

Bürgerrechte & Polizei

Cilip 62
Nr. 1/1999

Schwerpunkt:

Polizeien des
Bundes

außerdem:

Polizeifachhochschulen

Todesschüsse auf
KurdInnen

EU-Aktionsplan
gegen OK

- USA rüsten gegen ABM-Vertrag
- Multinationale Korps
- Menschenrechtsverletzungen in Palästina
- Kurdisches Trauerspiel
- Bürgerkriegsökonomien II uvm.

monatliche Informationen und
Analysen zu Militär, Friedens-
forschung und -bewegung

Abo: 9 Normal-/ 3 Themenhefte DM 50.-;
Ausland: DM 60.-; Themenheft DM 5.-
(+Porto). *Probeheft gratis*
Bezug: Verein für friedenspolitische
Publizistik e.V., Kurfürstenstr. 14, 10785
Berlin e-mail: ami@zedat.fu-berlin.de
<http://userpage.fu-berlin.de/~arend/>
ami.html Telefon/Fax: ++30-25 79 73 42

Metamorphosen der Arbeit

Grenzregime im Schengenland II

DM 6,-

Bestellungen an
off limits
c/o WIR-Zentrum
Hospitalstr. 109
22767 Hamburg
Tel/Fax 040 – 3861 4016/7

Heiner Busch

Polizeiliche Drogenbekämpfung – eine internationale Verstrickung

unter Mitarbeit von Elke Schäfer,
Britta Grell, Wolf-Dieter Narr
1999 – ca. 310 S. – ca. DM 48,00
ÖS 350 – SFR 44.50 – ISBN 3-89691-452-9

Polizeien und Sicherheitspolitiker weltweit haben sich und uns in die Drogenbekämpfung verstrickt. Kein anderer Bereich polizeilicher Tätigkeit hat ein ähnliches Gewirr an internationalen Organisationen hervorgebracht, keiner eignete sich besser als Laboratorium für praktische Polizeikooperationen über alle Grenzen hinweg. Aber: Die Internationalisierung der polizeilichen Drogenbekämpfung verschließt sich sowohl politischen Alternativen wie der rechtlichen Kontrolle.

Helga Cremer-Schäfer/

Heinz Steinert

Straflust und Repression

Zur Kritik der populistischen
Kriminologie
(einsprüche Band 8)
1998 – 286 S. – DM 39,80 – ÖS 291
SFR 37,00 – ISBN 3-89691-431-6

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT



Dorotheenstr. 26a · 48145 Münster
Tel. 0251/6086080 · Fax 0251/6086020
e-mail: dampfboot@login1.com
<http://www.login1.com/dampfboot>

Herausgeber:

Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.

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

Redaktion + Gestaltung: Heiner Busch, Martina Kant, Norbert Pütter

Satz: Tobias Schwarz

Übersetzungen: Dave Harris

Druck: Contrast-Druckerei GmbH

Berlin, März 1999

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin

Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Tel.: (030) 7792-462

Fax: (030) 775 10 73

E-Mail: cilip@ipn-b.de

WWW: <http://www.infolinks.de/cilip>

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

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

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitervorschlag: **Bürgerrechte & Polizei/CILIP 62 (1/99)**

Redaktionelle Vorbemerkung

Heiner Busch..... 4

Schwerpunkt: Polizeien des Bundes

Das Bundeskriminalamt

Hartmut Aden..... 6

Bundesgrenzschutz

Petra Pau und Katina Schubert..... 18

Zollfahndung und Zollkriminalamt

Heiner Busch..... 27

Inpol-neu und die Rolle des BKA

Antonia Wirth..... 31

Vorbild BKA – die Kripo-Zentralen der Schweiz

Heiner Busch..... 35

Polizeilicher Schußwaffengebrauch

Norbert Pütter..... 41

Polizeifachhochschulen – zurück zur Abschottung?

Thomas Weidmann..... 52

Datenschutzrechtliche Erwartungen an Rot-Grün

Dokumentation..... 63

EU-Aktionsplan gegen OK

Mark Holzberger..... 69

Todesschüsse auf KurdInnen

Wolf-Dieter Narr..... 81

Meldungen aus Europa..... 88

Chronologie

Julia Gräßer..... 92

Literatur..... 100

Summaries 108

Redaktionelle Vorbemerkung

von Heiner Busch

Polizei sei Ländersache, heißt es im Grundgesetz. Diese Regel wird im Mai 50 Jahre alt. Sie hat einen ungewöhnlich schnellen Alterungsprozeß durchgemacht und gilt heute nicht mehr viel. Die Grundlagen für die Polizeien des Bundes wurden bereits im Nachkriegsjahrzehnt gelegt. Nach einem massiven Ausbau in den 70er Jahren folgte ein kontinuierliches Wachstum und schließlich in den 90er Jahren ein neuer Schub. Dieser Ausbau war aber keineswegs das notwendige Ergebnis von Sachzwängen, er war politisch gewollt.

Als der Bundesgrenzschutz 1992 die Funktionen der Bahnpolizei und der Flugsicherung übernahm, regte sich einmal Widerstand. Die Übertragung dieser Aufgaben an den BGS stelle einen Eingriff in die Hoheit der Länder dar, argumentierte der damalige Innenminister Nordrhein-Westfalens Herbert Schnoor. Die später vom Bundesverfassungsgericht abgelehnte Klage des Landes war einer der wenigen Fälle sozialdemokratischen Protests gegen den Ausbau des BGS zur Bundespolizei. Es war eine sozialdemokratisch geführte Regierung, die schon in den 70er Jahren den „Grenzschutz“ zu einer Bereitschaftspolizeilichen Einsatzreserve des Bundes machte und dafür sorgte, daß nachfolgende Protestgenerationen von dieser Truppe politisch erzogen wurden – mit Tränengas und Schlagstock. Vom jetzigen SPD-Innenminister werden wir kaum erwarten können, daß er die Entscheidungen seines konservativen Vorgängers, dem BGS Kontrollen im Inland zu gestatten, zurücknimmt.

Auch in bezug auf die andere Bundespolizei, das Bundeskriminalamt, wird man sich Hoffnungen auf eine Änderung vorläufig aus dem Kopf schlagen müssen. Das 1997 verabschiedete BKA-Gesetz ist das Ergebnis einer Großen Koalition der Inneren Sicherheit – der vorläufige Endpunkt einer Serie von Kompetenzerweiterungen, deren größte wohl in den 70er Jahren unter sozial-liberaler Ägide stattfand. Daß das BKA nur wenige ausgewählte Ermittlungsverfahren selbst bearbeitet, kann dabei kaum beruhigen. Das Wiesbadener Amt führt vor allem Musterverfahren und gibt so den Standard vor, dem auch die Landeskriminalämter folgen. Als Informationszentrale der deutschen Polizei ist es vor allem eine Datenakkumulationsstelle.

Es ist außerdem einer der wichtigsten politischen Stichwortgeber in Sachen Polizei. Die Durchsetzung des Begriffs „Organisierte Kriminalität“, der seit Jahren mit verhängnisvollen Folgen die Politik „Innerer Sicherheit“ in der BRD prägt, wäre ohne das BKA nicht so einfach verlaufen.

Kein Zweifel also, die Bundespolizeien sind weiterhin in Mode und werden, wie das bei Moden üblich ist, auch nicht hinterfragt – weder auf ihre Kontrollierbarkeit, noch auf ihre Effizienz. Daß der Reigen der Zentralisierung noch nicht abgeschlossen ist, zeigt der Fall Europol. Das Europäische Polizeiamt in Den Haag nimmt im Rahmen der EU ähnliche Aufgaben wahr, wie sie dem BKA im lädierten Föderalismus der BRD zukommen. Noch bevor überhaupt die Europol-Konvention in Kraft war, einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union darauf, dem Amt auch Befugnisse im operativen Bereich zu geben.

Das polizeiliche Europa war in den vergangenen Jahren immer wieder Thema dieser Zeitschrift. Beginnend mit dieser Ausgabe werden wir uns nicht mehr nur in einzelnen Artikeln und Schwerpunktheften mit der Entwicklung auf EU-Ebene beschäftigen. Vier Seiten „Meldungen aus Europa“ sollen regelmäßig erscheinen und den Informationswert von Bürgerrechte & Polizei/CILIP erhöhen.

In der nächsten Ausgabe, die im August erscheinen wird, beschäftigen wir uns im Schwerpunktteil mit dem Thema „Polizei und Jugendliche“.

Heiner Busch ist Redakteur und Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Das Bundeskriminalamt

Intelligence-Zentrale oder Schaltstelle des bundesdeutschen Polizeisystems?

von Hartmut Aden

Das Bundeskriminalamt hat heute drei Hauptfunktionen: Es ist die Informations- und Technikzentrale des bundesdeutschen Polizeisystems, die Schnittstelle zwischen internationalen und bundesdeutschen Polizeistellen, und es hat für eine Reihe von Fällen eigenständige Ermittlungsbefugnisse. Zwei weitere Aufgaben kommen hinzu: die Kriminalistik und der Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane.

Die Geschichte des Bundeskriminalamtes (BKA) ist die eines kontinuierlichen Ausbaus. Bei näherer Betrachtung steckt dahinter ein doppelter Wachstumsprozeß. Zum einen entwickelten die ursprünglichen Aufgaben des Amtes eine Eigendynamik. Zum anderen wuchs die Behörde durch zusätzliche Aufgaben.

Daß die Bundesrepublik überhaupt zentrale Polizeistrukturen aufbauen konnte, war zunächst nicht selbstverständlich. Im Zuge der Westintegration der BRD billigten die Westalliierten 1949 u.a. die Gründung einer Koordinierungsstelle der Kriminalpolizei.¹ Auf der Grundlage von Art. 87 Grundgesetz errichtete der Bund 1951 das Bundeskriminalamt mit Sitz in Hamburg, seit 1953 in Wiesbaden.² In den Anfangsjahren hatte das BKA noch keine eigenen Ermittlungskompetenzen. Das Amt war das bundesdeutsche Zentralbüro für die Kooperation mit Interpol und mit ausländischen Polizeien. Darüber hinaus fungierte es als Fahndungszentrale. Kriminaltechnik und Kriminalistik gehörten ebenfalls von Beginn an zu den

¹ ausführlich Werkentin, F.: Die Restauration der deutschen Polizei, Frankfurt/M. 1984, S. 64ff.

