

Bürgerrechte & Polizei

Cilip 57
Nr. 2/1997

Schwerpunkte:

**Reform der 'Politik
Innerer Sicherheit'**

außerdem:

**Europol-Zusatzprotokoll
Todesschüsse 1996
Literatur**

Herausgeber:

Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V

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

Redaktion + Gestaltung: Otto Diederichs

Satz: Nicole Goetzke

Übersetzungen: Dave Harris

Druck: Contrast-Druckerei GmbH

Berlin, September 1997

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin

Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

E-Mail: cilip@ipn-b.comlink.apc.org

Personen: Einzelpreis 14,-- DM/Jahresabonnement (3 Hefte): 36,-- DM

Institutionen: Einzelpreis 21,-- DM/Jahresabonnement: 63,-- DM

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 57 (2/97)

Redaktionelle Vorbemerkung, <i>Otto Diederichs</i>	4
Vierzehn Thesen zur Inneren Sicherheit, <i>Wolf-Dieter Narr</i>	6
Reformen Innerer Sicherheit, <i>Norbert Pütter</i>	14
Kriminalität und Kriminalitätsfurcht, <i>Otto Diederichs</i>	18
Umdenken in der Gesetzgebung, <i>Norbert Pütter</i>	24
Reformen der Sicherheitsbehörden, <i>Otto Diederichs</i>	38
Polizei und Gemeinde, <i>Norbert Pütter und Otto Diederichs</i>	47
Die Interessen der Opfer, <i>Otto Diederichs</i>	53
Europäische Innere Sicherheit, <i>Heiner Busch</i>	58
Vorrechte und Immunitäten für Europol, (<i>Dokumentation des Zusatzprotokolls zur Europol-Konvention</i>)	68
Polizeiliche Todesschüsse 1996, <i>Otto Diederichs</i>	75
Chronologie, <i>Martina Kant</i>	79
Literatur	89
Summaries	99

Redaktionelle Vorbemerkung

von Otto Diederichs

Statt wie gewohnt im März, erschien Heft 56 (1/97) dieses CILIP-Jahrgangs erst im Juni des Jahres. Durch diese bedauerliche, aber notwendige Verschiebung mußte zwangsläufig auch der Erscheinungstermin dieser Ausgabe weiter nach hinten rutschen. Die dritte Nummer des Jahrganges 1997 soll jedoch wieder zum gewohnten Rhythmus zurückkehren und Anfang Dezember erscheinen.

Zum Schwerpunkt

Beinahe schon traditionell ist Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung ein Terrain der politischen Rechten, die dabei kaum eine Gelegenheit ausläßt, die 'Sau durch's Dorf zu treiben'. In der ersten Hälfte des Juli erschien beispielsweise im 'Spiegel' eine zweiteilige Serie über die Erfolge bei der Kriminalitätsbekämpfung in New York.¹ Seither ist das 'Modell New York' recht beliebt geworden, um den sattsam bekannten Ruf nach mehr Polizei und schärferen Gesetzen mit einigen neuen Vorzeichen zu versehen. Der Absurdität der Argumente ist dabei kaum eine Grenze gesetzt. So erklärte der Vorsitzende des Berliner Landesverbandes der 'Gewerkschaft der Polizei' (GdP), Eberhard Schönberg, allen Ernstes, in Deutschland sei Prävention seit etwa 20 bis 30 Jahren regelrecht verpönt: "Während in New York auch die kleinste Straftat rigoros verfolgt wird, werden in Deutschland Delikte wie Raub oder Körperverletzung gar nicht mehr ernst genommen".²

Die 'Innere Sicherheit' als "ein wichtiges Thema für Sozialdemokraten" hat neben Hamburgs Bürgermeister Henning Voscherau nun auch der mutmaßliche Kanzlerkandidat der SPD, Niedersachsens Ministerpräsident Gerhard Schröder, für sich entdeckt: "Wir dürfen nicht so zaghaft sein mit ertappten ausländischen Straftätern. Wer unser Gastrecht mißbraucht, für den gibt es nur eins: raus und zwar schnell".³

Die VertreterInnen des liberalen und des linken Spektrums tun sich hingegen

1 Der Spiegel v. 7.7.97 u. 14.7.97

2 Berliner Zeitung v. 22.7.97

3 Bild am Sonntag v. 20.7.97

meist schwer, solchen Auswüchsen außer Protest und Appellen an die Bürger- und Freiheitsrechte etwas entgegenzusetzen. Auch die Hinweise von Kriminologen darauf, daß die New Yorker 'Erfolge' bei der Kriminalitätsbekämpfung in erster Linie darauf basieren, daß in den USA seit Jahren eine leichte aber stetige Konjunktur zu verzeichnen ist,⁴ treffen auf taube Ohren. Ursachenforschung ist z.Zt. wieder wenig gefragt, 'praktikable' Schritte müssen her. Doch das, was in der Politik 'praktisch' heißt, läuft meist auf Inszenierungen hinaus. Die Probleme hingegen bleiben und vermehren sich aufgrund versäumter Reformen eher noch. Die Inszenierungen der 'Politik Innere Sicherheit', die starken Worte, die vermehrten Gesetze (in immer kürzeren Abständen) und die spektakulären Aktionen - alle diese 'Maßnahmen' erzeugen den trügerischen Schein, als ob den berechtigten Interessen, sicher zu leben, Genüge getan würde. Eine solche Scheinpolitik leistet jedoch keinen Beitrag zur Lösung der Probleme. Dabei wird nicht zuletzt auch die Polizei mißbraucht, damit politisch gedanken- und phantasielos weitergemacht werden kann.

Mit dem vorliegenden Heft soll versucht werden, solche Stimmen zu stärken, die dem herrschenden Trend im Bereich der 'Inneren Sicherheit' eine andere, dringend notwendige Politik entgegensetzen wollen. Eine Politik, die ebenso nach den Ursachen von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht fragt, wie auch nach den Bürgerrechten, die beim 'Kampf gegen das Verbrechen' schnell auf der Strecke bleiben. Bewußt wurden die Geheimdienste dabei lediglich am Rande mit abgehandelt - im Mittelpunkt des derzeitigen öffentlichen (Inszenierungs-)Interesse steht die Polizei.

In seiner nächsten Ausgabe (erscheint Anfang Dezember) widmet sich **Bürgerrechte & Polizei/CILIP** einem Thema, das trotz zunehmender Bedeutung infolge anderer drängender Probleme von CILIP etwas stiefmütterlich behandelt wurde: Der polizeilichen Bekämpfung der Umweltkriminalität.

Otto Diederichs ist Redakteur und Mit-herausgeber von **Bürgerrechte & Polizei/CILIP**; freier Journalist in Berlin

4 Der Spiegel v. 21.7.97; die tageszeitung v. 23.7.97

Vierzehn Thesen zur Inneren Sicherheit

- Vom eminent praktischen Sinn grundsätzlicher Überlegungen

von Wolf-Dieter Narr

In unsicheren Zeiten hat der 'Ruf nach Sicherheit und Ordnung' Konjunktur. Ohne Umschweife werden dann die Sicherheitsexperten ins Spiel gebracht: Von 'durchgreifenden Maßnahmen' ist schnell die Rede; schärfere Gesetze und eine Polizei, die der Unsicherheiten Herr werden soll, werden gefordert. Diese schlichten Formeln aus dem Standardrepertoire populistischer Politik dienen den Interessen der Sicherheitsbürokratien. Sie zielen auf einen die Gesellschaft überziehenden Schleier staatlicher Sicherheitsvorkehrungen, der Sicherheit verspricht, aber neue Unsicherheiten produziert.

Theoretische Grundlagen sind ebenso wie Begriffe oder wie Werte nicht unmittelbar praktisch. Aus ihnen können in der Regel keine direkten Schlußfolgerungen in Richtung dessen gezogen werden, was zu tun sei.

Will man sich indes nicht in hektischer Betriebsamkeit erschöpfen, sollen sterile Aufregungen vermieden werden, soll nicht nur das Lob der politischen Routine gesungen werden - dann ist praktisch gerichtete Theorie Voraussetzung aller Praxis. Daß theoretische Einsichten nicht umstandslos 'praktikabel' sind, mag gegen diese Einsichten sprechen. Sie mögen zu abstrakt, zu 'akademisch' sein. Der umgekehrte Fall ist gleichermaßen denkbar und angesichts heutiger Politik ungleich häufiger: Weil die Praxis so miserabel ist und weil diejenigen, die sie betreiben, zukunftslos im gegenwärtigen Interessensumpf stecken, lassen sich andere, die Probleme vermutlich besser lösende Theorien nicht umsetzen.

Was ist Sicherheit

These 1: Sicherheit, nach der die Menschen der Gegenwart streben, besitzt eine z. T. in sich widersprüchliche Fülle von Dimensionen. Die hauptsächliche Schwierigkeit, Sicherheit näher zu bestimmen (Soziale Sicherheit, Rechtssicherheit, Sicherheit vor Verbrechen u.ä.m.), besteht darin, daß die verschiedenen Sicherheitsdimensionen teilweise spannungsreich miteinander

zusammenhängen und aufeinander einwirken. Prinzipiell gilt: Sicherheit gibt es in allen Sicherheitsbelangen immer nur relativ. Ebenso prinzipiell gilt: Sicherheit ist immer nur auf prekäre, ausgesprochen problematische Weise zu haben.

Demokratisch-pluralistische Gesellschaften zeichnen sich dadurch aus, daß stets eine Fülle von Unsicherheiten belassen bleiben (müssen). Ohne Unsicherheiten gibt es keine Gestaltungschancen und ohne diese ist alle Pluralität, alle Besonderheit am Ende. Die Suche nach möglichst perfekter Sicherheit hat zur Folge, daß möglichst alles abweichende Verhalten ausgeschlossen werden muß.

These 2: Da es eine perfekte Sicherheit nicht gibt, sind alle Sicherungsleistungen kategorisch begrenzt. Gesellschaftliche Sicherheit ist eng gekoppelt mit der Kultur einer Gesellschaft, insbesondere mit ihren politischen und ökonomischen Produktions- und Verteilungsformen.

Die wichtigsten Fragen lauten demgemäß: Welche Art(en) von Sicherheit werden angestrebt; wer definiert, was Sicherheit ist; gibt es verschiedene Sicherheitsinteressen und welche werden umgesetzt; welche institutionellen Mechanismen stellen Sicherheit her; wie ist Sicherheit unter den Mitgliedern einer Gesellschaft verteilt usw.? Entsprechend ist die Eigenart gesellschaftlicher Sicherheit letztlich nur in der gesamtgesellschaftlichen Analyse zu bestimmen.

These 3: Bei der Beschäftigung mit Sicherheit (als Zustand) bzw. Sicherung (als einem dynamischen Vorgang), soweit sie vom politischen System, dem liberaldemokratisch verfaßten Staat ausgehen bzw. sich auf denselben beziehen, dominiert die bürgerliche Perspektive: Wodurch wird die Sicherheit der BürgerInnen bedroht bzw. gewährleistet?

Gefahren für die Sicherheit entstehen unmittelbar aus drei Quellen: Aus Gewaltäußerungen anderer Bürgerinnen und Bürger; aus Gesetzesbrüchen, vor allem aus Verletzungen der Grund- und Menschenrechte, und aus der Art der staatlichen Sicherheitsleistungen selber. Die mittelbaren Verunsicherungen sind nicht gering zu veranschlagen. Sie werden in aller Regel im Rahmen öffentlicher Sicherheitsdebatten nicht berücksichtigt. Diese mittelbaren Wurzeln der Verunsicherung müssen jedoch ausgegraben werden, wenn die Ursachen der Sicherheitsängste und der negativen und positiven Erscheinungen nicht weiterwirken sollen. Negative und positive Projektionen zeigen sich in Vorurteilen, z.B. gegenüber AusländerInnen, die als Scheingründe einer Misere entdeckt wurden, oder in der Identifikation mit repressiven Gesetzen und harten Strafen, die das Sicherheitsgefühl verbessern sollen. Mittelbare Fakto-

ren bzw. Faktorenbündel, die Verunsicherungen bewirken, sind vor allem in folgenden gesellschaftlichen Merkmalen zu erfassen: Den gesellschaftlich ermöglichten oder blockierten Fähigkeiten der BürgerInnen, ihre Wirklichkeit zu verstehen und handelnd an ihr teilzunehmen. Den materiellen Bedingungen, sich zu ernähren und für sich selbst zu sorgen. Den beide Merkmale zusammenfassenden Chancen, durch eigene Arbeit selbstbewußt zu werden/zu bleiben und in diesem Sinne das eigene Leben in entsprechenden gesellschaftlichen Umständen handelnd zu bestimmen.

These 4: Wenn von bürgerlicher Sicherheit die Rede ist, gilt ein weit gefaßter Begriff der physisch-psychisch-intellektuellen Integrität des Menschen als Maßstab. Die Integrität (= Unversehrtheit) des Menschen ist dauernd prekär: Menschen sind verletzlich. Das ist das Signum ihres Lebens. Die Medizin etwa bleibt deswegen dauernd gehalten abzuwägen, welche Art des Eingriffs, d. h. der Integritätsverletzung akzeptabel und angemessen ist, um die verletzte oder kranke Integrität eines Menschen soweit wie möglich wiederherzustellen. Was für die Medizin gilt, gilt mit entsprechenden Veränderungen auch für die Art und Weise, Menschen in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte zu sichern. Eine ständige Güterabwägung ist verlangt. Gerade auch weil die rasante Entwicklung der Informationstechnologie neue Arten der Integritätsverletzung möglich macht.

Das vom Bundesverfassungsgericht im sog. Volkszählungsurteil 1983 statuierte "informationelle Selbstbestimmungsrecht" stellt eine erste höchstgerichtliche Reaktion auf die neuen informationellen Handlungen und ihre Bedeutung dar, ohne jedoch dem riesigen und expandierenden Bereich gerecht werden zu können. Die nachfolgenden, gerade auch sicherheitsgesetzlichen Konsequenzen haben die Vorgaben des Verfassungsgerichts in der Regel bei weitem untertroffen und nicht selten in ihr Gegenteil verkehrt. Kurz: Gerade weil das Menschenrecht auf Integrität allemal prekär ist und sich nicht ein für allemal eindeutig und klar fassen läßt, ist es geradezu als bestimmendes Prinzip aller staatlichen (und außerstaatlich großorganisatorischen) Sicherheitsleistungen, ihrer Einrichtungen, ihrer rechtlichen Kompetenzen und vor allem ihrer Mittel zu verstehen und entsprechend zu verankern.

Sicherheit im Rechtsstaat

These 5: Der deutsche Begriff des Rechtsstaats leidet bis heute weithin darunter, daß er immer noch in seiner wilhelminischen Prägung verstanden und gebraucht wird. Diese Feststellung gilt gerade auch im Zusammenhang der diversen rechtlichen Netze, die über das 'System Innerer Sicherheit' gewor-

fen worden sind - und mehr noch über bürgerliches Handeln geworfen werden.

Rechtsstaat meint meist nicht weniger, aber auch nicht mehr, als daß exekutives Handeln gesetzesförmig erfolgt bzw. sich auf einschlägige Gesetze beziehen können muß. Rechtsstaat in diesem Sinne kam nach 1871 als Resignationsprodukt des deutschen Bürgertums zustande. Zugunsten der nationalen Einheit verzichtete man auf eine grundrechtlich demokratische Verfassung. Staatliche Eingriffe in begrenzte bürgerliche Freiheiten, insbesondere ins Eigentumsrecht, sollten jedoch prinzipiell nur möglich sein, wenn sie in die Form des Rechts gegossen waren und konsequent kontrolliert und auch eingeklagt werden konnten. Diese Rechtsstaatlichkeit ist nicht gering zu achten. Sie ist die Voraussetzung aller bürgerlichen Berechenbarkeit herrschaftlicher Eingriffe und aller Rechtssicherheit. Die wilhelminische Form der Rechtsstaatlichkeit ist aber alles andere als ausreichend. Systematisch unzureichend ist dieses Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, weil es ihm an einem normativ substantiellen Bezug auf die Grund- und Menschenrechte mangelt. Zwischen dem vordemokratischen und dem demokratischen bzw. grundrechtlichen Rechtsstaat besteht eine Differenz ums Ganze.

Dominierende Politik besteht nach wie vor darin, vor den Grundrechten bis hin zum 'informationellen Selbstbestimmungsrecht' nur einen gesetzlichen und institutionellen Knicks zu machen, während die überwiegenden Regeln der Polizei und Geheimdienste samt der überwiegenden Interpretation qua herrschender Meinung bestenfalls am 'alten' Rechtsstaatsbegriff orientiert bleiben. Jede Reform, jedes neue Gesetz, jede neue Regelung ist deshalb am Begriff des demokratischen Rechtsstaats auszurichten. Daneben bedarf es gründlicher rechtlich-institutioneller Reformen, um das 'System Innerer Sicherheit' grundgesetzlich 'gleichzuschalten'. Das Polizeirecht und die diversen Geheimdienstrechte samt den Begleit-Gesetzen müssen grundgesetzlich, d.h. an erster Stelle grundrechtssystematisch, verfaßt werden.

These 6: Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundsatz der 'Verhältnismäßigkeit' in einen Verfassungsrang erhoben. Dieser Grundsatz soll die jeweilige öffentliche Güterabwägung aller staatlicher Institutionen leiten, einschließlich der Instanzen der Dritten Gewalt. Das formal entleerte Rechtsstaatsverständnis wird hier allerdings oft noch übertroffen. Der gebetsmühlenhaft wiederholte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewinnt jedoch erst an urteilender, das Handeln bestimmender und Kontrolle ermöglichender Vitalität, wenn die Güterabwägung immer strikt bezogen auf das Gut der 'unmittelbar' geltenden Grund- und Menschenrechte erfolgt. Wenn also Erfordernisse der Inneren/öffentlichen Sicherheit abgewogen werden, wenn sie

nicht einfach vor- oder nachdemokratisch aufgeherrscht werden, dann ist es unabdingbar, daß auf die jeweils andere Schale der Waage die unmittelbar geltenden Grund- und Menschenrechte gelegt werden. Ob ein Gesetz, eine Institution, eine Technik, eine Maßnahme Innerer Sicherheit verhältnismäßig ist, läßt sich nur kontextbezogen immer wieder neu entscheiden.

These 7: Historisch und systematisch konkurrieren zwei Sicherheitsbezüge. Die Sicherheit des Staates als einer Herrschaftseinrichtung und die Sicherheit der BürgerInnen. Zwischen diesen Bezügen pendeln die Sicherheitsbegriffe, -institutionen, -legitimationen und -maßnahmen. Entgegen der historischen Entwicklung wurde der moderne Staat von Anfang an damit legitimiert, daß sein Gewaltmonopol erforderlich sei, um inneren gesellschaftlichen Frieden zu stiften und eine Gesellschaft gegenüber imperialen Ansprüchen einer anderen unabhängig zu halten. Liberaldemokratisch wurde der Abstraktion der allen bürgerlichen Einrichtungen überlegenen Staatsgewalt und damit ihrer Emanzipation von den bürgerlichen Sicherheitsinteressen dadurch ein Riegel vorzuschieben gesucht, daß Bürgerwille und Staatswille, daß Bürgersicherheit und Staatssicherheit gleichgesetzt wurden.

These 8: Der demokratische Rechtsstaat ist die institutionelle Form, mit deren Hilfe die prinzipiell angenommene Identität von Bürger- und Staatssicherheit gewährleistet werden soll. Also bildet der demokratische Rechtsstaat verfassungsrechtlich und verfassungswirklich den Maßstab, mit dem zu messen ist, wie es mit der bürgerlichen Sicherheit im repräsentativ-demokratisch verfaßten Staate bestellt ist. Drei Mechanismen sind hierbei von ausschlaggebender Bedeutung: Zum ersten die Arten bürgerlicher bzw. repräsentativ vermittelter Beteiligung an der staatlichen Produktion von Sicherheit. Zum zweiten das Ausmaß und die Genauigkeit der Verrechtlichung ineins mit den Möglichkeiten der rechtlichen Überprüfung. Zum dritten der Umfang bzw. die Grenzen der Öffentlichkeit.

Dieser institutionelle Bezugsrahmen liberaldemokratischer Sicherheit bzw. entsprechender Sicherungsleistungen bedingt die immer erneut an staatliche Sicherungsleistungen (und ihre Produktionsformen) zu stellende Fragen: Wer nimmt wie auf den Begriff öffentlicher (öffentlich gewährleisteter) Sicherheit Einfluß - oder wie kommt derselbe jeweils zustande? Welche Sicherheitsinteressen kommen im Sicherheitsbegriff zum Ausdruck? Welche Institutionen der Sicherung bestehen? Welche Teilnahme von Bürgern bzw. repräsentativen Einrichtungen lassen sie zu? Wie ist es um das informationelle Selbstbestimmungsrecht aller BürgerInnen bestellt, wenn dasselbe durch Sicherheitsapparaturen vermittelt wird: Ist das informationelle Selbstbestimmungs-

recht in Sachen Innerer Sicherheit ein passives Abwehrrecht (gegenüber Staatseingriffen) oder ein aktives Recht etwa im Sinne eines sicherheitspolitisch geltenden 'Freedom of Information Act'? Wie wird dafür gesorgt, daß sich die bürgerlichen Sicherheitsbedürfnisse mit den staatlichen Sicherheitsbedürfnissen decken?

Innere Sicherheit und liberale Demokratie

These 9: Demokratisch betrachtet ist Innere/öffentliche Sicherheit - verglichen mit anderen Politikbereichen - besonders problematisch.

Der moderne Staat ist gemäß Max Webers berühmter instrumenteller Bestimmung von allen anderen gesellschaftlichen Einrichtungen dadurch unterschieden, daß er über das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit verfügt. Dieses Monopol ist konsequenterweise von allem Anfang an hermetisch organisiert worden. Beim Militär verstand (und versteht) sich solche Hermetik bis heute weitgehend von selbst - unbeschadet aller Versuche einer hauchartigen Verbürgerlichung als 'Bürger in Uniform' und der Einrichtung des Amts eines, bzw. jetzt sogar einer Wehrbeauftragten. Die Polizei, eine vergleichsweise späte, vom Militär abgespaltene, innengerichtete Gewaltinstitution, wurde lange im Schatten des Militärs ähnlich organisiert. In der Bundesrepublik änderten sich die organisatorischen Formen qualitativ erst in den siebziger Jahren. Dennoch gilt auch für die Polizei: Sie stellt im Gelände liberaler Demokratie einen besonders schwer demokratisch aufzulockern den bürokratischen Block dar. Diese Blockgestalt wird dynamisch verstärkt zum einen durch Verrechtlichung und Bürokratisierung (mit all ihren Effekten auf die Institutionen des Gewaltmonopols) und zum anderen durch die neuen Qualitäten, welche die Informationstechnologie bei der Polizei (und nicht zuletzt bei den Geheimdiensten) bewirkt. Von demokratischer Beteiligung kann nicht einmal ansatzweise die Rede sein. Das Grundgesetz schweigt hier, auch in Sachen vermittelter Beteiligung des Parlaments. So gesehen zeigt sich das organisierte Gewaltmonopol nach wie vor vordemokratisch.

Die repräsentative Kontrolle als wenigstens regulatives Prinzip ist gleich doppelt begrenzt: Sie erfolgt in aller Regel erst hinterher; und sie ist primär, zuweilen exklusiv auf die Informationen der Behörde und ihrer Vertreter angewiesen, die sie eigentlich ja kontrollieren soll.

These 10: Daß Innere Sicherheit liberaldemokratisch nicht konstituiert wird, daß Innere Sicherheit nur mangelhaft liberaldemokratisch kontrolliert wird (kontrollierbar ist), hat u.a. zur Folge, daß Innere Sicherheit leicht pseudo-politisch mißbraucht werden kann, um mit dem populistischen Schein von

Demokratie demokratische Prozeduren und Programme auszuhebeln. Dieser Mißbrauch läßt sich am sog. Asylkompromiß und seiner rund drei Jahre beanspruchenden Herstellung belegen: Sprache wurde formiert; Begriffe wurden besetzt; Vorurteile wurden im "permanenten Appell an den inneren Schweinehund des Menschen" (Kurt Schumacher) aufgeführt. Insgesamt gilt: Der eher wachsende Sicherheitsbedarf kann von Fall zu Fall in Richtung auf Kriminalitätsängste umfunktioniert werden, im Namen der bürgerlichen Sicherheitsängste vermag dementsprechend staatsichernd in Bürgerrechte eingegriffen zu werden. Die Sicherung der Grundrechte wird somit zur Einlaßpforte, um in Grundrechte einzugreifen. Sicherheit und ihr Abbau durch die Art der Sicherung, die doch gleichzeitig im Namen der Sicherheit geschieht, werden zu einer 'self-fulfilling prophecy'.

Bürgerrechtlich fundierte Reformen

These 11: Angesichts struktureller und aktueller Probleme sind neue Formen der Produktion von Sicherheit und ihrer Verteilung dringend nötig. Anders drohen die gegebenen Formen der Sicherheitsproduktion zu verhindern, daß sich die liberale Demokratie prozedural und inhaltlich erneuert. Ein weites Netz von Repression, das schon im Vorfeld möglicher Handlungen ausgeworfen wird, könnte zu folgenreichem Politikersatz werden. Damit würde zugleich das einigermaßen strikte Legalitätsprinzip vollends zugunsten des Opportunitätsprinzips geschleift. Neue Formen staatlicher Sicherung verlangen im Rahmen der Polizei eine Erneuerung: Die durchgehende Bürgerbeteiligung inmitten der Sicherungsorganisationen. Dazu gehört u.a. die nur im Einzelfall einschränkbare Vermutung durchgehender Öffentlichkeit polizeilichen Handelns und polizeilicher Organisation. Das Prinzip Öffentlichkeit ist gerade hier die Voraussetzung eines grundgesetzlichen Prinzips der Verantwortung.

These 12: Jede Reform der Organisation Innerer Sicherheit muß deren gesetzliche Grundlagen einbeziehen. Dazu zählen vornehmlich das Strafgesetzbuch (StGB) und die Strafprozeßordnung (StPO); das gesamte Polizeirecht samt den in den letzten Jahren verrechtlichten Geheimdiensten; der Datenschutz vor allem dort, wo er in erster Linie als Schutz staatlicher Institutionen fungiert. Insgesamt gilt vor allem für StGB und StPO, daß diese nur hinterher liberaldemokratischen Belangen angepaßt, indes nicht von der Logik grundrechtlich/menschenrechtlich fundierter Demokratie her entwickelt worden sind. Eine Durchforstung und nicht zuletzt eine rechtlich-institutionelle Aufforstung sind längst überfällig. Überfällig sind auch eine ganze

Reihe gesetzlicher Neuerungen. An erster Stelle bedarf es eines deutschen 'Freedom of Information Act', der auch für die neuere technische Entwicklung paßt.

These 13. Zusammenhang und Differenz von äußerer und innerer Sicherheit sind nicht außer acht zu lassen. Insbesondere aber gilt, daß eine Demokratisierung und grund-/mensenrechtliche Fundierung Innerer Sicherheit nationalstaatlich allein nicht mehr erfolgen kann. Darum sind vor allem die europäischen Konsequenzen eines veränderten staatlichen Gewaltmonopols im Innern zu bedenken. Entscheidend hierbei ist, daß das, was als 'Europäische Sicherheit' bestimmt wird, nicht primär darin besteht, daß die nationalstaatlichen Standards erniedrigt und die ohnehin problematische Kontrolle vollends entmündigt wird. Insbesondere der Einsatz der Informationstechnologie und ihre europäische Vernetzung bedürfen neuer Rechts- und vor allem neuer institutioneller Kontrollvorkehrungen.

These 14: Jede isolierte Reform des 'Systems Innerer Sicherheit' muß scheitern. So lange versäumte soziale Sicherungen und infolge mangelnder demokratischer Beteiligung aufgestaute Ängste auf die Innere Sicherheit projiziert und von deren Apparaten ein Ausweg erhofft wird, bleibt das ausufernde 'Projekt Innerer Sicherheit' aktueller denn je. Die Fülle neuer, meist mit heißer Nadel genähter Gesetze belegt dies. Darum sind Reformen in anderen zentralen Sicherheitsbereichen wie Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sicherheitspolitisch dringlicher denn je. Vor allem aber ist es geboten, das Feld demokratischer Beteiligung, angefangen beim Demonstrationsrecht, insgesamt auszudehnen bzw. darauf zu achten, daß dieses nicht immer erneut eingeengt wird. Sonst kann es geschehen, wie dies gegenwärtig vielfach der Fall ist, daß die Polizei als Büttel der herrschenden Politik und ihres repräsentativen Absolutismus permanent mißbraucht wird.

Wolf-Dieter Narr lehrt Politologie an der FU Berlin und ist Mitherausgeber von **Bürgerrechte & Polizei/CILIP**; Mitglied des 'Komitee für Grundrechte und Demokratie'

Reformen Innerer Sicherheit

- Über die Notwendigkeit von Veränderungen

von Norbert Pütter

Noch nie schien sie so wichtig wie heute - und noch nie waren ihr Scheitern und ihre verheerenden Folgen so offensichtlich: 'Innere Sicherheit' ist längst in den Strudel vordergründiger politischer Kampagnen geraten, in denen der Knüppel staatlicher Repression zum Allheilmittel gesellschaftlicher Probleme gekürt wird. Während die Schar der WählerInnenfänger ausschwärmt und die immergleiche Melodie vom starken Staat, vom Durchgreifen, von der sprichwörtlichen Ruhe und Ordnung etc. pfeift, wird eine demokratisch-bürgerrechtlich orientierte 'Politik Innerer Sicherheit' nötiger denn je.

Wer den Blick in die Tagesnachrichten noch wagt, wird nicht enttäuscht. Die Regierenden bleiben sich treu. Die Beispiele könnten Seiten füllen. Ob der Justizminister höhere Strafen für Jugendliche fordert oder der Drogenbeauftragte der Bundesregierung Eduard Lintner die kontrollierte Heroinabgabe an Süchtige ablehnt, ob Bundesinnenminister Manfred Kanther beim PKK-Verbot bleibt oder der strafrechtliche und polizeiliche Kampf gegen Korruption, Schleuser, Schwarzarbeiter, Graffiti-Sprayer forciert werden soll: Bedrohungsszenarien und Kriminalisierungsforderungen überziehen das Land. Einer alten Tradition gemäß proben Sozialdemokraten die entsprechende Profilierung. Gerhard Schröders Parole zum Umgang mit straffällig gewordenen Ausländern zeigt, welche Alternativlosigkeit eine Regierung unter seiner Verantwortung verspricht.

Wer den starken Staat im Feld der Inneren Sicherheit predigt, der muß ihm auch starke Arme verleihen. Da das in Zeiten knapper Kassen nicht mit mehr Personal zu bewerkstelligen ist, werden die Apparate mit anderen Mitteln gestärkt: Man öffne ihnen die Türen in den kriminellen Untergrund (Verdeckte Ermittler nun auch im Polizeirecht in Niedersachsen), man schaffe Eingriffsmöglichkeiten ohne Voraussetzungen (Schleierfahndung in Baden-Württemberg und Bayern), man verlagere Aufgaben und Kompetenzen auf

diffuse europäische Einrichtungen (Schengen, Europol).

Die Apparate werden an den neuen Kompetenzen aber nicht ganz froh. Zwar liefern sie selbst die Fakten, Interpretationen und Prognosen, mit denen jene Politik gemacht wird, aber das, was die Politik ihnen geben kann, ist systematisch zu wenig. Gegenüber den gesellschaftlichen Problemen müssen die Apparate versagen. Weder - um nur zwei Beispiele zu nennen - lösen sie das Drogenproblem, noch sind sie in der Lage, die körperliche Integrität von Ausländern in Deutschland zu sichern. Mehr noch: Sie selbst und die Politik, in die sie eingebunden sind, schaffen und verschärfen jene Probleme, die sie, wenn nicht lösen, so doch zumindest verkleinern sollten. Beschaffungskriminalität, soziales und gesundheitliches Elend Drogensüchtiger sind die direkte Folge einer Drogenpolitik, die keinen anderen Weg als den der Repression zulassen will. Wer die Übergriffe auf Ausländer durch Polizisten weiterhin mit der 'Schwarze Schafe'-These abtut¹, der sendet entgegen aller Rhetorik die falschen Signale für den Schutz von Minderheiten gegenüber Angriffen.

