forschungsbericht des Autorenteam's nichts an seiner Gültigkeit verloren.

Eggert Schwan, Amtsgeheimnis oder Aktenöffentlichkeit? Der Auskunftsanspruch des Betroffenen, das Grundrecht auf Datenschutz und das Prinzip der Aktenöffentlichkeit. Datenverarbeitung im Recht. Beiheft 15. Schweitzer-Verlag, München 1984, 245 Seiten, DM 88,--.

Diese Arbeit des Berliner Rechtsprofessors und Datenrechtlers Schwan ist die erste umfassende Arbeit, die sich ausschließlich mit dem Auskunftsanspruch und dem Prinzip der Aktenöffentlichkeit nach bundesrepublikanischem Recht befaßt und die herrschende Geheimhaltungspraxis einer grundlegenden und verfassungsrechtlich fundierten Kritik unterwirft.

Wiebke Steffen, Perseveranz und Modus operandi, in: Kriminalistik 10/83, S. 481 ff.

diess. u.a. (Untersuchungsgruppe im Bayerischen Landeskriminalamt), Untersuchung der Möglichkeiten des datenmäßigen Abgleichs von Täterbegehungsmerkmalen zur Fallzusammenführung, Bayerisches LKA, München 1982

Leo Schuster (BKA), Perseveranz - kriminaltechnische Methoden im Umbruch?, in: Kriminalistik 10/83, S. 484 ff.

diess., Perseveranz, in: Wissenschaftliche Kriminalistik, Wiesbaden 1983 (BKA-Forschungsreihe Bd. 16, 1. Teilband)

Perseveranz ist die Annahme, daß ein Straftäter bei einer bestimmten Deliktsart (Deliktspers.) und bei einer bestimmten Begehungsart (Begehungspers.) bleibe. Diese These, deren Hintergrund die Vorstellung vom Berufsverbrecher bildet, ist seit den 20er Jahren die Grundlage der kriminalpolizeilichen Tätigkeit. Auf der Hoffnung, durch den Vergleich mit begangenen Taten und ihren Tätern neue Straftaten aufklären zu können, beruhen entsprechende kriminalpolizeiliche Instrumente: der Kriminalpolizeiliche Meldedienst (KPMd) und seine computerisierten Fassungen, die Straftaten-/Straftäterdateien (SSD). In der Krise sind beide Instrumente: Der Großversuch mit der SSD wurde 1981 sang- und klanglos eingestellt, geblieben sind nur noch Falldateien im Bereich Rauschgift und im politischen Bereich; der KPMd wird nur noch unregelmäßig mit Meldungen bestückt, offenbar wird auch viel Unsinn gemeldet.

Diese Krise war der Anlaß für Untersuchungen im BKA und im Bayerischen LKA. Die Autoren aus Bayern geben die Perseveranzthese zwar nicht ganz auf, formulieren aber wesentliche Kritik:

Die Perseveranzthese war und ist keine wissenschaftliche These, sondern ein als Gesetz formulierter Reflex polizeilicher Arbeitsmethoden. Frau Steffen zitiert einen polizeilichen Praktiker: "Jeder Sachbearbeiter fragt doch zuerst nach den Thesen des modus operandi: Wen hatten wir

schon einmal als Betrüger, Räuber usw... und wer hat mit dieser Arbeitsweise schon einmal gearbeitet?"

Dadurch, daß die Polizei damit arbeitet (zu arbeiten gezwungen ist), wird dieses Stereotyp aber nicht richtiger. "Die Deliktsperseranz ist zwar noch als Kriterium, nicht aber als Grundlage polizeilicher Verbrechensbekämpfung anzusehen." (S. 484)

Die Erschütterung dieser These, die auch eine wesentliche Stütze von Computerpräventionsillusionen der 70er Jahre gewesen ist, sollte auch die Visionen vom Überwachungsstaat korrigieren. Offensichtlich bildet exzessive Datensammlung und Verletzung von Privatsphären noch lange keine Grundlage eines realitätstreuen Bildes der Gesellschaft. Ob die Polizei aufgrund dieser Studie ihre Arbeitsvorurteile korrigiert, kann bezweifelt werden.

Bernd Wehner, Dem Täter auf der Spur. Die Geschichte der deutschen Kriminalpolizei. Mit einem Vorwort von Dr.H.Herold, Lübbe-Verlag, Bergisch-Gladbach, 1983, DM 36,--.