² BKA-Gesetz vom 8.3.1951, BGBl. I, S. 165f; zu dieser Phase die offiziöse BKA-Chronik: Albrecht, H.: Im Dienst der Inneren Sicherheit, Wiesbaden 1988, S. 79ff.

Aufgaben des BKA. Die Zahl der Planstellen wuchs kontinuierlich von 355 im Gründungsjahr über 637 (1960) auf 933 (1969).³

Die sozial-liberal regierten 70er Jahre wurden zur „Boom-Phase“ des Amtes. Neben dem allgemeinen Bestreben der SPD-FDP-Regierung, die Administrativstrukturen des Bundes zu stärken, waren für den rasanten Ausbau des BKA zwei weitere, sehr unterschiedliche Faktoren maßgeblich: Die Aktionen der *Roten Armee Fraktion* und andere terroristische Gewalttaten der 70er Jahre bescherten der Wiesbadener Behörde einerseits neue Ermittlungsaufgaben. Eine Abteilung „Terrorismusbekämpfung“ entstand. Zeitgleich und damit zusammenhängend veränderte andererseits die Computertechnik die Polizeiarbeit und erzeugte bei manchen Polizeistrategen geradezu eine Euphorie bezüglich dessen, was polizeiliche Strafverfolgung und Kriminalprävention leisten könnten. Die Zahl der Planstellen wuchs im Zuge dieser Entwicklung über 1.211 (1970) und 2.425 (1975) auf 3.339 im Jahre 1980.

Die 80er und 90er Jahre wurden für das BKA zur Phase eines Paradigmenwechsels. Die Begeisterung über die Möglichkeiten der EDV trat ebenso in den Hintergrund wie die Bedrohung durch terroristische Anschläge. Statt dessen prägten andere Themen die Versuche des Amtes, seine Bedeutung zu erhalten und auszuweiten. Die BKA-Führungen dieser Zeit betonten vor allem die Notwendigkeit, neue Formen von Kriminalität zu „bekämpfen“, die sie in Anlehnung an US-amerikanische Diskussionen unter dem Stichwort „Organisierte Kriminalität“ zusammenfaßten.⁴ Damit zusammenhängend schalteten sie sich auch in die Diskussionen über den Abbau der innereuropäischen Grenzkontrollen ein und forderten mehr internationale, insbesondere europäische Kooperation. Der internationale Handel mit illegalen Drogen stand in beiden Fällen im Mittelpunkt.⁵

Diese veränderten Leitthemen führten 1994 zusammen mit Diskussionen über die Effizienz des BKA und öffentlichen Berichten über Fahndungs-pannen zu einer umfangreichen Reform der Behörde. Das Amt wurde

³ detaillierte Übersicht bei Albrecht a.a.O. (Fn. 2), S. 446f.

⁴ z.B. Zachert, H.-L.: Das Bundeskriminalamt – Gestern, Heute, Morgen, in: Kriminalistik 1991, H. 11, S. 682-687 (687); zusammenfassend zur Kritik: Pütter, N.: Der OK-Komplex, Münster 1998, S. 300ff. und Albrecht, P.-A.: Organisierte Kriminalität: Das Kriminaljustizsystem und seine konstruierten Realitäten, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1997, S. 229-237

⁵ vgl. z.B. Saberschinsky, H.: Europa (West und Ost) als Absatzmarkt des illegalen Rauschgift Handels, in: Zachert, H.-L. (Hrsg.): 40 Jahre Bundeskriminalamt, Stuttgart u.a. 1991, S. 193-209

dabei in drei Hauptabteilungen gegliedert (siehe Schaubild): zwei in Wiesbaden (Hauptabteilung 1: Organisierte und Allgemeine Kriminalität, Kriminaltechnisches Institut u.a.; Hauptabteilung 2: Datenverarbeitung, Kriminalistisches Institut, zentrale Verwaltung) und eine in Meckenheim bei Bonn (Staatsschutz, Sicherungsgruppe u.a.).

Nach mehreren gescheiterten Anläufen seit den 80er Jahren verabschiedeten CDU/CSU, FDP und SPD 1997 ein neues BKA-Gesetz, das insbesondere zahlreiche generalklauselhafte Ermächtigungen für die Nutzung der Informationstechnik enthält.⁶ 1998 hatte das BKA 4.362 Planstellen, darunter 2.055 für KriminalbeamtInnen.

Intelligence-, Technik- und Erkenntniszentrale

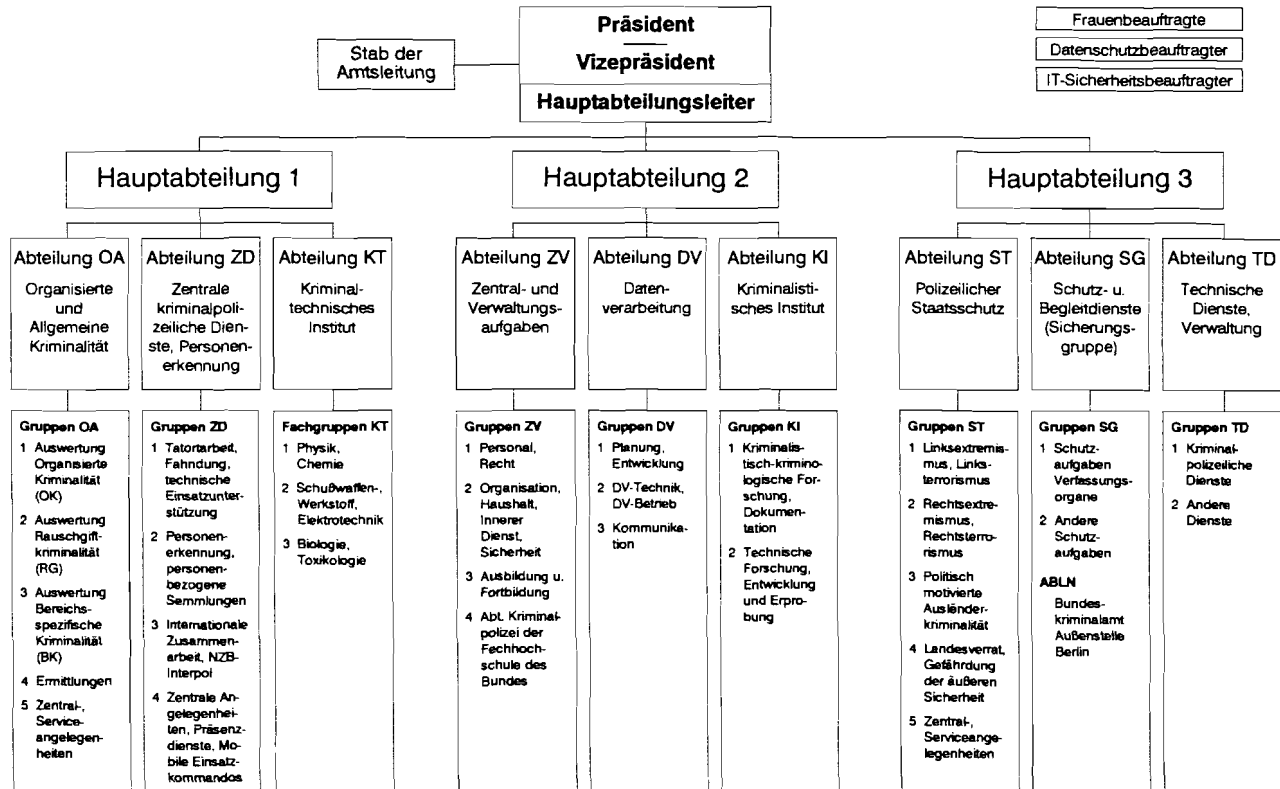
Die Rolle des BKA als Intelligence- und Technikzentrale steht in einem engen Zusammenhang mit der technischen Entwicklung, insbesondere im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung.

Bereits seit den 50er Jahren gehörte die Kriminaltechnik zu den Aufgaben des Amtes. Die Aktivitäten in diesem Bereich erfüllen zwei Funktionen: Eine Bündelungsfunktion in dem Sinne, daß beim BKA kostspielige Geräte und Spezialkenntnisse für die Spurenanalyse konzentriert sind. Gutachten des kriminaltechnischen Instituts im BKA spielen in vielen Ermittlungsverfahren eine Rolle; und eine Weiterentwicklungsfunktion in dem Sinne, daß in Wiesbaden kriminaltechnische Forschungen betrieben bzw. koordiniert werden. Die Möglichkeiten der Kriminaltechnik haben sich seit den 50er Jahren erheblich weiterentwickelt. Der „genetische Fingerabdruck“ ist hierfür das anschaulichste Beispiel. Lange Zeit war es eher zufällig, ob Täter mit Hilfe von am Tatort zurückgelassenen Fingerabdrücken überführt werden konnten. Die Möglichkeit, alle möglichen Hinterlassenschaften am Tatort auf genetische Spuren des Täters hin zu untersuchen, hat die Lage erheblich verändert. Die Einrichtung einer zentralen Gendatei beim BKA mit dem Ziel, die Ergebnisse der Spurenanalysen mit vorhandenen Personendaten abzugleichen, lag somit in der Logik kriminalpolizeilicher Ermittlungspraxis.⁷ Dieses Beispiel macht zugleich deutlich, daß die Kriminaltechnik eng mit den Fahndungssystemen des BKA verknüpft ist. Zwar sind beide Bereiche organisatorisch getrennt;

⁶ BKA-Gesetz in der Fassung vom 7.7.1997, BGBl. I, S. 1650 (Angaben zum BKA-Gesetz beziehen sich im folgenden auf diese Fassung)