In der Krise nehmen die sozialen Probleme zu. Die herrschende Politik scheut sich vor angemessenen Antworten aus verschiedensten Gründen: Ideologische Bekenntnisse verlangen Treue zur inkonsequenten Prohibitions- politik, politische Überzeugungen bevorzugen den starken Staat gegenüber mehr Bürgerbeteiligung, Rücksicht auf die Wählerklientel provoziert ominöse Sicherheitsversprechen, ökonomische Interessen sperren sich gegen präventive Vorkehrungen, und die Apparate spielen sich und ihre vermeintliche Zuständigkeit dauerhaft in den Vordergrund. So entsteht ein Repressions- kreislauf, der immer mehr mit den von ihm selbst geschaffenen Problemen beschäftigt ist: ein bevorzugtes Feld populistischer Politik, auf dem einfache Antworten durch noch einfachere übertrumpft werden.

Alternativen?

Gerade weil ein Ende der ökonomischen und gesellschaftlichen Krise nicht in Sicht ist, weil deshalb zu erwarten ist, daß der politische Ge- und Mißbrauch der Apparate Innerer Sicherheit weiter zunehmen wird, sind demokratische Reformen dringend erforderlich. Eine demokratische Politik, die Schutz und Sicherheit der BürgerInnen zum Gegenstand hat, muß dabei von der demokratisch-grundrechtlichen Selbstverständlichkeit ausgehen, die von der gegenwärtigen Politik absichtsvoll ausgeblendet wird: Gegenstände, Zuständigkeiten und Apparate Innerer Sicherheit sind grundsätzlich nachgeordneter

¹ Vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP/Diederichs, Otto (Hg.), Hilfe Polizei. Fremdenfeindlichkeit bei Deutschlands Ordnungshütern, Berlin 1995, S. 70ff.; Frankfurter Rundschau v. 4.7.97

Natur. 'Innere Sicherheit', der Bereich des Straf- und Polizeirechts, markiert eine Art letzte Verteidigungslinie der Gesellschaft. Sie wird erst dort erreicht bzw. überschritten, wo alle anderen Vorkehrungen, Regelungen oder Instanzen versagen und sich die gefährdeten Phänomene überhaupt dazu eignen, durch straf- oder polizeirechtliche Vorschriften und ihnen folgende Maßnahmen angemessen beantwortet zu werden. Polizei und Strafverfolgung haben in einer demokratischen Gesellschaft dort ihren Platz, wo auf Gefahren und/oder bestimmte Verhaltensweisen nicht anders als durch staatliche Gewalt- und Strafandrohung reagiert werden kann.

Für eine demokratische 'Politik Innerer Sicherheit' ergeben sich aus dieser Positionsbestimmung zwei unmittelbare Konsequenzen. Zum ersten muß sie dauerhaft ihre eigene Begrenzung betonen. Statt jedes Delikt zum Anlaß zu nehmen, um schärfere Strafen, härteres Durchgreifen und mehr Kompetenzen zu fordern, zeichnet sich demokratische Politik dadurch aus, daß sie Ursachen benennt, Zusammenhänge deutlich macht, Einzelfälle als solche würdigt und situations- und kontextangemessene Antworten anbietet. Statt ausgreifender Kriminalisierung muß sie dauerhaft auf dem vorgängigen Gestaltungsauftrag anderer Politikfelder bestehen. Eine demokratische Kriminalpolitik ist deshalb gleichbedeutend mit möglichst wenig Kriminal(isierungs)politik. Zum zweiten muß sie darauf gerichtet sein, daß die Apparate der Inneren Sicherheit, deren innere Struktur, deren Methoden und deren Tätigkeiten mit den Zielen einer demokratischen Gesellschaftsordnung übereinstimmen. Wer die Innere Sicherheit nicht nur dem "Zugriff populistischer Politik" (P.-A. Albrecht), sondern auch der Verfügung der Sicherheitsbürokratien entziehen will, der kann auf äußere und innere Reformen der Apparate nicht verzichten. Das Spektrum von Veränderungen in demokratisierender Absicht ist erheblich. Es reicht von der Organisation und den Handlungsformen über die Ausbildung bis zu der Frage, welche Aufgaben etwa die Polizeien wahrnehmen sollen. Eine solche Ortsbestimmung würde bereits erheblich erleichtert, wenn ernstgemacht würde mit der Entlastung von polizeifremden Aufgaben, die nicht allein Schreibarbeiten und den Protokolldienst für die Kfz-Versicherung meint, sondern der Verzicht auf Tätigkeiten wie die 'vorbeugende Verbrechensbekämpfung', an der die Institution Polizei immer scheitern muß und deren Praxis zudem Grundprinzipien des demokratischen Verfassungsstaats aushöhlt.

Neben 'Entlastung' kann der zweite Grundgedanke institutioneller Reformen mit 'Öffnung' überschrieben werden. 'Innere Sicherheit' entsteht nicht als Produkt von Bürokratien; Sicherheit bleibt abhängig von den Bewertungen von Bürgerinnen und Bürgern. Deshalb muß demokratische Sicherheitspolitik

darauf zielen, den bürokratischen Charakter Innerer Sicherheit aufzubrechen. Statt die Ohnmacht des einzelnen durch Angstkampagnen zu befördern, hat sie Bedrohungsgefühle ernstzunehmen. Statt Felder neuer exekutiver Präsenz zu eröffnen, befähigt sie zu selbstverantwortlichem und kollektivem Handeln. Und statt Sprachrohr bürgerlicher Verunsicherung hat das polizeiliche Fachwissen versachlichend zu wirken.

Reformen

Die gegenwärtigen Änderungen im Bereich der Inneren Sicherheit stehen unter dem Primat bürokratischer Effizienz. Der Dreiklang aus Vorwärtsverrechtlichung, Europäisierung und öffentlichen Haushaltsproblemen böte zwar ausreichend Anlaß, auch über Reformen, die diesen Namen verdienen, nachzudenken, aber die Symbiose zwischen den Sicherheitsapparaten und einer Politik, die gesellschaftliche Phänomene bevorzugt in die kriminalpolitische Ecke abschiebt, scheint dem entgegen zu stehen.

Politisch ist eine demokratisierende Reform Innerer Sicherheit nicht in Sicht. Allerdings darf der Hinweis auf die dominierenden Tendenzen nicht die Brüche und Ansätze zu Veränderungen unterschlagen. Dies gilt sowohl für die Apparate wie für die politische Szenerie. Die Einsicht in die beschränkten Handlungschancen, in die Vergeblichkeit polizeilicher 'Lösungen', und das Wissen um den politischen Mißbrauch ist in den Apparaten durchaus verbreiteter, als es aus den Verlautbarungen ihrer Funktionäre und Verantwortlichen ersichtlich wird. In der politischen Arena finden sich etwa bei den kleineren Oppositionsparteien im Bundestag wie bei Teilen der Sozialdemokratie sowohl Einsicht als auch konkrete Forderungen, in welche Richtung sich ein demokratisch-grundrechtlich orientierter Umgang mit 'Innerer Sicherheit' entwickeln muß. Freilich handelt es sich dabei um ein Minimalprogramm: Den Repressionskreislauf und seine kontraproduktiven Folgen zu unterbrechen. Gelänge dies, wäre durchaus einiges gewonnen; für die von Kriminalität Betroffenen, für die Bürgerrechte und für die Chancen (kriminal-)politischer Diskussionen, welche die - bei allen - offenen konzeptionellen Fragen erfordern.

Norbert Pütter ist Redaktionsmitglied
und Mitherausgeber von **Bürgerrechte &
Polizei/CILIP**

Kriminalität und Kriminalitätsfurcht

- Wo gehobelt wird, fallen Späne

von Otto Diederichs

"Deutsche fürchten um ihr Eigentum"; "Berliner fühlen sich unsicher"; "Bürger fühlen sich von Krimellen bedroht"; "Kieler leben gefährlich", lauten einige willkürlich aufgegriffene Schlagzeilen der letzten Jahre. Nimmt bzw. behält man die 'Polizeiliche Kriminalstatistik' (PKS) zum Maßstab für die Kriminalitätsentwicklung, wird man nicht umhin können, gemeinsam mit dem Chor aus Politik, Polizei und Presse in das Klagelied von der stetig steigenden Kriminalität einzustimmen, denn mit dem Instrument der PKS vermessen, wächst die Kriminalitätsbelastung in der Bundesrepublik nahezu kontinuierlich an und hat sich in den vergangenen 30 Jahren mehr als verdoppelt.¹ Auch wenn verschiedene Indizien für eine tatsächliche Steigerung von Kriminalität sprechen, ist der Trend doch weitaus weniger dramatisch als dies der Öffentlichkeit immer wieder suggeriert wird.²

Aus dem Anspruch, Leib, Leben und Eigentum seiner BürgerInnen zu schützen, leitet der moderne Staat einen Großteil seiner Legitimation ab. Die 'Innere Sicherheit' genießt deshalb bei den Parteien einen hohen Stellenwert und in der Diagnose sind sich alle einig: Kriminalität und Gewalt bedrohen die öffentliche Sicherheit. Wo es jedoch konkret werden müßte, herrscht im Regelfall eher Ratlosigkeit und der Ruf nach 'Mehr Grün auf die Straße' und/oder verstärkter Repression zur Abschreckung potentieller Täter.

Die Angst vor Kriminalität und die Wirklichkeit

Während die Rezepte der politisch Verantwortlichen im wesentlichen immer dieselben geblieben sind, ist die (angebliche) Bedrohung einem mehr oder

1 vgl. Reuband, Karl-Heinz, Veränderungen in der Kriminalitätsfurcht der Bundesbürger 1965-1993, in: Kaiser, Günther/Jehle, Jörg-Martin (Hg.), Kriminologische Opferforschung, Kriminalistik Verlag 1995, 37ff.

2 Ebd.

weniger raschen Wechsel unterworfen: So galt z.B. der Politik in den siebziger Jahren noch der Linksterrorismus als die größte Herausforderung der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik. Für jegliche Verschärfung des Strafrechts und der Erweiterung polizeilicher Befugnisse wurde eine Bedrohung durch die RAF herangezogen. Dennoch ermittelten Forschungsinstitute durch Umfragen im November 1977, auf dem Höhepunkt der bundesdeutschen Terroristenfahndung, daß sich lediglich 16 % der Bevölkerung durch den Terrorismus unmittelbar bedroht fühlten.³ Bestätigt wurde dieses Ergebnis durch eine andere, zeitgleich durchgeführte Erhebung, nach der 19 % der Bevölkerung sich durch Terrorakte und Bombenanschläge bedroht fühlten, gefolgt von Einbruch und Bankraub mit ebenfalls 16 % und der Angst vor Rockern, Schlägern und betrunkenen Autofahrern mit je 15 %. Mit einer zweiten Frage sollte ermittelt werden, ob sich die BürgerInnen in ihrer unmittelbaren Wohngegend sicher fühlten; 87 % der Befragten beantworteten dies mit einem klaren Ja.⁴

Ohne Zweifel ist die jeweilige Fragestellung für das Auskunftsverhalten der Befragten von großer Bedeutung; je mehr mögliche Gefahrenquellen z.B. in einer Frage bereits benannt werden, umso größer wird auch die Wahrscheinlichkeit, daß sich die Betreffenden in irgendeiner Weise bedroht fühlen. Dies mitbedenkend, steigerte sich den vorliegenden Erhebungen zufolge die Kriminalitätsfurcht der Deutschen von 1960 (ca. 43 %) bis zum Jahr 1975 auf den bislang höchsten Wert von 51 %; nahm danach bis 1990 jedoch wieder nahezu kontinuierlich bis auf 31 % ab.⁵ Nach der deutsch-deutschen Vereinigung steigerte sie sich bis 1993 danach wieder auf das Niveau von Mitte der achtziger Jahre (ca. 36 %). Trotz gegenteiliger Presseverlautbarungen⁶ haben sich bis zum Sommer 1995 danach keine wesentlichen Veränderungen mehr ergeben.⁷

Insbesondere in den Ländern der ehemaligen DDR hat die Furcht vor Kriminalität zugenommen. In erster Linie steht diese Entwicklung in unmittelbarem Zusammenhang mit den durch die 'Wende' verursachten sozialen Umbrüchen. Ebenso wie andere in der Ex-DDR weitgehend unbekannte soziale Probleme, etwa Arbeitslosigkeit, Armut etc., bildet die (vormals herunterge-

3 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10.11.77

4 Ebd.

5 Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2/93, S. 65ff.

6 vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.11.93; Berliner Zeitung v. 15.11.93; die tageszeitung v. 19.1.95; Der Tagesspiegel v. 4.1.96

7 Pressemitteilung der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Juristische Fakultät - Institut für Kriminologie v. 28.9.95

spielte bis totgeschwiegene) Kriminalität eines der Risiken des gesellschaftlichen Umbruchs vom 'realen Sozialismus' in den westlichen Kapitalismus. Verschärfend kommt hinzu, daß dieser Umbruch zeitgleich auch die übrigen ehemals sozialistischen Staaten erfaßte und in diesem Gefolge die bis dato festgeschlossenen Ostgrenzen durchlässig machte. Das west-östliche Wohlstandsgefälle mußte in einer solchen Situation geradezu zwangsläufig auch Kriminelle aus Mittel- und Osteuropa in die Bundesrepublik und die anderen westlichen Anrainerstaaten (Skandinavien, Österreich, Italien) locken. Untersuchungen ergaben denn auch, daß sich das Ausmaß der Kriminalität in Ostdeutschland bereits im Herbst 1990 weitgehend auf Westniveau bewegte und sich spätestens im Frühjahr 1991 endgültig angeglichen hatte.⁸ Die Furcht vor Kriminalität hatte in den neuen Bundesländern 1991 ihren Höhepunkt erreicht; sie hat danach nicht mehr gravierend zugenommen. Bis zum Frühjahr 1991 war der Anstieg insbesondere in den Großstädten Berlin (Ost), Leipzig und Dresden beträchtlich, ging ab 1993 jedoch wieder zurück. Zugleich nahm das Unsicherheitsgefühl aber in den Städten bis 500.000 EinwohnerInnen z.T. erheblich zu.⁹ Der tatsächlichen Situation, wonach insbesondere Metropolen ungleich stärker kriminalitätsbelastet sind als Kleinstädte oder mittlere Großstädte, läuft eine solche Entwicklung völlig konträr. Bedenkt man zugleich, daß die Kriminalitätsfurcht in den neuen Bundesländern in den Jahren 1991 bis 1993 - bei weitgehend gleichen Opferzahlen - teilweise doppelt so hoch war wie in den Alt-Bundesländern,¹⁰ so ist zu vermuten, daß im Wechselspiel zwischen Bedrohung und Bedrohungsangst die Medienberichterstattung von erheblicher Bedeutung sein dürfte.

Politisch-publizistischer Verstärkerkreislauf

Unabhängig von einer (mutmaßlichen) unmittelbaren Wirkung, die Kriminalitätsberichterstattung auf den oder die einzelnen Menschen hat, gibt es einen in sich geschlossenen Kreislauf der Furchtvermarktung zwischen Medien und Politik: Was heute für Medien berichtenswerte Nachrichten sind, wird von Politik und Polizei nur zu gern aufgegriffen und in Handlungsbedarf umformuliert. Mit der Ankündigung eines solchen Bedarfes (ebenso wie mit evtl. Nicht-Handeln) läutet sich die nächste Runde in den Medien dann fast von selbst ein. Aktuelle Beispiele sind die nicht enden wollende Debatte um organisierte Kriminalität und die Forderung nach Einführung des 'Großen Lauschangriffs'.

8 Neue Kriminalpolitik 2/94, S. 27

9 Ebd., S. 28

10 Ebd.

Der Hamburger Kriminologe Sebastian Scheerer hat dieses Phänomen bereits 1978 als "politisch-publizistischen Verstärkerkreislauf" identifiziert.¹¹

Eine 1989 von einer internationalen Arbeitsgruppe in 15 verschiedenen Ländern durchgeführte vergleichende Untersuchung zur Kriminalitätsangst¹² ergab u.a., daß bei der Bevölkerung der Bundesrepublik die Angst, Opfer einer Straftat zu werden, am stärksten ausgeprägt war. Zugleich ergab die Befragung jedoch auch, daß diese Angst unbegründet ist, da die Gefahren keineswegs höher waren als in den Vergleichsländern.¹³

Angst ist immer auch ein sehr subjektives Phänomen, von dem nicht alle Bevölkerungskreise in gleicher Weise betroffen sind. So fühlen sich z.B. besonders Frauen und ältere Menschen in Großstädten (und in erster Linie abends) unsicher, obwohl sie im Kriminalitätsvergleich die geringsten Opferzahlen aufweisen.¹⁴

Dennoch ist der Rückgang an (offiziell erfaßter) Angst in den Jahren 1975 bis 1990 in der Alt-Bundesrepublik in erster Linie auf die Emanzipationsbestrebungen der jüngeren Frauen zurückzuführen; bei den Männern ist das Niveau über die Jahre im wesentlichen gleich geblieben.¹⁵ (Ebenso interessant wie überraschend ist in diesem Zusammenhang, daß in den neuen Bundesländern im Gegensatz zur Alt-Bundesrepublik bei den AnhängerInnen und WählerInnen von BÜNDNIS 90/GRÜNE und PDS die Kriminalitätsfurcht stärker ausgeprägt ist als bei den eher konservativen Wählergruppen).¹⁶

Nach mehr als zwanzig Jahren Erfahrung mit Krisen-, Kriminalitäts- und Gewaltszenarien sind die BürgerInnen der Bundesrepublik an diesem Punkt zwar weitgehend abgeklärt, ohne damit jedoch zugleich gegen die verschiedenen 'Krisen-Konjunkturen', die ihnen angeboten werden, immun zu sein. Demgegenüber haben es die KritikerInnen der instrumentalisierten Furcht meist schwer, sich Gehör zu verschaffen. "Der Kritik, die das gesellschaftlich Konstruierte und Dramatisierende von Sicherheits- und Moral-Paniken herausarbeiten will", so die Soziologin Helga Cremer-Schäfer, "wird gerne wahlweise eine romantische oder unverantwortliche Haltung vorgehalten, die die realen, erlittenen Schäden negiere. Das Problem der gesellschaftlich or-

11 Kriminologisches Journal 10/78, S. 223ff.

12 van Dijk, Jan J.M./Mayhew, Pat/Killias, Martin, Experiences of Crime across the World. Key findings from the 1989 International Crime Survey, Deventer-Boston, 1990

13 Süddeutsche Zeitung v. 1.4.90; vgl. auch: Die Streife 3/95

14 Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2/93, S. 79

15 Ebd., S. 65ff.

16 Neue Kriminalpolitik 2/94, S. 30

ganisierten Darbietung von 'Kriminalitätsgefahren' und 'Sicherheitsbedrohungen' liegt darin, daß durch eine inzwischen mehr als 20jährige Dramatisierung, nicht einmal mehr ein Wissen verfügbar ist, auf welche Probleme Kriminalitätsverhältnisse (oder auch Kriminalitätsstatistiken) hinweisen".¹⁷ Aus diesem verlorengegangenen Wissen, so Cremer-Schäfer weiter, sei unterdessen die Unterstellung entstanden, die erfaßte Entwicklung von Kriminalität bzw. deren Bekämpfung, bestimme den moralischen Wert einer Gesellschaft, während die bestehende Ordnung unhinterfragt als richtig angesehen werde.

Modell New York?

Wie richtig diese These offenbar ist, zeigt sich gegenwärtig besonders deutlich: Seit einiger Zeit pilgern deutsche Sicherheitsverantwortliche scharenweise nach New York. Die einstige 'Hauptstadt des Verbrechens' gilt heute wieder als eine sichere Stadt. Als Initiator dieses 'Wunders' gilt der frühere Polizeipräsident William Bratton. Nach seinem Amtsantritt entfesselte er eine Law-and-Order-Kampagne ohne Beispiel. In knapp zwei Jahren brachte er die Stadt "wieder in Ordnung. Im kleinen wie im großen räumte er auf. Seit 1994, als er sein Amt antrat, ist nicht nur die Zahl der Schwarzfahrer um 80% gesunken, sondern auch die Zahl der Morde um fast die Hälfte".¹⁸ Seit seinem Hinauswurf 1996 (wegen Rivalitäten um die 'Vaterschaft' dieses Erfolges mit New Yorks Bürgermeister Rudolph Giuliani) ist er Chef der von ihm gegründeten 'First Security Consulting' und vermarktet seine Methode. 'High Performance Policing' wird dessen ungeachtet von seinem Nachfolger fortgesetzt. 38.000 Uniformierte hat das 'New York Police Department' (NYPD) gegenwärtig (die Kriminalpolizei nicht mitgezählt), was umgerechnet einen Cop auf weniger als 200 EinwohnerInnen ergibt.¹⁹ Ihre Aufgabe besteht zum Teil in schlichter Präsenz in der Öffentlichkeit, durch die potentielle Straftäter abgeschreckt werden sollen. 'Mehr Grün auf die Straße' heißt diese zwar wenig effektive aber auch bei deutschen PolitikerInnen aller Parteien beliebte Methode. Die andere, weitaus problematischere Seite von Brattons Policing-Methode ist das 'Schrotschußprinzip': Gnadenlos werden auch sogenannte 'quality of life crimes' wie das Sprühen von Graffiti, aggressives Betteln, Abspielen lauter Musik, Schwarzfahren, Radfahren auf dem Bürgersteig u.ä. verfolgt. Neuerdings hat auch der eine Geldstrafe zu

17 Cremer-Schäfer, Helga, Was sichert Sicherheitspolitik?, in: Kampmeyer, Eva/Neumeyer, Jürgen (Hg.), Innere Unsicherheit, AG SPAK Bücher, 1993, S. 13ff.

18 Der Spiegel v. 7.7.97

19 Der Spiegel v. 14.7.97

erwarten, der in einer leeren U-Bahn zwei Sitzplätze belegt. Laut einer Umfrage der 'New York Times' halten dennoch 54% der New YorkerInnen die Arbeit ihrer Polizei für gut oder sogar für ausgezeichnet.²⁰ Übersehen wird dabei allerdings, daß die Kriminalitätsrate nicht erst mit dem Dienstantritt Brattons gesunken ist. Von 1990 bis 1994 fiel sie bereits von 9.663 Straftaten je 100.000 Einwohner auf 8.232.²¹ Auslöser hierfür ist das amerikanische 'Jobwunder', das in den frühen 90er Jahren einsetzte.²² Mit harter Hand wurde also lediglich ein Trend, der in starkem Maße auf wirtschaftlichen Veränderungen gründet, publikumswirksam (selbst bis in deutsche Sicherheitsetagen hinein) in Szene gesetzt. Auf der Strecke bleiben in solchen Fällen immer die bürgerlichen Freiheitsrechte.

Deutsche Sicherheitsexperten jedenfalls sind begeistert,²³ und so ist zu befürchten, daß das 'Modell New York' auch in der Bundesrepublik in der einen oder anderen Form Eingang in Sicherheitsphilosophien und Anklang bei der Bevölkerung finden wird. So wird dann wohl der Strafrechtler und heutige Verfassungsrichter Winfried Hassemer recht behalten, der bereits 1995 davor warnte, daß mangelnde Orientierung durch "markige Entschlossenheit" ersetzt werde. Straftatbestände und Sanktionen würden nicht mehr sorgfältig ausgearbeitet, sondern nur noch gehobelt. "Die Späne, die dabei fallen, stammen aus den Grundrechten: Freiheit, Privatheit, Kommunikation, Wohnung, Eigentum."²⁴

20 Der Spiegel v. 14.7.97

21 Der Spiegel v. 7.7.97

22 die tageszeitung v. 11.7.97; Der Spiegel v. 21.7.97

23 Der Spiegel v. 7.7.97; Berliner Zeitung v. 22.7.97; Berliner Morgenpost v. 28.7.97

24 Frankfurter Rundschau v. 25.3.95

Umdenken in der Gesetzgebung

- Polizei-, Strafprozeß- und Strafrecht

von Norbert Pütter

Die Veränderungen im Recht der Inneren Sicherheit seit der ersten Hälfte der 70er Jahre speisten sich zumeist aus einer Mischung von polizeilichen Allmachtsphantasien und bürokratischer Phantasielosigkeit. Sie wiesen und weisen Polizei und Strafverfolgung einen Ort im gesellschaftlich-staatlichen Gefüge zu, der die Eigenarten der Apparate Innerer Sicherheit maßlos über- und die Gefahren für die demokratische Verfassung gefährlich unterschätzt. In einem demokratischen Verfassungsstaat hat die Polizei keinen 'gesellschaftssanitären' Auftrag und das Strafrecht ist nicht dazu da, irgendetwas - und sei es ein Verbrechen - zu 'bekämpfen'.¹ Ihre Aufgabe besteht in der Sicherung zentraler Schutzgüter, durch die Androhung und Verhängung von Strafen, sofern diese verletzt werden.

Das Recht der Inneren Sicherheit ist bezogen auf die Handlungen von Personen. Der Störer im Polizeirecht, der Straftäter (Verdächtiger, Beschuldigter etc.) in der Strafprozeßordnung (StPO). Diese individualistische Ausrichtung ist kennzeichnend für unseren Rechtskreis; sie geht von verantwortlich handelnden Individuen aus, die belangt werden können, wenn sie eine Gefahr verursachen oder eine kriminalisierte Handlung begehen. Dieses Modell versagt jedoch vor den modernen Großgefahren. Es wird weder dem gerecht, was kollektive Akteure (Gruppen oder Unternehmen z.B.) tun, noch kann es auf solche Phänomene angemessen reagieren, die sich nicht auf das Verhalten einzelner zurückführen lassen. Wo dies doch geschieht, indem z.B. abstrakte Gefährdungsdelikte als Straftatbestände eingeführt werden oder indem die Strafbarkeitsschwellen gesenkt werden, werden gesamtgesellschaftliche Ursachenkomplexe zu Abweichungen schuldhaft handelnder Individuen verniedlicht. Eine solche Strategie muß scheitern.

¹ Vgl. Strafverteidiger 9/93, S. 490ff.

Polizeirecht

Seit Mitte der 70er Jahre sind der Polizei neue Aufgabenbereiche zugewiesen worden: Neben ihrer herkömmlichen Kernaufgabe, der Abwehr und der Verhütung von Gefahren, wurden ihr die "Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr" sowie die "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten" als neue Aufgaben übertragen.²

Durch diese neuen Aufgaben wurden die Schwellen für den Einsatz polizeilicher Eingriffe gesenkt. Denn hinsichtlich der Gefahrenabwehr werden diese Schwellen unter vorsorgenden Gesichtspunkten von der konkreten Gefahr abgelöst. Und die vorbeugende Verbrechensbekämpfung ist per definitionem nicht reaktiv (wie es die StPO ursprünglich war); sie ist auch nicht gebunden an die Verhinderung konkret benennbarer Delikte.

Diese Ausweitung polizeilicher Aufgabenbestimmung erhöht die Handlungsfreiheit für die Institution Polizei und reduziert in gleichem Maße die Rechtssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger. Sie gibt der Polizei den Pauschalauftrag, die Gesellschaft nach möglichen Gefahren- oder Kriminalitätsquellen zu durchdringen. Eine derartige Preisgabe der Gesellschaft an die Sicherheitsbürokratie ist mit den Prinzipien einer freien Gesellschaft unvereinbar. Selbstverständlich schließt der Auftrag polizeilicher Gefahrenabwehr und -verhütung präventives Engagement ein (Öffentlichkeitsarbeit, Beratungen etc.). Allerdings sind davon Eingriffsbefugnisse im Sinne einer allgemeinen Vorsorge für zukünftige Gefahren nicht gedeckt. Für die Polizei gibt es in einer demokratischen Verfassungsordnung nur eine originäre Aufgabe: "Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren und zu verhüten".³

Bei den 'neuen' (Ermittlungs-)Methoden handelt es sich grundsätzlich um solche, die sich im Geheimen abspielen. Sofern sie auf aktive Informationsgewinnung abzielen, etwa durch V-Personen, Verdeckte Ermittler oder den Einsatz technischer Mittel, erlauben sie der Polizei dauerhaftes Agieren im Untergrund. Dies widerspricht nicht nur dem Wesen einer demokratischen öffentlichen Verwaltung. Die neuen Methoden stürzen die Polizei auch in eine Reihe rechtlicher (Legalitätsprinzip) und praktischer (Fürsorgepflichten) Probleme. Wegen dieser allgemeinen Folgen verdeckter Polizeiarbeit, darf diese niemals den Kern polizeilicher Arbeit bilden.

Folgende Anforderungen sind an ein demokratisch-rechtsstaatliches Polizeirecht zu stellen:

2 Siehe: Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des ME PolG (Stand: 12.3.1986), in: Kniesel, Michael/Vahle, Jürgen (Hg.): VE ME PolG, Heidelberg 1990

3 Vgl. Schwan, Eggert, Entwurf für ein Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei des Landes Brandenburg, Berlin 1993

- Gefahrenabwehr und -verhütung ist die Aufgabe der Polizei. Darüber hinaus hat sie keinen präventiven Auftrag.
- Polizeiliche Eingriffsbefugnisse sind an konkrete Gefahren zu binden.
- Verdeckte Ermittlungsmethoden stellen jeweils zu begründende Ausnahmen polizeilichen Handelns dar. Sie sind an enge und abschließende Straftatenkataloge zu knüpfen. Auf unbestimmte Rechtsbegriffe ist zu verzichten. Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht sind nur zulässig, wenn die Persönlichkeitsrechte anderer Personen im Sinne einer konkreten Gefährdung bedroht sind.
- Verdeckte Formen der Datenerhebung sind grundsätzlich externer gerichtlicher Genehmigung bzw. Kontrolle zu unterwerfen. Speicherung der so gewonnenen personenbezogenen Daten zu präventiven Zwecken ist unzulässig. Werden die Daten nicht zur Strafverfolgung genutzt, werden alle erfaßten Personen benachrichtigt. Die gespeicherten Daten werden erst gelöscht, wenn die Betroffenen benachrichtigt sind und Zeit hatten, sie einzusehen.

Strafprozeßordnung (StPO)

Das Strafprozeßrecht sollte dem rechtlichen Schutz von Beschuldigten und Angeklagten gegenüber staatlicher Verfolgung dienen. Diese Schutzfunktion des Strafprozeßrechts vor ungerechtfertigter, unverhältnismäßiger oder unzulässiger staatlicher Verfolgung ist mittlerweile in den Hintergrund getreten. Denn statt verfahrensmäßigen und materiellen Schutz zu sichern, wurde das neue Strafprozeßrecht zum Eingriffsrecht für die Zwecke der 'Kriminalitätsbekämpfung' umgewandelt. Es verlängert und 'vollendet' die polizeiliche Bekämpfungslogik, indem es gewährleistet, daß deren Resultate in rechtsförmig zustande gekommene Sanktionen umgesetzt werden.⁴

Diese Entwicklung ist umzukehren. Als angewandtes Verfassungsrecht darf das Strafprozeßrecht nicht zum 'Kampfrecht' werden. Zentrale demokratische Errungenschaften müssen sich in den Bestimmungen der StPO niederschlagen. Hierzu zählen insbesondere:

- das Bestimmtheitsgebot,
- das Legalitätsprinzip,
- die Unschuldsvermutung,
- das Recht auf eine faire Verhandlung und
- effektive Rechte zur Verteidigung.

Die StPO-Bestimmungen über verdeckte Ermittlungsmethoden stehen exemplarisch für die 'Güte' gesetzlicher Normierungen im Bereich der Inneren Sicherheit: Statt Grenzen zu ziehen, normieren sie polizeilich-strafverfolgerische Entscheidungsfreiräume. Das Bestimmtheitsgebot wird damit in mehrfa-

4 Vgl. Kritische Justiz 2/81, S. 109ff.

cher Weise verletzt:

- ausufernde Straftatenkataloge (z.B. § 100a),
- unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. "Straftaten von erheblicher Bedeutung", etwa in §§ 98a und 110a),
- interpretationsoffene Beschreibungen (z.B. "in anderer Weise organisiert", ebenfalls in §§ 98a und 110a),
- Subsidiaritätsklauseln ("auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert"), die nicht nur jeweils einzeln eine variable Größe darstellen, sondern auch miteinander so lange kombiniert werden können, bis alle verdeckten Methoden eingesetzt werden.

Das Beispiel der verdeckten Ermittler (VE) zeigt, daß selbst die großzügigen Bestimmungen der novellierten StPO nicht geeignet sind, die Ermittlungspraxis zumindest formal auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Denn mit dem VE-Begriff der StPO ist nur ein Teil verdeckt agierender PolizeibeamtInnen erfaßt. Mit der Figur des "sonstigen nicht offen ermittelnden Polizeibeamten" ist ein 'VE-light' entstanden, der sich den StPO-Regelungen entzieht, dessen Rolle und Tätigkeiten jedoch fließend in die des StPO-VE übergehen.⁵

Verschlankungskosten

Begründet mit dem steigenden Arbeitsanfall der Justiz, mit den besonderen Belastungen durch die deutsche Vereinigung sowie dem angeblichen Mißbrauch von Verteidigerrechten sind unter den Stichworten der Justizentlastung und Verfahrensbeschleunigung in den letzten Jahren weitere Schutzrechte aus der Strafprozeßordnung entfernt worden (Rechtspflegeentlastungsgesetz, Verbrechensbekämpfungsgesetz). Entgegen den offiziellen Begründungen ist die 'Überlastung der Strafrechtspflege' Ausdruck einer Politik, die glaubt, das Strafrecht als Allzweckwaffe einsetzen zu können.