Die Geschichte der deutschen Kriminalpolizei enthält dieses Buch des ehemaligen Leiters der Kripo in Düsseldorf und Schriftleiter von "Kriminalistik" sicher nicht. Dazu ist die Auswahl der präsentierten Kriminalfälle - von den Massenmördern Hamann und Kürten über die Bankeinbrecher Gebrüder Saß bis hin zum Fall der S-Bahnmorde in Berlin 1940 - mit den dazwischengeschobene-

nen Daten zur Entwicklung der Kripo - zu willkürlich. Wichtige Fakten fehlen - wie etwa die jeweilige Stellung der Kripo in der Polizei oder ihre Personalstärke. Die Einwirkungen der Politik auf die Kripo - und umgekehrt - werden nur punktuell behandelt, der Kampf von Goebbels und seiner Handlanger in der Polizei gegen den Berliner Kripo-Chef Bernhard Weiß, der im Preußenschlag sein Amt verlor, findet keine Erwähnung. Unhaltbar dürfte auch Wehners Meinung sein, daß es "Kriminalpolizeien im eigentlichen Sinne des Wortes" bis Anfang der zwanziger Jahre nur vereinzelt gab (S. 49).

Dieses Urteil basiert auf Wehners Vorstellungen von Kriminalpolizei als zentraler reichs- oder bundeseinheitlichen und in sich selbständigen Organisation, wie insgesamt das Buch die Sichtweise einer ganzen Generation von Kriminalbeamten widerspiegelt, die in der späten Weimarer Republik und im Nationalsozialismus zu diesem Beruf kamen und dann auch die Nachkriegsentwicklung bestimmten. Nicht als Geschichte der Kripo, sondern als Beispiel für das Denken dieser Kriminalistengeneration ist das Buch von Wehner lesenswert. Denn selten tritt das Unvermögen von Beamten, die sich selbst nur als unpolitische Fachleute, als Kämpfer im immerwährenden Kampf gegen Mörder, Einbrecher und Diebe sehen, ihre herrschaftliche und politische Rolle zu begreifen, deutlicher hervor. Wehner, in der Zeit des Nationalsozialismus Leiter des Referats Kapitalverbrechen im Reichssicherheitshauptamt kann seine Zugehörig-

keit zu dem Terrorsystem des Nationalsozialismus, seine Zugehörigkeit zur SS nur noch als schicksalhafte, ungewollte Verstrickung begreifen. Wehner meint, daß er und seine Kollegen wie auch der Reichskriminaldirektor Nebe die Fahne der Kriminalistik, der althergebrachten objektiven Ermittlung, hochgehalten hätten, und zwar bis hin zu dem Punkt, wo er im KZ Buchenwald gegen den ehemaligen Lagerleiter Koch wegen Korruption und eigenmächtigen Erschießungen von Häftlingen ermittelt (S. 233 ff.). Wohlgemerkt nicht wegen des rechtlich gesicherten, sondern nur wegen des überschießenden individuellen Terrors des Lagerleiters.

Man sollte Wehner durchaus zugestehen, daß er im Gegensatz zu vielen seiner ehemaligen Kollegen wenigstens einen Teil der "Verstrickungen" seiner Generation in den nationalsozialistischen Terror antippt - etwa bei der Einführung der Schutzhaft, der Ideologie präventiver Verbrechensbekämpfung und dem Aufbau einer zentralisierten, eigenständigen Kripo im Reichssicherheitshauptamt. Doch die selbstkritische Frage, inwieweit das eigene Amts- und Funktionsverständnis vom Kriminalpolizeibeamten als des unpolitischen, im Auftrag der Gesellschaft agierenden Kriminalisten nicht gerade Teil der "Verstrickung" dieser Generation im Terrorapparat der Sicherheitspolizei war, fehlt in diesem Buch.

Wolfgang Steinke, Konzeption und Systeme polizeilicher Lagebilder "innere Sicherheit", PFA-Schriftenreihe 3/1983, S. 226 - 239

Der Artikel mit dem etwas verwirrenden Titel befaßt sich mit den Schwierigkeiten der Polizei, das einzulösen, was Horst Herold "Erkenntnisprivileg" der Polizei nannte. Es geht um die Fähigkeit, die Lage der Inneren Sicherheit zu diagnostizieren und zu prognostizieren. Ohne Prognose ist keine an den Ursachen ansetzende Prävention möglich.