⁷ vgl. Nogala, D.: DNA-Analyse und DNA-Datenbanken, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 61 (3/98), S. 6-18 (15)

Organisationsübersicht des Bundeskriminalamtes



doch gerade die Kombination aus verfeinerter Spurenauswertung und Fahndungsdateien erhöht die Wahrscheinlichkeit von Fahndungserfolgen, indem sie Verbindungen zwischen verschiedenen Ermittlungsverfahren zu Tage fördert. So kann die Kriminalistik heute aufgrund der am Tatort vorgefundenen Projektile ermitteln, ob eine Waffe bereits im Zusammenhang mit anderen Fällen Verwendung fand. Drogenfunde lassen sich einer bestimmten Herkunft oder gar Lieferung zuordnen, Sprengstoffreste genau analysieren usw.⁸

Die Personen- und Sachfahndung hat sich seit der Gründung des BKA vor allem durch die Computertechnik verändert. In den 50er und 60er Jahren bestimmten noch Karteikarten und Fahndungsbücher die kriminalpolizeiliche Arbeit. In den 70er Jahren entstand unter Leitung des BKA-Präsidenten Herold das INPOL-System. Aktennachweise sowie Fahndungs- und Hinweisdaten wurden in einem einheitlichen System zusammengefaßt.⁹ Seither befindet sich die Datenverarbeitung des BKA in ständiger Weiterentwicklung. Die Möglichkeit, Fingerabdrücke elektronisch auszuwerten und zu speichern, und der Anschluß an das Schengener Informationssystem (SIS) waren hierbei wichtige Etappen. Zugriffsmöglichkeiten auf weitere externe Datenbanken wie das Zentrale Verkehrs-Informationssystem (ZEVIS) und das Ausländerzentralregister wurden legalisiert und technisch verwirklicht.

Damit stieß das INPOL-System jedoch auf Grenzen. Seit Ende der 80er Jahre erwies es sich zunehmend als schwierig, die gestiegenen Datenmengen zu integrieren und die rasante Weiterentwicklung der Computertechnik zu nutzen. Standardsoftware war nicht verwendbar. Der Anschluß an das SIS verursachte Kompatibilitätsprobleme. Eine Bund-Länder-Projektgruppe „INPOL-neu“ bereitete ab Oktober 1996 eine komplette Erneuerung des Systems vor – verbunden mit der Schaffung eines informationstechnischen Verbundes zwischen dem BKA und den Länderpolizeien einschließlich eines gemeinsamen Datenpools. Eine Komponente des Datenpools ist das Polizeiliche Führungsinformationssystem, das Daten zu allen in den Landessystemen vorhandenen Straftaten speichern soll – allerdings ohne Personalien. Für die Fahndungs- und Ermittlungsarbeit sind unterschiedliche Kategorien vorgesehen, nach denen die Länderpolizeien

⁸ Überblick und weitere Beispiele bei Steinke, W.: Kriminaltechnik – Situationsanalyse und Ausblick, in: Zachert (Hrsg.) a.a.O. (Fn. 5), S. 164-177; Becker, St.; Fischer, R.; Göbel, R. u.a.: Fortschritte der analytischen Methoden in der Kriminaltechnik, in: BKA (Hrsg.): Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag, Wiesbaden 1998, S. 345-368

⁹ zur Entwicklung in den 70er Jahren: Kauß, U.: Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, Frankfurt/M. 1989, S. 109ff.

Daten an das BKA übermitteln müssen.¹⁰ Nach BKA-Angaben umfaßte das INPOL-System 1998 ca. 740.000 Personenfahndungen, die meisten (530.000) sind Abschiebungsfälle. Das System enthielt Nachweise zu ca. 3,04 Mio. Kriminalakten, ca. 2,03 Mio. Lichtbilder und ca. 2,4 Mio. Fingerabdruckblätter.¹¹

Kriminalität und Methoden ihrer „Bekämpfung“ zu erforschen, gehört ebenfalls bereits seit den 50er Jahren zu den Aufgaben des BKA. Diese Aufgabe wird vor allem vom Kriminalistischen Institut des Amtes wahrgenommen. Dieses umfaßt die kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe und die Gruppe „Technische Forschung, Entwicklung und Erprobung“, deren Tätigkeit Überschneidungen mit der Kriminaltechnik aufweist. Das kriminalistische Institut ist durch zahlreiche Tagungen und Veröffentlichungen hervorgetreten.¹²

Internationale Kooperation: Das BKA als Vorreiter

Zunächst fungierte das BKA als nationales Zentralbüro für Interpol und als Kontaktstelle zu ausländischen Polizeibehörden. Die Ausbauphase des Amtes in den 70er Jahren führte auch zu einer erheblichen Erweiterung seiner internationalen Aktivitäten. Im Rahmen von Interpol setzte sich das BKA in den 70er und 80er Jahren für die Intensivierung und Modernisierung der Kooperation ein. Eine europäische Regionalstruktur entstand. Das BKA war auch an den zusätzlichen europäischen Kooperationsstrukturen maßgeblich beteiligt, die seit den 70er Jahren entstanden. Dies gilt für die Praktikerebene der informell arbeitenden TREVI-Gruppe ebenso wie für die offiziellen Arbeitsgruppen, die seit 1993 im Rahmen der „Dritten Säule“ der Europäischen Union tätig sind, und die Fachstrukturen der Schengen-Gruppe.¹³ In einigen Kooperationsstrukturen arbeiten jedoch auch Vertreter der Bundesländer mit. Besonders die größeren Länder versuchen, sich einen unmittelbaren Zugriff auf die Kooperationsstrukturen zu sichern.¹⁴

¹⁰ vgl. Sehr, P.: INPOL-neu – System der Zukunft für die deutsche Polizei, in: BKA (Hr.) a.a.O. (Fn. 8), S. 135-147; § 13 BKA-G überläßt dem BKA einen großen Definitionsspielraum bezüglich der Übermittlungspflichten der Länder.

¹¹ laut Internet-Präsentation des BKA, www.bundeskriminalamt.de, Februar 1999

¹² Überblick bei Kube, E.; Störzner, H.-U.; Eyrich, H.-J.: Wissenschaftliche Kriminalistik, in: Zachert (Hr.) a.a.O. (Fn. 5), S. 141-163

¹³ Einzelheiten bei Busch, H.: Grenzenlose Polizei, Münster 1995, S. 168f. u. S. 285ff.; Aden, H.: Polizeipolitik in Europa, Opladen, Wiesbaden 1998, S. 72ff.

¹⁴ am Beispiel Nordrhein-Westfalens: Lange, H.-J.: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S. 398f.

Innerhalb des Bundeskriminalamtes nahmen die Tätigkeiten mit Auslandsberührung erheblich zu. Die internationale Kooperation wurde zu einer Querschnittsaufgabe aller Dienststellen des Amtes, koordiniert von einer zentralen Stelle, die direkt dem BKA-Präsidenten unterstellt ist. Neben der Rolle als Nationales Interpol-Zentralbüro übernahm das BKA auch die Brückenfunktion für die Kooperation deutscher Polizeidienststellen mit Schengen und Europol. Für Schengen entstand im BKA die deutsche SIRENE-Einheit. SIRENE steht für „Supplementary Information Request at the National Entry“. Die Einheit fungiert als „Informationsfilter“ und als Kontaktmittler zwischen dem Schengener Informationssystem und den betroffenen Dienststellen.

Besonders gewichtig ist die Rolle des BKA beim Aufbau von Europol im niederländischen Den Haag. Die Gründung des zentralen europäischen (Kriminal-)Polizeiamtes entspricht nicht nur einer alten Forderung aus dem BKA. Protagonisten aus dem Umfeld des Amtes hatten auch erheblichen Einfluß auf die Konzeption von Europol. Daß ein langjähriger Mitarbeiter des BKA Leiter des Aufbaustabes und erster Direktor von Europol wurde, ist Ausdruck des großen BKA-Einflusses auf Europol.¹⁵ In einem erweiterten geographischen Rahmen hat das Europäische Polizeiamt ähnliche Funktionen wie das BKA innerhalb der Bundesrepublik. Dies gilt bisher vor allem für die Informationssammlung und -auswertung. Wenn Europol im nächsten Ausbauschnitt eigene Ermittlungskompetenzen bekommt, könnte sich diese Behörde auch in dieser Hinsicht ganz ähnlich entwickeln wie einst das BKA.¹⁶ Auch für Europol ist das BKA nationale Verbindungsstelle, die den formalisierten Informationsaustausch abwickelt.

Eigenständige Ermittlungstätigkeit

Hatten die Länder nach der ursprünglichen Konzeption des bundesdeutschen Polizeisystems die alleinige Zuständigkeit für die Strafverfolgung, so änderte sich das im Laufe der Zeit in einigen wichtigen Deliktsfeldern. Das BKA erhielt eigenständige Ermittlungsaufgaben, gestützt auf zwei verschiedene Zuständigkeitsformen: die Auftragszuständigkeit und die

¹⁵ als Beispiel für konzeptionelle Überlegungen des späteren Europol-Direktors im Vorfeld der Gründung: Storbeck, J.: Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und die Rolle des Bundeskriminalamtes als kriminalpolizeiliche Zentralstelle Deutschlands in der europäischen Kooperation, in: Zschert (Hrsg.) a.a.O. (Fn. 5), S. 178-192 (189ff.)

¹⁶ Aden, H.: Europol und „operative Ermittlungsmethoden“, in: Bürgerrechte & Polizei/ CIIJ 58 (3/97), S. 65-69

originäre Zuständigkeit. Seit 1969 kann der Generalbundesanwalt das BKA mit Ermittlungen beauftragen. Er ist für die Ermittlungen bei den relevanteren Staatsschutzdelikten zuständig.¹⁷ Bei Ermittlungsverfahren, die dem Terrorismus zugerechnet wurden, gewann das BKA und seine neugegründete Terrorismus-Abteilung in den 70er Jahren eine zentrale Rolle. Mit dem Machtzuwachs verband sich aber auch die Verantwortung für Fahndungsspannen.¹⁸ Nach der Neufassung des BKA-Gesetzes von 1997 ist das BKA bei Fällen von „terroristischen Vereinigungen“¹⁹ mit Auslandsbezug auch ohne Beauftragung durch den Generalbundesanwalt unmittelbar zuständig.