Statt an den Symptomen anzusetzen und damit in einem Zug die lästigen Rechte der Beschuldigten zu reduzieren, kann es zu einer demokratieverträglichen Entlastung der Justiz nur kommen, wenn die Rolle des Strafrechts in einer Gesellschaft möglichst restriktiv bestimmt wird. Vier vordringliche Konsequenzen zur demokratischen Reform des Strafprozeßrechts sind aus dem Dargelegten zu ziehen:

Erstens muß der Charakter der StPO als ein die Beschuldigten und Angeklagten zu schützendes Gesetz wieder in den Vordergrund treten. Aus dieser Grundausrichtung ergibt sich, daß verdeckte Ermittlungsmethoden nur im äußersten Notfall akzeptabel sind und deshalb mehrfacher Sicherung bedür-

5 Siehe: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 49 (3/94), S. 24ff.

fen.

Zweitens müssen strafprozessuale Zwangs- und Ermittlungsbefugnisse an enge und abschließende Straftatenkataloge gebunden werden. Für die verdeckten Methoden gilt zudem, daß sie nur eingesetzt werden dürfen, wenn sie auf den Schutz hoher Rechtsgüter abzielen. Im Kern handelt es sich dabei um Straftaten gegen das Leben und die Freiheit von Personen.

Drittens sind hinsichtlich der verdeckten Ermittlungsmethoden gleichzeitig die Anforderungen für deren Anordnung und Kontrolle anzuheben. Grundsätzlich müssen Anordnungen schriftlich erfolgen; Erkenntnisse aus 'Gefahr im Verzuge'-Einsätzen sind nicht verwertbar, sofern der Einsatz nicht nachträglich richterlich oder staatsanwaltschaftlich genehmigt wird. Vorherige richterliche oder staatsanwaltschaftliche Anordnung sind Voraussetzung für den Einsatz der geheimen Methoden. Die Zahl der jeweiligen Anordnungen, Anlässe, betroffenen Personen etc. ist jährlich von den Justizverwaltungen zu veröffentlichen. Sofern kein Strafverfahren eröffnet wird, sind sämtliche Zielpersonen nach Ende der Datenerhebungen zu informieren. Ihnen ist Auskunft über die über sie erhobenen Daten zu geben. Die Auskunftspraxis unterliegt der Kontrolle der Datenschutzbeauftragten.

Viertens sind parallel zur Zunahme der Mittel der Informationsbeschaffung für die Strafverfolgungsbehörden die Rechte der Beschuldigten bzw. Angeklagten auszubauen.

Strafrecht

Eine demokratische Rechts- und Kriminalpolitik muß von den Eigenarten, der Regelungslogik und dem aufklärerischen Sinn des Strafrechts ausgehen. Das (traditionelle) Strafrecht befaßt sich im Kern mit der "vorsätzlichen schweren Verletzung persönlicher Rechtsgüter".⁶ Sachverhalte, die durch den ausschließlichen Blick auf das Verhalten einzelner verkannt werden und die keine schwere Verletzung von persönlichen Rechtsgütern darstellen, gehören systematisch nicht in das Strafrecht. Auf sie muß mit anderen Mitteln und in anderen Rechtsfeldern reagiert werden: Sei es durch (gesellschafts-)politische Maßnahmen, durch zivilrechtliche Möglichkeiten, durch technische Verfahren oder Formen außerrechtlicher Konfliktschlichtung.

Wenn das Strafrecht ins Spiel gebracht werden soll, müssen drei Vorbedingungen erfüllt sein: Erstens muß das Reservoir an politischen Problemlösungen ausgeschöpft sein. Statt die Folgen forcierter Deregulierungen etwa in

6 Strafverteidigervereinigungen (Hg.), 15. Strafverteidigertag 1991, Köln 1992, S. 227ff.

der Ökonomie durch neue Straftatbestände auffangen zu wollen, sind Antworten in allgemeinen Rechtsvorschriften oder Aufsichtsrechten der Fachbehörden etc. zu suchen.

Zweitens muß der Gegenstand für den Schutz durch Strafrechtsnormen geeignet sein. In jedem einzelnen Fall ist begründungsbedürftig, worin und für wen welche Beeinträchtigungen entstehen, die strafrechtliche Normen rechtfertigen. Als Faustregel darf gelten: Je kleiner die Beeinträchtigung und je abstrakter das Beeinträchtigte, desto unangemessener sind strafrechtliche Antworten.

Drittens: sind strafrechtliche Antworten nur dann akzeptabel, wenn positive Effekte im beabsichtigten Sinn nachgewiesen werden können und diese gegenüber den ggf. mitproduzierten negativen Effekten überwiegen.

Alternativen zur herrschenden Kriminal- gleich Kriminalisierungspolitik sind seit langem bekannt. Es mangelt nicht an Vorschlägen, das Strafrecht zu entrümpeln und nach Wegen zu suchen, die nicht zusätzliche Probleme produzieren, sondern Antworten anbieten, die zumindest perspektivisch Problemlösungen versprechen.⁷ Es mangelt lediglich an dem politischen Willen, vorhandene Vorschläge umzusetzen. Im folgenden werden für einige exemplarische Komplexe die möglichen Antworten jenseits des beschränkten Horizonts der Repressionsprediger skizziert.

Organisierte Kriminalität

Bevor das im folgenden für einige Bereiche von 'OK' geschieht, ist zunächst auf den Grundfehler gegenwärtiger OK-Bekämpfung hinzuweisen, der angemessenen Problemlösungen im Wege steht und selbst neue Sicherheitsprobleme schafft. Der Fehler liegt in einem Konzept von Kriminalität und daraus resultierend einer Sichtweise von Kriminalitätsbekämpfung, die ausschließlich auf das Handeln von Personen orientiert ist. Daß soziale Phänomene von handelnden Menschen produziert werden, ist selbstverständlich. Dasselbe gilt natürlich für Handlungen, die als kriminell definiert sind. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob in diesem Handeln vorzugsweise die Absichten böswilliger Individuen zum Ausdruck kommen oder ob dieses Verhalten nicht selbst nur Folge einer Konstellation ist, die ihrerseits nicht auf das Verhalten einzelner zurückgeführt werden kann. Die herrschende Kriminalpolitik hat sich für das Individuum im 'Kampf' gegen

7 Siehe: Albrecht, Peter-Alexis/Hassemer, Winfried/Voß, Michael (Hg.), Rechtsgüterschutz durch Entkriminalisierung, Baden-Baden 1992; Albrecht, Peter-Alexis u.a., Strafrecht - ultima ratio, Baden-Baden 1992

'die Organisierte Kriminalität' entschieden: Sie sucht die Zentralfiguren, die Hintermänner, die sie lenken und alles im Griff haben.

Eine demokratische Kriminalpolitik muß sich von dieser einseitigen und damit falschen Sichtweise verabschieden. Da es sich in der Regel bei dem, was derzeit OK genannt wird, um die Bereitstellung von illegalen Gütern und Dienstleistungen handelt, ist es naheliegend, OK unter ökonomischen Gesichtspunkten zu betrachten. Aus dieser Perspektive sind OK-Straftäter oder -Organisationen Anbieter, die eine Nachfrage befriedigen. Offensichtlich ist, daß diese Konstellation nicht dadurch geändert werden kann, daß einzelne Anbieter aus dem Verkehr gezogen werden. Damit verändern sich allenfalls die Marktbedingungen - zugunsten der verbliebenen Anbieter, d.h. derjenigen, die sich strafverfolgerischer Kontrolle erfolgreich entziehen und insofern die gefährlicheren sind.⁸ Die Möglichkeiten, illegale Märkte repressiv zu beseitigen, sind deshalb minimal. Wer den Drogenkonsum in Strafanstalten nicht zu unterbinden vermag, muß einsehen, daß sich die Nachfrage nach illegalen Gütern selbst dann nicht beseitigen lassen wird, wenn die gesamte Gesellschaft in eine totale Institution verwandelt würde.

Die ökonomische Perspektive ist dabei nur ein - allerdings naheliegendes - Beispiel. Wenn die Kategorien, in denen Phänomene wahrgenommen werden, andere sind, lösen sich die mit 'organisierter Kriminalität' etikettierten Sachverhalte jedoch nicht in Wohlgefallen auf. Selbst wenn die Bedingungsgefüge offenliegen und auch im weitesten Sinne gesellschaftliche Ursachen benannt werden können, heißt dies nicht Toleranz gegenüber den Delinquenten walten zu lassen, bis jene entfernteren Ursachen aus der Welt geschafft sind. Allerdings unterwirft ein erweiterter Blickwinkel gerade die 'OK-Bekämpfung' besonderen Anforderungen. Voraussetzungen für die 'OK-Bekämpfung' sind, daß gezeigt wird:

- worin die Schäden der von ihr angezielten Delikte liegen,
- daß es keine Alternativen gibt, diese Schäden zu vermeiden,
- daß die von ihr eingesetzten Mittel zum versprochenen Erfolg führen und
- daß die (vor allem rechtsstaatlichen, aber auch materiellen) Kosten und unerwünschten Nebenwirkungen nicht höher sind als die beabsichtigten Wirkungen.

Betäubungsmittelkriminalität

Die Betäubungsmittelkriminalität ist das eklatanteste Beispiel für das Versagen traditioneller Kriminalpolitik. Die medizinisch willkürlich gezogene

⁸ Sieber, Ulrich/Bögel, Marion, Logistik der Organisierten Kriminalität, Wiesbaden 1993, S. 289

Grenze zwischen legalen und kriminalisierten (illegalen) Drogen wird dem Schutzgut Gesundheit nicht gerecht. Statt dessen produziert die Kriminalisierung Beschaffungskriminalität sowie gesundheitliches und soziales Elend bei Abhängigen. Die Verfolgung der 'großen Fische', der internationalen Rauschgifthändler etc. kann das Zusammenspiel zwischen Drogenproduzenten und -konsumenten nicht beseitigen. Vielmehr fördert die Prohibition Tätigkeitsfelder und Profite des illegalen Rauschgifthandels. Die vorsichtigen Ansätze einer Liberalisierung reagieren zwar auf diese verheerende Bilanz; sie sind aber nicht nur unzureichend, ihnen fehlt auch ein rationales Konzept. Eine demokratische Drogenpolitik hat sich demgegenüber an folgenden Grundsätzen zu orientieren:

- Ein drogenfreies Leben ist ein Illusion. Zumindest ist es ein untaugliches Ziel für moderne Gesellschaften.
- Der Umgang einer Gesellschaft mit Drogen hängt von deren gesundheitlichen Gefährdungen ab.
- Die Qualität sämtlicher Drogen unterliegt staatlicher Qualitätsprüfung. Wer mit Drogen handeln will, bedarf dazu einer besonderen Erlaubnis, die an Qualifikationen zu binden ist. Die Preisbildung auf dem Drogenmarkt ist staatlich zu kontrollieren. Anbietermonopole und überhöhte Preise sind zu verhindern, damit keine Anreize für einen Schwarzmarkt entstehen.
- Die Werbung für gesundheitsschädigende Produkte wird untersagt. Dies hat in gleichem Maße zu gelten etwa für Alkohol, Tabakwaren und Cannabisprodukte. Informationen über das Marktangebot sind in Formen zu veröffentlichen, die sich bspw. an den Standesregeln freier Berufe orientieren können.
- Die Kriminalisierung von Cannabis-Produkten und anderen leichten Drogen ist aufzuheben; sie sind rechtlich mit Alkohol und Tabak gleichzustellen.
- Kurzfristig sind die Angebote von Methadon und anderen Ersatzstoffen auszubauen.
- Der Erwerb und Besitz harter Drogen für den Eigengebrauch wird entkriminalisiert.
- Die Abgabe von harten Drogen erfolgt im Rahmen gesundheitsbezogener Hilfestellungen und wird in besonders qualifizierten und staatlich lizenzierten Einrichtungen konzentriert.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen löst das 'Drogenproblem' nicht, sie stellt aber eine Alternative zum gescheiterten Repressivmodell dar, welche die gesundheitlichen Gefahren für Drogennutzer, die sozialen Folgeprobleme (sozial auffälliges Verhalten, Beschaffungskriminalität) verringert und die Strukturen des illegalen Marktes zerstört.

Prostitution/Menschenhandel⁹

Bei der Prostitution geht es um eine Dienstleistung. Zu einem kriminalpolitischen Gegenstand wird Prostitution wegen des besonderen rechtlichen Rahmens, in den sie gestellt worden ist. Diese Regelungen führen zu einer faktischen Recht- und Schutzlosigkeit der Huren, die sowohl nicht zu rechtfertigende Ungerechtigkeiten mit sich bringen (Steuerpflicht aber kein Sozialversicherungsschutz), als auch das Feld für Unternehmer bereiten, welche die rechtlose Situation der Frauen für eigene 'Schutzgewährung' ausnutzen. An der Wiege des Rotlichtmilieus steht der Gesetzgeber; er sichert den Zuhälter, der ansonsten keine Berechtigung hätte. Dreh- und Angelpunkt für einen kriminalpolitisch verantwortlichen Umgang mit der Prostitution ist deshalb deren konsequente Legalisierung. Der 'Beruf Hure' ist als ein ordentlicher Beruf anzuerkennen. Er unterliegt damit allen Rechten und Pflichten, die für alle legalen Berufe und Erwerbszweige gelten. Insofern sind die Strafbestimmungen über die Förderung der Prostitution abzuschaffen.

Menschenhandel, sofern er im Zusammenhang mit Prostitution auftritt, wird durch die Legalisierung des gesamten Gewerbes reduziert. Er wird gegenwärtig vor allem durch die enormen Gewinnspannen sowie die Aussicht auf Zusatzprofite gefördert. Das Schlepperhandwerk wird zudem von einer Ausländerpolitik gefördert, die legale Arbeitsmigration faktisch unmöglich macht. Die Prostitution ausländischer Frauen profitiert von der doppelten Kriminalisierung. Wird AusländerInnen die (zeitlich begrenzte) Arbeitsaufnahme ermöglicht und die Prostitution als Gewerbe anerkannt, bricht der Markt für diese Art von Menschenschmuggel zusammen. Kurzfristig ist das Minimum einer verantwortlichen Politik, zwar gegen die Schmuggler vorzugehen, die Geschmuggelten jedoch nicht abzuschieben.

Waffenhandel

Entkriminalisierung ist kein kriminalpolitisches Allheilmittel. Sie wäre die falsche Antwort auf die Produktion und den Handel mit Waffen. Allerdings ist der illegale Bereich des internationalen Waffenhandels - zumindest was die Bundesrepublik angeht - eher ein kleineres Problem. Im Kern sind es die legalen und staatlich geförderten internationalen Waffenhandelsgeschäfte¹⁰,

⁹ Hierzu wie zu den Bereichen Kfz-Verschlebung und Glücksspiel siehe die Vorschläge bei: Sieber, Ulrich/Bögel, Marion, Logistik der Organisierten Kriminalität, Wiesbaden 1993

¹⁰ Siehe: Berliner Zeitung v. 26.6.97; Der Tagesspiegel v. 26.6.97

die dauerhaften Unfrieden in vielen Regionen der Welt mit dem nötigen 'Material' versehen. Hier schafft nur eine Politik der Abrüstung und eine grundlegende Änderung des Außenhandels Lösungen.

Die kriminalisierten Waffengeschäfte spielen demgegenüber nur eine kleine Rolle. Gesonderte kriminalpolitische Antworten sind hier nicht erforderlich.

Allerdings ist die Herstellung von Waffen, da es sich um sozial unerwünschte Gebrauchsgegenstände handelt, besonders zu besteuern. Die so erzielten Einnahmen können zur Verbesserung der Aufsichtsbehörden (Gewerbeaufsicht etc.) verwendet werden.

Kfz-Verschiebung

Die Mittel des Straf- und Strafprozeßrechts haben sich als ungeeignet erwiesen, den Diebstahl von und aus Kfz zu verhindern oder zu begrenzen. Alternativen liegen hier nicht in einer intensivierten Strafverfolgung, sondern in technischen Vorkehrungen. Durch Versicherungsbestimmungen können die Sorgfaltspflichten der Kfz-Halter entsprechend beeinflusst werden. Elektronische Geräte in Kfz sind elektronisch zu sichern; ebenfalls die Kfz selbst. Die serienmäßige Umsetzung scheiterte bisher an den Kosten. Der Gesetzgeber kann durch entsprechende steuerliche oder versicherungsrechtliche Maßnahmen eine entsprechende Nachrüstung nicht geschützter Kfz erheblich beschleunigen. Dadurch würden die Diebstahlszahlen weiter rapide sinken. Die Hersteller sind darüber hinaus zur irreversiblen Kennzeichnung wichtiger Ersatzteile zu verpflichten.

Demgegenüber ist die Einführung neuer Überwachungstechnologien abzulehnen. Die Mißbrauchsmöglichkeiten, etwa einer Satellitenüberwachung von Kfz, überwiegen bei weitem den möglichen Nutzen. Darüber hinaus hat die Kriminalpolitik zu beachten, daß es sich beim Kfz um einen im Prinzip beliebig ersetzbaren Sachwert handelt, dessen Diebstahl in der Regel nicht als Angriff auf ein Gut gewertet werden kann, der die Integrität der Person bedroht.

Eigentumskriminalität

Der Hinweis auf die geringe Schädigung, die Menschen durch Eigentumskriminalität im allgemeinen erfahren, sollte an die Stelle dramatisierender Darstellungen treten. Sofern es sich um ersetzbare Sachwerte handelt, sind Versicherungen eine angemessene Möglichkeit, den Schaden gering zu halten. Anders verhält es sich bei Delikten, die als unmittelbarer Angriff auf oder Eingriff in das Persönlichkeitsrecht gewertet werden müssen. Hierzu

zählen z.B. Wohnungseinbrüche, deren schädigende Wirkung weniger in den materiellen Verlusten liegt, sondern darin, daß Unbekannte unbefugt in den eigenen engsten Lebensraum eindringen. Dies ist eine schwere Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts, dessen Bedeutung die Gesetzgebung dadurch unterstreichen muß, daß sie z.B. auch das Eindringen staatlicher Agenten in diesen Raum unterbindet.

Darüber hinaus sind für die Gesetzgebung keine weiteren Konsequenzen erkennbar. Jenseits technischen Einbruchsschutzes (hier liegt ein Beratungs- und Öffentlichkeitsauftrag für die Polizei) sind Formen traditioneller Sozialkontrolle vermutlich am erfolgreichsten. D.h. eine intakte Nachbarschaft, ein funktionierendes soziales Umfeld stellen den wirksamsten Schutz gegenüber kriminellen Eindringlingen dar. Weder polizeiliche Streifen¹¹ noch bürgerwehähnliche Patrouillen sind zur Herstellung vergleichbarer Kontrolldichten geeignet.

Umweltkriminalität

Wie beim Waffenhandel resultieren die größten Umweltprobleme nicht aus der Umweltkriminalität, sondern aus dem, was an Umweltverschmutzung erlaubt ist. Ausgreifende Kriminalisierung oder verschärfte Strafverfolgung stellen den falschen Ansatz dar. Die Alternativen liegen in einer anderen Umweltpolitik, welche die Produktion von Umweltrisiken schärferen Kontrollen unterwirft. So sind vor allem gewerberechtliche Auflagen und Kontrollen zu intensivieren und die umweltbezogene Gewerbekontrolle demokratisch zu öffnen. Verbandsklage und Einsichtsrechte in Genehmigungsakten sind die Stichworte. Was anschließend an tatsächlicher Umweltkriminalität übrig bleibt, kann von den bestehenden Umweltdezernaten der Polizei bearbeitet werden. Kriminalpolitische Antworten allein führen jedoch in die Irre.

Politisches Strafrecht

Im politischen Strafrecht kommt den Organisationsdelikten der §§ 129 und 129a StGB eine besondere Bedeutung zu.¹² 1976 nach dem Muster des § 129 (Kriminelle Vereinigung) in das Strafgesetzbuch eingeführt, stellt § 129a (Terroristische Vereinigung) das zentrale Instrument zur Überwachung, Verfolgung, Einschüchterung und Bestrafung politisch unliebsamer Gruppen dar. In der Praxis hat der § 129a den Charakter eines Ermittlungsparagrafen an-

11 Siehe: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 51 (2/95), S. 23ff.

12 Siehe: Kritische Justiz 4/84, S. 407ff.; Gräble-Münscher, Josef, Kriminelle Vereinigung, Hamburg 1991; Kriminologisches Journal 1991, 3. Beiheft, S. 65ff.

genommen. § 129a-Ermittlungen sind mit erheblichen Eingriffsrechten verbunden (Telefonüberwachung, technische Überwachung, Verdeckte Ermittler, Rasterfahndung, Kontrollstellen etc.). Durch die vage Formulierung des Tatbestandes wird die strafverfolgerisch-polizeiliche Kontrolle politisch abweichender Gruppen und Personen erlaubt. Dabei liegen die bestrafenden und einschüchternden Wirkungen in den § 129a-Ermittlungen selbst, nicht in den gerichtlichen Sanktionen. Die §§ 129 und 129a sind ersatzlos zu streichen. Der Wegfall der Strafbestimmungen würde zudem erhebliche polizeiliche Ressourcen freisetzen, die für sinnvollere Strafverfolgung bzw. Gefahrenabwehr eingesetzt werden könnten.

Kinder- und Jugendkriminalität

Beide Phänomene erleben in der öffentlichen Diskussion gegenwärtig eine rege Konjunktur. Aber die kriminalpolitischen Antworten auf Jugendkriminalität stehen unter mehreren Vorbehalten: Zunächst ist daran zu erinnern, daß auch und gerade im Hinblick auf Jugendliche die Kriminalpolitik grundsätzlich das nicht leisten kann, was die Instanzen der primären und sekundären Sozialisation nicht erreicht haben. Kriminalpolitik kann im Erfolgsfall lediglich noch Schlimmeres verhindern oder schützend gegenüber potentiellen Tätern und Opfern wirken. Jugendliche befinden sich in einer Entwicklungsphase. Die Instrumente der Kriminalpolitik, Strafandrohung und -verhängung durch staatliche Instanzen, sind keine erfolgversprechenden Erziehungshelfer. Sie sind vielmehr geeignet, Delinquenten in ein kriminalisiertes Milieu einzuführen und entsprechende Verhaltensweisen dauerhaft zu verfestigen. Eine verantwortungsvolle Kriminalpolitik hat in Rechnung zu stellen, daß es sich bei jugendlichen Normabweichungen vielfach um Verhaltensweisen eines bestimmten Entwicklungsalters handelt, die ohne repressive Interventionen mit dem Erwachsenwerden verschwinden. Aus diesen Gründen genießen sozial helfende und positive erzieherische Maßnahmen Vorrang. Repressives Vorgehen ist nur dann akzeptabel, wenn es sich um hohe Schutzgüter handelt, die einer unmittelbaren Bedrohung ausgesetzt sind. Der Strafcharakter muß bei den verhängten Sanktionen gegenüber der Förderung der Entwicklungschancen jugendlicher Delinquenten zurücktreten.

Aus diesen Voraussetzungen ergeben sich zwei Schlußfolgerungen:

Für Delikte, die die Verletzung relativ geringer Schutzgüter zum Gegenstand haben, ist die Entkriminalisierung bzw. Entpönalisierung jugendlicher Täter angezeigt. Bagatelldelikte (leichte Sachbeschädigung, Selbstbedienungsdiebstahl, Beförderungserschleichung etc.) sind auf dem Wege zivilrechtlichen Schadensersatzes zu regulieren. Besondere polizeiliche Einsatzgruppen oder

Anstrengungen im Hinblick auf diese Delikte sind unzweckmäßig. Gegenüber den Sanktionen des formalen Jugendstrafrechts sind Maßnahmen, die dem Konzept der Diversion folgen, vorzuziehen.¹³ Die Anwendung der §§ 45, 47 und 5 des Jugendgerichtsgesetzes ist weiter auszubauen. Sofern Sanktionen wegen der Schwere der Tat oder der Verantwortlichkeit des Täters erforderlich sind, muß der Ausgleich zwischen Täter und Opfer im Vordergrund stehen.

Bagatellkriminalität

Abschließend sind zwei Beispiele aus dem Bereich der Bagatellkriminalität zu nennen, deren Entkriminalisierung bzw. Entpönalisierung seit langem angezeigt ist: Der Ladendiebstahl und das 'Schwarzfahren'. Die geschützten Rechtsgüter stehen in keinem Verhältnis zu den angedrohten Sanktionen; faktisch werden sie im Regelfall auch nicht mehr ausgesprochen. Der Gesetzgeber muß hieraus die Konsequenzen ziehen und die entsprechenden Bestimmungen im Strafgesetzbuch bzw. in der Strafprozeßordnung ändern.

Für die Verhinderung des Ladendiebstahls sind in erster Linie die Warenanbieter verantwortlich. Ihren Schutzbedürfnissen gegenüber Ladendieben kann rechtlich durch entsprechende zivilrechtliche Vorschriften entsprochen werden. Der Tatbestand der 'Leistungserschleichung' findet Anwendung vor allem auf SchwarzfahrerInnen in öffentlichen Verkehrsmitteln. Da die Verkehrsbetriebe in der Vergangenheit aus betriebswirtschaftlichen Gründen Zugangskontrollen abgeschafft haben, kann von einer 'Erschleichung' der Beförderung nicht mehr die Rede sein. Durch die Verhängung eines erhöhten Beförderungsentgeldes werden Schwarzfahrer zudem ausreichend gestraft, und den Interessen der Verkehrsbetriebe an zahlenden Nutzern wird Genüge getan. Die strafrechtliche Sanktionsandrohung ist überflüssig.

Grenzen der Gesetzgebung

Gesetzgebung im Bereich der Inneren Sicherheit kann keine völlige Sicherheit garantieren, weder vor Verbrechen noch vor Gefahren. Sie kann auch die entsprechenden staatlichen Instanzen nicht derart ausstatten, daß sie beides erfolgreich 'bekämpfen' könnten. Wer dies dennoch unternimmt, wie die herrschende 'Politik Innerer Sicherheit' in der Bundesrepublik, unterwirft immer weitere Teile der Gesellschaft polizei- und strafrechtlicher Zuständigkeit, ohne diese Ziele zu erreichen.

¹³ Siehe: Albrecht, Peter-Alexis (Hg.): Informalisierung des Rechts, Berlin, New York 1990; Neue Kriminalpolitik 1/94, S. 29ff.; Kriminalistik 8-9/95, S. 607ff.

Eine demokratische Politik muß die Probleme dort lösen, wo sie entstehen. Sicherheitsprobleme sind im Kontext der Verunsicherung anzugehen, d.h. technischen Risiken ist auf techno-politischer, sozialen Risiken auf sozialpolitischer Ebene zu begegnen. Auf die Gefahren der Atomindustrie kann wirkungsvoll nur durch deren Verbot reagiert werden und nicht durch ein 'Risikostrafrecht'; soziale Sicherheit ist durch Arbeitsplatzsicherheit herstellbar und nicht durch Kampagnen gegen den Mißbrauch von Sozialleistungen. Die Instrumente der 'Politik Innerer Sicherheit' - Überwachung, Kontrolle, Strafandrohung, Repression - betreiben die weitere Entdemokratisierung der Gesellschaft. Denn sie wirken nicht nur auf die Überwachten, sondern auch auf die BürgerInnen, deren angeblichem Wohl sie dienen sollen: Statt die BürgerInnen zu selbständiger und selbstbewußter Auseinandersetzung zu befähigen, werden Problemdefinition und Problemlösungen staatlichen Bürokratien übereignet. Und deren - selbst forcierte - Überforderung wird mit weiteren Eingriffsrechten, mit verfahrensmäßigen Verschlinkungen, mit weiteren Entrechtungen der BürgerInnen auszugleichen versucht. Die Verrechtlichungspolitik Innerer Sicherheit schafft sich so ständig aufs Neue ihre eigenen Anlässe.

Reform der Sicherheitsbehörden

- Polizei - Geheimdienste - Private Sicherheitsdienste

Von Otto Diederichs

Der Anspruch der Polizeireform der 70er Jahre bestand darin, daß die Polizei sich nicht mehr im Sinne eines 'Wenn-dann'-Musters darauf beschränken sollte, auf konkrete Gefahren und Straftaten zu reagieren. Vielmehr sollte sie Gefahren und Straftaten möglichst selbst und umfassend entdecken (also das Dunkelfeld aufhellen) und - mehr noch - dies nicht erst zum Zeitpunkt der unmittelbaren Gefahren oder Straftaten, sondern bereits im Zeitraum davor. Die Polizei sollte sich, dem wohl einflußreichsten Verfechter des Strukturwandels Horst Herold zufolge,¹ von ihrer Rolle als 'Objekt bloßer Vollstreckung' emanzipieren. Von der Hoffnung auf die umfassende Gestaltbarkeit von Sicherheit durch die Polizei haben die meisten Sicherheitsexperten heute Abschied genommen. Geblieben ist jedoch der Glaube an eine Polizei, die allein kraft überlegenen Wissens, Technik und Professionalität zu einer vorbeugenden Verbrechensbekämpfung in der Lage sein und deshalb auch die Kompetenz besitzen soll, weitgehend selbsttätig zu agieren.²

Geblieben sind insoweit auch die Leitgedanken des seinerzeitigen Umbaus der Polizei. Die PolizistInnen vor Ort sind in diesem Konzept nur noch die Lieferanten von Detailinformationen, die anschließend zentral zusammengeführt und von EDV-Spezialisten ausgewertet werden, um auf dieser Grundlage übergreifende Einsatzplanungen zu entwickeln und Entscheidungen zu fällen, die von den BeamtInnen vor Ort dann wiederum auszuführen wären. Diesem Modell entsprach die Auflösung der traditionell kleinräumigen Revierstrukturen mit ihrer relativen Autonomie gegenüber übergeordneten Ebenen; der Ausbau zentraler Führungsgremien und die innere Spezialisierung der Polizei. Hinzu kam der Ausbau von Informationssystemen. Durch ver-

1 Siehe: Die Polizei 5/72, S. 133ff.; Bürgerrechte & Polizei/CILIP 16 (3/83), S. 63ff. u. 18 (2/84), S. 30ff.

2 Vgl. Der Spiegel v. 7.7.97 u. 14.7.97

stärkte Präsenz von PolizistInnen auf der Straße potentielle Straftäter abzuschrecken, sie auf frischer Tat zu ertappen, an Kriminalitätsschwerpunkten bereits vor ihnen eingetroffen zu sein, dies war das Versprechen.

Dezentralisierung der Polizei

Diese Erwartungen an die Polizeireform wurden enttäuscht.³ Der Versuch, die Effektivität der Polizei pro Mann/Frau-Stunde zu steigern, hat den Bezug zur Bevölkerung nicht verbessert.⁴ Die geringeren Möglichkeiten des unmittelbaren Kontaktes zu den PolizistInnen hat die Inanspruchnahme der Polizei in erster Linie auf die Funkleitzentralen konzentriert. Hier aber sitzen BeamtInnen, die schon aufgrund ihrer Ortsferne nur zur formellen Reaktion von Funkstreifeneinsätzen in der Lage sind.

Es gilt somit, die alltägliche Handlungs- und Entscheidungskompetenz jener BeamtInnen wieder zu stärken, die im Außendienst 'an der Front' des polizeilichen Einsatzes stehen. Hierfür müßten die qualifiziertesten PolizistInnen gewonnen werden. Dies setzt - neben einer verbesserten Ausbildung - eine Image-Aufwertung und eine laufbahnrechtliche Höherbewertung (und damit auch bessere Bezahlung) voraus, die mehr ist als die derzeit weitgehend formelle Umsetzung der 'zweigeteilten Laufbahn'. Es bedeutet, diesen SchutzpolizeibeamtInnen wieder größere Kompetenzen bei der Aufklärung von Straftaten zu geben.

Auf der anderen Seite ist es notwendig, den Polizeidienst von 'nicht originären' Aufgaben zu entlasten, indem auch die Sozial(arbeiterischen)Behörden über die normalen Bürozeiten (insbesondere an Wochenenden) erreichbar sind.