Trotz der ungeheuren Steigerung der Informationsquellen und des Informationsbestandes der Polizei ist diese offensichtlich nicht zu einer Prognose in der Lage. Es existieren zwar Einzelanalysen, aber es fehlt die Fähigkeit zur Prognose, "weil wir nicht wissen, wie wir so etwas mit einigermaßen wissenschaftlichem Anspruch bewerkstelligen sollen" (S. 227). Steinkes Grundfrage ist: "Wer sagt uns, welche Angaben wir benötigen und welchen Einfluß sie im einzelnen auf das zu prognostizierende Bild einer künftigen Entwicklung haben?" (S. 228)

Als Ergebnis bleiben ihm allenfalls Ansätze aus Diskussionen der Polizei-Führungsakademie (PFA), aus den Arbeiten (u.a. von Kerner) zu Kriminalitätseinschätzung und Sicherheitsgefühl, aus kriminologischer Literatur und "Aussagen von Soziologen, Futurologen, Utopisten". Trotz allem - "Alle Experten rieten von Prognoseüberlegungen ab" (S. 228) - bleibt Steinke bei seiner Hoffnung, daß der Polizei eine solche Planung der inneren Sicherheit möglich sein müßte. Die Frage, ob die Rolle der Polizei als, wie feingliedrig und sensibel auch immer, Repressionsinstrument des Staates einer solchen Analyse nicht grundsätzlich im Wege steht, stellt Steinke nicht.

SUMMARIES

Peter Meyer: Foreign Nationals in the Grip of Police Regulations

Using several relevant cases, the author demonstrates the manner in which the foreign nationals division of the Berlin Police Department uses the "Ordinance on Foreign Nationals" (Ausländererlaß) as a legal basis for infringing on the civil and human rights of foreign nationals in Berlin and utilizes its rights to revoke or limit or refuse to grant "residence permits" (Aufenthaltserlaubnis) as a means of enforcing its will.

Ursula Nelles: How Secure are Personal Rights? Taking a Look at Search Practices

Article 13 of the Constitution (Grundgesetz) provides for the inviolability of domicile as a "territorial sphere of privacy" of the highest degree. Despite this constitutional guarantee, infringement on this sphere is both possible and legal. Using materials gained from empirical analysis, the author demonstrates that the police make extensive use of the relevant exemption clauses such as imminent danger to search private premises such as apartments. The article not only demonstrates that senior police officials often ignore the constitutional limitations placed on searches, but also that judges have by and large divested themselves of their legal rights and duties to control such activities.

Horst Bossong: Therapist or Informer? The Conflict Between Social Workers and the Police

Using incidents in which police officers have conducted searches of drug counselling centers, confiscated files and arrested clients already undergoing therapy in therapy centers, the author illustrates the conflict-ridden and generally unclarified relationship between the police and social workers. The close cooperation between curative and repressive measures so crucial to the strategy of state-controlled drug control programs poses a serious threat to the atmosphere of confidence and trust which is equally as important for therapy measures, indeed it can even prevent the development of such an atmosphere of trust.

On the Effectivity of Computer--Supported Search Methods - Police Expectations With Respect to Machine Readable ID Cards

Using statistics on border apprehensions at border control points of the Federal Republic of Germany, the article demonstrates that computer supported measures are becoming less effective. In the early years of computer-supported measures, border apprehensions increased dramatically, but this was followed by a slump and the effectivity of these measures began to stagnate. This tends to refute the police argument that further expansion of this technology, particularly the introduction of machine-readable ID cards, would not only lead to an increase in the number of identity checks but also to an increase in the number of apprehensions.

Friedhelm Hase: The Public Interest as Interest in Keeping Secrets - A Review of Court Decisions Involving the Right to Know in Security Areas

"Security agencies" collect among other things data from the private spheres of citizens "in the public interest". The article examines how these agencies react when citizens make use of their own rights to know what data these agencies have collected on them: Such agencies tend to classify the data they have collected or stored involving the private spheres of citizens as secret "in the public interest", thus withdrawing such data from scrutiny, correction or removal from data files. In his analysis of court decisions involving freedom of information suits, the author comes to the conclusion that when the courts take a "tough"

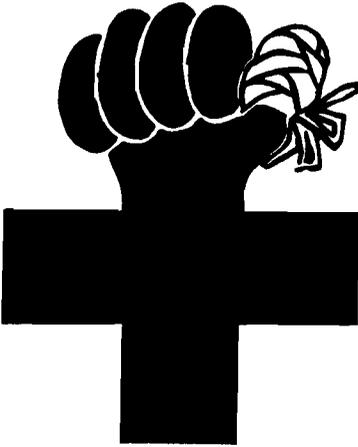
position any right to know is flatly rejected, when they take a "soft" position the results are basically the same. The results are the same with respect to the rights of the individual in cases involving requests for the destruction and removal of information stored in the files of security agencies.