Originäre Ermittlungszuständigkeiten hat das BKA für einen eng umrissenen Katalog von Staatsschutzdelikten. Praktisch relevant ist vor allem die seit 1973 bestehende Zuständigkeit für Delikte, die inzwischen nach den gängigen Definitionen der „Organisierten Kriminalität“ zugerechnet werden: insbesondere Fälle des „international organisierten ungesetzlichen Handels mit Waffen, Munition, Sprengstoffen oder Betäubungsmitteln“ mit Auslandsberührung. Für die 1993 hinzugekommenen Kompetenzen in Sachen Geldwäsche²⁰ entstand im gleichen Jahr eine Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe mit dem Zollkriminalamt.

Die weitaus meisten Ermittlungsaktivitäten entwickelt das Amt seit den 80er Jahren für die „Rauschgiftbekämpfung“. Seit der Organisationsreform 1994 ist diese Bestandteil der Großabteilung „Organisierte und Allgemeine Kriminalität“ (OA), die außer dem Staatsschutz sämtliche Ermittlungseinheiten umfaßt. Die strategische Informationsauswertung („Intelligence“-Arbeit) erhielt mit der Organisationsreform ein wesentlich höheres Gewicht.²¹

Formen heimlicher Informationsgewinnung sind insbesondere für die Abteilung OA und für den Staatsschutz relevant. Für seine Ermittlungen kann das Amt die Eingriffsbefugnisse der Strafprozeßordnung (Telefonüberwachung, Verdeckte Ermittler, Lauschangriff usw.) in Anspruch nehmen.²² „Kontrollierte Lieferungen“ von Drogen gehören zu den Er-

¹⁷ §§ 142a, 120 Gerichtsverfassungsgesetz

¹⁸ vgl. Schenk, D.: Der Chef, Hamburg 1998, S. 246ff. u. S. 320ff.

¹⁹ § 129a Strafgesetzbuch; § 4 Abs. 1 BKA-G

²⁰ § 4 Abs. 1 BKA-G (früher: § 5 Abs. 2)

²¹ vgl. Nagel, M.; Weißkopf, P. u.a.: Neue Wege in der Bekämpfung Organisierter und Allgemeiner Kriminalität – Strategische Aspekte der Abteilung OA, in: BKA (Hrsg.) a.a.O. (Fn. 8), S. 119-134; Pütter a.a.O. (Fn. 4), S. 163f.

²² Für den Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane legalisiert § 23 BKA-G ebenfalls „besondere Mittel der Datenerhebung“.

mittlungsinstrumenten der Rauschgiftfahndung – in den letzten Jahren oftmals koordiniert von Europol. Der Zugriff auf die Tatverdächtigen erfolgt in diesen Fällen nicht so früh wie möglich, sondern erst, wenn die Verteilungsaktivitäten einige Zeit beobachtet worden sind, um weitere Beteiligte zu ermitteln.

Die Entwicklung des Internets hat ebenfalls Auswirkungen auf das BKA, und zwar unter zwei Aspekten: In gewissem Umfang werden Fahndungen im Internet verbreitet.²³ Daneben wird dieses Medium zunehmend zum Gegenstand von Ermittlungen u.a. in bezug auf die Verbreitung von Kinderpornos oder anderer strafbarer Inhalte.²⁴

Unzählige eigene Lageberichte, Publikationen und Auftragsarbeiten des Amtes behandeln die Kriminalitätsfelder aus dem BKA-Zuständigkeitsbereich, insbesondere die Rauschgiftkriminalität. Die Öffentlichkeitsarbeit der Behörde bezüglich ihrer eigenen Ermittlungstätigkeit beschränkt sich hingegen fast ausschließlich auf die Meldung von Fahndungserfolgen. Dies ist einerseits typisch für die kriminalpolizeiliche Arbeit, für die Informationsabschottung und Geheimhaltung bezüglich der konkreten Ermittlungstätigkeit der Normalfall ist. Diese Diskretion kann allerdings auch als Indiz dafür gewertet werden, daß die eigene Ermittlungstätigkeit nach wie vor ein „Problemkind“ des Amtes ist, bei dem man sich lieber auf die Publikation von Fahndungserfolgen beschränkt, die eigenen Ermittlungsstrukturen jedoch im dunkeln läßt. Innerhalb des Amtes wurde die klassisch-bürokratische Straftatenaufklärung zunehmend als ineffizient empfunden. Öffentliche Diskussionen über Pannen in Mitverantwortung des BKA, insbesondere im Zusammenhang mit der mißlungenen Festnahmeaktion 1993 in Bad Kleinen, führten zu Frustration.²⁵ Die Einrichtung der Abteilung OA und die starke Betonung von Schwerpunktsetzung und strategischer Auswertung sind Reaktionen auf die lange Zeit eher bescheidenen Resultate der BKA-Ermittlungen.

BKA und Länderpolizeien: Konkurrenz oder Kooperation?

Wie auf vielen anderen Politikfeldern auch hat es im Polizeibereich im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik erhebliche Kompetenzver-

²³ www.bundeskriminalamt.de

²⁴ vgl. Mescke, B.: Ermittlung und Fahndung im Internet, in: BKA (Hg.) a.a.O. (Fn. 8), S. 505-532

²⁵ vgl. z.B. Kriminalistik 1997, H. 3, S. 168; Schenk, D.: Das BKA, die Mißorganisation und der Frust, in: Unbequem Nr. 24 (Dez. 1995), S. 5-7

schiebungen von den Ländern zum Bund gegeben. Dahinter stehen jeweils komplexe Interessenkonflikte und Auseinandersetzungen.

Der Bedeutungsgewinn des Bundeskriminalamtes geht mit einem Bedeutungsverlust der Landeskriminalämter einher. Die Ausweitung der BKA-Tätigkeit lag allerdings nicht nur im Interesse der jeweiligen Bundesregierungen an einer eigenen leistungsfähigen Kriminalpolizei. Sie entsprach auch zum Teil den Interessen der Länder. Mehr Koordination und zentrale Informationsauswertung erschienen aus der Sicht mancher Ländervertreter für eine effiziente Strafverfolgung erforderlich. Zugleich bedeutet die Ansiedlung neuer Aufgaben beim Bund, daß dieser in der Regel auch die Finanzierung dafür übernimmt. Die Kooperation zwischen Bund und Ländern im Bereich der Kriminalpolizei ist heute über Institutionen wie die Innenministerkonferenz einschließlich ihrer Arbeitsstrukturen auf der Fachebene (insbesondere die AG Kripo) und die Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup fest etabliert.

Gleichzeitig besteht aber ein Konkurrenzverhältnis fort. Dieses wird zwar nur selten offiziell thematisiert. Das Bemühen, ein gutes Verhältnis zwischen Bund- und Länderpolizeien zu betonen, macht jedoch auch bei vielen offiziellen BKA-Publikationen deutlich, welches Konfliktpotential hier auch nach der BKA-Organisationsreform und der Neufassung des BKA-Gesetzes noch liegt.²⁶ Die Konkurrenz kommt vor allem in der praktischen Ermittlungstätigkeit zum Ausdruck. Nicht immer sehen es die Landeskriminalämter gerne, wenn das BKA Ermittlungen z.B. wegen internationaler Bezüge an sich zieht. Auf Landesebene sind die Milieukennntnisse und die Kontakte zu den Basisdienststellen intensiver als in den zentralisierten BKA-Ermittlungseinheiten. Die öffentlichen Diskussionen über Defizite der BKA-Organisation haben das Vertrauen in die Ermittlungen des Amtes weiter geschwächt.

Die langjährigen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern über die schließlich 1997 in Kraft getretene Neufassung des BKA-Gesetzes zeigen, daß dieses Konkurrenzverhältnis auch auf die politische Ebene durchschlagen kann. Die ausführliche Verrechtlichung der Nutzung von Informationstechnik führte zwangsläufig zu Konflikten darüber, wie intensiv die Länderpolizeien mit dem BKA kooperieren müssen. Die starke Betonung der Unterstützungsfunktionen des BKA in dem neugefaßten

²⁶ so z.B. der Beitrag des BKA-Präsidenten: Kersten, Ulrich: Das Bundeskriminalamt vor der Jahrtausendwende, in: BKA (Hrsg.) a.a.O. (Fn. 8), S. 21-33 und manche andere Beiträge dieses Bandes

Gesetz macht deutlich, daß die Länder auch weiterhin eine erhebliche Autonomie für ihre kriminalpolizeiliche Arbeit beanspruchen.

Machtfaktor oder Instrument der Politik?

Das Verhältnis von BKA und Politik hat mehrere Dimensionen. Zum einen betrifft es die Frage, ob und inwieweit die jeweiligen Bundesregierungen das BKA als Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen einsetzen können. Dies ist aufgrund der gewachsenen, komplexen Struktur und der bürokratischen Eigendynamik des Amtes sowie des bundesdeutschen Strafverfolgungssystems insgesamt nur begrenzt möglich.