Die notwendige Organisationsreform kann indes nicht das Ziel verfolgen, Zentralstellen gänzlich zu beseitigen. Sie müßte aber deren Gewicht generell verringern. Die Zuständigkeit für Anfangsermittlungen muß grundsätzlich bei den lokalen Ebenen liegen. Technische Sonderfähigkeiten könnten durchaus auf zentraler Ebene angesiedelt bleiben. Auch der Heranziehung

3 Vgl. Feltes, Thomas, Polizeiliches Alltagshandeln, in: Kaiser/Kury/Albrecht (Hg.), Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Kriminologische Arbeitsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Bd. 35/1, Freiburg 1988, S. 147ff.; Bürgerrechte & Polizei/CILIP 51 (2/95), S. 17ff u. S. 23ff.; US-Dept. of Justice/Office of Justice Programm/National Institut of Justice (Hg.), Perspectives on Policing No. 1ff., Washington D.C.; Bürgerrechte & Polizei/CILIP 56 (1/97), S. 31ff.

4 Vgl. Die Polizei 2/96, S. 54

von Fachleuten für schwierige Ermittlungen steht nichts grundsätzlich im Wege. Daraus dürfen sich dann aber keine Entscheidungskompetenzen oder übergeordnete Zuständigkeiten ergeben. Auch hochspezialisierte Ermittlungen in den Bereichen Wirtschafts- und Umweltkriminalität u.ä. können und sollten bei den Zentralstellen angesiedelt bleiben. In erster Linie jedoch müßten diese wieder zu Dienstleistungsagenturen für die lokalen Gliederungen werden.

Ohne jeden Zweifel braucht auch die Polizei Informationen und Informationssysteme. Sie braucht allerdings weniger, anders erhobene und anders verarbeitete Daten - und sie braucht sie für Aufgaben, die anders definiert werden müssen als bisher. Bemißt man die derzeitige polizeiliche Datenverarbeitung an den Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil genannt hat (Zweckbindung, Offenheit und Durchschaubarkeit für die Betroffenen, keine Datenhaltung auf Vorrat), muß festgestellt werden, daß sie dem nicht einmal im Ansatz genügt. Zu verbessern wäre dementsprechend die grundsätzliche Übersichtlichkeit der gesamten polizeilichen EDV.⁵

Polizeiausbildung

Ausbildung ist immer mehr als nur die Vermittlung konkreten Wissens und beruflicher Fähigkeiten. Sie vermittelt auch Wertorientierungen und eine spezifische berufliche Sicht der sozialen Wirklichkeit; sie prägt habituell. Für diese habituelle Prägung sind die einzelnen Ausbildungsinhalte dabei von nachrangiger Bedeutung. Entscheidender sind die Formen, innerhalb derer ausgebildet wird. So sehr die Inhalte der polizeilichen Ausbildung seit den 50er Jahren auch verändert wurden, so sind deren zentrale Formen doch weitgehend unverändert geblieben. "Mit dem Eintritt in die Polizei betreten die Jugendlichen eine eigene Welt, in die sie einsozialisiert werden sollen. Die finanzielle Unabhängigkeit wird eingetauscht gegen eine Einschränkung der Freiheit der Lebensgestaltung: (...) Sie lernen nur gemeinsam mit anderen Polizistinnen und Polizisten, und fast alle prüfungsrelevanten Fächer werden ihnen nur von Polizisten vermittelt; dies gilt im Prinzip über alle Ausbildungsphasen bis hin zur Ausbildung zum höheren Dienst. 'Gesamtpolizeiliches Denken' soll vermittelt werden. Gerade der häufige Ortswechsel mit 'amtlicher Unterbringung und Verpflegung' führt zur Notwendigkeit, die Polizei zu etwas ähnlichem wie 'Heimat' zu erklären. Wer nicht zum Polizeiapparat gehört, ist 'Externer', d.h. er gehört zur 'Außenwelt'. Dieser Dualismus von innen und außen - wir und die anderen, die Polizei und 'die

5 Siehe hierzu: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 41 (1/92) u. 51 (2/95), S. 65ff.

Bürger' - wird dem Außenstehenden vielleicht deutlicher als den Polizistinnen und Polizisten selbst". Diese Aussage der 'Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfes in der niedersächsischen Polizei'⁶ hat nichts an Richtigkeit eingebüßt - und sie gilt nicht nur für Niedersachsen.

Eine Reform der Polizeiausbildung in demokratischer Absicht hat daher in erster Linie radikal zu brechen mit der bisherigen Trennung der Lebenswelten und -erfahrungen jugendlicher PolizeischülerInnen von denen ihrer AltersgenossenInnen. Ohne eine Aufhebung des tradierten polizeilichen Ausbildungsghettos und seiner verhaltensprägenden Kraft wird dies nicht zu erreichen sein.

Nur die konsequente Angliederung der Ausbildungsinstitutionen an zivile Träger bietet die Chance, das bisherige polizeiliche Ausbildungsghetto aufzubrechen. Für die Umsetzung solcher Maßnahmen ist es allerdings zwingend notwendig, die Zuständigkeit für die Polizeiausbildung von den Innenministerien auf die Kultusministerien zu übertragen.

Weiterhin hat die Ausbildung sich in aller Konsequenz am polizeilichen Alltag im Außendienst mit seinen vielfältigen Bürgerkontakten zu orientieren. Dieser Außendienst ist auch über die Ausbildung institutionell aufzuwerten und in seinen qualifikatorischen Anforderungen als gleichgewichtig mit der Tätigkeit der verschiedenen Führungsebenen zu bewerten.

Nichtautoritäre Formen des Konfliktmanagements und der Streitschlichtung, die Offenheit für Veränderungen und für eine Vielfalt von Lebensstilen, Toleranz bei alltäglichen Ordnungsaufgaben lassen sich nicht (ausschließlich) durch Theorie erlernen, sondern nur, wenn bereits in der Ausbildung entsprechende praktische Erfahrungen vermittelt werden und sich dies nach Übernahme in den Vollzugsdienst im Führungsstil von Vorgesetzten fortsetzt.

Eine solche Ausbildung könnte durchaus auf Kosten eines reduzierten Rechtsunterrichts gehen (so ist bspw. nicht einzusehen, warum angehende KriminalpolizeibeamtInnen umfassende Kenntnisse im Verkehrsrecht erhalten sollen). Es ist eine Illusion, anzunehmen, daß in Konfliktsituationen allein intensive Rechtskenntnisse zu adäquaten Lösungsformen führen.

6 Arbeitsgruppe 4/5 (Aus- und Fortbildung) der Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfes in der niedersächsischen Polizei, Reform der Aus- und Fortbildung der Polizei, Hannover 1992, S. 39

Die genannten Elemente einer neuen Ausbildung gelten im Prinzip gleichermaßen für das ausgebaute System polizeiinterner Fortbildungsveranstaltungen. Ob AntiStreß-Training oder EDV-Ausbildung, Menschenführung oder politische Fortbildung - es gibt viele Bereiche bisher polizeiinterner Fortbildung, die in Kontakt mit anderen Berufsgruppen jenseits der Polizei organisierbar wären und die für die Konfliktfelder des Polizeiberufes zusätzliche soziale Erfahrungen vermitteln könnten. Die Pflicht zur (nachprüfbaren) Fortbildung sollte daher für Polizeibedienstete zur verbindlichen Voraussetzung für den weiteren beruflichen Aufstieg erklärt werden.⁷

Polizeibeauftragte

Neben solchen möglichen Formen der Demokratisierung der Polizei, hat sich in der bürgerrechtlichen Diskussion in der Bundesrepublik mittlerweile die Instanz eines 'Polizeibeauftragten' etabliert.⁸ Im Dezember 1993 tauchte die Forderung nach einem Polizeibeauftragten als (allerdings erfolgloser) Antrag selbst auf der Bezirksdelegiertenkonferenz der hessischen 'Gewerkschaft der Polizei' (GdP) auf⁹ und seit dem Frühjahr 1995 beschäftigt sich auch in der Berliner GdP eine Arbeitsgruppe der 'Jungen Gruppe' mit der Frage.¹⁰

Um die Aufgabe, Ansprechpartner und Mittler für/zwischen BürgerInnen und Polizei befriedigend erfüllen zu können, muß die Stellung des/der Polizeibeauftragten so unabhängig wie möglich sein. Jede dienstrechtliche Anbindung des Amtes an die Polizei oder gar eine Abhängigkeit vom Innenministerium entspräche nicht der beabsichtigten Ombudsmann-Funktion und käme zwangsläufig einer politischen Totgeburt gleich. Einzig sinnvoll wäre eine mit ausreichendem Personal und eigenem Etat ausgestattete Einrichtung als

7 Ausführlich: DIE GRÜNEN im Bundestag/Alternative Liste Berlin (Hg.), Nicht dem Staate, sondern den Bürgern dienen, Bonn-Berlin 1990; Gewerkschaft der Polizei LV Hessen (Hg.), Polizei 2000. Gutachterliche Stellungnahme zu einer neuen Polizei unter besonderer Berücksichtigung des Konzeptes 'Polizei Hessen 2000', Wiesbaden 1992; siehe auch: Nitschke, Peter, Rekommunalisierung der Polizei? Chancen und Probleme für die postmoderne plurale Gesellschaft, in: Sack, Fritz u.a. (Hg.), Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Baden-Baden 1995, S. 261ff.

8 Vgl. Kaiser, Günther/Kury, Helmut/Albrecht, Hans-Jörg (Hg.), Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Projektberichte aus der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg 1988, S. 157ff.; Wieland, Wolfgang/Diederichs, Otto, Der Polizeibeauftragte, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP/Diederichs, Otto (Hg.), Hilfe Polizei. Fremdenfeindlichkeit bei Deutschlands Ordnungshütern, Berlin 1995, S. 129ff.

9 Antrag 01 der Kreisgruppe Idstein v. 6./7.12.93

10 Junge Gruppe/AG Polizeibeauftragter, Arbeitsergebnis v. Mai 1995; Contact 2/96, S. 2ff.

oberste Landesbehörde, die der Dienstaufsicht des Parlamentspräsidenten untersteht. Als notwendige Qualifikation für das Amt wird häufig die Befähigung zum Richteramt gefordert. Eine solche Festlegung schränkt den Kreis der wählbaren Personen jedoch unnötig ein, ohne sichtbare Vorteile zu bringen. Mit Ausnahme von aktiven oder ehemaligen PolizeibeamtInnen, BeamtInnen der Innenministerien oder sonstigen Angehörigen von Sicherheitseinrichtungen sollte jede Person grundsätzlich wählbar sein. Wichtiger scheint die Zusammensetzung des Arbeitsstabes des/der Polizeibeauftragten. Hier sollten auch Abgeordnete (und damit für die Dauer ihrer Tätigkeit in diesem Stab vom Strafverfolgungsgrundsatz befreite) PolizeibeamtInnen vertreten sein, um z.B. Dienstanweisungen, organisatorische Arbeitsabläufe etc. richtig einschätzen zu können.

Der/die Polizeibeauftragte müßte in jedem Falle ein Recht (und die Pflicht) zur Verschwiegenheit gegenüber InformantInnen erhalten, die auch für die Offenbarung eigenen strafbaren Verhaltens durch PolizeibeamtInnen gelten muß. Eine solche Verschwiegenheitsklausel unterschiede das Amt erheblich von der Staatsanwaltschaft und der Polizei.

Die umfassende Kontrolle der Einhaltung von Verfassung und Gesetzen durch die Polizei wäre oberste Aufgabe des/der Polizeibeauftragten. Dies könnte sowohl aus Eigeninitiative wie auch auf Grund von Eingaben und Beschwerden von BürgerInnen und/oder PolizistInnen geschehen. Um seine/ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen zu können, benötigte er/sie das Recht, jederzeit unangemeldet sämtliche Polizeieinrichtungen, insbesondere Polizeigewahrsame und -unterkünfte aufzusuchen sowie Akteneinsicht in Polizeivorgänge zu nehmen.

Der/die Polizeibeauftragte darf dabei nicht nur AnsprechpartnerIn der BürgerInnen sein. Auch PolizeibeamtInnen und -angestellte müssen sich jederzeit ohne Gefahr eines dienstlichen Nachteiles an ihn/sie wenden können. Ein oder eine Polizeibeauftragte kann dabei jedoch kein 'Nebenstaatsanwalt' sein. Ebenso wenig könnte er/sie 'Beichtvater' für klageführende BeamtInnen sein. Das Bekanntwerden von Klageführenden unter den davon betroffenen KollegInnen oder Vorgesetzten wäre ohnehin nicht zu verhindern. Die Aufgabe läge in solchen Fällen darin, darauf zu achten, daß den BeamtInnen durch ihre Offenbarungen keine dienstlichen Nachteile entstehen.

Reform und Kontrolle der Geheimdienste?

Ist der Einsatz von geheimer Informationsbeschaffung und Überwachung mit den demokratischen Grundprinzipien von weitestgehender Transparenz überhaupt in Deckung zu bringen? Die bürgerrechtlich orientierten Gruppen und Organisationen in der Bundesrepublik haben dies in der Vergangenheit stets mit gutem Grund verneint. Geheimdienste entziehen sich wegen ihres geheimen Anspruchs jeder wirksamen politischen und öffentlichen Kontrolle.

Auf den Erfahrungen bei der Auflösung des Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen DDR aufbauend, wird in einem Programmpapier des bündnisgrünen Bundestagsabgeordneten Manfred Such¹¹ unterdessen eine wirk-same Sicherung und schrittweise Verlagerung sämtlicher Akten und Mate-rialien des Bundesnachrichtendienstes (BND) gefordert, um sie dem Zugriff und der potentiellen Vernichtung weitestgehend zu entziehen. Die sicherge-stellten und verlagerten Unterlagen sollen danach bis zu einer gesetzlichen Regelung analog des 'Stasi-Unterlagen-Gesetzes' (StUG) für eine Aktenaus-kunft/Akteneinsicht von potentiell Betroffenen, für die wissenschaftliche Forschung, die journalistische Aufarbeitung u.ä. unzugänglich bleiben. Der Geheimdienst selbst soll ebenfalls schrittweise aufgelöst, die ehemaligen Be-diensteten entweder zu ihrer früheren Dienststelle (z.B. Bundeswehr) zurück-versetzt, anderweitig sinnvoll umgesetzt oder berentet werden. Soweit ein-stige Aufgaben nicht ersatzlos wegfallen können (z.B. im Bereich der Ver-brechensbekämpfung), da sie ohnehin schon von den Strafverfolgungsbehör-den bearbeitet werden, sollen diese auf andere Organe (Bundeskriminalamt, Landeskriminalämter, Zoll) übertragen werden. Gleiches gilt für Gerät und Ausstattung des BND.

Will man sich schon auf einen solchen Weg begeben, so wären die in diesem Programmpapier aufgeführten Punkte 'Sicherung der Akten und Materi-alien', 'Kontrolle der dauerhaften Auflösung' und 'Übertragung ehemaliger BND-Aufgaben auf andere Stellen'¹² geeignet, auch für die notwendige Auflösung des 1956 gegründeten Militärischen Abschirmdienstes (MAD) herangezogen zu werden.

Da Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes (und hierzu zählen

11 Such, Manfred, Schritte zu mehr Effektivität und demokratischer Transparenz bei der Gewinnung und Analyse außenpolitischer Erkenntnisse, zugleich Eckpunkte zur Auflösung und Abwicklung des Bundesnachrichtendienstes, Bonn, 7.2.96

12 Ebd., S. 9ff.

auch Angriffe auf die Bundeswehr) gleichfalls zu den Aufgaben der Verfassungsschutzämter gehören, liegt hier ohnehin eine nicht plausible Doppelzuständigkeit vor. Nicht ohne weiteres auf andere, zivile Stellen zu verlagern wäre allerdings die Auswertung militärischer Informationen und die Bewertung der äußeren Sicherheitslage. Die Zahl des hierfür benötigten Personals könnte (und müßte wohl auch) kontinuierlich anhand der aktuellen außenpolitischen Situation auf seine weitere Notwendigkeit überprüft und ggf. entsprechend reduziert werden.

Langfristig gilt auch für die Ämter für Verfassungsschutz generell das Primat der Auflösung. Eine 'Zähmung' wäre jedoch bereits jetzt möglich, indem ihre bisherige Tätigkeiten einer aufgabenkritischen Überprüfung unterzogen und ggf. abgebaut würden. Zu einer solchen 'Zähmung' gehörte in allererster Linie ein uneingeschränktes Zugangsrecht der Datenschutzbeauftragten. Notwendig wären zudem kürzere Lösungsfristen für die Datensysteme, ein verbessertes Aktenauskunftsrecht sowie der jederzeitige (unangemeldete) Zugang der Mitglieder der 'Parlamentarischen Kontrollkommissionen' zu den Räumen, Unterlagen und Systemen der Verfassungsschutzbehörden.

Private Sicherheitsdienste

Im Laufe der Jahre haben sich private Wach- und Sicherheitgesellschaften zu hochmodernen Sicherheitsunternehmen entwickelt, die im Vorfeld polizeilicher Tätigkeit Präventionsaufgaben übernehmen. Daß die staatlichen Sicherheitsleistungen sich mit den Sicherheitsansprüchen der BürgerInnen decken, wird zwar immer behauptet, ist aber falsch. Staatliche Sicherung gilt in erster Linie der eigenen (herrschaftlichen) Sicherung. Damit gilt die Sicherungsbewahrung zuvörderst der vorgegebenen kapitalistischen Ökonomie; staatlicher Schutz fällt somit (nahezu zwangsläufig) ungleichgewichtig aus. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit entsteht so eine Lücke, die von privaten Sicherheitsunternehmen bedient werden kann.

Unabhängig davon, wie Einrichtungen wie z.B. Atomkraftwerke politisch und/oder gesellschaftlich gewünscht oder bewertet werden, bleiben deren Folgen noch für lange Zeit erhalten. Hier mögen private Sicherheitsanbieter derzeit noch ihre Berechtigung finden. Ungleich schwieriger wird es bereits im Bereich des Eigentumsschutzes: Gegen den privaten Schutz von Fabrikationsanlagen durch Werkschutzleute u.ä. wird sich wenig einwenden lassen; doch wie steht es mit jenem Bereich privaten Eigentums, das erst durch öffentliche Nutzung seine Funktion erhält, etwa Kaufhäuser oder Freizeitparks?

Notwendig sind hier in jedem Falle präzise gesetzliche Regelungen, die sowohl die Befugnisse privater Sicherheitsunternehmen wie auch ihre (räumliche) Zuständigkeit strikt eingrenzen. Ähnliches gilt für den privaten Schutz von Grundstücken oder der eigenen Person, etwa in Form von Leibwächtern. Gesetzlich klar geregelt werden muß zudem die Ausbildung und Ausstattung privaten Wachpersonals; vorzusehen sind weiterhin regelmäßige Überprüfungen der Unternehmen durch die Gewerbeaufsichtsämter.

Ein Unbehagen wird dabei gleichwohl immer bleiben und bleiben müssen - es sollte Maßstab sein für die privaten Sicherheitsanbietern zuzugestehenden Rechte.

Aufbaustudium Kriminologie/Universität Hamburg

Im Sommersemester 1998 beginnt der nächste Durchgang des 4semestrigen Aufbaustudiums Kriminologie (Abschluß: "Diplom-Kriminologe/-in").

Zulassungsvoraussetzungen:

Abgeschlossenes Hochschulstudium in Soziologie, Psychologie, Pädagogik, Rechtswissenschaft oder in einem anderen der Kriminologie verwandten Fach (z.B. Sozialpädagogik, Politologie, Geschichte, Medizin) und Schwerpunktsetzung des bisherigen Studiums auf kriminologische Problemfelder.

Bewerbungsfrist:

15.12.97 - 15.01.98 (Ausschlußfrist!) beim Studentensekretariat der Universität Hamburg.

Näheres Informationsmaterial über:

Prof. Dr. Fritz Sack

Prof. Dr. Sebastian Scheerer

Aufbau- und Kontaktstudium Kriminologie

Tropowitzstraße 7

22529 Hamburg

Tel.: 040/4123-3329/3323/2321/3321/3322/3679

Fax.: 040/4123-2328

E-Mail: astksek@rrz-cip-1.rrz.uni-hamburg.de

Polizei und Gemeinde

- Präventionsräte als Chance?

von Norbert Pütter und Otto Diederichs

Der Ruf nach einer 'bürgernahen' Polizei oder konkreter nach einer 'gemeindebezogenen Polizeiarbeit' erfreut sich allgemeiner Beliebtheit. Als eine zentralisierte, in der Öffentlichkeit unsichtbare Institution, in ihren Handlungen gesteuert von bürokratischen Routinen und ausgerichtet auf die Bekämpfung von (schwerer) Kriminalität, zeigte sich die Polizei immer unfähiger, auf die tatsächlichen Sicherheitsprobleme und -bedürfnisse vor Ort zu reagieren.

Seit wenigen Jahren werden nun auch in der Bundesrepublik Anstrengungen unternommen, 'Sicherheit' im lokalen Kontext jenseits traditioneller Polizeiarbeit zu befördern. Während die privatwirtschaftliche Ökonomisierung öffentlicher Sicherheit in Form diverser Sicherheitsdienste aus bürgerrechtlicher Perspektive abgelehnt werden muß, weisen die Versuche, die auf BürgerInnenbeteiligung setzen, zumindest in die richtige Richtung - sofern einige Bedingungen erfüllt sind.

Sicherheit und Sicherheitsgefühl, so die Vermutung, lassen sich nur dann im lokalen Kontext erfolgversprechend verbessern, wenn Polizei und Gemeinde zusammenarbeiten, gemeinsam Kriminalitäts-, aber auch Sicherheits- und Ordnungsprobleme als solche identifizieren und nach gemeinsamen Lösungen suchen.¹

Diese Grundüberzeugung der bundesdeutschen Diskussion um eine 'gemeindebezogene Polizeiarbeit' folgt den US-amerikanischen Konzepten des 'community policing'. Trotz unterschiedlicher Voraussetzungen geht es in beiden Fällen darum, die "gemeindliche Isolation"² der Polizeien aufzubrechen und

1 Siehe: die Gegenüberstellung bei Manning, Peter K., Community Policing, in: Dunham, Roger G./Alpert, Geoffrey P. (eds.): Critical Issues in Policing, Prospects Hights 1989, S. 402

2 Greene, Jack R., Gemeindebezogene Polizeiarbeit, in: Feltes, Thomas/Rebscher, Erich (Hg.), Polizei und Bevölkerung, Holzkirchen/Obb. 1990, S. 106

die Gemeinde selbst in Fragen der öffentlichen Sicherheit zu aktivieren. Bislang haben die Formen gemeindebezogener Polizeiarbeit in der Bundesrepublik vor allem in der Gründung von "Präventionsräten" ihren Niederschlag gefunden.

Kriminalpräventionsräte

Ende Oktober 1990 wurde in Schleswig-Holstein auf Anregung des Innenministers mit dem 'Rat für Kriminalitätsverhütung' die erste Einrichtung dieser Art in der Bundesrepublik gegründet.³ Das benachbarte Ausland hat hier z.T. eine weitaus längere Tradition. Bereits seit Ende der siebziger Jahre gibt es dort vielfältige kriminalpräventive Ansätze auf kommunaler Ebene.⁴

Anfangs beim Innenministerium angesiedelt, wurde der 'Rat für Kriminalitätsverhütung' zunächst als gemeinnütziger Förderverein organisiert, der nach spätestens drei Jahren in einen Trägerverein umzuwandeln war, um den Rat vom Ministerium abzunabeln und rechtlich selbständig zu machen.⁵ Der Rat selbst besteht aus über einhundert Mitgliedern aus Justiz, Opferhilfeorganisationen, Kirchen, Beratungsstellen, Selbsthilfegruppen, Versicherungen und Polizei. Aus den anfänglich sechs Arbeitsgruppen sind im weiteren Verlauf 11 geworden, die sich u.a. mit der Erstellung von Kriminalitätslagebildern (AG 1), mit Umweltkriminalität (AG 4), Versicherungsbetrug (AG 6) oder Massendelikten (AG 8) befassen. Die Arbeitsgruppen tagen einmal im Monat, halbjährlich tritt eine Plenarversammlung aller Arbeitsgruppen zusammen. Kommunale Präventionsräte gibt es in mehreren schleswig-holsteinischen Städten.⁶

Hessen richtete im Herbst 1992 den 'Hessischen Präventionsrat' ein. Ähnlich wie in Schleswig-Holstein gehören ihm neben Privatleuten Beamte des Innen- und Justiz-, Kultus-, Jugend-, Arbeits- und Wohnungsbauministeriums an.⁷ Ebenfalls 1992 stellte Brandenburg ein Programm vor⁸ und begann mit der

3 Presseerklärung der Landesregierung Schleswig-Holstein v. 29.10.90

4 Ausführlich: Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein (Hg.), Kommunale Kriminalitätsprävention - Chancen durch kommunale Räte für Kriminalitätsverhütung (Dokumentationsreihe Bd. 2), Kiel 1993, S. 20ff.; ders., Projekte der Kriminalitätsverhütung in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien (Dokumentationsreihe Bd. 4), Kiel 1994, S. 5ff.; Feltes, Thomas, (Hg.), Kommunale Kriminalprävention - Modelle und Erfahrungen, in: Texte der Fachhochschule für Polizei Baden-Württemberg Nr. 3/94, S. 29ff.

5 Innenministerium Schleswig-Holstein, Kabinettsvorlage v Februar 1990, S. 4

6 Ausführlich: Finkel, Roland, Kriminalitätsverhütung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, in: Gössner, Rolf (Hg.), Mythos Sicherheit, Baden-Baden 1995, S. 415ff.

7 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 28.10.92

8 Innenministerium Brandenburg, Konzertierte Aktion des Innenministers des Landes

Einrichtung von Präventionsräten.⁹ 1997 sollen in verschiedenen Berliner Bezirken Präventionsräte gebildet werden;¹⁰ der erste am 27. August im Bezirk Wedding.¹¹

Ressortübergreifende kriminalpräventive Bemühungen gibt es auch in Nordrhein-Westfalen seit 1993 (Gelsenkirchen, Bielefeld). Sie sind durch Erlasse geregelt. Auf Landesebene arbeitet im Innenministerium eine 'Interministerielle Arbeitsgruppe Kriminalitätsvorbeugung'. Sie soll die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und gesellschaftlichen Institutionen koordinieren und verbessern. Die Polizei ist aufgefordert, initiativ zu werden und darauf hinzuwirken, daß im kommunalen Bereich 'Kriminalpräventive Räte' oder entsprechende Arbeitskreise gebildet werden. In diesen Gremien kann die Polizei so lange federführend sein, bis vor Ort andere Regelungen getroffen werden.

In Mecklenburg-Vorpommern konstituierte sich Mitte 1994 ein 'Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung'.¹² Niedersachsen beriet im Mai 1995 erstmals über die Einsetzung von 'Kriminalpräventionsräten',¹³ mit der Umsetzung wurde 1996 begonnen.¹⁴ In Baden-Württemberg gibt es vom Innenministerium initiierte Modellprojekte in den Städten Freiburg, Ravensburg/Weingarten und Calw, in denen u.a. auch die Bildung lokaler Räte vorgesehen ist.¹⁵

Landespräventionsräte haben die Aufgabe, die überörtliche Entwicklung von Kriminalität und ihre Entstehungsbedingungen zu analysieren, in kriminalpolitischen Fragen zu beraten und wissenschaftliche Erkenntnisse sowie praktische Erfahrungen zu vermitteln. Sie können (und werden dies vermutlich auch müssen) Schwerpunkte setzen und als Koordinierungsorgan für kommunale Räte dienen. "Es sind Ergänzungen zur Polizei und zur Strafjustiz, Gremien, die Quellen für Straftaten ortsnah und unbürokratisch aufspüren und an der Verstopfung dieser Quellen mitarbeiten".¹⁶ Kriminalpräven-

Brandenburg, Alwin Ziel, "Kommunale Kriminalitätsverhütung"

9 Vgl. info 110, Nr. 1/96, S. 4-8

10 Berliner Zeitung v. 23.2.97; Berliner Zeitung v. 23.2.97; Berliner Zeitung v. 29.7.97

11 Berliner Morgenpost v. 5.8.97

12 Der Tagesspiegel v. 14.7.94

13 Niedersächsisches Innenministerium, Kabinettsvorlage (Entwurf der interministeriellen Arbeitsgruppe "Kriminalprävention") v. 3.5.95

14 der kriminalist 1/96, S. 42

15 Feltes, Thomas (Hg.), Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten, Holzkirchen/Obb. 1995

16 Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2/93, S. 147

tion soll in erster Linie Verbrechensverhütung durch Einflußnahme auf die Gesellschaft und potentielle Opfer (und Täter) leisten.¹⁷ Der Erfolg von Vorbeugungsprogrammen ist deshalb stark abhängig davon, ob es gelingt, die (lokalen) Entstehungszusammenhänge von Kriminalität zu erkennen, sie aufzuarbeiten und 'gegenzusteuern'. Dabei ist vorrangig an die Erarbeitung von Programmen zu denken, die Tatgelegenheiten oder -anreize erkennen und durch Aufklärung reduzieren können (z.B. Fahrraddiebstahl).

Die aufgeführten Beispiele stellen nur einen kleinen Ausschnitt gegenwärtiger lokaler 'Sicherheitsbemühen' dar. Sie alle stecken noch in der Anfangsphase; über Ergebnisse ist (noch) nichts bekannt. Angesichts der internationalen Erfahrungen mit 'community policing', muß im Hinblick auf die möglichen Erfolge und (unerwünschten) Konsequenzen gemeindeorientierter Polizeiarbeit jedoch auf einige Probleme hingewiesen werden.

Voraussetzungen

Versuche, die Polizei stärker an die Menschen, zu deren Schutz sie tätig werden soll, heranzubringen, sind zunächst grundsätzlich zu begrüßen. Eine 'bürgernahe' und 'gemeindeorientierte' Polizei beschreibt jedoch nur die Richtung notwendiger Veränderungen. Damit die Modelle mehr liefern als Stichworte polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit und BürgerInnen mehr werden als 'ear and eye of the police', müssen einige Kriterien erfüllt werden.

Erstens: Den neuen Konzepten gemeinsam ist zumeist eine eher naive, nostalgische Vorstellung von Gemeinde.¹⁸ Der Gemeindebegriff folgt nicht nur dem der kommunalen Verwaltungsbezirke, er unterstellt zudem einen lokalen Handlungsraum, der gegenüber der Mobilität seiner BewohnerInnen wie gegenüber der Verflechtung unterschiedlicher sozialräumlicher Beziehungen eher die dörfliche Welt vergangener Jahrhunderte als die verstädterte der Gegenwart voraussetzt.

Zweitens: Nicht nur sozialräumlich, sondern auch sozialstrukturell müßte lokal genauer bestimmt werden, welche Personen die Gemeinden bilden. Daß AusländerInnen in diesem Sinne zur Gemeinde gehören, ist offensichtlich.

17 Siehe: Schneider, Hans/Stock, Jürgen, Kriminalprävention vor Ort. Möglichkeiten und Grenzen einer von Bürgern getragenen regionalen Kriminalprävention unter besonderer Würdigung der Rolle der Polizei, Holzkirchen/Obb. 1995; Hammerschick, Walter/Karazman-Morawetz, Inge/Stangl, Wolfgang (Hg.), Die sichere Stadt. Prävention und kommunale Sicherheitspolitik, Baden-Baden 1996

18 Siehe hierzu: Kriminologisches Journal 4/87, S. 269ff.; Kriminalistik 3/88, S. 128ff.; Neue Kriminalpolitik 1/95, S. 16ff.

Die demokratische (und wohl auch problemlösende) Qualität der kommunalen Modelle wird sich daran bemessen, wie es ihnen gelingt, gesellschaftliche Randgruppen zu integrieren.¹⁹ Möglichst viele gesellschaftliche Gruppen und Institutionen sollten vertreten sein. Neben Schulen, Kirchen, Sozialdiensten (auch freie Träger) etc. ist insbesondere auch die Beteiligung von potentiellen Betroffenen(-gruppen) anzustreben. Hierzu zählen neben Frauen und Ausländergruppen (auch Flüchtlinge) z.B. auch Drogenabhängige oder Obdachlose etc. Gelingt eine Beteiligung dieser Gruppen nicht, dann besteht die Gefahr, daß sich die Sicherheitsstandards nur zugunsten wohlorganisierter und auch in Sicherheitsfragen privilegierter Gruppen verschieben. Die schnelle Aufmerksamkeit, die viele Räte dem Ladendiebstahl widmen, deutet auf derartige Gefahren hin.