"Quicker and slicker" - FRG Police Shooting Deaths 1983

In 1983 there were a total of 23 fatalities as a result of the police use of firearms. This is an absolute new record for the past decade. The article documents the individual cases and attempts to identify trends and specific characteristics accompanying the fatal use of firearms by the police. By contrast data is presented indicating that the policeman's jobs has become increasingly and continuously safer.

....das
 Allerletzte





AU Backe!

**Selbstschutz und
Erste Hilfe bei
Demonstrationen
und Blockaden
Mit Rechtshilfetips**

Eine Anleitung für jedefrau
und jedermann

Hrsg.: Sanitärgruppen
7. vollst. überarb. Auflage

15. — 20. Tausend · 64 S. · 41 Abb.
Preis: 4,— DM · 3,50 sfr · 28 öS
(incl. 50 Pf. Nicaragua-Spende)

zu bestellen bei:

FUU · Förderverein Umweltschutz
Untereibe, Bartelsstraße 28,
2000 Hamburg 6

Für Buchhandel und BI's Rabatte
Einzelexempl.: 4 DM + 1 DM Porto

Inhalt: Vorbereitung und Verhaltens-
tips für Demos, Blockaden und phan-
tasievolle Aktionen; Rechtshilfetips;
Erkennen und Selbstversorgung der
wichtigsten demonstrationstyp-
ischen Verzögerungen; Checklisten für
Demos, Blockaden u.a.m.

Ruhig Blut.

Verlag Die Arbeitswelt

SCHRIFTENREIHE
Gewerkschaftspolitische Studien

Kristina Hlens
Lothar Mikos

**Personal-
informations-
systeme**

Der große Bruder
im Betrieb

VERLAG
Die Arbeitswelt

1984 136 Seiten 16 DM

Ein Buch gegen
Knopfdrücker

Datenfetischisten und
Rationalisierungs-
fanatiker

Jens Brüning im SFB

Verlag Die Arbeitswelt
Grimmstraße 27 · 1000 Berlin 61

links Sozialistische Zeitung lesen

Sondernummer Januar/Februar 1984

AUFWÄRTS NACH RECHTS ?

Auch Leute, die sich nie für Chemie interessiert haben, sollten wissen, was C³I ist. C³I (command, communications, controll, intelligence) ist ein elektronisches, auf Satelliten gestütztes System, das die Kommandostruktur auch im Falle eines Atomkriegs aufrechterhalten soll. Die Informationen werden zu der SICHERHEITSFABRIK "National Security Agency" bei Fort Meade (USA) gesammelt. Was das alles mit uns zu tun hat?

... lest die "links" von Januar/Februar 1984

Weitere Beiträge zum Schwerpunkt AUFWÄRTS NACH RECHTS

J.Hirsch/J.Esser: Konservativer Populismus

Jens Huhn: Geborgenheit - Anklang an deutschtümelnde Traditionen?

Peter Dudek: Jugendlicher Rechtsradikalismus

Günther Bachmann: CDU-Späth: Spätzle und Mikrochips

und außerdem:

Elmar Altvater: Suche nach der Blauen Blume

Micha Brumlik: Bahros neuchristliche Kommune-Idee

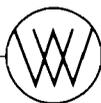
Katharina Sperber: Frauen und die 35-Stunden-Woche

Claus Leggewie: Separatstaat Zypern

Detlev Claussen: Nach dem versäumten Augenblick - Marx und Kritische Theorie

Sondernummern DM 4,-, Einzelheft DM 3,50 Jahresabo DM 38,-
incl. Versandkosten

Bezug: Sozialistisches Büro, Verlag 2000, Postfach 591, 605 Offenbach 4
Probexemplar kostenlos



Aktuelle Neuerscheinung



von Albrecht Funk, Gerhard Haupt, Wolf-Dieter Narr
und Falco Werkentin

1984. 324 S. 15,5 x 22,6 cm. Br. DM 42,—

Wie gehen staatliche Behörden mit Leuten um, die nicht das Glück hatten, gesund und erwachsen zu sein, über deutsche Staatsbürgerschaft und einen guten Arbeitsplatz verfügen? In diesem Band wird untersucht, wie die zuständigen Institutionen arbeiten und warum sie die Bedürfnisse ihrer „Klienten“ geradezu systematisch verfehlen. Deshalb enthält der Band neben einer Kritik an der Bürokratie als Bearbeitungsform von Problemen, an der Professionalisierung und der Verrechtlichung auch einen Versuch, Kriterien und den Horizont menschlicher Gestaltung abzustecken. Hinzugefügt ist eine besondere Untersuchung der Polizei als der Instanz, die staatliches Handeln am „reinsten“ darstellt.

Westdeutscher Verlag
Postfach 5829 · 6200 Wiesbaden 1