Die politische Funktion des BKA und anderer zentralisierter Sicherheitsstrukturen besteht vielmehr heute darin, daß sie ein Reservoir an Handlungsmöglichkeiten für neu auftretende Sicherheitsprobleme und Krisenfälle darstellen. Die verantwortlichen Innenpolitiker haben die Möglichkeit, diese Sicherheitsstrukturen mit der Problemlösung zu beauftragen und werden damit von der Verantwortung für eigene Konzepte und deren Folgen entlastet.²⁷

Umgekehrt stellt sich die Frage, wie autonom das BKA gegenüber der politischen Führung des Bundesinnenministeriums ist. In den 70er und 80er Jahren hatten die jeweiligen BKA-Präsidenten eine vergleichsweise große Autonomie bei der Formulierung ihrer kriminaltaktischen, aber auch ihrer kriminalpolitischen Zielsetzungen. BKA-Präsident Herold bestimmte die öffentliche Diskussion über computerunterstützte Fahndung in den 70er Jahren. BKA-Präsident Zachert trug mit seiner Öffentlichkeitsarbeit maßgeblich zur Etablierung der „Organisierten Kriminalität“ in der bundesdeutschen politischen Diskussion bei. Beide gingen mit ihrem Anspruch auf Autonomie allerdings so weit, daß sie dadurch ernsthafte Konflikte verursachten – Herold mit FDP-Innenminister Baum über die polizeiliche Datenverarbeitung, Zachert mit CDU-Innenminister Kanther über den Einfluß der „Organisierten Kriminalität“ auf die bundesdeutsche Verwaltung.²⁸ Daß die Funktion des BKA-Präsidenten nach dem Ausscheiden Zacherts in die eines politischen Beamten umgewandelt wurde, ist ein Resultat des Konflikts zwischen Zachert und Kanther. Der politische Beamte, der jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzbar ist, verspricht eine größere Loyalität gegenüber der politischen Führung als ein Behördenleiter mit dem Status eines gewöhnlichen Lebenszeitbeamten. Es

²⁷ ausführlicher: Aden a.a.O. (I'n. 13), S. 229ff.

²⁸ zum Konflikt Herold-Baum z.B. Schenk a.a.O. (I'n. 18), S. 380ff.

erstaunt daher nicht, daß die Öffentlichkeitsarbeit des BKA unter dem seit 1996 amtierenden Präsidenten Kersten, der zudem vorher im Innenministerium tätig war, wesentlich zurückhaltender geworden ist.

Den Anspruch, durch gezielte Beratung politische Entscheidungen herbeizuführen bzw. zu beeinflussen, gab aber auch die aktuelle BKA-Führung nicht auf. „Strategische Kriminalitätsanalysen“, so Kersten, sollen dazu dienen, „auf die Polizeien der Länder bzw. auf die Politik zuzugehen, mögliche Risiken aufzuzeigen und Lösungsvorschläge mit Handlungsalternativen zum rechtzeitigen Gegensteuern zu formulieren.“²⁹

Bedeutungsverlust oder Bedeutungszuwachs durch Europa

Die Entwicklung hin zu europäischen Polizeistrukturen hat zunächst zum Bedeutungsgewinn des BKA beigetragen, insbesondere weil die Brückenstellen für die internationalen Kooperationsprojekte hier angesiedelt wurden. Auch der Einfluß der BKA-Führung auf die Konzeption von Europol ist ein Faktor, der dem Amt einen Bedeutungszuwachs gebracht hat. Längerfristig könnte die Verlagerung von Aufgaben auf europäische oder internationale Institutionen jedoch zu einem Bedeutungsverlust des BKA führen, etwa wenn Europol Ermittlungszuständigkeiten für Fälle erhält, die bisher beim BKA bearbeitet wurden. Auch bei der zentralen Sammlung und Auswertung von Informationen kann es zu Überschneidungen kommen. Wie die Rollenverteilung zwischen Europol, BKA, Landeskriminalämtern und anderen regionalen Dienststellen in Zukunft aussehen wird, hängt vor allem von einem ab: Inwieweit sich die Einsicht, daß die kriminalpolizeiliche Arbeit Milieukenntnisse voraussetzt und daher so dezentral wie möglich organisiert sein sollte, gegen die Zentralisierungsphilosophie durchsetzt, nach der effiziente Polizeiarbeit zentrale Informationssammlungen und zentrale Steuerung erfordert.

Hartmut Aden ist Jurist und Politikwissenschaftler. Er arbeitet an der Universität Hannover.

²⁹ Kersten a.a.O. (Fn. 26), S. 27

Bundesgrenzschutz

Eine omnipräsente und omnipotente Bundespolizei?

von Petra Pau und Katina Schubert

Freiberg im Erzgebirge, Juli 1998: Der Bundesgrenzschutz (BGS) verfolgt auf deutscher Seite einen Bus, der mit Flüchtlingen besetzt ist, die die Grenze illegal überschritten hatten. Die Verfolgung endet in einem Unfall. Sieben Flüchtlinge sterben; etliche werden verletzt. Der BGS weist jede Schuld von sich. Die Verletzten müssen die Bundesrepublik verlassen. Seit 1989 spielen sich solche Szenen an den deutschen Ostgrenzen fast täglich ab. Mindestens 70 Menschen haben seitdem dort ihr Leben gelassen.

Szenenwechsel: München Hauptbahnhof, August 1998: „Ihren Ausweis!“ Drei junge Männer werden von fünf Polizisten umringt und angeherrscht. „Warum wollen Sie meinen Ausweis kontrollieren?“, fragt einer. „Das geht sie gar nichts an, wir dürfen hier jeden und alles kontrollieren“, lautet die Antwort des BGS-Beamten. Der Mann wird zur Seite geschleudert und muß sich einer Leibesvisitation unterziehen.

Nachdem Kommunismus und Terrorismus als Hauptbedrohungen der Inneren Sicherheit und des allgemeinen westdeutschen Konsenses ausgegliedert hatten, traten drei neue Bedrohungsszenarien auf den Plan: die illegale Einwanderung, die organisierte Kriminalität und der Drogenhandel. Eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zum Teil der sog. organisierten Kriminalität, darunter die organisierte Fluchthilfe, nahm spätestens seit 1990 der Bundesgrenzschutz ein.

Seitdem rüstet die Bundesregierung, gleich welcher politischer Färbung, den BGS systematisch zur Bundespolizei mit umfassenden Kompetenzen auch in der Strafverfolgung auf. Zum Grenzschutz und zur Unterstützung der Länder-Bereitschaftspolizeien bei polizeilichen Großlagen (Fußballspiele, Demonstrationen etc.) traten sukzessiv weitere Aufgaben hinzu.

Am 1.4.1992 übernahm der BGS die Aufgaben der Bahnpolizei und den „Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf Flughäfen“ im ganzen Bundesgebiet. Er nimmt an internationalen Polizeimissionen teil, sofern sie in der Verantwortung der UNO, der Europäischen Union, der Westeuropäischen Union oder „sonstiger internationaler Organisationen“ stehen, so der BGS-Jahresbericht 1996/1997. Nach dem Bundesgrenzschutz-Gesetz vom 19.10.1994¹ ist der BGS überdies zuständig für den Schutz deutscher diplomatischer Vertretungen sowie Lufthansa-Vertretungen im Ausland, für den Schutz der Verfassungsorgane des Bundes und der Bundesministerien, für die Unterstützung des Bundeskriminalamtes beim Personenschutz und des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Funktechnik, für Hilfeleistungen bei Katastrophen und besonderen Unglücksfällen. Bei Ausrufung des inneren Notstands oder Kriegszustands bekommt der BGS nach dem Grundgesetz allgemeinpolizeiliche Aufgaben im ganzen Bundesgebiet.

Außengrenzen schützen

Herz- und Kernstück der BGS-Aufgaben ist heute der Schutz der Grenzen. Über 20.000 Sicherheitskräfte sind an den deutschen Außengrenzen der EU stationiert: 12.000 vom BGS, 5.500 vom Zoll und 2.200 von der bayerischen Grenzpolizei. 300 WasserschutzpolizistInnen unterstützen diese Armada in Hamburg und in Bremen. 12.100 Sicherheitskräfte schützen die Landgrenzen, 2.800 die Seegrenzen und 5.100 finden sich auf den Flughäfen.

Der Schwerpunkt der Grenzsicherung liegt an der 1.264 Kilometer langen Grenze zu Polen und Tschechien. Die deutsche Ostgrenze ist die bestgesicherte Grenze Europas, beteuerte stolz der ehemalige Bundesinnenminister Manfred Kanther (CDU). Sein Nachfolger Otto Schily (SPD) wird an Kanthers Politik der Grenzhochrüstung nicht rütteln. 6.200 BGS-BeamtenInnen schieben an den Ostgrenzen Dienst, 3.100 weitere aus den anderen Behörden. Sie haben die Aufgabe, unerlaubte Einreisen von Flüchtlingen und ImmigrantInnen zu verhindern, Schlepper und Schleuser ausfindig zu machen, Urkundendelikte zu bekämpfen und das Asylrecht „umzusetzen“, mit anderen Worten Zurückweisungen, Zurückschiebungen und Abschiebungen vorzunehmen (s. Tabelle 1). Daneben sollen sie bei der Bekämpfung von Autoschiebern und Rauschgifthändlern mitwirken.

¹ BGBl. I 1994, Nr. 72 v. 25.10.1994, S. 2978ff.

Tabelle 1: Die „Umsetzung des Asylrechts“ durch den BGS

1997	Polen	CR	Österreich	Schweiz	Dänemark	Schengen	See	Luft
Zurückweisungen nach	16.080	16.730	22.542	18.588	6.260	160	3.827	4.082
Zurückschiebungen nach	5.589	10.254	833	867	215	2.109	16	6.785
Abschiebungen nach	2.934	197	206	27	1	245	27	34.568

Erstellt nach: Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 1996/1997, Stand: Oktober 1998

Ihr Tätigkeitsfeld an den Außengrenzen der EU ist die Grenzlinie selbst sowie ein ins Landesinnere gestreckter Streifen von 30 Kilometern Tiefe, in dem der BGS operieren darf. Dabei bedienen sich die GrenzschützerInnen modernsten Geräts. 104 Wärmebildgeräte hat der BGS im Einsatz. Selbst bei tiefer Dunkelheit orten diese Apparate Wärmequellen. Anhand der Umrisse erkennen die BGSler, ob es sich um ein Kaninchen oder einen mutmaßlichen illegalen Grenzgänger handelt und können entsprechende Festnahmen vornehmen. Kohlendioxid-Detektoren werden bei der Durchsuchung von Lastkraftwagen eingesetzt. Sie zeigen an, ob unter den LKW-Planen menschliche Atemluft ausgestoßen wird. Nachtsichtgeräte und scharfe Diensthunde helfen bei der Jagd nach illegalen EinwanderInnen und FluchthelferInnen. Hinzu kommen geländegängige und wendige Fahrzeuge, Hubschrauber und Schnellboote auf der Oder und entlang der Ostseeküste. 200 Mio. DM will Innenminister Schily alleine in diesem Jahr für die Beschaffung weiterer Ausstattung für den BGS ausgeben. Das sind „trotz der allgemeinen Sparzwänge“ 20% mehr als 1998. In einer Pressemitteilung vom 24.2.1999 stellte Schily klar, daß er die Politik seiner CDU-Vorgänger fortsetzen wird.