Drittens: Die meisten Initiativen gehen von der Polizei bzw. von den Innenverwaltungen aus. Die Rolle, welche die Polizei in den Räten einnimmt, ist dabei jedoch nicht einheitlich. Sollen die Räte nicht zu polizeilichen Hilfseinrichtungen verkommen, dann ist es erforderlich, den polizeilichen Einfluß auf sie zurückzunehmen. Die Federführung muß bei den Kommunen selbst liegen. Die Anbindung an die Polizeiabteilungen der Innenministerien oder die Geschäftsführung durch Polizisten ist abzulehnen. Zudem sind die Räte mit Kompetenzen auszustatten, die ihren Vorschlägen Nachdruck verleihen (z.B. Anhörungs- und Antragsrecht im Gemeinderat).

Viertens: 'Gemeindeorientierte Polizeiarbeit' in der Version der Präventionsräte scheint die Polizei unverändert zu lassen. Probleme werden allenfalls als Ausbildungsprobleme thematisiert. Dabei dürften lokale Kompetenzen und Handlungsoptionen (gerade für die beteiligten Polizeien) von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Programme sein. Ein ansonsten unverändertes Polizeisystem (Legalitätsprinzip, Bürokratisierung, zentralisierte Entscheidungsstrukturen) kann durch kommunale Räte kaum von seinen Mängeln befreit werden. Eine bürgerorientierte Polizeiarbeit auf Gemeindeebene setzt eine entsprechend veränderte Polizei voraus. Ansätze hierzu sind aber nicht erkennbar.

Modelle

Die 'gemeindebezogene Polizeiarbeit' setzt an einem wunden Punkt unseres

19 Feltes, Thomas, Zur Einführung: Kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit, in: Ders. (Hg.), Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Holzkirchen/Obb. 1995, S. 24

Systems Innerer Sicherheit an. Ihre Vorschläge, die auf weniger Staat bei der Formulierung von Zielen, weniger polizeilich-bürokratische Dominanz und mehr bürgerschaftliche Beteiligung zielen, ziehen die richtigen Konsequenzen. Allerdings zeigt die Liste der Fragen, daß über Erfolge und Mißerfolge, erwünschte und unerwünschte Folgen nicht die sympathische Rhetorik, sondern die konkreten Institutionalisierungen und Aktivitäten vor Ort entscheiden. Erforderlich ist deshalb zweierlei: Unter Berücksichtigung der genannten Probleme möglichst viele verschiedene Modelle an möglichst vielen und verschiedenen Orten zu realisieren. (Sofern die öffentlichen Haushalte noch Geld für eine weniger perspektivlose Politik Innerer Sicherheit ausgeben wollen, dann sollten sie es hier tun.) Und zweitens sind die Modelle von unabhängiger Seite zu begleiten. Ihre Resultate müssen der öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht werden.

Die Interessen der Opfer

- Opferschutz und 'Täter-Opfer-Ausgleich'

von Otto Diederichs

Traditionell gilt dem Täter die staatliche Aufmerksamkeit: Strafe und Strafandrohung sollen normkonformem Verhalten den nötigen Nachdruck verleihen; der Staat verspricht Schutz, indem er Stärke gegenüber Rechtsbrechern demonstriert. Hinter dem staatlichen Strafanspruch treten die Interessen der unmittelbaren Opfer meist in den Hintergrund.

Um die Position von Gewaltopfern zu verbessern, wurde vor rund 20 Jahren das 'Opferentschädigungsgesetz' (OEG) geschaffen (zuletzt geändert im Juli 1993). Um die Stellung von Verbrechenopfern im Strafverfahren zu stärken, trat im Dezember 1986 das 'Gesetz zur Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren' (sog. Opferschutzgesetz) in Kraft. Während im Strafverfahren auf diese Weise zumindest das Instrument der Nebenklage breiter genutzt wird, ist das OEG immer noch weithin unbekannt.¹ An diesem Umstand hat allem Anschein nach selbst die traurige Debatte um die Ausdehnung des OEG auf ausländische Gewaltopfer in der Folge der rechtsradikalen Anschläge von Mölln und Solingen nichts geändert. Nach wie vor läßt der gesellschaftliche Umgang mit Kriminalitätsoptionen im allgemeinen zu wünschen übrig.

Mehr Sensibilität

Bei Polizei und Justiz stehen traditionell in erster Linie die Täter im Zentrum der Aufmerksamkeit. Gleichwohl soll nicht vergessen werden, daß es hier durchaus Initiativen gegeben hat (und gibt), den unmittelbar in kriminelles Geschehen Involvierten angemessener als gemeinhin im polizeilichen Alltag üblich zu begegnen: 1979 bspw. richtete die Polizei in Hannover das 'Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter' (PPS) ein.² Das Projekt, das

¹ Vgl. Kriminalistik 12/94, S. 781

² die tageszeitung v. 22.8.79; Die Polizei 12/84, S. 383

anfangs zur unmittelbaren Betreuung vergewaltigter Frauen durch Sozialarbeiterinnen geschaffen worden war, sollte zunächst auch auf Jugendliche (auch straffällige) ausgedehnt werden. Damit wäre das Projekt beinahe gescheitert, da weder die neue 'Klientel' noch die SozialarbeiterInnen dies richtig annahmen, da sie die Nähe zur Polizei fürchteten.³ Nach einer dreijährigen Modellphase wurde PPS 1982 zur Dauereinrichtung und kümmert sich in erster Linie um Krisenintervention bei gewalttätigen Familienauseinandersetzungen u.ä..⁴ Polizeilicher Mangel an Sensibilität (die PPS-Räume sind direkt in einem Polizeirevier eingerichtet) ist so häufig der Grund für ein Scheitern ursprünglich gutgemeinter Versuche, den Umgang der Polizei mit ihrer 'Kundschaft' zu verbessern. Für die Justiz gilt nichts anderes.

Dabei wäre ein verbesserter Umgang mit Kriminalitätsoptionen bereits mit geringem Aufwand zu erreichen: Es beginnt mit den unumgänglichen Befragungen/Vernehmungen der Geschädigten oder Opfer. Mehrfachvernehmungen stellen hier z.B. bereits eine große Belastung dar. Von polizeilicher Seite wären also Strukturen zu schaffen, um Befragungen/Vernehmungen auf das notwendige Minimum zu beschränken und insbesondere die Opfer von Gewaltdelikten direkt von den zuständigen Fachdezernaten befragen oder vernehmen zu lassen, damit das Opfer es mit so wenig SachbearbeiterInnen wie möglich zu tun hat. Einzig nötig hierzu wäre die Einrichtung entsprechender Bereitschaftsdienste. Bei der Spurensicherung sollten die Beamten stets daran denken, das Eigentum der Geschädigten so wenig wie irgend möglich zu beschädigen oder zu zerstören. Dort wo dies u.U. unumgänglich ist, sind die Betroffenen zuvor ausführlich über die Notwendigkeit zu informieren. Spurensicherungen am Körper eines Opfers sollten möglichst von einem Arzt durchgeführt werden (in jedem Falle sollte er anwesend sein). Handelt es sich um Sachverhalte der Bagatell- und Kleinkriminalität, so könnten diese durch Verwaltungsvereinfachungen schneller und sinnvoller geregelt werden. Damit wäre sowohl den Geschädigten wie auch den BeamtInnen gedient.

Ähnliches gilt für die Situation bei der Staatsanwaltschaft: Bei der derzeit üblichen Ermittlungspraxis wird sie zumeist erst nach Abschluß der polizeilichen Ermittlungen mit den Sachverhalten befaßt und hat mit den unmittelbar Geschehensbeteiligten häufig keinen Kontakt. Das Ergebnis sind Anklagen 'nach Aktenlage'; eine Einfühlung in die psychische Situation des Opfers muß dabei fast zwangsläufig auf der Strecke bleiben. Dies um so mehr, wenn ein Staatsanwalt die Anklage vertritt, der nicht einmal die Anklageschrift

3 die tageszeitung v. 22.8.79

4 Neige, Ulrike, Männergewalt gegen Frauen in der Familie, Hannover 1990, S. 37ff.

verfaßt hat und erst kurz vor der Hauptverhandlung mit dem Fall konfrontiert wurde. Durch einfache organisatorische Änderungen im Verfahrensablauf ließen sich hier wesentliche Verbesserungen erreichen.

Der aus Sicht eines Opfers häufig unangemessene Umgang mit der Tat setzt sich dann im Gerichtssaal fort - angefangen bei langen Wartezeiten auf unbequemen Holzbänken bis hin zu möglicherweise demütigenden Befragungen durch den Richter.⁵ Zum besseren Schutz geschädigter Kinder ist seit 1995 die Möglichkeit einer video-aufgezeichneten Aussage außerhalb der Hauptverhandlung möglich;⁶ dieses (grundsätzlich richtige) Anliegen hat sich der Bundesrat im letzten Jahr zueigen gemacht und auf der Grundlage eines gemeinsamen Gesetzesantrages aller Länder einen entsprechenden Gesetzentwurf beschlossen.⁷ Eine solche Zeugenaussage stellt ohne jeden Zweifel einen schweren Eingriff in die Verteidigerrechte dar und sollte deshalb nur in zwingenden Ausnahmefällen möglich sein. Gleichwohl muß man sich darüber im klaren sein, daß ein Opferschutz (auch im Sinne des Opferschutzgesetzes), wenn er tatsächlich wirksam sein soll, "ohne eine Verkürzung der Beschuldigtenposition ausgeschlossen (ist). Nur wer diese Verschiebung im Parallelogramm der Kräfte im Verfahren akzeptiert, wird die Diskussion über sogenannte Opferrechte vorurteilsfrei führen können."⁸ Der Zielkonflikt Opferschutz einerseits - fairer Strafprozeß andererseits darf bei der Diskussion nicht aus den Augen verloren werden.

Opferschutz und Opferhilfe können und sollten jedoch bereits im Vorfeld eines (evtl. unumgänglichen) Strafprozesses einsetzen. In diesem Bereich gälte es, neben den bestehenden Selbsthilfegruppen (z. B. für vergewaltigte Frauen) staatliche oder zumindest staatlich geförderte Beratungsstellen einzurichten: Solche Beratungsstellen müßten "in der Lage sein, ihre Unterstützung den Opfern so früh wie möglich anzubieten (...) müssen kurzfristig und möglichst durchgehend erreichbar sein, zum Beispiel durch Schaffung eines einheitlichen Opfernotrufs (...). Die Schwere der Tatfolgen für Opfer von Sexual- und Gewaltdelikten erfordert es, die Beratung durch professionelle Berufsgruppen (Psychologen, Ärzte, Sozialarbeiter) zu vermitteln und selbst anzubieten. Solche Opferberatungsstellen müssen auch (...) beraten können, bevor eine Anzeige bei der Polizei erstattet worden ist, und dabei gemeinsam mit dem Opfer nach sinnvollen Konfliktledigungen suchen. Die Polizei wiederum muß die Gelegenheit bekommen, sofort - wo notwendig - die Op-

5 Ausführlich siehe: Tampe, Evelyn, Verbrechensopfer. Schutz - Beratung - Unterstützung, Stuttgart 1992, insb. S. 112ff.

6 LG Mainz, Beschluß v. 15.5.95, Az.: 302 Js 21307/94jug 3A

7 BR-Drs. 13/4983

8 Schriftenreihe der Strafverteidiger-Vereinigungen, 11. Strafverteidigertag vom 8.-10. Mai 1987 Osnabrück, Landsberg 1988, S. 164f.

fer an die Beratungsstellen weiterzuleiten.“⁹

Täter-Opfer-Ausgleich (TOA)

Damit ist ein weiteres Stichwort gefallen: Sinnvolle Konflikterledigung zwischen den streitenden Parteien; wo immer möglich, außerhalb staatlicher Strafverfolgung. Als einzig positive Neuerung hat diese Möglichkeit mit dem 'Verbrechensbekämpfungsgesetz' vom Dezember 1994 als 'Täter-Opfer-Ausgleich' (TOA) Eingang in die Strafprozeßordnung (§ 46a) gefunden. Gänzlich neu ist der Gedanke nicht - letztlich handelt es sich um die Fortführung des preußischen 'Schiedsmannswesen', das in der Bundesrepublik 1953 wieder eingeführt wurde. Grundgedanke war und ist, Streitigkeiten unterhalb der prozessualen Ebene zu lösen. Das Berliner Schiedsamtsgesetz wurde im Frühjahr 1994 dahingehend geändert, daß auch strafrechtlich relevante Tatbestände wie Beleidigung, Hausfriedensbruch, leichte und gefährliche Körperverletzung, Bedrohung, Sachbeschädigung und Verletzung des Briefgeheimnisses und auch zivilrechtliche Ansprüche, z.B. auf Schadensersatz, Schmerzensgeld etc. (ausgenommen Diebstahl), geschlichtet werden können.¹⁰ Im Herbst 1994 erhielt auch Hessen ein neues Schiedsamtsgesetz.¹¹ Die Erfolgsquote der Schiedsleute liegt bundesweit bei rund 50 Prozent.¹² Da einmal geschlichtete Fälle nicht mehr verhandelt werden, sondern ein für allemal erledigt sind, trägt das Schiedsverfahren zudem zur Justizentlastung bei.

Auch innerhalb justizieller Verfahren ist der 'Täter-Opfer-Ausgleich' nicht neu. Bereits seit Mitte der 80er Jahre ist er im Jugendstrafrecht verankert. Anfang 1993 ging das Bonner 'TOA-Service-Büro' von bundesweit ca. 300 vergleichbaren Einrichtungen aus.¹³ Neu ist an der seit 1994 geltenden Regelung lediglich, daß der TOA seither grundsätzlich auch im Erwachsenenstrafrecht angewandt werden kann. Ausnahmen hatte es zwar schon vorher gegeben,¹⁴ allerdings eher als Modellversuche.¹⁵ Ein landesweites TOA-Programm haben neben Schleswig-Holstein bisher lediglich Brandenburg (1992)¹⁶, Sachsen (1994)¹⁷ und Sachsen-Anhalt (1995)¹⁸ eingeführt.

9 Ch. Hohmann-Dennhardt in: SPD-Bundestagsfraktion (Hg.), Tatort Deutschland, Bonn 1994, S. 59ff.

10 Vgl. Berliner Morgenpost v. 25.3.94

11 Frankfurter Rundschau v. 5.9.94

12 Frankfurter Rundschau v. 7.5.96

13 Süddeutsche Zeitung v. 22.3.94

14 Vgl. Strafverteidiger 1/92, S. 42/43

15 Siehe: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 17.9.92, Süddeutsche Zeitung v. 25.7.95 und 9.8.95

16 Berliner Zeitung v. 4.2.94

Delikte, die (neben Jugendstraftaten) vorrangig als TOA-geeignet gelten, sind Körperverletzungen, Sachbeschädigungen, Beleidigungen, Eigentumsdelikte und Hausfriedensbruch (Als ungeeignet hat er sich indes bei Fällen von häuslicher Gewalt gegen Frauen erwiesen). Das ist der gleiche Bereich, der auch von den Schiedsämtern abgedeckt werden soll. Beiden Institutionen gleich ist auch die freiwillige Bereitschaft zur Schlichtung/zum Ausgleich.

Der Einsatz von geschulten Kräften (z.B. SozialarbeiterInnen), wie beim TOA vorgesehen, scheint auf den ersten Blick gegenüber der ehrenamtlichen Tätigkeit von Schiedsleuten durchaus vernünftig. Während ein Schiedsspruch endgültig ist und die Fälle anschließend nicht mehr verhandelt werden dürfen, gilt dies für eine TOA-Maßnahme nicht unbedingt. Hier besteht durchaus noch die Möglichkeit, zusätzlich ein Verfahren anzustrengen. Vorherige erfolgreiche TOA-Maßnahmen haben dann lediglich strafmildernde Konsequenzen. Dem Täter-Opfer-Ausgleich als einer außergerichtlichen Form der Konfliktlösung ist, wo immer möglich, der Vorrang vor justizieller Abstrafung zu geben. Dennoch sind auch bei dieser Maßnahme weitere Elemente zur Stärkung des Verfahrens denkbar; in jedem Fall sollte die Schiedsamsregelung der endgültigen Erledigung in das TOA-Verfahren übernommen werden.

Opfer-Orientierung

Die Begründungen der strafenden Kriminalpolitik sind empirisch wenig überzeugend. Die generalpräventiven Wirkungen werden durch jede Normverletzung in Frage gestellt. Statt einzelne von weiteren Taten abzuhalten, stellt sie durch das Gefängnisssystem günstige Sozialisationsbedingungen für kriminelle Karrieren bereit. Statt die (vermeintlichen) Interessen von Kriminalitätsopfern zur Legitimierung von neuen Kriminalisierungen zu nutzen, entspricht es den Grundzügen einer demokratischen Kriminalpolitik, sowohl das Repertoire verfahrensmäßiger, institutioneller und materieller Hilfen für Kriminalitätsoffer auszubauen und den Anwendungsbereich nicht strafrechtlicher Sanktionen möglichst weit auszudehnen. Die Wiedergutmachung eines angerichteten Schadens und seiner Folgen dürfte für den Verursacher in der Regel genug Strafe sein. Ein über die Interessen der jeweiligen Opfer hinausgehender staatlicher Strafanspruch muß auf schwere Delikte beschränkt werden.

17 Süddeutsche Zeitung v. 13.8.94

18 Süddeutsche Zeitung v. 9.8.95

Europäische Innere Sicherheit

- Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle?

von Heiner Busch

Seit Mitte der 70er Jahre wurde die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa quantitativ und qualitativ erheblich ausgedehnt. Betrieben von den nationalen Sicherheitsexekutiven, zeichnete sich die Europäisierung der Inneren Sicherheit von Anfang an durch ihr demokratisches Defizit aus. Die Themen und Gegenstände der Kooperation waren die gleichen, die auch im Staatsinnern zentral waren. Vor allem durch die Terrorismusbekämpfung wurde die Kooperation maßgeblich ausgebaut. Dabei wurden neue Institutionen geschaffen und Verträge geschlossen, die nur zum Teil auf die 'Europäische Gemeinschaft' (EG) bezogen sind.

Bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union (EUV) gab es keine rechtliche Grundlage für eine Zusammenarbeit auf justiz- und innenpolitischem Gebiet im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Dennoch begannen die EG-Mitgliedstaaten ihre Kooperation auf diesem Sektor bereits in den 70er Jahren. 1976 trafen sich die für die Polizei zuständigen Innen- bzw. Justizminister der Mitgliedstaaten erstmals im Rahmen von TREVI (terrorism, radicalism, extremism, violence international). Obwohl das Gremium auf die EG-Staaten begrenzt war bzw. parallel zur Erweiterung der EG wuchs, blieb TREVI bis zu seinem formalen Ende im Jahre 1993 außerhalb der formellen Strukturen der Gemeinschaft. Weder die EG-Kommission noch das Europäische Parlament wurden beteiligt oder in zureichendem Maße informiert.

Unter Ausschluß der Öffentlichkeit

Aufgrund der Uneinigkeit zwischen den damals 12 EG-Mitgliedstaaten stammt der 'blueprint' für die polizeiliche Kooperation im Binnenmarkt-Europa nicht von TREVI oder einer der anderen Arbeitsgruppen, sondern aus dem Schengener Kerneuropa (Benelux-Staaten, Frankreich und Bundesrepublik Deutschland). Im ersten Schengener Abkommen von 1985 wurde

seinerzeit ein 'Kontrollverfahren ohne Wartezeit' eingeführt, das den Einstieg in einen generellen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen bilden sollte. Das neue Kontrollverfahren stellte allerdings nur die verbale Fassung eines bereits existierenden Zustandes dar. Längst wurde an den EG-Binnengrenzen nicht mehr scharf kontrolliert. Die durchgeführten Kontrollen richteten sich neben üblicherweise verdächtigten Personengruppen (z.B. Jugendliche) in erster Linie gegen AusländerInnen.

Das 'Schengener Durchführungsabkommen' (SchDÜK) wurde im Juni 1990 unterschrieben und enthält nur in Art. 2 der mehr als 140 Artikel eine Bestimmung über den Abbau der Binnengrenzen. Der gesamte 'Rest' beinhaltet:

- Verschärfungen und Vereinheitlichungen beim Asyl- und Ausländerrecht.
- Eine Verrechtlichung bestimmter Formen der polizeilichen Zusammenarbeit: Vertraglich geregelt wurden die grenzüberschreitende Observation und die Kontrollierte Lieferung illegaler Drogen. Generell wurde eine Verpflichtung zur Amtshilfe zwischen den Polizeibehörden verordnet.
- Die Einrichtung eines Datenverbundes, des 'Schengener Informationssystems' (SIS), das sowohl Zwecken der polizeilichen Fahndung im engeren Sinne, als auch der Ausschreibung zur Zurückweisung an den Grenzen oder zur Ausweisung dient.

Eine politische Diskussion über 'Schengen' fand in der Bundesrepublik nicht statt. Nach Abschluß des Vertrages wurden die Verhandlungsgruppen schleichend in den im Abkommen vorgesehenen Exekutivausschuß verwandelt, der diverse Handbücher und Ausführungsbestimmungen festlegte, die lange vor dem Inkrafttreten fertig vorlagen. Der eigentliche Prozeß der Ratifizierung spielte nur noch eine untergeordnete Rolle.¹

Dritte Säule

Trotz aller Uneinigkeiten waren die wesentlichen Elemente der gemeinsamen europäischen Innen- und Rechtspolitik ab 1990 weitgehend vorhanden.²

Die Verhandlungen der einzelnen Gruppen wurden nicht unterbrochen, sondern liefen unter dem neuen Dach des durch den Maastrichter Vertrag geschaffenen 'Rates für Inneres und Justiz' einfach weiter. Betrachtet man die bisherigen Ergebnisse, so fällt auf, daß die Verhandlungen dort am erfolgreichsten waren, wo sie wie vorher im TREVI-Kontext nicht auf verbindliche Verträge hinausgelaufen waren.

1 Ausführlich: Busch, Heiner, Grenzenlose Polizei. Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster 1995

2 Siehe: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 53 (1/96)

Auch die parlamentarische Kontrolle hat bisher kaum Schwierigkeiten bereitet. Das Europaparlament erhält zwar mehr Papier aus den Arbeitsgruppen als dies vor dem Vertrag der Fall war, mitbestimmen kann es aber nach wie vor nicht. Seine Äußerungen haben lediglich empfehlenden Charakter. Es entscheiden die nationalen Regierungen und ihre Exekutiven. Die Einbeziehung der nationalen Parlamente - wo sie stattfand - hat vielfach nicht einmal dazu beigetragen, die Verhandlungen über Verträge zu verzögern.

Auch in bezug auf den 'Europäischen Gerichtshof' (EuGH) ging es bei den bisherigen Vertragsprojekten nicht um eine Kontrolle im Sinne der Betroffenenrechte, sondern eher um eine 'Schiedsrichterfunktion' bei Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Auslegung des Vertrages. Bürgerrechtliche Kriterien spielen kaum eine Rolle.

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat sich diese Situation nicht wesentlich geändert. Die neuen Bestimmungen führen vor allem zu einer kaum zu überbietenden Unübersichtlichkeit. Viele der neuen Artikel werden durch zusätzliche Protokolle ergänzt. Der gesamte "Schengen-Besitzstand", also sowohl die Verträge selbst, als auch sämtliche bisherigen Beschlüsse des Exekutivausschusses, werden damit EU-Recht, das allerdings für Großbritannien und Irland nicht verbindlich ist. Von den bisherigen Angelegenheiten der 'Dritten Säule' wird die Visa- und Einwanderungspolitik sofort nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages, die Asylpolitik fünf Jahre danach an das gemeinschaftsrechtliche Verfahren angeglichen. Die Zusammenarbeit in Sachen Zoll, Polizei und Strafrecht bleibt in der 'Dritten Säule'. Allerdings erhält hier der Rat die Möglichkeit, aufgrund von bloßen 'Maßnahmen', d.h. außerhalb von Verträgen, Beschlüsse über eine verstärkte Zusammenarbeit zu treffen. Während die Position des Europaparlaments nach wie vor darauf beschränkt ist, angehört zu werden, werden die Einflußmöglichkeiten der nationalen Parlamente noch stärker reduziert.

Europol

Forderungen nach einer EG-Polizeizentrale gab es bereits in den 70er Jahren. Für die praktische Ausgestaltung von Europol wurden dann die gemeinsamen Intelligence-Projekte ausschlaggebend, die seit Ende der 80er Jahre im Rahmen von TREVI III (Internationale OK) betrieben wurden. Der Begriff Intelligence stammt aus der Welt der Geheimdienste. Im Polizeibereich - und hier vor allem in der Drogenbekämpfung - spielt der Begriff seit den 70er Jahren eine Rolle. Dahinter steht die Vorstellung, die Polizei solle nicht nur auf einzelne Fälle und Anzeigen aus der Bevölkerung reagieren, sondern durch eine gezielte Informationsbeschaffung und -auswertung selbst die

Initiative ergreifen. Führende Polizeivertreter aus den Polizeien der Mitgliedstaaten, insbesondere der heutige, vom Bundeskriminalamt abgestellte Leiter von Europol Jürgen Storbeck, haben von Anfang an deutlich gemacht, daß Europol eine Datenzentrale werden solle und es ihnen dabei besonders um die sog. weichen Daten gehe, d.h. Daten ohne unmittelbaren Bezug zu einer Straftat, die jedoch geeignet sein können, Persönlichkeitsprofile, Verbindungen u.ä. zu erstellen.

Die EU-Innen- und -Justizminister vereinbarten im Juli 1993 im Vorgriff auf eine Konvention als erste Stufe von Europol die Errichtung einer 'Europol-Drogen-Einheit' (EDU). Ihre Zuständigkeit beschränkte sich zunächst nur auf den internationalen Drogenhandel und auf Geldwäscheermittlungen. Gemeinsame Maßnahmen in den Jahren 1995 und 1996 erweiterten die Zuständigkeiten dann um die Bekämpfung der Verschiebung von Kraftfahrzeugen und LKW-Ladungen, des Schmuggels von radioaktiven Substanzen, der 'Schleuserkriminalität' und des Menschenhandels. Die Einheit trägt zwar immer noch den Namen 'Drogen-Einheit', befaßt sich aber jetzt mit einer weit größeren Palette von Aufgaben.

1994 hatte die EDU über die in Den Haag stationierten Verbindungsbeamten insgesamt 595 Anfragen bearbeitet. 1995 erhöhte sich diese Zahl auf 1.476. Alleine im ersten Halbjahr 1996 wurden bereits 1.054 Anfragen verzeichnet. Die Zahl der Antworten liegt erheblich höher. Europol schafft also bereits ohne eigene Datensysteme einen Datenmehrwert. Die 1995 unterzeichnete Konvention bildet die Voraussetzung für den Aufbau dieser Systeme. Die Regelungen für das Europol-Informationssystem, eine Hinweisdatei, und um so mehr für die Arbeitsdateien zu Analysezwecken enthalten dabei kaum Einschränkungen. Die Ausführungsbestimmungen lassen auch hochsensible Daten über Gesundheit, rassische Herkunft und Sexualität zur Verarbeitung zu. Europol-Mitarbeiter erhalten ferner einen eigenen Status der 'Immunität'. (siehe S. 68ff.)

Verdeckte Ermittlungsmethoden

Internationale Zusammenarbeit stand in den meisten westeuropäischen Ländern auch am Anfang der nationalen Praxis der verdeckten Ermittlungen. In der Bundesrepublik war das polizeiliche Interesse am grenzüberschreitenden Einsatz von V-Personen und Verdeckten Ermittlern anfangs vor allem auf Situationen bezogen, bei denen Drogenhändler (Schein-)Kaufverhandlungen ins Ausland verlegten, um den Scheinaufkäufer einer sog. 'Keuschheitsprobe' zu unterziehen.

Zwar gibt es auch nicht ansatzweise Schätzungen, wie oft grenzüber-

schreitend observiert, wie häufig Verdeckte Ermittler eines Landes auf der anderen Seite der Grenze ihre Infiltration fortsetzen etc., dennoch kann es als gesichert gelten, daß diese Formen des grenzüberschreitenden polizeilichen Agierens den Kinderschuhen längst entwachsen sind. Doch die rechtliche Decke für grenzüberschreitende oder gar internationale verdeckte Einsätze ist sehr dünn. Internationale Verträge geben dazu kaum etwas her. Gerade verdeckte Methoden beziehen sich häufig auf das Vorfeld von Straftaten. Eine allgemeine Verpflichtung zur Zusammenarbeit im präventiven Bereich allerdings gibt es bisher nur in Art. 39 des Schengener Übereinkommens. Die beiden einzeln erwähnten Methoden, Observation (Art. 40) und 'Kontrollierte Lieferung' (Art. 74), sind nicht für das Vorfeld von Straftaten vorgesehen.

Die 'Kontrollierte Lieferung' benötigt in jedem Einzelfall eine Vorabbe- willigung durch die Behörden der Staaten, durch deren Territorium eine solche Lieferung geschleust werden soll. Zwar ist bei einem großen Teil von kontrollierten Lieferungen der Einsatz von V-Leuten und/oder Verdeckten Ermittlern notwendig, um die 'Ware' nicht aus den Augen zu verlieren,³ eine weitere Verrechtlichung auf diesem Gebiet gibt es bisher jedoch nicht.

Vor dem Hintergrund der rechtlichen und konzeptionellen Unterschiede hinsichtlich der verschiedensten verdeckten Methoden in den einzelnen Ländern bleibt als Grundregel der Zusammenarbeit in erster Linie, daß solche Einsätze jenseits der Grenze nur mit Zustimmung der Behörden des jeweiligen Einsatzlandes möglich sind. Die Bereitschaft zur Kooperation hängt dabei zum großen Teil von der Gegenseitigkeit von Genehmigungen ab. Neben informellen Netzwerken sind in den vergangenen Jahren Verbindungsbeamte für die Vermittlung von Ersuchen immer wichtiger geworden. Dies gilt nicht nur für die Beamtenpools bei Interpol oder Europol. Hinzu kommen Verbindungsbeamte der nationalen Polizeizentralen. Das Bundes- kriminalamt führt solche Beamte derzeit in insgesamt 40 Staaten. Das geringe Gewicht rechtlicher Regeln und die große Bedeutung des 'networking', der direkten Kontakte und Regelungen auf Polizeiebene, zeigen sich um so mehr, wo man einzelne Maßnahmen einmal etwas genauer betrachtet: Bei grenzüberschreitenden Observationen etwa ist längst nicht mehr der Schen- gener Normalfall, also das vorherige Rechtshilfeersuchen, sondern der Eilfall die Regel geworden.

Die klassische Trennung von Innenpolitik, die sich um das Staatsinnere kümmert, und Außenpolitik, welche die internationalen Beziehungen eines Staates zum Gegenstand hat, existiert innerhalb der Europäischen Union

3 Vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 39 (2/91), S. 25ff. u. 49 (3/94), S. 55ff.

nicht mehr. Auch im Bereich der öffentlichen Sicherheit hat seit längerem eine Globalisierung eingesetzt. Insbesondere hier geht es längst nicht mehr nur um eine punktuelle Zusammenarbeit der nationalen Polizeien, die ansonsten die Grenzen unangetastet ließe.

Das Europaparlament

Sowohl die EU-Kommission als auch das Europaparlament (EP) haben sich in den vergangenen Jahren für eine weitere Vergemeinschaftung der 'Dritten Säule' eingesetzt. Ging es der Kommission vor allem darum, Punktgewinne im Kompetenzstreit mit den Mitgliedstaaten zu erzielen, so darf zumindest bei einem Teil des Parlaments unterstellt werden, daß es ihm um mehr parlamentarische Kontrolle in sensiblen Bereichen geht. Allerdings ist eine solche Vergemeinschaftung nicht unproblematisch. Bereits in Visa-Angelegenheiten ist erkennbar, daß die EU-Kommission ihr Initiativrecht keineswegs für eine menschenrechtsorientierte offene Politik nutzt, sondern - im Gegenteil - die gleichen Ergebnisse wie die Mitgliedstaaten im Rat - nur unter anderer Kompetenz - anstrebt. Indem dem EP das Mitentscheidungsrecht in Asylfragen vorenthalten wird, gleichzeitig die nationalen Parlamente aber wegen der Vergemeinschaftung ausgeschlossen werden, wird die europäische Asylpolitik mehr denn je von den Exekutiven formuliert werden.