Feindbild Schleuser

„Die fortschreitende Internationalisierung und das arbeitsteilige Vorgehen von Straftätergruppen stellen immer höhere Anforderungen an den Bundesgrenzschutz“, stellt der Jahresbericht 1996/97 fest. Dagegen setzt der BGS auf „zielorientierten Einsatz personeller und materieller Ressourcen, flexible, auf hohe Mobilität setzende vernetzte Grenzsicherungsmaßnahmen, Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit mit in- und

ausländischen Sicherheitsbehörden durch Austausch von Lagebildern“ sowie „gemeinsame Analysen und aufeinander abgestimmte Einsatzkonzeptionen“. Hauptgegner sind: Flüchtlinge und MigrantInnen, die unerlaubt die deutschen Grenzen überschreiten, sowie Schlepper und Schleuser, die ihnen den Weg dorthin weisen.

Dabei geht der BGS von einem völlig undifferenzierten Schlepper- und Schleuser-Bild aus. Es gibt zweifellos skrupellose Menschenhändler, die sich die Neuregelungen des Asylrechts von 1993 zunutze machen und neue Geschäftsfelder entdeckt haben. Genauso gibt es Personen, die für wenig oder gar kein Geld Bekannten und FreundInnen den Weg über die Grenze zeigen – ohne kommerzielles Interesse und ohne organisierten Bandenstrukturen anzugehören. In den Geruch der Schleuserei geraten aber auch Personen, die im Grenzgebiet ihrem ganz normalen Gewerbe nachgehen. So ist es bislang etlichen TaxifahrerInnen im Dreiländereck von Deutschland, Polen und Tschechien bei Zittau widerfahren. Sie haben illegal eingereiste Menschen befördert, wurden vom BGS gestellt und sind wegen Verstößen gegen § 92 Ausländergesetz zu Freiheitsstrafen verurteilt worden. Die ersten beiden Taxifahrer sitzen bereits im Gefängnis. Weitere Verfahren laufen nicht nur in Sachsen, sondern auch in Brandenburg und in Berlin. Die Anklagebehörden werfen den Taxifahrern vor, sie hätten wissentlich und mit Gewinninteressen den AusländerInnen die unerlaubte Einreise in die Bundesrepublik ermöglicht. Die Antwort auf die naheliegende Frage, wie ein Taxifahrer erkennen soll, ob es sich bei einer Person um einen Menschen mit legalem oder illegalem Aufenthaltsstatus handelt, bleibt der BGS schuldig. In einer Flugblattkampagne in der Grenzregion ruft er die Bevölkerung auf, verdächtige Personen oder Bewegungen entlang der Grenze sofort an die nächste BGS-Inspektion zu melden. TaxifahrerInnen und anderen MitarbeiterInnen von Transportunternehmen rät der BGS: „Lassen Sie sich nicht von Schleuserbanden mißbrauchen. Nehmen Sie keine offensichtlich illegal eingereisten Personen in Ihrem Fahrzeug mit. Das in Deutschland bestehende Asylrecht für politisch Verfolgte wird durch illegal eingereiste Personen, die aus rein wirtschaftlichen oder sonstigen – einschließlich krimineller Absichten – Gründen einreisen, mißbraucht. Sie bedienen sich dabei immer mehr professioneller Schleuserbanden, die aus menschenverachtendem Gewinnstreben handeln.“ Der Erfolg dieser Kampagne liegt auf der Hand: Menschen ausländischen Aussehens können zumindest in den ostdeutschen Grenzregionen kaum mehr damit rechnen, befördert zu werden. Wer „ausländisch“ aussieht, ist grundsätzlich verdächtig, illegal zu sein. Nach

diesem Motto verfährt der BGS entlang der Grenzen, auf Flughäfen und in Bahnhöfen.

1997 hat der BGS 2.023 mutmaßliche Schleuser festgenommen. Sie sollen 8.288 Menschen geschleust haben. 1996 waren es ein paar mehr Schleuser, aber weniger Geschleuste, was den BGS darauf schließen läßt, daß der Trend zu „geschleusten Großgruppen“ geht. Tatsächlich nimmt der BGS aber weitaus mehr Menschen an den Grenzen fest, als der Statistik zu Schleusern und Geschleusten zu entnehmen ist. 40.000 unerlaubt eingereiste Personen stellten die GrenzschützerInnen im vergangenen Jahr insgesamt. 1997 waren es 35.200, 1996 27.000 und 1995 29.600 Aufgriffe.

Der Schwerpunkt lag wie in den Vorjahren an den Ostgrenzen zu Polen und der Tschechischen Republik. Allerdings haben sich dort die Schwerpunkte zuungunsten Tschechiens verschoben. 1997 wurden an den Ostgrenzen insgesamt 23.089 illegal eingereiste Personen aufgegriffen, davon 8.699 an der Grenze zu Polen und 14.390 an der Grenze zu Tschechien. 1996 verhielt sich das noch umgekehrt: An der polnischen Grenze liefen 11.171 Menschen den GrenzpolizistInnen in die Arme, an der tschechischen Grenze nur 10.805. Laut Bundesinnenministerium (BMI) hat die intensivere Zusammenarbeit mit den polnischen Grenzschutzbehörden in Sachen Daten- und Informationsaustausch sowie gemeinsame Kontrollgänge im Grenzgebiet dafür gesorgt, daß die Schleuserbanden ihre Routen stärker Richtung Tschechien gelegt haben. An der deutsch-österreichischen Grenze wurden 2.664 unerlaubte Einreisen vermerkt.

Migrationsströme auf Wanderschaft

Infolge der Abschottung der Ostgrenze verschieben sich die Fluchtwege mehr und mehr an die westlichen Binnengrenzen zu den Vertragsstaaten des Schengener Abkommens. Dort stieg die Zahl der Aufgriffe illegale eingereister Personen von 1.473 im Jahre 1996 auf 5.507 1997. Der größte Teil der Aufgegriffenen kam über Frankreich (4.387). Der Rest reiste über die Niederlande (778), Belgien (227) und Luxemburg (115). Hinzu kommen 1.974 an der Grenze zur Schweiz und 242 an der zu Dänemark.

An den Schengener Binnengrenzen zu Frankreich und den Benelux-Staaten gibt es seit Inkrafttreten des Abkommens am 26.3.1995 keine förmlichen Grenzkontrollen mehr. 1987 arbeiteten hier 780 BGS-BeamtenInnen. Heute sind es noch 250 BGS-Dauereinsatzkräfte, die in elf Kontaktdienststellen gemeinsam mit GrenzerInnen der Nachbarstaaten die Grenze überwachen. Grundlage der gemeinsamen Tätigkeit sind bilaterale

Polizeiabkommen, die die Bundesregierung mit Luxemburg, den Niederlanden, Frankreich und Österreich geschlossen hat.

Tatsächlich hält der BGS jedoch nicht weniger Personal an den Binnengrenzen vor als in den 80er Jahren. Denn im Hinterland arbeiten derzeit 500 mobile Kräfte der Einsatzverbände, die gemeinsam mit den Landespolizeien und dem Zoll den „Sicherheitsschleier“ entlang der Grenzen organisieren. Kurz- bis mittelfristig, so der jüngste BGS-Jahresbericht, wird der BGS seine Dauereinsatzstärke auf rund 1.000 BeamtInnen erhöhen. Damit stehen mehr BGS-Kräfte an den Westgrenzen als vor Inkrafttreten des Schengener Abkommens.

Da den Polizeien die Grenzkontrollen als „Kriminalitätsfilter“ verloren gegangen sind, überwachen sie jetzt den gesamten Grenzverlauf bis weit ins Landesinnere hinein. Dem BGS stand dabei zunächst nur die 30-Kilometer-Zone zu. Bayern und Baden-Württemberg waren die ersten Bundesländer, die mit ihren Landespolizeien den „Sicherheitsschleier“ der verdachtsunabhängigen Kontrollen über die 30 Kilometer-Zone hinaus auf alle Durchgangsstraßen und Autobahnen ausweiteten. Inzwischen haben die meisten Bundesländer nachgezogen. Im Mai 1998 verabschiedete der Bundestag schließlich eine Änderung des BGS-Gesetzes, die es auch den GrenzschrützerInnen erlaubt, im Landesinnern – jenseits der 30-Kilometer-Zone, auch in fahrenden Zügen – ohne Verdacht zu kontrollieren. Der Wegfall der Schengener Binnengrenzen diente damit als Begründung dafür, das ganze Land zum Grenzgebiet zu machen.

Diese Entwicklung war bereits angelegt, als der BGS im April 1992 die Aufgaben der Bahnpolizei und Luftsicherheit übernommen hat. Seit Einführung des Sicherheitsschleiers auf den Straßen hätten sich Schmuggler-routen zunehmend auf die Bahnstrecken verlagert, ist aus Sicherheitskreisen zu hören. Deshalb müsse der Bahnverkehr verstärkt überwacht werden. Tatsächlich ist die BGS-Präsenz auf den Bahnhöfen in den letzten Monaten sinnlich erfahrbar. Kein Zug kommt mehr an, ohne daß die Reisenden genau beobachtet werden.

Der Löwenanteil von Straftaten in und um die Bahn sind indessen Diebstähle und Sachbeschädigungen. Während diese beiden Deliktgruppen 1997 jeweils rund 23% aller Straftaten im Bereich der Bahn ausmachten, beliefen sich Verstöße gegen das Ausländergesetz und das Asylverfahrensgesetz auf noch nicht einmal 5%. Bei besonderen Anlässen zur Gefahrenabwehr sind die BGS-Beamten im Jahr 1997 über 75.000 mal zu Zugbegleitungen zur Verhinderung von Vandalismus und Gewalt in Nahverkehrszügen und S-Bahnen herangezogen worden. 37.800 Einsätze zum Absuchen von Gleisstrecken zählt die Statistik, 1.600 Einsätze bei Nukle-

artransporten und 3.500 Zugbegleitungen mit gewaltbereiten und gewalttätigen Fußballfans. Als Brennpunkte des Kriminalitätsgeschehens auf den Bahnhöfen nennt der Jahresbericht 1996/1997 wie für die Vorjahre die Ballungsgebiete Rhein/Main, Rhein/Ruhr, Berlin, Hamburg, Hannover, München und Stuttgart.

Tabelle 2: Organisationsübersicht des BGS

<i>BGS-Organisation seit 1.4.1992</i>	<i>BGS-Organisation seit 1.1.1998</i>
5 Grenzschutzpräsidien (GSP)	5 Grenzschutzpräsidien
18 Grenzschutz- und Bahnpolizeiämter mit nachgeordneten 102 Grenzschutzstellen, 65 Bahnpolizeiwachen mit 103 Bahnpolizei-posten; 1 Bundesgrenzschutz See	19 Bundesgrenzschutzämter mit je einer Inspektion Verbrechensbekämpfung (nicht bei BGS-Amt See) und nachgeordneten 98 regionalen Bundesgrenzschutzinspektionen
1 reine Einsatzabteilung, 20 gemischte (Einsatz/Ausbildung-, Einsatz/Technik-)Abteilungen mit 43 Einsatz-, 17 Ausbildungs- und 3 Technischen Hundertschaften, 21 Stabhundertschaften/Stabseinheiten	11 reine Einsatzabteilungen mit zusammen 31 Einsatzhundertschaften (davon 5 Zugriffshundertschaften), 11 Unterstützungseinheiten (6 mit leichtem, 1 mit mittelschwerem, 4 mit schwerem Technischen Einsatzdienst)
Grenzschutzschule in Lübeck mit Außenstellen in Schwandorf und Swisttal, 5 Ausbildungsabteilungen, 4 Schulen der Grenzschutzpräsidien	Grenzschutzschule in Lübeck mit integrierten Fachgruppen Bahnpol. und Grenzpol./Luftsicherheit, 5 Aus- und Fortbildungszentren der GSP
Grenzschutzgruppe Bonn mit 1 Unterstützungseinheit, 1 Einsatzhundertschaft, 1 Technischen Hundertschaft und 6 Objektschutzeinheiten	Organisation zum Schutz von Verfassungsorganen in Berlin (reduziert auf 5 Schutzobjekte), Objektschutz in Bonn läuft mit Regierungsumzug aus
1 Fliegergruppe mit 5 Fliegerstaffeln	wie bisher, aber personell aufgestockt
1 GSG 9	wie bisher
Fernmeldedienste GSP West (Gruppe Fernmeldewesen, Führungsfern-melde- und Unterstützungseinheit IuK)	1 Zentralstelle für Informations- und Kommunikationswesen (seit 1.11.1996)
4 Musikcorps, 1 Sportschule, 2 Grenzschutzverwaltungsstellen, 1 Vorprüfstelle	3 Musikcorps, 1 Sportschule, 1 Grenzschutzverwaltungsstelle, Vorprüfstelle zum 31.12.97 aufgelöst
Grenzschutzdirektion mit Organisations-teilen: Fürsorge- und versorgungs-ärztlicher Dienst in Bonn, Grenzschutzdienste in Bonn	wie bisher

Aus: Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 1996/1997, Stand: Oktober 1998

Von diesem Tätigkeitsprofil des BGS als Bahnpolizei nahm auch Ex-Bundesinnenminister Kanthers Idee ihren Ausgang, „Sicherheitsnetze“ in den großen Städten zu bilden. Nach dem New Yorker Vorbild, das auch kleinkriminelle Aktivität im Keim ersticken will, warb Kanther dafür, BGS und Landespolizeien gemeinsam in den großen Städten gegen jede Form abweichenden Verhaltens vorgehen zu lassen.

Strukturwandel

Mit den Aufgaben hat sich auch die Struktur des BGS grundlegend gewandelt. 1951 gegründet als paramilitärische Organisation, entwickelte sich der BGS in den 60er Jahren zur Verbandspolizei. Seit der Änderung des BGS-Gesetzes 1972 wurde der BGS zur Bereitschaftspolizeilichen Reserve des Bundes, die bei kaum einer Großdemonstration fehlte. Der Grenzschutz-Einzeldienst spielte dagegen nur eine marginale Rolle. Erst mit der Reform 1992 wurde die Entwicklung zum Einzeldienst eingeleitet, die mit der Anfang 1998 in Kraft getretenen Organisationsreform weitgehend vollendet ist. Heute nimmt der BGS 80% seiner Aufgaben im Einzeldienst wahr. Im April 1992 waren es nur 10%. Mit dem Anwachsen der Aufgaben nahm auch die personelle Stärke des BGS kontinuierlich zu. 1989 mußte das BMI für die BGS-Beschäftigten rund 960 Mio. DM zahlen. 1998 waren es knapp 2,4 Milliarden DM, zweieinhalbmals soviel. Für 1999 weist der BGS-Haushalt rund 38.000 Planstellen aus, davon knapp 29.500 für Polizeivollzugsbeamte und 8.500 für Verwaltungspersonal. Seit 1991 hat der BGS 14.000 Einstellungen vorgenommen (laut Jahresbericht 1996/97), darunter auch die politisch umstrittenen Grenzpolizeilichen Unterstützungskräfte (GUK). Diese warb der BGS ab 1993 in den Grenzregionen gezielt für zunächst drei Jahre an, um sein damaliges Personalloch an den deutschen Ostgrenzen zu decken. Eine polizeiliche Ausbildung war nach damaliger Ansicht der Bundesregierung nicht nötig. In sechswöchigen Crash-Kursen wurden die GUK für ihre Aufgabe von vollausgebildeten Grenzschützern trainiert. Mehr als 1.000 der ursprünglich 1.600 GUK wurden in Dauerarbeitsverhältnisse übernommen – laut Jahresbericht 1996/1997 ein wichtiger „beschäftigungspolitischer Beitrag in den Grenzregionen der neuen Bundesländer zu Polen und Tschechien mit besonderer Arbeitslosigkeit“. Mit diesem arbeitsmarktpolitischen Engagement ist es jetzt vorbei. Ausscheidende GUK werden nicht mehr durch Neueinstellungen ersetzt. Auch sonstige Einstellungen wird der BGS in nächster Zeit kaum mehr vornehmen.

Die Mehrausgaben für das Personal resultieren aus der Umstrukturierung des BGS zum einzelpolizeilichen Dienst und der Anpassung der Stellenpyramide an die der Länderpolizeien. Dazu hat BMI Schily 1.050 Stellen angehoben, davon 700 innerhalb des mittleren Dienstes, 300 vom mittleren in den gehobenen Dienst (Polizeikommissare, -oberkommissare und -hauptkommissare) und 50 vom gehobenen in den höheren Dienst. Seit 1993 versucht der BGS, den Dienst „attraktiver“ und lukrativer zu gestalten, um die hohe Fluktuation der Beschäftigten zu drosseln. Bis dato wechselt ein großer Teil der BeamtInnen nach fünf Jahren Dienst zu den Länderpolizeien, wo die Aufstiegschancen besser sind. Bis 2010 will die Bundesregierung den Anteil des gehobenen Dienstes von jetzt 15,4 auf 20% der Polizeivollzugsbeamten steigern. „Bei seiner Nachwuchsgewinnung und bei seinem Bedarf an Führungspersonal kann der Bundesgrenzschutz in Zukunft nur über eine Angleichung seiner Personalstellenstruktur an die der Länderpolizeien leistungs- und wettbewerbsfähig bleiben“, heißt es dazu in den Erläuterungen des BMI zum Bundeshaushalt 1999.

Neue corporate identity?

Mit wem konkurriert eine Polizei, mag man sich verwundert fragen. Zumal die Bundesregierung eifrig bemüht ist, ihre Polizei, den BGS, via Sicherheitsschleier und Sicherheitspartnerschaften in den Städten in ein enges Netzwerk mit den Länderpolizeien einzubinden und damit mehr Einfluß auf die Polizeientwicklung insgesamt zu entfalten. Vermutlich gehört der Wettbewerbsgedanke genauso zum Image des BGS als moderner Polizei wie das „Leitbild“ vom Mai 1998. „Als Polizei des Bundes leisten wir einen Beitrag zur Sicherheit der Menschen in unserem Lande“, lautet dessen erster Sinnspruch. „Offenheit, Ehrlichkeit und gegenseitige Akzeptanz prägen unser Miteinander“, heißt es weiter. Der BGS will Eigenverantwortung auf allen Ebenen durch kooperative Führung fördern, Engagement und Leistung anerkennen und fördern, Aus- und Fortbildung vorantreiben. Ob dieses Leitbild Grundlage einer neuen „corporate identity“ wird und das im BGS besonders weit verbreitete polizeiliche Korpsdenken ablöst, bleibt indessen fraglich.

Petra Pau (MdB, PDS) ist Mitglied des Bundestags-Innenausschusses.

Katrina Schubert ist Journalistin und Mitarbeiterin im Bundestag.