Generell bot das bisherige Verfahren zwar wenig Kontrollrechte für das EP, bremste andererseits aber die Geschwindigkeit der Umsetzung zumindest im vertraglichen Bereich. Die Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen im Rat anstelle der bisher in der 'Dritten Säule' vorgeschriebenen Einstimmigkeit hätte z.B. mit Sicherheit dazu geführt, daß alle bisherigen Vertragsprojekte längst verwirklicht worden wären. Darüber hinaus ist Brüssel weit entfernt und wird auch von der Öffentlichkeit nur in geringem Maße wahrgenommen. So paradox es klingen mag: Das bisherige demokratiefeindliche Verfahren bewirkte eine größere Politisierungschance. Die fehlenden Kompetenzen des EP gaben ihm zudem Anlaß, das Fehlen von Kontrollen im polizeilichen Bereich zu kritisieren - so geschehen in Sachen Europol.⁴ Allerdings kann nicht darauf vertraut werden, daß dies immer so bleiben wird. Je mehr Kompetenzen das EP erhält, umso wahrscheinlicher wird es, daß die etablierten nationalen Mutterparteien ihre Europa-Abgeordneten an die 'kurze Leine' nehmen werden. Weiterhin muß man sich darüber im klaren sein, daß auch eine Vergemeinschaftung nicht automatisch mehr Kontrolle über die bereits existierenden oder im Aufbau befindlichen eigenständigen

4 Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 13.3.96

Institutionen wie Europol bringt.

Hingegen kann (und sollte) das Europaparlament bereits jetzt Initiativen für eine unabhängige Kontrolle von außen ergreifen. Zu denken wäre z.B. an einen Polizeiausschuß, der (gemeinsam mit unabhängigen ForscherInnen und JournalistInnen) eine regelmäßige Beobachtung europäischer Polizeipolitik gewährleistet. Daß eine solche Kontrolle auch ohne die entsprechenden Kompetenzen möglich ist, hat in den 80er Jahren das britische 'Greater London Council' auf lokaler Ebene demonstriert. Obwohl der Londoner Gemeinderat keine Befugnisse einer 'Police Authority' hatte, wurden entsprechende Ausschüsse eingesetzt, die regelmäßig Informationen über die Metropolitan Police vermittelten und lokalen Gruppen Hilfestellung bei Anliegen gegenüber oder Konflikten mit der Polizei leisteten.

Da der 'Ausschuß für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten' des EP nur in begrenztem Maße eigene Kapazitäten hat, könnte eine unabhängige Kommission die Kontrolle erheblich erleichtern.

Eines der Ziele parlamentarischer Arbeit muß daher darin bestehen, mehr Informationen für die öffentliche Diskussion zu liefern. Eine grundsätzliche Kritik schließt dabei keineswegs aus, daß man auch im Detail kritisiert oder sich positiv auf Detailkritik von anderer Seite - etwa der Datenschutzbeauftragten - beruft und diese unterstützt.

Nationale Parlamente

Nur ein begrenzter Teil der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit und der EU-Innen- und Justizpolitik findet tatsächlich seinen Niederschlag in völkerrechtlichen Verträgen, die durch die nationalen Parlamente zu ratifizieren wären. Ein großer Teil besteht aus reinen Verwaltungsabkommen, aus Durchführungsbestimmungen bereits geschlossener Verträge, aus allgemeinen Absprachen oder aus schlichtem Verwaltungshandeln. Vor allem im letzten Bereich fehlt oft eine eigenständige rechtliche Grundlage. Internationale polizeiliche Kooperation findet zum großen Teil auf der Basis nationalen Rechts oder schlichten Gewohnheitsprinzipien (Gegenseitigkeit) statt. Einer parlamentarischen Kontrolle sind am ehesten die Bereiche internationaler oder europäischer Politik Innerer Sicherheit zugänglich, die sich in Verträgen niederschlagen.

Wie im Inland, wo neue Gesetzesvorlagen die Veränderungen im polizeilichen Bereich offensichtlich werden lassen, ist auch im internationalen Bereich die Chance der politischen Auseinandersetzung da am größten, wo diese vor das Parlament müssen, d.h. in der Regel dort, wo Verträge zur Beurteilung anstehen. Das Europaparlament hat an dieser Stelle zwar nicht

die Chance, einen Vertrag bei der Ratifizierung durchfallen zu lassen. Seine Stellungnahmen gegen das Schengener Abkommen und der ablehnende Beschluß zur Europol-Konvention durchbrachen jedoch die Lobbudelei aus den nationalen Parlamenten und der etablierten Parteien und konnten schon (oder nur?) deshalb eine gewisse öffentliche Aufmerksamkeit erreichen.

Die nationalen Parlamente hingegen haben Ratifizierungskompetenzen. Allerdings sind die Einflußmöglichkeiten auf Verträge, die als fertige Entwürfe vorliegen, meist nur noch gering. Während bei Gesetzen im nationalen Rahmen im Laufe der parlamentarischen Debatten noch gewisse (Detail-) Veränderungen stattfinden können, ist ein Nachverhandeln bei Verträgen unüblich und so gut wie ausgeschlossen. Die Übereinstimmung von Parlamentsmehrheit und Regierung, das bis vor kurzem bestehende Gleichgewicht zwischen konservativen und sozialdemokratischen Regierungen in der EU und das grundsätzliche Einverständnis auch der in der Opposition stehenden Sozialdemokraten verhindern, daß Verträge von den nationalen Parlamenten abgelehnt werden. Die Parlamentsdebatten bieten den kleineren Oppositionsparteien allenfalls eine Chance, in größerem Maße die Öffentlichkeit zu mobilisieren. Reale Einflußmöglichkeiten werden um so geringer, wenn zum Zeitpunkt der Ratifizierungsdebatten bereits die wesentlichen technischen und institutionellen Voraussetzungen geschaffen worden sind: Als das Schengener Übereinkommen ratifiziert wurde, fehlte zum Funktionieren des 'Schengener Informationssystem' (SIS) nur noch wenig und bei Unterzeichnung der Europol-Konvention arbeitete die EDU bereits seit eineinhalb Jahren.

Die parlamentarische Befassung mit Verträgen muß daher erheblich früher beginnen. Dies beinhaltet nicht nur eine frühe Information in den Ausschüssen; Ausschußberatungen finden, selbst wenn es gelingt, die Öffentlichkeit zu informieren, nur einen geringen öffentlichen Nachhall. Ziel muß sein, das Plenum des Bundestages möglichst schon vor der Unterzeichnung eines Vertrages in die Diskussion einzuschalten. Dies kann (neben Anfragen) durch Anträge geschehen, die der Exekutive Verhandlungspositionen vorgeben. Ein wesentliches Mittel kann auch die Haushaltskontrolle sein, bei der vorfristige Investitionen wenn schon nicht verhindert, so doch öffentlich an den Pranger gestellt werden können.

Im Bundestag sollten die Oppositionsparteien auf einen offenen Umgang mit Informationen hinarbeiten. Während in der Bundesrepublik nach wie vor der Verschlusssachenstempel verhindert, daß Entwürfe und Dokumente über die Ausschüsse hinaus bekannt werden, hat die interessierte Öffentlichkeit etwa in den Niederlanden eine weit größere Chance der Teilhabe.

Landtage

In gewisser Weise kann auch auf Länderebene Einfluß auf die Beratungen genommen werden. Wie das Schengener Abkommen greift auch die Europol-Konvention an bestimmten Punkten in die Polizeihochheit der Länder ein. Dies betrifft u.a. die Zuständigkeit des Bundeskriminalamtes als nationale Zentrale zur Datenweitergabe an Europol. Hierbei werden auch Daten übermittelt, deren formeller 'Besitzer' die Länderpolizeien sind. Die Innenministerien der Länder sind laut dem neuen Art. 23 GG an den Beratungen über EU-Konventionen beteiligt. Es muß daher darum gehen, auch auf der Länderebene möglichst frühzeitig Informationen abzufragen und diese öffentlich zugänglich zu machen. Anfragen und Anträge können also auch hier gestellt werden.

Auch jenseits des EU- und Schengen-Kontexts sollte versucht werden, die in bezug auf die EU- und Schengen-Gremien praktizierte regelmäßige Berichtspflicht der Bundesregierung zu verankern. Dies betrifft u.a. folgende Gremien bzw. Institutionen:

- Interpol
- Berner und Wiener Club
- UN Drogenkontrollprogramm
- Dublin-Gruppe
- Pompidou-Gruppe
- Financial Action Task Force (FATF)
- Internationale Zollgremien
- Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift (StAR)
- bilaterale Kontakte aufgrund der Verträge, die in den vergangenen Jahren mit den osteuropäischen Ländern geschlossen wurden etc.

Sowohl wenn es um den Inhalt von Datenverarbeitungssystemen wie auch wenn es um grenzüberschreitende operative Methoden geht, stoßen Kontrollversuche auf das absurde Argument, eine Bekanntgabe auch nur statistischer Daten gefährde die Tätigkeit der Polizei. Entsprechende Daten fehlen vielfach auch für die Polizeitätigkeit im Landesinnern, dennoch muß eine parlamentarische Kontrolle zumindest einen Überblick über die quantitative Dimension der polizeilichen Kooperation anstreben.

Dazu gehören u.a. folgende Aspekte:

- Die Zahl der beim Interpol-Generalsekretariat gespeicherten Daten aus deutschem Datenbesitz und der Anteil, den diese Datensätze am gesamten Datenbestand dieser Systeme haben.
- Die Zahl der in den PIOS-Dateien beim Bundeskriminalamt (BKA)

aufgrund von ausländischen Informationen gespeicherten Daten.

- Eine SIS-Statistik.

- Eine Statistik der Anfragen und Antworten, die über die EDU an deutsche Polizei- und Zollstellen versandt wurden.

- Sowie für die Zukunft: Informationen über Art und Charakter der in neuen Datensystemen gespeicherten Informationen aus deutschem Datenbesitz.

Ebenfalls statistisch zu erfassen wären die diversen operativen Methoden im grenzüberschreitenden Verkehr: Grenzüberschreitende Observationen, kontrollierte Lieferungen, Austausch von V-Personen und Verdeckten Ermittlern, Telefonüberwachungen aufgrund ausländischer Ersuchen etc. (Dazu gehören auch die entstandenen Kosten und die erzielten Ergebnisse.)

Auch auf Länderebene ergeben sich hinsichtlich der Berichtspflichten Aufgaben: Hier sollten z.B. die Ergebnisse von Tagungen, der in Länderzuständigkeit betriebenen regionalen Arbeitsgruppen der StAR sowie ähnlicher Gremien, die aufgrund von bilateralen Abkommen institutionalisiert wurden, ermittelt und in politische Initiativen umgesetzt werden.

Heiner Busch ist Mitherausgeber von
Bürgerrechte & Polizei/CILIP

NEUE KRIMINOLOGISCHE GESELLSCHAFT e.V. (NKG)

öffentliche Fachtagung Kriminalität, Prävention und Kontrolle - Entwicklungen und Prognosen

9. - 11.10.97 in Halle/Saale

**nähere Informationen: Prof. Dr. Dieter Rössner, Juristische Fakultät der
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Universitätsplatz 6, 06099
Halle/Saale, Tel.: 0345-5523115, Fax: 0345-5520070**

Vorrechte und Immunitäten für Europol

- Dokumentation des Zusatzprotokolls zur Europol-Konvention

Im Juni diesen Jahres sorgte Europol in Bonn kurzfristig für ungewohnte Schlagzeilen: Weil den Abgeordneten des Europa-Ausschusses die Zusatzprotokolle zur Europol-Konvention, über die sie eigentlich abstimmen sollten, gar nicht vorlagen, war der Tagesordnungspunkt abgesetzt worden. Als sie schließlich zwei Wochen später verteilt waren, wurde schnell klar, warum die Bundesregierung die Beratung lieber geräuschlos erledigt hätte: Im Protokoll über die 'Vorrechte und Immunitäten für Europol' war vereinbart worden, daß die Europol-Beamten "von jeglicher Gerichtsbarkeit" befreit werden, ihre amtlichen Schriftstücke und Materialien "unverletzlich" sind und das Amt "keinen finanziellen Kontrollen (...) hinsichtlich seiner finanziellen Transaktionen" unterliegt.

Lediglich die Immunitätsklausel stieß auf die Bedenken der Bonner Oppositionsparteien und einiger Abgeordneter der FDP. Der 'Sturm im Wasserglas' legte sich jedoch rasch wieder. Durch einen Zusatz im Begleitprotokoll zur Europol-Konvention wurden die Vorbehalte von SPD und FDP ausgeräumt. Danach soll der Immunitätsschutz der Europol-BeamtInnen "überprüft" werden, wenn Europol neue Aufgaben zuerkannt bekommt.¹

Nachfolgend wird das Zusatzprotokoll in seinen entscheidenden Artikeln dokumentiert.

1 Frankfurter Rundschau v. 25.6.97

PROTOKOLL

AUFGRUND VON ARTIKEL K.3 DES VERTRAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION UND VON ARTIKEL 41 ABSATZ 3 DES EUROPOL-ÜBEREINKOMMENS ÜBER DIE VORRECHTE UND IMMUNITÄTEN FÜR EUROPOL, DIE MITGLIEDER DER ORGANE, DIE STELLVERTRETENDEN DIREKTOREN UND DIE BEDIENSTETEN VON EUROPOL²

DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN dieses Protokolls, die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (...)

sind wie folgt übereingekommen:

ARTIKEL 1

Begriffsbestimmungen

(...)

ARTIKEL 2

Immunität von der Gerichtsbarkeit und Immunität von Durchsuchung, Beschlagnahme, Einziehung und jeder sonstigen Form des Zugriffs

(1) Europol genießt Immunität von der Gerichtsbarkeit in Bezug auf die Haftung nach Artikel 38 Absatz 1 des Übereinkommens hinsichtlich unzulässiger oder unrichtiger Datenverarbeitung.

(2) Die Vermögensgegenstände, Liegenschaften und Guthaben von Europol genießen Immunität von jeder Durchsuchung, Beschlagnahme, Einziehung und jeder sonstigen Form des Zugriffs, gleichviel in wessen Besitz und wo sie sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befinden.

ARTIKEL 3

Unverletzlichkeit der Archive

Die Archive von Europol sind unverletzlich, gleichviel wo sie sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befinden und von wem sie geführt werden.

ARTIKEL 4

Befreiung von Steuern und Abgaben

(1) Europol, seine Guthaben, Einkünfte und sonstigen Vermögenswerte sind im Rahmen der amtlichen Tätigkeit von Europol von jeder direkten Steuer befreit.

² In: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Verhandlungen zu den ergänzenden Europol-Rechtsakten, Stand 12.6.97

(2) Europol ist bei größeren Käufen für den amtlichen Gebrauch von den indirekten Steuern und Abgaben befreit, die in den Preisen für bewegliche und unbewegliche Güter und Dienstleistungen inbegriffen sind. Die Befreiung kann im Wege einer Rückerstattung gewährt werden.

(3) Die gemäß diesem Artikel mehrwert- oder verbrauchsteuerfrei erworbenen Gegenstände dürfen nicht verkauft oder auf andere Weise veräußert werden, es sei denn, dies geschieht unter Bedingungen, die mit dem Mitgliedstaat vereinbart worden sind, der die Befreiung gewährt hat.

(4) Für Steuern und Abgaben, die als Vergütung für besondere Dienstleistungen erhoben werden, wird keine Befreiung gewährt.

ARTIKEL 5

Befreiung der Vermögenswerte von Beschränkungen

Europol unterliegt keinen finanziellen Kontrollen, Regelungen und Notifizierungspflichten hinsichtlich seiner finanziellen Transaktionen oder Stillhaltevereinbarungen und kann frei

- a) Devisen über amtlich anerkannte Stellen kaufen, besitzen und über diese verfügen;
- b) Konten in jeder Währung unterhalten.

ARTIKEL 6

Erleichterungen und Immunitäten in bezug auf den Nachrichtenverkehr

(1) Die Mitgliedstaaten gestatten Europol, für alle amtlichen Zwecke Nachrichten frei und ohne vorherige Sondergenehmigung zu übermitteln, und schützen das Recht von Europol auf freien Nachrichtenverkehr. Europol ist berechtigt, Verschlüsselungen zu verwenden und amtliche Korrespondenz und sonstige amtliche Nachrichten durch Kurier oder in versiegelten Behältern zu versenden und zu empfangen; hierfür gelten dieselben Vorrechte und Immunitäten wie für diplomatische Kuriere und diplomatisches Kuriergepäck.

(2) Europol hat bei seinem amtlichen Nachrichtenverkehr, soweit dies mit dem Internationalen Fernmeldevertrag vom 6. November 1982 vereinbar ist, Anspruch auf eine nicht weniger günstige Behandlung, als die Mitgliedstaaten jeder internationalen Organisation oder Regierung, einschließlich deren diplomatischen Vertretungen, in bezug auf Prioritäten für die Übermittlung im Postwege, durch Kabeltelegramme, Telegramme, Fernschreiben, über Funk, Fernseh- und Fernsprechverbindungen, Verbindungen über Fernkopierer und Satellit oder sonstige Verbindungen.

ARTIKEL 7

Einreise, Aufenthalt und Ausreise

Die Mitgliedstaaten erleichtern den in Artikel 8 aufgeführten Personen im Bedarfsfall die Einreise, den Aufenthalt und die Ausreise für die Zwecke der Ausübung der Dienstgeschäfte. Unbeschadet dessen kann ein angemessener Nachweis dafür verlangt werden, daß Personen, die Anspruch auf eine Behandlung im Sinne dieses Artikels erheben, unter die in Artikel 8 aufgeführten Kategorien fallen.

ARTIKEL 8

Vorrechte und Immunitäten der Mitglieder der Organe und des Personals von Europol

(1) Die Mitglieder der Organe und des Personals von Europol genießen folgende Vorrechte und Immunitäten:

a) unbeschadet des Artikels 32 und, soweit anwendbar, des Artikels 40 Absatz 3 des Übereinkommens Immunität von jeglicher Gerichtsbarkeit hinsichtlich der von ihnen in Ausübung ihres Amtes vorgenommenen mündlichen und schriftlichen Äußerungen sowie Handlungen; diese Immunität gilt auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit als Mitglied eines Organs oder des Personals von Europol;

b) Unverletzlichkeit all ihrer amtlichen Papiere, Schriftstücke und anderen amtlichen Materials.

(2) Die Mitglieder des Personals von Europol, auf deren Gehälter und Bezüge eine Steuer zugunsten von Europol gemäß Artikel 10 erhoben wird, genießen Befreiung von der Einkommensteuer auf die von Europol gezahlten Gehälter und Bezüge. Diese Gehälter und Bezüge können jedoch bei der Festsetzung des auf Einkommen aus anderen Quellen zu erhebenden Steuerbetrags berücksichtigt werden. Dieser Absatz findet keine Anwendung auf Renten und Ruhegehälter, die an ehemalige Bedienstete von Europol und deren Familienangehörige gezahlt werden.

(3) Auf die Mitglieder des Personals von Europol finden die Bestimmungen des Artikels 14 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften Anwendung.

ARTIKEL 9

Ausnahmen von den Immunitäten

Die Immunität, die den in Artikel 8 genannten Personen gewährt wird, gilt nicht im Falle eines von einem Dritten angestregten Zivilverfahrens wegen erlittener Schäden, einschließlich Körperverletzung oder Tod infolge eines Verkehrsunfalls, der durch eine solche Person verursacht wurde.

ARTIKEL 10

Steuern

(1) Die Mitglieder des Personals von Europol, die mindestens für ein Jahr angestellt sind, unterliegen einer Steuer zugunsten von Europol, die gemäß den von Europol festgelegten und vom Verwaltungsrat gebilligten Bestimmungen und Verfahren auf die von Europol gezahlten Gehälter und Bezüge erhoben wird.

(2) Die Namen und Anschriften der in diesem Artikel genannten Mitglieder des Personals von Europol sowie aller anderen auf Vertragsbasis bei Europol beschäftigten Personen werden von den Mitgliedstaaten jedes Jahr mitgeteilt. Allen diesen Personen stellt Europol jährlich eine Bescheinigung aus, in der der gesamte Brutto- und Nettobetrag der von Europol für das betreffende Jahr gezahlten Vergütungen jeglicher Art und auch die Einzelheiten und auch die Art der Zahlungen sowie die an der Quelle einbehaltenen Beträge angegeben sind.

(3) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf Renten und Ruhegehälter, die an ehemalige Bedienstete von Europol und deren Familienangehörige gezahlt werden.

ARTIKEL 11

Schutz des Personals

Die Mitgliedstaaten unternehmen auf Antrag des Direktors und im Einklang mit ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften alle zweckdienlichen Schritte, um die nötige Sicherheit und den Schutz der in diesem Protokoll genannten Personen, deren Sicherheit aufgrund ihrer amtlichen Tätigkeit für Europol gefährdet ist, zu gewährleisten.

ARTIKEL 12

Aufhebung der Immunitäten

(1) Die nach diesem Protokoll gewährten Vorrechte und Immunitäten werden im Interesse von Europol und nicht zum persönlichen Vorteil der Betroffenen gewährt. Europol und alle Personen, die diese Vorrechte und Immunitäten genießen, sind verpflichtet, in jeder sonstigen Hinsicht die Gesetze und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten einzuhalten.

(2) Der Direktor hat die Immunität von Europol oder eines Mitglieds seines Personals in allen Fällen aufzuheben, in denen die Immunität verhindern würde, daß der Gerechtigkeit Genüge geschieht, und in denen sie ohne Schädigung der Interessen von Europol aufgehoben werden kann. Hinsichtlich des Direktors, des Finanzkontrolleurs und der Mitglieder des Haushaltsausschusses hat der Verwaltungsrat die gleiche Verpflichtung. Im Falle von Mitgliedern des Verwaltungsrates ist der jeweilige Mitgliedstaat für die Aufhebung der Immunität zuständig.

(3) Ist die Immunität von Europol im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 aufgehoben wor-

den, so werden die von den Gerichten der Mitgliedstaaten angeordneten Durchsuchungen und Beschlagnahmen in Anwesenheit des Direktors oder seines Beauftragten unter Beachtung der im Übereinkommen oder aufgrund des Übereinkommens festgelegten Regeln der Vertraulichkeit durchgeführt.

(4) Europol arbeitet jederzeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammen, um eine geordnete Rechtspflege zu erleichtern, und verhindert jeden Mißbrauch der nach diesem Protokoll gewährten Vorrechte und Immunitäten.

(5) Liegt nach Ansicht einer zuständigen Behörde oder gerichtlichen Stelle eines Mitgliedstaates ein Mißbrauch der nach diesem Protokoll gewährten Vorrechte und Immunitäten vor, so nimmt die nach Absatz 2 für die Immunitätsaufhebung zuständige Stelle auf Antrag mit den zuständigen Behörden Rücksprache, um festzustellen, ob tatsächlich ein Mißbrauch gegeben ist. Führen die entsprechenden Konsultationen nicht zu einem für beide Seiten befriedigenden Ergebnis, so wird die Angelegenheit nach dem Verfahren des Artikels 13 geregelt.

ARTIKEL 13

Beilegung von Streitigkeiten

(1) Streitigkeiten wegen einer Weigerung, die Immunität von Europol oder die einer Person aufzuheben, die aufgrund ihrer amtlichen Stellung Immunität nach Maßgabe des Artikels 8 Absatz 1 genießt, werden vom Rat gemäß dem Verfahren nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union mit dem Ziel der Beilegung erörtert.

(2) Werden solche Streitigkeiten nicht beigelegt, so legt der Rat einstimmig die Modalitäten fest, nach denen sie beizulegen sind.

ARTIKEL 14

Vorbehalte

Vorbehalte zu diesem Protokoll sind nicht zulässig.

ARTIKEL 15

Inkrafttreten

(1) Dieses Protokoll bedarf der Annahme durch die Mitgliedstaaten nach deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen.

(2) Die Mitgliedstaaten notifizieren dem Verwahrer den Abschluß der Verfahren, die nach ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Annahme dieses Protokolls erforderlich sind.

(3) Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach der Notifizierung gemäß Absatz 2 durch den Staat in Kraft, der zum Zeitpunkt der Annahme des Rechtsakts über die Fertigstellung dieses Protokolls durch den Rat Mitglied der Eu-

ropäischen Union ist und diese Förmlichkeit als letzter vornimmt.

ARTIKEL 16

Beitritt

(...)

ARTIKEL 17

Evaluierung

(1) Dieses Protokoll wird innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten unter der Aufsicht des Verwaltungsrates evaluiert.

(2) Die Immunität gemäß Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a wird nur für Amtshandlungen gewährt, die in Erfüllung der Aufgaben nach Artikel 3 des Übereinkommens in der am 26. Juli 1995 unterzeichneten Fassung erfolgen. Vor jeder Änderung oder Ergänzung der Aufgaben nach Artikel 3 des Übereinkommens findet eine Überprüfung nach Absatz 1 statt, insbesondere im Hinblick auf Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 13.

ARTIKEL 18

Änderungen

(...)

ARTIKEL 19

Verwahrer

(...)

Polizeiliche Todesschüsse 1996

- Änderung der CILIP-Statistik

von Otto Diederichs

Normalerweise erscheint die von Bürgerrechte & Polizei/CILIP zusammengestellte Bilanz polizeilicher Todesschüsse jeweils in der ersten Ausgabe des Folgejahres, während die offizielle Statistik der Innenministerkonferenz (IMK) meist erst im Sommer oder Herbst bekannt gegeben wird. Daß die CILIP-Statistik in diesem Jahr verspätet erscheinen muß, hat indes seinen Grund: Zum ersten Male wies sie für 1995 gravierende Unterschiede zur IMK-Statistik auf, die nicht durch notwendige abweichende Erfassungskriterien zu erklären waren.

Die Nachrecherche ergab, daß das wichtigste Kontrollinstrument, die Presse, nicht mehr ausreichend funktioniert. Vielfach blieben Meldungen in den Lokalteilen der Zeitungen hängen und waren damit einer überregionalen Auswertung entzogen. Der umgekehrte Fall, daß Todesschüsse, die gar nicht stattgefunden haben, gemeldet, jedoch nicht wieder korrigiert werden, ist zwar seltener, hat aber ebenfalls stattgefunden:¹ In der Chronologie in Heft 55 (2/96) hatte CILIP gemeldet, am 6. August 1996 sei es in Bremen zu einem tödlichen Schuß auf einen Jugendlichen gekommen.² Das Bremer Polizeipräsidium belegte daraufhin gegenüber der Redaktion, daß es sich lediglich um einen Schuß in den Boden gehandelt hat, bei dem niemand verletzt wurde.³

Notwendige Änderungen

Daraus ergibt sich ein Problem: Ausgangsort für Presseverlautbarungen über Schußwaffeneinsätze mit Todesfolge (und alle nachfolgenden Meldungen) sind im Regelfall die ermittelnden Staatsanwaltschaften. Schon in der Vergangenheit war es schwierig, den juristischen Fortgang solcher Vorfälle im

1 Berliner Zeitung v. 7.8.96

2 Bürgerrechte & Polizei/CILIP 55 (2/96), S. 80

3 Schreiben v. 16.1.97

Auge zu behalten oder zu rekonstruieren. Unmöglich wird dies natürlich, wenn Presseerklärungen einer Staatsanwaltschaft erst zum Ausgangspunkt der Wahrnehmung werden müßten; gleiches gilt für polizeiliche Pressestellen oder die Redaktionen lokaler Medien, die auch erst dann gezielt angesprochen werden können, wenn man von einem Vorgang zumindest weiß. Am erfolgversprechendsten erschien daher der Weg über die Innenministerien. Eine Nachfrage erbrachte zwar interessante Einblicke in den höchst unterschiedlichen Umgang mit der Öffentlichkeit, jedoch keine brauchbare Klärung.

Die IMK-Statistik hat nun für 1996 neun Fälle von polizeilichem Schußwafeneinsatz mit tödlichen Folgen gemeldet,⁴ die CILIP-Statistik enthält 10 Polizeiopfer: Im Gegensatz zur offiziellen Statistik zählt CILIP auch die tödlichen Folgen sog. "unbeabsichtigter Schußabgaben", die von der IMK seit 1983 nicht mehr mitgerechnet werden.⁵ In der Statistik selbst sind sie jedoch gesondert ausgewiesen; insoweit sind beide Statistiken also doch deckungsgleich. Anhand eines Artikels in der nordrhein-westfälischen Polizeizeitschrift 'Die Streife' ließ sich der Fall identifizieren (CILIP-Statistik Fall 6).⁶ Immer wird das nicht möglich sein. Dennoch wird es nötig werden, die CILIP-Statistik vor ihrer Veröffentlichung zunächst mit jener der IMK abzugleichen, um weiterhin aussagefähige Werte zu behalten. Das bedeutet zugleich, daß die Zusammenstellung künftig nicht mehr wie gewohnt zu Beginn eines Jahres erscheinen kann, sondern abhängig wird von behördlichen Instanzen wegen mit ihren schleppenden Arbeitsabläufen und der Pressepolitik der Innenministerkonferenz.

Ein weiterer Todesschuß

Ein weiterer Fall des letzten Jahres ist allerdings weder in der IMK- noch in der CILIP-Statistik enthalten, da er nicht von der Polizei abgegeben wurde: Bei der Ausführung zu einer Behandlung ist am 8.2.96 in Berlin ein gefesselter Häftling seinen Begleitern entflohen. Einer der Justizbeamten schoß daraufhin nach einem Warnschuß gezielt und erschöß den Mann im Eingangsbereich eines U-Bahnhofes. Eine Passantin wurde am Unterschenkel verletzt.⁷ Im Dezember 1996 wurde das Ermittlungsverfahren gegen den Beamten eingestellt, da der Waffengebrauch gerechtfertigt gewesen sei.⁸

4 Presseerklärung v. 28.4.97

5 Schreiben der IMK-Geschäftsstelle an die Redaktion v. 5.6.90

6 Die Streife 3/97, S. 10

7 Der Tagesspiegel v. 9.2.96

8 Der Tagesspiegel v. 11.12.96

Polizeiliche Todesschüsse 1996

	1	2	3	4	5
Name/Alter	unbek. Mann 38 J.	Kenan Odabasi 21 J.	Helmut Finkl 25 J.	Deniz K. 25 J.	unbek. Mann 51 J.
Datum	16.01.96	16.01.96	06.02.96	06.04.96	08.04.96
Ort/Land	Köln NRW	Bünde NRW	Dachau Bayern	München Bayern	Hürth NRW
Szenarium	Auf einem Bahnhof sticht ein türkischer Mann mit einem Fleischermesser auf seine Frau ein. Ein Polizeibeamter schießt auf den Mann und verletzt ihn tödlich.	Bei dem Versuch, einen psychisch Kranken zu beruhigen, der Familienangehörige mit einem Messer bedroht, sticht dieser plötzlich auf die Polizisten ein. Ein Beamter schießt und trifft den Mann tödlich.	Ein Geiselnnehmer droht eine Arzthelferin umzubringen, wenn er nicht von der Polizei getötet werde. Beim polizeilichen Zugriff geben die eingesetzten SEK-Beamten vier Schüsse auf ihn ab, um die Geisel zu retten.	Bei einer Drogenrazzia bedroht ein mutmaßlicher Dealer einen Polizeibeamten mit einer Pistole. Dessen Kollege gibt nach eigenen Angaben einen Schuß ab, der den Mann tötet. Das Opfer weist allerdings zwei Schußwunden auf; Zeugen bestätigen ebenfalls zwei Schüsse. Der Hergang ist unklar.	Ein geistig verwirrter Mann bedroht seine Eltern und die herbeigerufenen Polizisten mit zwei Säbeln. Bei dem Versuch, den Mann durch Armschüsse zu entwarnen, wird er getötet.
Opfer mit Schußwaffe?	nein (Messer)	nein (Messer)	ja (Schreckschußpistole)	ja (Gaspistole)	nein (Säbel)
Schußwechsel?	nein	nein	nein	?	nein
Sondereinsatzbeamte?	nein	ja	ja	nein	ja
Verletzte/getötete Beamte?	nein	nein	nein	nein	nein
Vorbereitete Polizeiaktion?	nein	ja	ja	ja	nein
Staatsanwaltschaftl. Ermittlungsverfahren?	ja	ja	ja	?	?
Gerichtsverfahren?	?	nein	?	?	?

Polizeiliche Todesschüsse 1996

	6	7	8	9	10
Name/Alter	unbek. Mann 18 J.	unbek. Mann 25 f.	unbek. Mann 28 J.	unbek. Mann 34 J.	Bahri Yaradan 25 J.
Datum	27.07.96	31.08.96	04.10.96	04.11.96	14.11.96
Ort/Land	Münster NRW	Enzberg Baden-Württemb.	Nürnberg Bayern	Burghaun Bayern	Fürth Bayern
Szenarium	Nach einer Verfolgungsjagd stoppt die Polizei einen jugendlichen Autodieb. Bei der Festnahme wird er aus zunächst ungeklärten Gründen erschossen. Die Polizei setzt zur Klärung des Falles eine Sonderkommission ein. Ergebnis: unbeabsichtigte Schußabgabe.	Zwei Männer, die wegen eines Tankstellenbetruges von der Polizei verfolgt werden, nehmen auf der Flucht eine Geisel. Bei einem Schußwechsel mit der Polizei wird einer der Täter getötet und die Geisel schwer verletzt.	Bei einer Routinekontrolle am Nürnberger Bahnhof flüchtet ein Mann. Eine Polizistin schießt hinter ihm her und trifft ihn tödlich in den Rücken.	Nach der Geldübergabe wird ein Erpresser von Polizeibeamten verfolgt und in einem Wald gestellt. Bei der Festnahme gibt ein Beamter drei Schüsse auf den Mann ab, von denen einer tödlich ist.	Nach einer Verfolgungsfahrt stellen zwei Polizisten einen Autofahrer. Bei der Festnahme "löst sich ein Schuß" und trifft den Mann in den Kopf.
Opfer mit Schußwaffe?	nein	ja	nein	ja (Schrecksschußpistole)	nein
Schußwechsel?	nein	ja	nein	unklar	nein
Sondereinsatzbeamte?	nein	nein	nein	nein	nein
Verletzte/getötete Beamte?	nein	nein	nein	nein	nein
Vorbereitete Polizeiaktion?	nein	nein	nein	unklar/ja	nein
Staatsanwaltschaftl. Ermittlungsverfahren?	?	?	ja	ja	?
Gerichtsverfahren?	?	?	ja (Geldstrafe)	nein	?

Chronologie

zusammengestellt von Martina Kant

Mai 1997

01.05.: Im Anschluß an die '**Revolutionäre 1.-Mai-Demonstration**' in Berlin kommt es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und DemonstrantInnen, in deren Verlauf 347 Personen festgenommen werden. Am 15.5. wird ein Mitschnitt des Polizeifunks vom 1. Mai bekannt, woraus hervorgeht, daß ca. 50 verummte Zivilbeamte der Polizei Eskalationen bewußt herbeigeführt haben sollen. Die Polizei weist dies zurück. Am 21.5. räumt sie die Vermummung ein, nachdem Videoaufnahmen auftauchen. Im niedersächsischen Hannoversch Münden versammeln sich ca. 300 Anhänger der rechtsextremen NPD zu einer Kundgebung und liefern sich mit 50 linken GegendemonstrantInnen gewalttätige Auseinandersetzungen. Die Polizei nimmt 120 RechtsextremistInnen fest; ein Polizist wird schwer verletzt.

02.05.: Drei **rechtsradikale Brandstifter** werden vom Düsseldorfer Landgericht zu jeweils viereinhalbjährigen Jugendstrafen verurteilt. Sie hatten im Juli 1996 einen Brandanschlag auf ein Aussiedlerheim verübt. Deutschlands modernstes und teuerstes Untersuchungsgefängnis **Weiterstadt** wird eröffnet. Es war 1993 durch einen Sprengstoffanschlag der RAF kurz vor seiner Eröffnung zerstört worden.

04.05.: Ein Beschluß des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) erklärt das **Verbot der Partydroge Ecstasy** per Verordnung für rechtsens. (Az.: 2 BvR 509/96 und 511/96 - Beschl. v. 4.5.97)

05.05.: Ein Sondereinsatzkommando der sächsischen Polizei beendet in Dresden unblutig eine mehrstündige **Geiselnahme** und überwältigt den Geiselnnehmer.

07.05.: Der **Berliner Drogenbericht 1996** verzeichnet 175 Drogentote; die Berliner Polizei nahm 2.230 Schmuggler fest und stellte 130 Kilogramm Drogen sicher.

12.05.: Bei der **Räumung eines besetzten Hauses** in Potsdam werden 17 Personen festgenommen.

13.05.: Per Senatsbeschluß werden die Berliner Sozialbehörden zur **Übermittlung von Aufenthaltsort** und Vorsprachetermin von illegal in Berlin lebenden MigrantInnen an die Ausländerbehörde verpflichtet.

Nach Mitteilung von Bundesgesundheitsminister Horst Seehofer (CSU) wird der Antrag der schleswig-holsteinischen Landesregierung auf **Haschisch-Verkauf in Apotheken** abgelehnt. Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte bestätigt am 23.5. die Ablehnung des Modellprojekts wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz.

Armin Jäger (CDU) wird neuer Innenminister von Mecklenburg-Vorpommern. Er löst Rudi Geil ab.

14.05.: Laut einem Bericht des Bundeskriminalamtes (BKA) wurden im ersten Quartal 1997 insgesamt **198 antisemitisch motivierte Straftaten** verübt. Das sind 29 mehr als im Vergleichszeitraum 1996.

15.05.: Die Staatsanwaltschaft in Lübeck erhebt Anklage wegen Polizistenmordes und vierfachen Mordversuchs gegen den Rechtsextremisten **Kay Diesner**. Diesner hatte im Februar dieses Jahres bei einer Fahrzeugkontrolle einen Polizisten erschossen und zuvor in Berlin einen PDS-nahen Buchhändler durch Schüsse schwer verletzt.

Mit dem Verweis auf "überwiegende öffentliche Interessen" verzichtet Generalbundesanwalt Kai Nehm auf weitere Ermittlungen gegen die iranische Staatsführung wegen des **Mykonos-Attentats**. Lediglich der Haftbefehl gegen Geheimdienstminister Fallahian bestehe fort.

20.05.: Im Düsseldorfer Prozeß gegen den früheren DDR-Spionagechef **Markus Wolf** fordert die Verteidigung Freispruch wegen Verjährung der Straftaten. Das Oberlandesgericht verurteilt Wolf am 27.5. wegen Freiheitsberaubung von DDR-BürgerInnen in vier Fällen zu zwei Jahren Haft auf Bewährung. Zudem muß er 50.000 DM an ein SOS-Kinderdorf spenden.

21.05.: In Berlin kommt es zur **Räumung eines teilbesetzten Hauses** durch zwei Hundertschaften der Polizei. 24 Personen werden überprüft und anschließend wieder auf freien Fuß gesetzt. In den darauffolgenden Tagen führt die Polizei ständig Ausweiskontrollen in der Umgebung des Hauses bei Personen mit "szenetypischem Aussehen" durch.

22.05.: Vier Bürgerrechtsorganisationen legen erstmals ihren '**Alternativen Verfassungsschutzbericht**' vor. Der Grundrechte-Report will staat-

liche Verstöße gegen Bürger- und Menschenrechte in Deutschland anprangern und soll künftig jährlich erscheinen.

24.05.: Der **Bundesnachrichtendienst** (BND) hört nach Angaben seines Präsidenten Hansjörg Geiger "weit unter einem Prozent" aller Auslands-telefonate ab. Der BND habe nicht die Möglichkeit, die rund 200 Anrufe pro Minute computergesteuert nach bestimmten Schlüsselwörtern mitzuhören. Nach Auskunft des bayerischen Innenministeriums auf eine Anfrage der Grünen wird am 29.7. bekannt, daß der BND täglich rund 600 "Vorgänge des internationalen Fernmeldeverkehrs" mit Hilfe von Suchbegriffen überprüft. Von diesen werden täglich 45 als möglicherweise erheblich selektiert.

25.05.: In Lübeck beginnt eine **Serie von Brandanschlägen auf Kirchen** in Norddeutschland. An die Mauer einer völlig ausgebrannten Kirche schmieren die Täter Hakenkreuze und den Namen eines Pfarrers, der in der Nachbargemeinde einer algerischen Familie Kirchenasyl gewährt. Am 13.6. wird Haftbefehl gegen einen 19jährigen wegen schwerer Brandstiftung erlassen; zwei weitere Jugendliche gestehen die Hakenkreuzschmierereien. Am 4.6. werfen Rechtsradikale Brandsätze in eine evangelische Kirche in Hamburg und beschmieren die Wände mit Hakenkreuzen und SS-Runen. Das Feuer erlischt von selbst. Am 15.6. legen Unbekannte in einer Husumer Kirche Feuer. Die Polizei vermutet Täter aus der rechtsradikalen Szene. Am 17.6. wird ein psychisch gestörter 44jähriger Verdächtiger vorläufig festgenommen. Am 29.6. brennt ein evangelisches Gemeindehaus in Lübeck. Die Wände waren wiederum mit Hakenkreuzen und Drohungen gegen einen Pfarrer beschmiert.

27.05.: Vor dem Berliner Oberverwaltungsgericht wird der vierjährige Rechtsstreit zwischen der Gauck-Behörde und dem brandenburgischen Ministerpräsidenten **Manfred Stolpe** (SPD) beendet, indem dieser den Streit überraschend für erledigt erklärt.

20 Jahre nach der **Oetker-Entführung** wird in London der Kidnapper Dieter Zlof mit mehr als der Hälfte des Lösegeldes von insgesamt 21 Mio. DM gefaßt. Einige Tage später stellt sich ein Komplize den deutschen Ermittlungsbehörden. Beiden droht in Großbritannien eine Anklage wegen Hehlerei und Geldwäsche.

28.05.: Es wird bekannt, daß 18 Verfahren gegen PolizeibeamtInnen im Zusammenhang mit dem **Castor-Transport** wegen Sachbeschädigung, Nötigung und Körperverletzung von der Lüneburger Staatsanwaltschaft eingestellt

wurden.

Die Berliner Justizsenatorin Lore Maria Peschel-Gutzeit stellt den ersten **La-gebericht zur Organisierten Kriminalität (OK)** der Justizbehörde vor. Erfasst werden darin 257 OK-Ermittlungsverfahren für das Jahr 1996; 63 % der Tatverdächtigen und 60 % der Verurteilten waren danach ausländische Staatsangehörige. Eine Mafia oder mafiose Strukturen gebe es laut Peschel-Gutzeit derzeit in Berlin nicht.

Mit einem Freispruch vom Vorwurf der **Körperverletzung im Amt** endet der Prozeß gegen einen Berliner Zivilbeamten. Er soll im November 1994 den Kläger brutal abgeführt und ihm auf die Frage nach seiner Dienstnummer einen Faustschlag ins Gesicht versetzt haben.

Zwei Funktionäre der verbotenen **Kurdischen Arbeiterpartei (PKK)** werden vom Oberlandesgericht Celle u.a. wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu Haftstrafen von dreieinhalb bzw. zweieinhalb Jahren verurteilt. Bei Razzien in vier bayerischen Flüchtlingsheimen werden am 17.6. insgesamt 17 mutmaßliche PKK-Aktivistinnen festgenommen und zahlreiches Propagandamaterial sichergestellt.

29.05.: Vor dem Landgericht Hannover wird das Verfahren gegen einen SEK-Beamten wegen fahrlässiger Tötung des Kurden **Halim Dener** neu aufgerollt. Der Sechzehnjährige war im Juli 1994 beim Plakatieren ertappt worden und durch einen Schuß aus der Dienstwaffe des Angeklagten tödlich verletzt worden. Am 20.6. plädieren Staatsanwaltschaft und Verteidigung auf Freispruch. Das Gericht folgt den Plädoyers und spricht den Polizisten am 27.6. frei.

Juni 1997

01.06.: Nach Angaben des Grenzschutzpräsidiums Nord haben rund 4.000 Einsatzkräfte aller zehn Ostsee-Anrainerstaaten in einem einwöchigen **Großeinsatz gegen illegale Einwanderer und Schleuser** den Schiffsverkehr verstärkt überwacht und Boote in Häfen und auf See kontrolliert.

02.06.: Im '**Frankfurter Rotlichtprozeß**' wird der frühere Kommissariatsleiter der OK-Abteilung des Frankfurter Polizeipräsidiums Siegfried Sch. wegen Geheimnisverrats und Beihilfe zur Förderung der Prostitution zu ein- einhalb Jahren Haft auf drei Jahre Bewährung verurteilt. Der Kripo-Beamte hatte einen Bordellbetreiber als Informanten geführt und ihn mehrere Male

vor Razzien der Polizei gewarnt.

04.06.: Im **Lübecker Brandprozeß** gegen den Libanesen Safwan Eid plädieren die Staatsanwälte auf Freispruch. Eine Schuld für den Brand in einem Migrantenwohnheim, bei dem zehn Menschen ums Leben kamen, habe sich nicht zweifelsfrei ergeben. Eid wird am 30.6. freigesprochen. Am 20.7. wird bekannt, daß Schleswig-Holsteins Ministerpräsidentin Heide Simonis (SPD) beim Justizministerium einen Untersuchungsbericht über die Ermittlungsspannen in Auftrag gegeben hat.

05.06.: Ein Sondereinsatzkommando der hessischen Polizei stürmt in Stadtlendorf ein Haus, in dem sich ein bewaffneter **Geiselnnehmer** verschanzt hat. Während der Täter und eine Geisel unverletzt bleiben, stirbt eine 84jährige Frau an Kreislaufversagen.

Fünf ehemalige **Bundeswehrsoldaten** werden von der Jugendkammer des Detmolder Landgerichts wegen Übergriffen auf Migranten im März dieses Jahres zu Haft- bzw. Bewährungsstrafen, gemeinnütziger Arbeit und Geldbußen verurteilt. Zwei der Angeklagten bekennen sich zum rechten Spektrum. In Berlin wird erstmals ein Arzt wegen der Verbreitung von **Kinderpornographie im Internet** verhaftet. Ihm wird vorgeworfen, ca. 5000 Pornovideos und Fotos über seinen Internet-Anschluß an der Humboldt-Universität angeboten zu haben. Ein sog. 'Net-Hunter' hatte ihn angezeigt.

06.06.: Laut Beschluß der Innenministerkonferenz wird die **Scientology-Sekte** künftig bundesweit vom Verfassungsschutz beobachtet. Bisher setzten lediglich Bayern und Baden-Württemberg geheimdienstliche Mittel gegen die Organisation ein. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) richtet am 26.7. eine Hotline für Scientology-Geschädigte ein.

07.06.: Bei **racistischen Überfällen** in Thüringen und Brandenburg werden vier Türken auf einer Autobahnraststätte mißhandelt und verletzt bzw. ein dunkelhäutiger Mann beschimpft und verprügelt. Die Tatverdächtigen werden vorläufig festgenommen.

09.06.: In Berlin beginnt der Prozeß gegen zwei Polizisten wegen Strafreitelung im Amt und anderer Delikte. Ihnen wird vorgeworfen, einen **V-Mann mit Heroin bezahlt** zu haben. Am 23.6. werden sie zu zwei Jahren Haft auf Bewährung verurteilt.

10.06.: Nach fünfständigen Verhandlungen erreicht die Kölner Polizei die freiwillige Aufgabe zweier **Flugzeugentführer**. Die Entführung wollten die Hijacker als "Solidaritätsadresse" an den seit 1981 in Italien inhaftierten

Papst-Attentäter Ali Agca verstanden wissen.

11.06.: Nach Beschlüssen des BVerfG zu **Wohnungsdurchsuchungen** wird ein richterlicher Durchsuchungsbefehl nach einem halben Jahr ungültig, wenn er bis dahin nicht vollzogen wurde. Zum anderen dürfen Betroffene künftig die Rechtmäßigkeit von Durchsuchungen auch nachträglich noch überprüfen lassen. (Az.: 2 BvR 817/90 u.a., 2 BvR 1992/92 - Beschl. v. 30.4. u. 27.5.97) Am 10.7. stärkt das BVerfG in zwei weiteren Beschlüssen den Rechtsschutz gegen Polizeigewahrsam und Wohnungsdurchsuchungen. (Az.: 2 BvR 126/91 u. 2 BvR 941/91 - Beschl. v. 19./26.6.97)

12.06.: Die Justizministerkonferenz stimmt mehrheitlich einem Modellversuch zu elektronisch überwachtem Hausarrest zu. Die **'Elektronische Fußfessel'** soll U-Haft und kurze Freiheitsstrafen aus dem Bereich der kleineren und mittleren Kriminalität ersetzen. Berlin will nun eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes starten.

Der Vermittlungsausschuß von Bundesrat und Bundestag einigt sich über die Ausdehnung der erkennungsdienstlichen Behandlung auf (Bürger-)Kriegsflüchtlinge.

Der Bundestag beschließt die **Einführung der 'Hauptverhandlungshaft'**. Die Änderung der StPO ermöglicht es, auf frischer Tat ertappte Täter maximal eine Woche in U-Haft zu nehmen und während dieser Zeit eine Hauptverhandlung anzusetzen.

Auf der Suche nach den HerstellerInnen und VertreiberInnen der autonomen **Zeitschrift 'interim'** durchsuchen 500 PolizistInnen und sechs Staatsanwälte insgesamt neun Berliner Wohnungen. Die Ermittlungen laufen wegen "öffentlicher Belohnung und Billigung von Straftaten". 15 Personen werden festgenommen und erkennungsdienstlich behandelt, u.a. werden Computer, Disketten und 950 druckfrische Exemplare der 'interim' beschlagnahmt.

13.06.: Ein rechtsradikaler Skinhead wird vom Schweriner Landgericht wegen des **Campingplatzüberfalls** von Leisten in Mecklenburg-Vorpommern vom Sommer 1996 zu zwei Jahren Haft verurteilt. Drei weitere Angeklagte erhalten 12 bzw. 15 Monate Jugendstrafe auf Bewährung. Ein Mann wird freigesprochen.

14.06.: Bei mehreren **rechtsradikalen Überfällen in Mecklenburg-Vorpommern** werden ein Asylsuchender aus Togo und türkische Markthändler von Jugendlichen angegriffen und zum Teil schwer verletzt. Im Uecker-Randow-Kreis wird ein alternatives Jugendzeltlager überfallen. Die An-

greifer rufen rechtsradikale Parolen und verletzen einen Camper schwer.
2.500 Polizisten schützen einen **Aufmarsch der 'Republikaner'** in Berlin und nehmen 19 TeilnehmerInnen einer Gegendemonstration fest.

16.06.: Zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr auf Bewährung wird wegen mehrfacher Nötigung ein Mannheimer **Polizist verurteilt**. Er hatte eine Prostituierte auf dem Revier zu Nacktfotos gezwungen.

18.06.: Nach einem Beschluß des BVerfG haben in Deutschland **verurteilte MigrantInnen** künftig größere Chancen auf Überstellung in ein Gefängnis in ihrem Heimatland. (Az.: BvR 483/95 u.a.)

19.06.: Bundesjustizminister Edzard Schmidt-Jortzig (FDP) wendet sich gegen die Pläne von Bundesinnenminister Manfred Kanther (CDU) für ein **Krypto-Gesetz**, das Verschlüsselung verbieten soll. Die aus Staatssekretären der beteiligten Ministerien gebildete 'Taskforce Kryptopolitik' schlägt Anfang Juli die Verschiebung eines Krypto-Gesetzes für zwei Jahre vor.

In Köln versucht ein Kriminalbeamter einem **Kakadu**, der ein Gebiß gestohlen hat, mittels Verhörtechniken, das Versteck des Gebisses zu entlocken. Der Vogel verweigert die Aussage.

22.06.: Rund 30 verummte Autonome sprengen ein Treffen für eine **Sonnenwendfeier der NPD-Jugend** in Berlin und verletzen drei Rechtsradikale.

Im Prozeß um den **Dienstplanskandal** bei der Berliner Wachpolizei wird ein Wachpolizist zu sechs Monaten Haft auf Bewährung verurteilt. Er hatte zwei Jahre lang Gehalt bezogen, ohne dafür zu arbeiten. Insgesamt waren 1995 bei 377 der 500 Wachpolizisten 'Auffälligkeiten' bei den Dienstplänen festgestellt worden; in 45 der Fälle schien ein Betrug beweisbar.

24.06.: Brandenburgs Innenminister Alwin Ziel (SPD) teilt eine **engere Zusammenarbeit mit Slowakien** bei der Bekämpfung von Menschen-smuggel, Kfz-Verschlebung und Drogenhandel mit. Zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität sollen Polizeibeamte ausgetauscht werden.

26.06.: Der Bundestag verabschiedet eine **Strafrechtsänderung** zur Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft. Das Gesetz sieht eine Kronzeugenregelung und bis zu zehn Jahre Haft in besonders schweren Fällen vor. Weiterhin billigt er eine Änderung des Ausländergesetzes, wonach AusländerInnen, die sich an verbotenen Demon-

strationen beteiligen, auch ohne rechtskräftige Verurteilung künftig abgeschoben werden. Der Bundesrat stimmt beiden Gesetzen am 4.7. zu.

Wegen der **Tötung eines Punks** im Februar dieses Jahres wird in Magdeburg ein 17jähriger Skinhead zu einer Jugendstrafe von sieben Jahren verurteilt.

27.06.: Nach einer Entscheidung des Oberlandesgerichts Lüneburg bekommt auch der niedersächsische Verfassungsschutz die Möglichkeit zum **Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gegen die 'Republikaner'**. (Az.: 13 L 838/97)

30.06.: Vor dem Frankfurter Landgericht beginnt der Prozeß gegen den früheren Bauunternehmer **Jürgen Schneider** wegen (Kredit-)Betrugs und Urkundenfälschung.

Juli 1997

01.07.: Ein Amokläufer verletzt in Berlin einen Polizisten, einen Passanten und sich selbst mit einem Messer schwer und wird erst mit einem **Schuß in die Beine** von der Polizei gestoppt.

Nach einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) darf die Polizei bei der Fahndung nach Schwerkriminellen **Abhörwanzen in Autos** verstecken und zu diesem Zweck das Kraftfahrzeug öffnen, da Autos nicht unter den Wohnungsbegriff fallen.

Die Staatsanwaltschaft Rostock nimmt Ermittlungen wegen **Strafvereitelung im Amt** gegen zwei Polizisten auf. Sie sollen sich nach einem Überfall von Rechtsradikalen auf Camper geweigert haben, Anzeigen aufzunehmen.

03.07.: Der Jahresbericht 1996 von Amnesty international listet für die letzten zwei Jahre mehr als 40 Fälle **rassistischer Übergriffe deutscher Polizisten** auf MigrantInnen oder Deutsche ausländischer Herkunft auf.

04.07.: In Frankfurt/Oder beginnt der erste von mehreren Prozessen um die Hintergründe des Brandanschlags auf die Asylunterkunft im brandenburgischen **Dolgenbrodt** 1992. Vor Gericht stehen mehrere Dorfbewohner wegen Falschaussage und Anstiftung zur Tat. Sie sollen den Täter für den Anschlag bezahlt haben. Ein 23jähriger wird zu einer Bewährungsstrafe von einem Jahr und neun Monaten und 4.500 DM Geldbuße wegen Meineids verurteilt.

Nach Angaben des Bundesinnenministeriums sank die **Zahl der Asylsuchenden** im ersten Halbjahr 1997 gegenüber dem Vorjahr um fast 8% auf 52.888.

07.07.: Es wird bekannt, daß ein **falscher Arzt** drei Monate lang im Auftrag des BGS auf dem Frankfurter Flughafen Abschiebehäftlinge auf ihre Reisetauglichkeit untersucht und ihnen in 27 Fällen vor der Abschiebung Valium verabreicht hat. Gegen den Jura-Studenten und den Leiter des Frankfurter Grenzschutzamtes wird ermittelt.

08.07.: Das **sächsische Landespolizeigesetz** wird durch Beschluß des Kabinetts verschärft. Es soll verdachtsunabhängige Kontrollen im 30 km breiten Grenzgebiet und auf wichtigen Straßen sowie Durchsuchung des Fahrzeugs und Identitätsfeststellung der Insassen ermöglichen.

Das Verwaltungsgericht Hannover erklärt zwei Platzverweise während der **Chaos-Tage 1996** für rechtswidrig. Der 70 Hektar große Park, aus dem die Kläger und rund 1.800 weitere Personen verwiesen wurden, sei kein einzelner 'Ort' im Sinne des niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes.

Auf der Suche nach einem 24jährigen Libanesen stürmt ein Sondereinsatzkommando der Berliner Polizei dessen Wohnung und mißhandelt seine Familienangehörigen mit Schlägen. Gegen die Beamten werden Anzeigen wegen **Körperverletzung im Amt** erstattet.

09.07.: Der BGH bestätigt die Verurteilung des früheren DDR-Devisenbeschaffers **Alexander Schalck-Golodkowski** zu einem Jahr auf Bewährung wegen illegaler Waffengeschäfte.

Nach einem Beschluß des BVerfG ist auch der **Besitz von geringen Mengen an Cannabisprodukten** zum Eigenverbrauch strafbar, wenn der Besitzer den Kauf öffentlich bekannt gibt und damit zur Nachahmung anregen könnte. (Az.: 2 BvR 910/97)

10.07.: Die Ausgaben des **Bundesnachrichtendienstes (BND)** werden künftig dem Kanzleramt zugeordnet, dessen Etat sich dadurch 1998 von 547,8 auf 1017,9 Mio. DM erhöht.

14.07.: Das BVerfG lehnt einen Eilantrag der SPD auf Zeugenvernehmung von Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) im Bonner **Plutonium-Untersuchungsausschuß** ab.

16.07.: Das Bundesinnenministerium und Baden-Württemberg unterzeichnen eine 'Sicherheitspartnerschaft' zur verstärkten **Kooperation von BGS und Länderpolizei** entlang der Grenze zum Elsaß und der Schweiz als Ausgleichsmaßnahme für den Wegfall der Grenzkontrollen durch das Schengener Abkommen.

17.07.: Nach vier BGH-Entscheidungen kann **Geldwäsche** in Zusam-

menhang mit Drogenhandel genauso hart bestraft werden wie der Drogenhandel selbst. Die Höchststrafe für Geldwäsche beträgt 10 Jahre, für Drogenhandel 15 Jahre Haft. (Az.: 1 StR 791/96 u.a.)

Das Anti-Folter-Komitee des Europarates rügt in seinem Inspektionsbericht **Mißhandlungen von MigrantInnen auf Polizeidienststellen** in Gefängnissen und im Abschiebegewahrsam.

21.07.: In Berlin durchsuchen fünf Polizeibeamte die Redaktionsräume der autonomen Monatsschrift '**Graswurzelrevolution**' aufgrund einer Klage des Schriftstellers Lothar Buchheim gegen eine Romankritik.

Zwei mit Haftbefehl gesuchte **RAF-Sympathisanten** stellen sich der Bundesanwaltschaft. Ihnen wird vorgeworfen, Anschluß an die RAF gesucht und sich mit Waffen ausgestattet zu haben. 1989 waren sie mit falschen Identitäten abgetaucht.

23.07.: Der deutsche Privatagent **Werner Mauss** und seine Frau Ida werden in Bogota/Kolumbien nach acht Monaten unter Auflagen aus der Haft entlassen. Sie werden beschuldigt, regelmäßig mit der Guerilla zusammengearbeitet und in Entführungsfällen Vermittlungstätigkeiten übernommen zu haben. Dabei soll Mauss hohe Gebühren und einen Teil des Lösegeldes kassiert haben.

24.07.: In München wird von einer Polizistin ein geistig verwirrter **Mann erschossen**. Er hatte sie mit einem Fleischermesser bedroht.

29.07.: Mit einem Großaufgebot von 500 Polizeibeamten und vom SEK werden in Berlin drei **besetzte Häuser geräumt** und fünf Jugendliche festgenommen. 300 Sympathisanten demonstrieren am Abend gegen die Räumungen. Noch am selben Abend erwirken zwei Besetzer eine einstweilige Verfügung zur Rückkehr in ihr geräumtes Haus.

Die in Deutschland verurteilte Landshut-Entführerin **Souhaila Andrawes** wird zur Verbüßung ihrer Reststrafe nach Oslo überstellt.

Martina Kant ist Politikwissenschaftlerin und Mitarbeiterin der 'Arbeitsgruppe Bürgerrechte' an der FU Berlin

Literatur

- Rezensionen und Hinweise

Literatur zum Schwerpunkt

Wer nach Alternativen zur gegenwärtigen 'Politik Innerer Sicherheit' sucht, nach bürgerrechtlich orientierten Vorschlägen einer Kriminalpolitik, die mehr als Kriminalisierungspolitik ist, und nach Apparaten, die nicht nach bürokratisch-obrigkeitsstaatlichen Prinzipien organisiert sind, wird zwei Merkmale feststellen, die auch auf die Schwerpunkt-Beiträge dieses Heftes zutreffen: Erstens überwiegt - quantitativ wie qualitativ - die Kritik gegenüber den Vorschlägen. Zweitens handelt es sich in der Regel um punktuelle Reformforderungen, die zwar explizit oder implizit auf die zugrundeliegenden Vorstellungen über den Begriff, die Institutionen, die Akteure, das Recht etc. Innerer Sicherheit verweisen. Ein halbwegs konsistentes Konzept der Alternativen ist jedoch nirgendwo in Sicht. Häufig ist an die Stelle demokratisierender Reformen das Beharren auf Verfassungspositionen getreten. Angesichts der tatsächlichen Wandlungen des Komplexes der Inneren Sicherheit gehorchen demokratisch-rechtsstaatliche Positionen häufig den tagespolitischen Erfordernissen. Mit einer 'Bewahren statt Verändern'-Strategie soll das Schlimmste verhindert werden. Für Vorstellungen, die der Maxime 'Bewahren durch Verändern' folgen, fehlen weniger Luft oder Phantasie, sondern ein politisches Klima, in dem alternativen Ansätzen überhaupt eine Chance eingeräumt wird.

Der konzeptionelle Mangel stellt sich dann besonders deutlich ein, wenn die Vorschläge nicht einzeln, sondern insgesamt betrachtet werden. Auch wenn sie als einzelne zu überzeugen vermögen und aus bürgerrechtlich orientierter Perspektive dringend geboten erscheinen, so bleiben zentrale Fragen durchweg unbeantwortet und häufig sogar ungestellt. Einige Beispiele:

- Wie kann eine Polizei als 'Bürgerpolizei' gestaltet werden, ohne daß an die Stelle bürokratischer Dominanz die der angepaßten und ausgrenzungsbereiten Mittelschichten tritt? Wie kann eine bürgerrechtliche Kriminalpolitik die BürgerInnen aktivieren, ohne sie zugleich dem 'starken Staat' in die Arme zu treiben?

- Welches Verhältnis soll zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung bestehen? Welche 'Sicherheits-Aufgaben' können sinnvollerweise mit welchen

Formen lokal (dezentral) wahrgenommen werden? Welche Implikationen hat das für die (polizeiliche) Datenverarbeitung?

- Welche Rolle spielt Europa? Wenn der Kooperation zwischen den Staaten der Vorzug vor polizeilichen EU-Einrichtungen gegeben wird, wie muß eine solche Kooperation gestaltet werden, damit sie politisch (zumindest) kontrollierbar bleibt?

- Welchen Stellenwert kommt dem Recht als Eingriffs- bzw. Schutzrecht zu? Wie können beide Wirkungen prozedural und insitutionell abgesichert werden?

- Worin soll die Bedeutung des Strafrechts liegen, wenn Entkriminalisierung Priorität genießt, bestimmte Handlungen aber nicht geduldet werden (sollen)? Es sind jedoch nicht diese Fragen, welche die Umsetzung vorliegender Alternativen verhindern, sondern fehlender politischer Wille.

In den Beiträgen zum Schwerpunkt finden sich die Hinweise auf die jeweilige Literatur, denn das hier Versammelte ist durchweg eine Zusammenfassung vorliegender Vorschläge. Einige wenige Titel verdienen gesonderte Erwähnung.

Die Grünen im Bundestag/ Alternative Liste Berlin (Hg.): "Nicht dem Staate, sondern den Bürgern dienen", Bonn, Berlin 1990

Dieses von der 'AG Bürgerrechte' im Auftrag der Grünen Bundestagsfraktion erstellte Gutachten umreißt die wichtigsten - und nach wie vor aktuellen - Grundlinien einer Reform der deutschen Polizeien in demokratisierender Absicht. Die Stichworte lauten: Alltagsorientierung, Dezentralisierung, Entbürokratisierung, stärkere Kontrolle der Polizei. Die seitherige Entwicklung läßt Reformen in diese Richtung nötiger denn je erscheinen.

Müller-Heidelberg, Till: "Innere Sicherheit" Ja - aber wie. Plädoyer für eine rationale Kriminalpolitik, in: Humanistische Union (Hg.): "Innere Sicherheit" Ja - aber wie? (Humanistische Union, Schriften Bd. 20), München 1994, S. 13-72

Nach einer Kritik herrschender Bedrohungsbilder und Bekämpfungsstrategien stellt der Vorsitzende der Humanistischen Union auf den letzten 18 Seiten seines Beitrags die "Vorschläge der HU zur Erhöhung der Inneren Sicherheit" vor. Sie reichen von Legalisierungs- und Entkriminalisierungsforderungen und dem Vorrang der Prävention bis zur Reform von Polizei (Entlastung von polizeifremden Aufgaben, Öffnung der Polizei für Ausländer, Namensschilder für Polizisten, verbesserte Ausbildung) und Strafvollzug.

Albrecht, Peter-Alexis u.a.: *Strafrecht - ultima ratio. Empfehlungen der Niedersächsischen Kommission zur Reform des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts, Baden-Baden 1992*

Albrecht, Peter-Alexis/Hassemer, Winfried/Voß, Michael (Hg.): *Rechtsgüterschutz durch Entkriminalisierung. Vorschläge der Hessischen Kommission "Kriminalpolitik" zur Reform des Strafrechts, Baden-Baden 1992*

Börner, Bertram/Fabricius-Brand, Margarete (Hg.): *3. Alternativer Juristinnen- und Juristentag, Baden-Baden 1994*

In den drei Bänden steht die Entkriminalisierung verschiedener Deliktsbereiche im Vordergrund. Für Betäubungsmittel-, Eigentums- und Vermögens-, Straßenverkehrsdelikte sowie die Nötigung und das politische Strafrecht werden (unterschiedlich weit gehende) Vorschläge unterbreitet. Leider sind diese noch immer nicht von der Wirklichkeit überholt.

Freilich gibt es auf den politischen Bühnen der Republik - bei (einigen) Parteien, in den Parlamenten - eine Fülle von wichtigen Vorschlägen, die hier nicht aufgeführt werden können. Exemplarisch sei jedoch hingewiesen auf:

Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion: *"10 Eckpunkte für ein alternatives Sicherheitskonzept: Bürgerrechte erhalten - Kriminalität verhüten - Öffentliche Sicherheit stärken!", Bonn 23.7.97*

Etwas unglücklich im Sommerloch plazierte, enthalten diese Vorschläge viel von dem, was man sich dringlich in der Politik Innerer Sicherheit verändert wünschte. Trotz der mitunter anklingenden realpolitischen Tribute, wird eine Position formuliert, die sich wohlthuend von den Panik- und Kriminalisierungsdiskursen abhebt. Die 10 Punkte reichen von der Entdramatisierung der Kriminalitätsgefahren (Organisierte Kriminalität, Ausländerkriminalität) und Legalisierungsforderungen (Drogen; Prostitution als Beruf) über "eine bürgernahe und demokratische Polizei" (Kennzeichnung der PolizistInnen, "Abrüstung des polizeilichen Ermittlungsinstrumentariums", "ortsnahe Aufklärung und Präventionsstrategie", Ablehnung von Europol), den Vorrang der Prävention und der Bekämpfung von Kriminalitätsursachen bis zu Reformen des Strafvollzugs und zur Modernisierung des strafrechtlichen "Sanktionensystems". Wenn auch die Brüche in den bekannten (grünen) Konfliktfeldern nicht zu übersehen sind (etwa: "konsequente Strafverfolgung der Täter" bei Gewalt gegen Frauen und Kinder), so werden durch die begleitenden Forderungen (Schutz und Interessen der Opfer haben Vorrang, Therapie und Bewährungshilfe für die Täter) die grundlegenden kriminalpolitischen Überzeugungen zumindest nicht Lügen gestraft.

Sonstige Neuerscheinungen

Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hg.): *Handbuch des Polizeirechts*, (Beck) München 1996 (2. Auflage), 998 S., DM 226,-

Warum nach nur vier Jahren eine neubearbeitete und erweiterte Auflage des fast 1.000 Seiten umfassenden Handbuchs erforderlich wurde, wird bereits beim kursorischen Blick durch seine Beiträge deutlich: Von der Neuauflage des 'Programms Innerer Sicherheit' der Innenministerkonferenz (1993) bis zur Novellierung der Polizeigesetze in Sachsen und Bayern (beide 1994), von den StPO-Erweiterungen durch das OrgKG (1992) und das Verbrechensbekämpfungsgesetz (1994) bis zum Geldwäschegesetz (1993), vom neuen BGS-Gesetz (1994) bis zum Inkrafttreten von 'Schengen' (1995) und dem Aufbau von Europol (seit 1994). Die das Polizeirecht und die polizeiliche Praxis mitbeeinflussenden rechtlichen und institutionellen Vorkehrungen haben in wenigen Jahren (weitere) Veränderungen erfahren, die nicht nur quantitativ, sondern auch wegen ihrer Bedeutung eine erweiterte Neuauflage rechtfertigen. Über die 'Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa' (Mokros) wurde ein neues Kapitel hinzugefügt. Das Handbuch, so die Herausgeber in ihrem Vorwort, will nach "verfassungskonformen und zugleich praktikablen Lösungen" im Polizeirecht suchen. Diese bereits die erste Auflage kennzeichnende Absicht, die verfassungsrechtlichen Vorgaben als kritische Folie der (Polizei)Rechtskommentierung zu nehmen, sich aber gleichzeitig nicht auf juristische Ableitungen zu beschränken, sondern polizeiliche Praxis zur Kenntnis zu nehmen, wird durch die genannten Entwicklungen besonders gefordert. Einige Beispiele: Lisken ("Polizei im Verfassungsgefüge") spricht angesichts der durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz legalisierten Beteiligung des Bundesnachrichtendienstes an polizeilichen Aufgaben von "Unverträglichkeiten mit den Grundrechten und grundrechtsgleichen Verfahrensrechten" (S. 94); im selben Beitrag wird die Ausweitung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes kritisch kommentiert, weil sie drohe, "das föderale Machtverteilungsgefüge ... durch einfache Gesetzgebungsakte (zu) unterlaufen" (S. 99). In ihren Ausführungen über "Rechtsstaatliche Grundlagen" gehen die beiden Herausgeber auch auf die erheblich variierten Bestimmungen über den Einsatz Verdeckter Ermittler in den Polizeigesetzen und in der StPO ein. Aber, so die Autoren, mögen die Schwellen noch so "fließen", die Einsatzbereiche noch so "uferlos" formuliert sein, es könne "bei verfassungskonformer Normanwendung nur bei konkreten Gefährdungen höchster Rechtsgüter zum Einsatz 'verdeckter Ermittler' mit Eingriffstätigkeiten kommen". Und kategorisch: "Die Freiheit des einzelnen ist ohne Störungsindiz polizeifest."

Die Liste könnte beliebig verlängert werden: Rachors ("Polizeihandeln") Würdigung der bayerischen 'Schleierfahndung' (S. 318ff.), Kniesels ("Versammlungswesen") Erörterung der Bannmeilen-Diskussion (S. 515), Bäumlers ("Polizeiliche Informationsverarbeitung") Auseinandersetzung mit der Rasterfahndung (S. 666ff.) oder mit verdeckten Methoden (S. 677ff.) in der StPO: Durchgängig wird der Finger auf demokratisch-rechtsstaatlich besonders problematische Entscheidungen der Gesetzgeber gelegt. Für alle, die rechtlich auf der Höhe der Zeit sein wollen, ist und bleibt der 'Lisken/Denninger' eine unverzichtbare Lektüre und in seiner Fülle ein wertvolles Nachschlagewerk. Durch die erheblich ausgeweiteten Verweise auf die jeweiligen Paragraphen (vor allem der vielen Landespolizeigesetze) wurden Aussagekraft und Anwendungsbereich des Handbuchs erheblich gesteigert.

Demgegenüber sind nur Kleinigkeiten kritisch anzumerken: Stichproben zeigen, daß das Register nicht ganz korrekt ist (VE-Begriff bei J 391 und nicht bei J 399ff.); als Quelle der OK-Richtlinien (u.a. S. 227) könnte man unterdessen auf den Anhang bei Kleinknecht/Meyer-Goßner statt auf das nordrhein-westfälische Ministerialblatt verweisen; die Verabschiedung des brandenburgischen Polizeigesetzes wurde zwar noch bei den "Fundstellen der deutschen Polizeigesetze" berücksichtigt, aber noch nicht in den Beiträgen (etwa S. 29, 48, 152). Das berührt bereits die beiden Grundprobleme des Unternehmens: Sein dauerhaftes Nachhinken hinter den Veränderungen und sein Preis. Mittlerweile ist das BKA-Gesetz novelliert, Polizeirechtsänderungen werden allenthalben unternommen (Baden-Württemberg, Sachsen, Niedersachsen), die Europol-Konvention kommt unweigerlich etc. Die dritte Auflage dürfte alsbald fällig sein. Und es dürften nur wenige sein, die sich alle paar Jahre ein wichtiges Buch für mehr als 200 DM leisten können, in dem vielleicht 'nur' 100 Seiten neu geschrieben oder überarbeitet wurden. Für die Fortsetzung wäre eine Loseblattsammlung wohl die bessere Lösung. Schließlich, im Hinblick auf den Umfang mehr als verständlich, haben die Herausgeber bei der neuen Auflage auf den Abdruck von Gesetzestexten verzichtet. Da es bereits seit Jahren keine akute Sammlung der deutschen Polizeigesetze gibt, sollte es nicht (auch) für den Verlag lohnend sein, das Handbuch durch eine entsprechende Gesetzessammlung (aber bitte als Taschenbuch) zu unterstützen?

(sämtlich: Norbert Pütter)

Joubert, Chantal/Bevers, Hans: *Schengen investigated. A Comparison of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention of Human Rights (Kluwer Law International), Den Haag, London, Boston 1996, 620 S., hfl. 265,-*

Die Polizeikooperation über die nationalen Grenzen zwischen den westeuropäischen Staaten hat in den vergangenen Jahren massiv zugenommen. Trotz Schengener Abkommen und weiterer Verträge im EU-Rahmen bleibt diese Kooperation allerdings in einem rechtlich zweifelhaften Rahmen. Joubert und Bevers zeigen nicht nur die dünne Decke des internationalen Rechts, sondern auch die Unterschiedlichkeiten der Bestimmungen auf nationaler Ebene in den fünf ursprünglichen Schengen-Vertragsstaaten (B, NL, L, F, D). Insbesondere bei den verdeckten Polizeimethoden von der Observation über den Einsatz von V-Leuten und verdeckten Ermittlern bis hin zu kontrollierten Lieferungen und Lauschangriffen stellen sie fest, daß selbst auf nationaler Ebene polizeiliche Eingriffe oft gar nicht oder nur aufgrund von internen Anweisungen reguliert sind. Die Bundesrepublik ist dabei geradezu ein Musterland an Regelungsdichte und erfüllt insofern am ehesten noch die von der Europäischen Menschenrechtskonvention geforderten Standards. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine verstärkte Verrechtlichung und eine Interpretation der Normen durch den Europäischen Gerichtshof größere Rechtssicherheit schaffen kann, wie die Autoren empfehlen. Angesichts der von ihnen selbst hervorgehobenen realen Grenzen der richterlichen Kontrolle von verdeckten Methoden bleibt diese Empfehlung hilflos.

Jenseits dessen ist das Buch als ein vorzüglicher Überblick über das Recht der polizeilichen Kooperation in den genannten fünf Ländern zu empfehlen. (Heiner Busch)

Hailbronner, Kay (Hg.): *Zusammenarbeit der Polizei- und Justizverwaltungen in Europa. Die Situation nach Maastricht - Schengen und SIS (Kriminalistik - Wissenschaft & Praxis, Bd. 33), (Kriminalistik Verlag) Heidelberg 1996, 150 S., DM 84,-*

Würz, Karl: *Das Schengener Durchführungsübereinkommen. Einführung, Erläuterungen, Vorschriften (Richard Boorberg Verlag) Stuttgart, München u.a. 1997, 285 S., DM 58,-*

Der Band von Hailbronner dokumentiert die Beiträge einer Fachtagung der Europäischen Rechtsakademie Trier im September 1995. Der international zusammengesetzte ReferentInnenkreis stammt überwiegend aus den Innen- und Justizverwaltungen und anderen Institutionen der 'Inneren Sicherheit'.

So wundert die Homogenität der dokumentierten Beiträge nicht: Man ist sich einig, daß die Öffnung der Grenzen zu einem "kriminalgeographisch offenen Raum mit internationaler organisierter Kriminalität" führt (S. 3) und darum eine verstärkte Zusammenarbeit der Polizeien und Justizbehörden notwendig sei. Ausgehend von dieser Überzeugung beklagen die ReferentInnen für ihr Ressort fast ausnahmslos die fehlenden oder begrenzenden Regelungen bspw. für Auslieferung, polizeiliche Nacheile, grenzüberschreitende hoheitliche Befugnisse der Polizei oder die fehlenden Ermittlungskompetenzen für Europol. Kritische Töne sucht man vergebens. Zwar bemängelt ein spanisches Mitglied des Europaparlaments (EP) die fehlende Beteiligung des EP durch Verhandlungen auf Regierungsebene und fordert daher die Einbettung des Schengen-Vertrages in die EU-Gesetzgebung. Ansonsten spielen Demokratiedefizite und Gefährdungen von Bürger- und Menschenrechten durch die europäische Zusammenarbeit von Justiz und Polizei eine eher untergeordnete Rolle. Der einzige kritische Beitrag der Tagung, der des Datenschutzbeauftragten von Sachsen-Anhalt, fehlt in dem Band. Warum, darüber darf spekuliert werden. Lediglich in der Tagungszusammenfassung erfährt der/die LeserIn von der Existenz dieses Referats und etwas über die darin erwähnten Datenschutzmängel beim Schengener Informationssystem und bei Europol. Entscheidende Impulse für die Diskussion über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, wie der Staatssekretär im Bundesinnenministerium Kurt Schelter in der Eröffnungsansprache vollmundig ankündigte, werden von diesem Tagungsband sicherlich nicht ausgehen.

Bei dem Buch von Würz zum 'Schengener Durchführungsübereinkommen' (SDÜ) handelt es sich um ein Nachschlagewerk für baden-württembergische PolizeibeamtInnen zu den Regelungen und zur Anwendung des Schengener Vertragwerks. Im ersten Teil wird äußerst knapp anhand der Stichworte Interpol, TREVI, Europol und Schengen die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der 'Inneren Sicherheit' skizziert. Die wichtigsten Regelungen des SDÜ für den polizeilichen Bereich erläutert Würz im zweiten Teil. Im Anhang des Bandes sind das Gesetz zum SDÜ, die Empfehlung R (87) 15 über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich sowie das Europol-Übereinkommen von Juli 1995 dokumentiert. Der erläuternde Teil bietet auch Nicht-PolizistInnen interessante Einblicke in die polizeilichen Verfahrensweisen bei der Anwendung des Schengener Abkommens bspw. beim Informationsaustausch, bei der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile und bei der Handhabung des 'Schengener Informationssystems' (SIS). Kompakt und übersichtlich werden einzelne Befugnisse - wohlgemerkt immer im Zusammenhang mit dem baden-württembergi-

schen Polizeigesetz - dargestellt und Verfahrenswege erklärt. Eine kritische Betrachtung des Schengener Vertragwerks darf man auch von diesem Buch nicht erwarten. Die ebenfalls bei Würz angesprochene Kritik am Demokratiedefizit beim Zustandekommen der Schengener Verträge wird mit der ansonsten drohenden außenpolitischen Handlungsunfähigkeit - verfassungsgerichtlich unterstützt - als "fehlgehend" abgetan (S. 34). Auch die Schengener Datenschutzregelungen würden, so Würz, über den bisherigen Datenschutzstandard hinausgehen (S. 118). Der Autor scheint allerdings unter Datenschutz den Schutz der Daten vor den Betroffenen zu verstehen, wenn er hinsichtlich der fehlenden Auskunftsrechte bei der verdeckten Registrierung im SIS schreibt: "Insoweit ist das SDÜ weitergehend als die nationalen Datenschutzbestimmungen, die auch bei einer Ausschreibung zur Polizeilichen Beobachtung die Prüfung der Auskunftserteilung im Einzelfall vorschreibt." (S. 143) Unklar bleiben die Befugnisse der Geheimdienste im SIS, die Übermittlung von Daten an Nicht-Schengen-Staaten und der Datenschutz der SI-RENE-Daten. Um sich über die Funktionsweise und Abläufe der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen zu informieren, ist das Buch dennoch geeignet. Ein weiteres Nachschlagewerk zu Europol soll, so ist im Vorwort zu lesen, demnächst folgen.

(Martina Kant)

Tolmein, Oliver: *"RAF - Das war für uns Befreiung". Ein Gespräch mit Irmgard Möller über bewaffneten Kampf, Knast und Linke (Konkret Literatur Verlag), Hamburg 1997, 270 S., DM 32,-*

Auch nach 23 Jahren Haft als RAF-Gefangene will Irmgard Möller sich nicht mit dem System arrangieren. Für sie persönlich ist der bewaffnete Kampf zwar beendet, doch das ändert nichts daran, daß die Grundsatzentscheidung richtig war - gegen den Nachfolgestaat des Nazifaschismus zu kämpfen, sich mit den Befreiungsbewegungen in der Dritten Welt zu solidarisieren. Kritische Fragen prallen an ihr ab und werden empört zurückgewiesen. Das gibt den Gesprächsprotokollen zwischen Irmgard Möller und dem Journalisten Oliver Tolmein etwas Gespenstisches.

Dabei zeigt Tolmein zum Teil viel Verständnis für sie, versucht aber doch an verschiedenen Punkten einen Teil der Diskussion nachzuholen, den die RAF nicht mehr geführt hat: Was sie mit verschiedenen Anschlägen und Attentaten eigentlich bezweckt haben, wie sie auf den Aufruf Heinrich Bölls an die Bundesregierung und die RAF, aufzuhören und dafür freies Geleit zu bekommen, reagiert haben, warum sie den Mord an dem US-Soldaten Pimental nicht öffentlich kritisiert haben und warum sie nicht viel früher als im April

1992 die Einstellung des bewaffneten Kampfes erklärt haben, da doch viel früher klar war, daß das Konzept der RAF längst gescheitert war? Die Antworten von Irmgard Möller sind unbefriedigend, weil die Begründungen für ihre Aktionen mit dem heutigen zeitlichen Abstand noch düftiger wirken, als sie es schon damals waren. Kein Satz zu der Frage, was die Attentate der RAF dem internationalen Befreiungskampf genutzt haben, kein Wort dazu, was die RAF nach Ende des Vietnamkrieges eigentlich wirklich durchsetzen wollte etc. Daß es schon 1977 eher darum ging, RAF-Gefangene, unter anderem sie selbst, aus dem Knast freizupressen, als die Bundesrepublik zu revolutionieren, kann sich Irmgard Möller nicht eingestehen.

Statt dessen hält sie unverdrossen die Mythen der RAF am Leben. Für sie ist sowohl Ulrike Meinhof im Knast ermordet worden wie auch Andreas Baader, Gudrun Ensslin und Jan-Carl Raspe in Stammheim. Sie selbst überlebte diesen vermeintlichen Mordanschlag mit vier Messerstichen in der Brust. Doch die einzige Stammheimer Zeugin hat nichts mitbekommen. Sie ist eingeschlafen und wachte schwerverletzt im Krankenhaus wieder auf. Wer anderes erzählt, der lügt.

Das Buch von Oliver Tolmein ist kein Beitrag zur Aufarbeitung des "bewaffneten Kampfes" in Deutschland. Aber es gibt einen detaillierten Einblick in das Denken der RAF, und es zeigt eine Frau, die im Deutschland von 1997 noch lange nicht angekommen ist.

(Jürgen Gottschlich)

Meyer, Till: *Staatsfeind. Erinnerungen* (Hoffmann und Campe Verlag), Hamburg, 1996, 474 S., DM 44,-

Im Januar 1992 bekannte sich Till Meyer, einstiges Mitglied der 'Bewegung 2. Juni' und einer der 'Lorenz-Entführer', in einem Beitrag von 'Spiegel-TV' offensiv zu seiner Mitarbeit bei der Stasi. Im Herbst letzten Jahres erweiterte Meyer seine Bekenntnisse um die Zeit im terroristischen Untergrund und legte seine Autobiografie vor. Daß diese offenbar nicht ganz ohne Einflußnahme von außen entstanden ist, merken nur jene, die ihn kennen, wenn sich immer wieder ur-private Geschichten und Geschichten durch das Buch ziehen. Ohne den Druck der Marketing-Abteilung wären sie kaum miteingeflossen - das ist eigentlich nicht Meyers Ding. Schon aus Hollywood wissen wir jedoch, daß auch ein 'straighter fighter' eine gefühlige Seite braucht, auch wenn die ansonsten zur Geschichte nichts beiträgt. Nun denn!

'Straight' geht's denn auch gleich zur Sache: "Um nicht im nachhinein noch die Akten der Verfolgungsbehörden zu komplettieren, habe ich verschiedentlich Orte, Zeiten und Namen verändert oder ganz weggelassen." (S. 8) Das

geht dann teilweise soweit, daß selbst längst bekannte Begebenheiten entsprechend verändert werden. Doch was soll solche Maskerade, wenn jeder politisch Aufmerksame sie bei Interesse entschlüsseln könnte. Das gilt insbesondere für weite Teile zur Entführung des damaligen Berliner Abgeordnetenhauspräsidenten Peter Lorenz. Gleichwohl ist ein Eindruck von den inneren Abläufen dieser Aktion und den psychischen Anspannungen der Beteiligten nicht uninteressant. So sind dieses Kapitel (S. 9-71), die Beschreibung der Befreiung aus dem Moabiter Untersuchungsgefängnis, die anschließende Flucht und erneute Festnahme in Bulgarien 1978 (S. 356-382) denn auch die spannendsten, selbst wenn Meyer permanent der Versuchung erliegt, den Knallharten herauszustreichen. Da das aber stets so geht, wird einem das Buch nicht nur immer unerträglicher, es stellt sich auch die Frage, wie weit die Wahrnehmung des Autors mit dem tatsächlichen Geschehen übereinstimmt. Kaum nachvollziehbar wird andererseits, wie aus einem undogmatischen Militanten am Ende ein bis heute überzeugter Stasi-Mitarbeiter werden konnte. "Ich habe mich nie selbst geschont, ich war wütend und verbittert über die schlimmen Haftbedingungen, denen wir unterworfen gewesen waren, ich wollte weiter angreifen. Als Einzelkämpfer konnte ich das nur mit einem mächtigen Verbündeten: das war für mich die DDR" (S. 458), sagt zwar viel, erklärt aber nichts.

Als Psychogramm eines Menschen, der stets mit sich im reinen ist, sind die Memoiren des Till Meyer sicherlich aufschlußreich; als Beitrag zur Auseinandersetzung um militante Politik sind sie kaum zu gebrauchen.
(Otto Diederichs)

Summaries

An Editorial Comment

by Otto Diederichs

It is almost traditional the public discussion of crime rates and the war on crime are the exclusive realm of the political right-wing. Representative of the left-wing and the liberal elements of the political spectrum have traditionally proven themselves at a loss to cope with such questions and have generally limited their activities to little more than appeals or protests to uphold civil rights and liberal freedoms. The present issue of CILIP attempts to strengthen these voices and to formulate new policies on 'Domestic Security' so direly needed at present against the popular current.

Fourteen Theses on Domestic Security

by Wolf-Dieter Narr

Calls for increased 'law and order' are always popular courses of action in uncertain times. Security experts are called to the front: 'comprehensive measures' are proposed, tougher laws are referred to as potential panaceas and calls for a police force capable of restoring public order fill the media. If all efforts are to accomplish more than merely contributing to the general atmosphere of panic, then it becomes all the more necessary to avoid contributing to such an atmosphere and practice oriented theory the pre-requisite of any and all practice. Theoretical principles are not, of course, immediately practicable, they are nevertheless - today more than ever - necessary.

Reforming Domestic Security

by Norbert Pütter

Precisely because we can see no light at the end of the tunnel with reference of the major economic and social crisis in general and because we can thus expect an increase in the political use and abuse of the domestic security apparatuses, we must strive all the more for democratic reform. Democratic policies which provides security and protection for its citizens must evolve out of a self-concept of basic democratic rights all too often intentionally removed from political debate by the political actors involved. The whole field of penal law and police law is the last line of defence for society. This line is transgressed at the point where all other efforts to maintain these principles have failed.

Crime and the Fear of Crime

by Otto Diederichs

"Germans fear for the property", "Berliners' insecurity on the rise", "Citizens feel threatened by criminals", "Kiel's citizens live dangerously" are about only a few of the thousands of such headlines published in Germany's media during the past years. If we study the official crime statistics of the police of the past decades, we would be forced to concede that there is reason for such alarm. Using the methods of the annual police crime statistics, crime rates in the FRG have been predominately rising and have more than doubled over the past thirty years. And although certain indicators point in the direction of a real increase in crime rates, the general trend is considerably less dramatic than the public's perception of the problem.

Rethinking Legislation

by Norbert Pütter

The changes in domestic security legislation since the first half of the seventies came into being as a mixture of the omnipotence fantasies on the part of the police and a general lack of bureaucratic fantasy on the part of legislators. They have given the police and the state's attorneys offices a degree of authority in frame of state-society relations which massively exaggerates the specific nature of the organs and apparatuses of domestic security which simultaneously underestimating the dangers for the democratic core of society.

Reforming Security Institutions

by Otto Diederichs

The target of the police reforms of the seventies envisioned having a police force not only capable of acting according to the traditional pattern of 'If this happens, we respond as follows' in dealing with specific real crimes and dangers. It envisioned a police force capable of detecting dangers and crimes before called in to react to such events. Today, most security experts have abandoned the vision that there are no limits as to what a police force can accomplish. Most have, however, maintained their belief in the police's capacity to perform preventive police work due to the superiority of their knowledge, their technology and level of professional proficiency. This means that the key concept is still present in the minds of many security experts. For this reason, the police are in danger of once again being sent up a dead-end street.

Police and the Community

by Norbert Pütter and Otto Diederichs

The call for 'a police force closer to the people' or more specifically 'community police work' is an indication of the failure of traditional german police work in general. For several years now several efforts have been initiated attempting to close the gap between traditional police work and providing 'security' in a local context. Current attempts as 'community policing' and striving for 'prevention councils' are - despite all necessary critique - steps definitely in the right direction. However, achieving citizen oriented police work at the community level requires a different police force and a correspondingly revised concept of police work. At present we can detect no such efforts.

The Interests of the Victims

by Otto Diederichs

Not only within the police force and in the courts, in our own general public awareness it is the perpetrators who receive by far the most public attention. Neither the 'Victim Compensation Act' which went in force twenty years ago, nor the 'Act pertaining to the Improvement of the Position of the Victims in Criminal Court Procedure' (the so-called Victims Protection Act) have been able to make any real contribution to improving this situation. Yet providing improved treatment for the victims of crime is achievable with a minimum of effort. The article discusses some of the possibilities.

European Domestic Security

by Heiner Busch

Police co-operation throughout Europe has been quantitatively and qualitatively expanded since the mid seventies. Primarily promoted by the security executives of its national members, the Europeanisation of 'Domestic Security' was always characterised by a conspicuously low level of sensitivity to the decorum of democratic government. Hardly more than an insignificant portion of the international co-operation in the fields of domestic security and justice policies is codified in legal international agreements and other accords which have been ratified by the corresponding parliaments. The author points not only to these deficiencies, but also brings forth some possible solutions to the situation.

The Privileges and Immunities of Europol

(A Documentation)

In the protocol dealing with the 'Privileges and Immunities for Europol' agreement was reached that Europol Officials shall be excused from answering "before any court", that all written materials are "privileged invio-

lable material" and that the agency shall be subject to no budgetary controls with reference to its transactions. CILIP documents the key passages of this supplementary protocol.

Fatal Police Shootings 1996

by Otto Diederichs

For years CILIP published its statistics on fatal police shootings during the previous year in the first issue of the new year. This year, this was not possible due to the fact that there were considerable discrepancies between CILIP's own statistics and the statistics published by the 'Conference of the Ministries of the Interior' which could not be explained as deriving from differences in the various methods of obtaining information. CILIP has taken a closer look at these discrepancies and has come up with some unexpected results.

Bei Einrichtung eines Abonnements können einmalig ältere Hefte zum Abo-Preis (siehe umseitig)
oder komplett zum Vorzugspreis von 260,- DM nachbezogen werden.
(Gültig bis 31.12.97)



Absender

Name

Vorname

Straße

PLZ Ort

Ich abonniere
Bürgerrechte & Polizei/CILIP
ab Nummer

Das Einzelheft kostet 14,-- DM incl. Porto.
Das Abonnement (3 Hefte pro Jahr) kostet:
a) für Institutionen: 63,-- DM incl. Porto
b) für Personen: 36,-- DM incl. Porto

Verlag CILIP
c/o FU Berlin
Malteserstr. 74-100

D - 12249 Berlin

Datum, Unterschrift

Mir ist bekannt, daß die Bestellung erst wirksam wird, wenn ich sie
nicht innerhalb einer Woche gegenüber dem Verlag widerrufe.

Datum, Unterschrift

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

- Polizeientwicklung in den Ländern Westeuropas
- Polizeihilfe für Länder der Dritten Welt
- Arbeit von Bürgerrechtsgruppen

Bürgerrechte & Polizei/CILIP erscheint jährlich mit drei Ausgaben und einem Seitenumfang von ca. 100 Seiten.

Ich bestelle folgende Einzelhefte

(Bei Einrichtung eines Abonnements können einmalig ältere Hefte zum Abo-Preis nachbezogen werden. Bitte fordern Sie unsere Liste lieferbarer Ausgaben an.)

.... Expl. **CILIP** Nr.

(bis Nr. 37: Einzelpreis 9,--/Abo-Preis 7,--)

.... Expl. **CILIP** Nr. 9/10

(Einzelpreis 12,-/ Abo-Preis 8,-)

.... Expl. **CILIP** Nr.

(ab **CILIP** 38: Einzelpreis 10,--/Abo-Preis 8,--)

(ab **CILIP** 50: Einzelpreis 14,--, Abo-Preis 12,--)

Komplettpaket zum Vorzugspreis von 260,-- DM

(enthält alle lieferbaren Exemplare)

Ich bestelle folgende Bücher

.... Expl. CILIP/Diederichs, Hilfe Polizei	DM 16,90
.... Expl. Busch, Grenzenlose Polizei?	DM 39,80
.... Expl. "Neue Soziale Bewegungen und Polizei"	
(Bibliographie)	DM 5,00
.... Expl. "Europäisierung von Polizei und Innerer	
Sicherheit (Bibliographie)	DM 5,00
.....Expl. "Nicht dem Staate, sondern den Bürgern	
dienen" (Gutachten)	DM 10,00

Datum, Unterschrift

Mir ist bekannt, daß die Bestellung erst wirksam wird, wenn ich sie nicht innerhalb einer Woche gegenüber dem Verlag widerrufe.

Datum, Unterschrift

Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten

inamo

Bereits erschienen:

Heft 1/95:	Irak – vier Jahre nach dem Golfkrieg	
Heft 2/95:	Nationalismus und Identität	Heft 1 + 2 = 10 DM
Heft 3/95:	Der „Friedensprozeß“ im Nahen Osten	= 10 DM
Heft 4/95:	Die iranische Opposition	= 10 DM
Heft 5/6/96:	Konfliktstoff Wasser	= 15 DM
Heft 7/96:	Dialog bei geschlossenen Türen – Europa und das südliche Mittelmeer	= 10 DM
Heft 8/96:	Militär und Gesellschaft	= 10 DM
Heft 9/97:	Frauenbilder – Frauenrealitäten	= 10 DM

Demnächst: Heft 10: Marokko – Heft 11: Sudan

Zu bestellen bei: INAMO, Bismarckstr. 8, 91054 Erlangen

Rechtspolitisches Magazin für Uni und soziale Bewegungen

Forum Recht

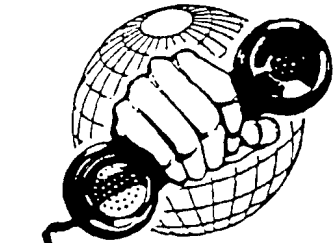
Erscheint vierteljährlich
Heft: 4,00 + 1,50 DM Porto
Jahres-Abo: 16,00 DM

3/1997 Schwerpunkt:

Recht im Geldstaat

- Finanzmärkte:
Geldfluß weltweit
- Tauschringe:
Geldfreie Alternative
- Allmacht:
Banken und Börsen
- Türkei:
Prozeß Göktepe
- u. v. a. m.

Forum Recht Vertrieb,
Katharina Ahrendts,
Merzhauser Str. 170 D,
79100 Freiburg



Info Pool Network

APC / CL-Server Berlin/Brandenburg,
Vernetzung von NGOs, Initiativen,
Gruppen und Verbänden, Betreuung und
Erstellung von WWW-Diensten
in unserem Server-Netz

Mail-, News- und
InterNet-Zugänge, Web-Server-
Dienste, EDV - Support

Erreichbar:
per Mail: info@ipn.de
im Web: <http://www.ipn-b.de>
per Tel.: 030 / 53334-308
oder auch per snail-mail:
Am Treptower Park 28-30, 12435 Berlin

InterNet

Mailbox