Zollfahndung und Zollkriminalamt

Die unbekanntenen und unterschätzten Polizeien

von Heiner Busch

Am 24. Dezember 1999 werden die deutschen ZollfahnderInnen nicht nur Weihnachten feiern können. Der Zollfahndungsdienst (ZFD) wird 80. Wer in Polizeifachzeitschriften nach Artikeln über die Kriminalpolizei der Zollverwaltungen und ihre Zentralstelle, das Zollkriminalamt (ZKA), sucht, wird jedoch nicht viel finden. Der ZFD wird häufig weder von seinen polizeilichen PartnerInnen, noch von der Polizeikritik für voll genommen. Zu Unrecht.

Die fehlende Aufmerksamkeit gegenüber dem Zoll dürfte u.a. darin begründet sein, daß er dem Bundesfinanzministerium und nicht den Innenministerien unterstellt ist. Tatsächlich sind die Zollbehörden in erster Linie Verwaltungsbehörden. Ihnen obliegt die Verwaltung von Zöllen und Verbrauchssteuern, die Anwendung der EG-Zoll- und Agrarregelungen, die Überwachung des Außenwirtschaftsverkehrs und damit zusammenhängend auch jener Verbote und Beschränkungen, die sich aus diversen Gesetzen ergeben – vom Betäubungsmittel- und Kriegswaffenkontrollgesetz bis hin zum Geflügelfleischhygienegesetz. Diese Verwaltungsaufgabe wird großenteils von den 21 Oberfinanzdirektionen sowie den ihnen nachgeordneten 113 Hauptzollämtern (HZÄ) durchgeführt. Den HZÄ in Grenznähe ist ferner der Zollgrenzdienst (ZGD) mit den Zollabfertigungsstellen, -kommissariaten und Grenzaufsichtsstellen angeschlossen. Die meist uniformierten ZGD-BeamtInnen teilen sich mit dem BGS die Aufgaben der Grenzkontrolle und -überwachung.

Der Zollfahndungsdienst mit dem ZKA an der Spitze bildet einen eigenen Strang in der Zollverwaltung. Die Zollfahndungsämter als „örtliche Behörden“ des ZFD sind bei den 21 Oberfinanzdirektionen angesiedelt. Hinzu kommen weitere 29 Zweigstellen. Dieser kriminalpolizeiliche Teil des Zolls kann von den Finanzbehörden mit steuerlichen Ermittlungen

und Betriebsprüfungen betraut werden. Er ermittelt Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten sowie die jeweilige Besteuerungsgrundlage und soll unbekannte Steuerfälle aufdecken (§ 208 Abgabenordnung – AO).

Sein Aktionsradius ist also keineswegs nur das Grenzgebiet, sondern das gesamte Inland. Gerade weil eine Vielzahl von Ein- und Ausfuhrverboten im Strafrecht und in strafrechtlichen Nebengesetzen verankert ist, ist sein Gegenstand auch nicht auf reine Zoll- und Steuerdelikte beschränkt. Als HilfsbeamtInnen der Staatsanwaltschaft stehen den ZFD-Bediensteten alle Befugnisse zu, die auch der Polizei nach der Strafprozeßordnung zur Verfügung stehen (§ 404 AO). Daneben eröffnet die Aufgabe, unbekannte Steuerfälle aufzudecken, ein weites Vorfeld für Ermittlungen und Zwangsmaßnahmen ohne jeglichen Anfangsverdacht. Für seinen Tätigkeitsbereich stehen dem ZFD nicht weniger, sondern mehr Befugnisse zu als der Polizei.

Verdeckte Ermittlungsmethoden haben beim Zoll eine lange Tradition. Schon in seinem Gründungserlaß vom 24.12.1919 gab der Reichsfinanzminister den Zollfahndern die Berechtigung zur Führung von „Geheimagenten“ und V-Leuten. Verdeckte Methoden hat der ZFD in den vergangenen Jahrzehnten insbesondere bei Drogenermittlungen praktiziert. 1983 griff der ZFD auf dem Frankfurter Flughafen erstmals zu dem Instrument der Kontrollierten Lieferung, lange bevor polizeiliche Stellen nachzogen. 1992 praktizierte der ZFD ca. 200 solcher Operationen, vor allem im Luftverkehr. Der ZFD verfügt ferner über eigene Observations-einheiten.

Vom Institut zum Amt – das ZKA als Zentralstelle

Der Vorläufer des heutigen ZKA, das Zollkriminalinstitut (ZKI), ging 1952 aus der Zusammenlegung des Zollkriminalwissenschaftlichen Laboratoriums (Köln) und der Zentralen Zollnachrichtenstelle (Frankfurt/M.) hervor. Die Rolle des ZKI blieb in den ersten Jahrzehnten die einer Zentrale für den Informationsaustausch und für kriminaltechnische Untersuchungen – vor allem bei Verdacht auf Urkundenfälschung. Mit dem Steuerbereinigungsgesetz von 1986 erhielt das ZKI erstmals eine gesetzliche Grundlage und zugleich neue Befugnisse. Als „örtliche Bundesbehörde“ konnte es nun – wie andere Zollfahndungsämter – eigenständig und bundesweit Ermittlungen führen. Trotz seines Status als zentralem Zollfahndungsamt konnte das ZKI zunächst den örtlichen Fahndungsämtern keine Weisungen erteilen. Mit der Änderung des Finanzverwaltungs- und

anderer Gesetze sollte sich dies 1992 ändern. Unter dem neuen Namen wurde das ZKA nun zu einer Bundesoberbehörde. Zwar ist der ZFD nach wie vor vergleichsweise dezentral, das ZKA kann aber anders als sein Vorläufer den lokalen Zollfahndungsämtern Weisungen und Aufträge erteilen und die Richtung der Ermittlungen bestimmen. Es verfügt damit im Gegensatz zum BKA, das auf die Polizeien der Länder keinen unmittelbaren Einfluß hat, über einen lokalen Unterbau. Mit der neuen Stellung wurde das ZKI/ZKA auch personell aufgestockt. Von ca. 100 BeamtInnen 1989 wuchs das Amt auf ca. 400 fünf Jahre später.

Mit der gleichen Gesetzesänderung erhielt das ZKA eine außerordentliche Ermittlungsbefugnis. Nach Art. 39 Außenwirtschaftsgesetz kann es auch im Vorfeld von Straftaten und damit ohne richterliche Anordnung wie ein Geheimdienst Telefone und Post überwachen. Den Anstoß zu dieser Regelung bildete 1989 die Rabta-Affäre um die Lieferung von Giftgasproduktionsanlagen nach Libyen. Die neue Befugnis sollte vor allem den US-amerikanischen KritikerInnen demonstrieren, daß die BRD für ähnliche Fälle in der Zukunft besser gerüstet sei. In welchem Umfang solche Vorfeldüberwachungen vom ZKA betrieben werden, ist völlig unklar. Schlüsselfunktionen kommen dem ZKA auch bei anderen operativen Einsätzen des Zolls zu: Das ZKA stellt für den gesamten ZFD Verdeckte Ermittler zur Verfügung, die von ihm angeworben und ausgebildet werden. Es sorgt zudem für deren Infrastruktur und Legenden. Im April 1993 begann der Aufbau einer Zentralen Unterstützungsgruppe Zoll (ZUZ) „für planbare, besonders gefährliche Einsätze im Rahmen der Bekämpfung der organisierten Wirtschafts- und Rauschgiftkriminalität“, die das Pendant zu den Mobilien Einsatzkommandos des BKA darstellen soll.¹

Die Zentralisierung und Auswertung von Informationen blieb eine der wichtigsten Aufgaben des ZKA. Seit 1980 führt das ZKI die Datenbank INZOLL, in der Personen- und Falldaten aus allen Bereichen der ZFD-Tätigkeit gespeichert werden. Abfrage- und eingabeberechtigt ist nicht nur das ZKA, sondern der gesamte Zollfahndungsdienst. Für Ermittlungen von Verstößen gegen das Außenwirtschafts- und das Kriegswaffenkontrollgesetz führt das ZKA ferner das Informationssystem KOBRA. Daneben gibt es eine Reihe von Berührungspunkten mit der polizeilichen EDV: Daten über Drogenfälle werden nicht nur in INZOLL, sondern auch in der vom BKA geführten Falldatei Rauschgift (FDR) gespeichert. Das ZKA kann auch auf INPOL-Daten zugreifen. In INPOL-Fahndung

¹ Antwort auf die schriftliche Anfrage des Abg. Manfred Such (Bündnis 90/DIE GRÜNEN), BT-Drs. 13/9674, S. 6f.

kann das Amt ferner Personen zur „zollrechtlichen Überwachung“ – dem Gegenstück der polizeilichen Beobachtung – ausschreiben.

Zentralstellenfunktion übernahm das Kölner Amt auch für eine Reihe von internationalen Zoll-Datensystemen für die Drogenbekämpfung: MAR-Info und Yacht-Info werden im Rahmen der dritten Säule der EU betrieben und dienen als informationelles Hilfsmittel bei den mehrmals jährlich durchgeführten großangelegten maritimen Kontrollaktionen. An dem Informationsaustausch nehmen nicht nur EU-Staaten teil. Der Kreis ist im wesentlichen derselbe wie bei den unter dem Dach der Weltzollorganisation betriebenen Systemen CARGO-Info für Daten über den Luftfrachtverkehr und Balkan-Info für Kontrollen auf der Balkan-Route.

Die internationale Zusammenarbeit ist offensichtlich eine Stärke des ZFD. Neben der Rechtshilfe steht dem Zoll ein eigener Amtshilfeweg zu, der in diversen bi- und multilateralen Zollunterstützungsabkommen fixiert ist. Antworten auf Ersuchen sind gerichtsverwertbar. Während die über Interpol-Kanäle vermittelten polizeilichen Rechtshilfeersuchen immer über das BKA als Nationales Interpol-Zentralbüro gesteuert werden müssen, können die Zollbehörden in unmittelbaren Verkehr treten. Das ZKA wird in der Regel nur nachträglich informiert. Eine Stärkung erhalten die Zoll-Zentralstellen dagegen durch das 1997 unterzeichnete EU-Zollamtshilfeabkommen (Neapel II), das zentrale Koordinationsstellen für gemeinsame Ermittlungsgruppen, Kontrollierte Lieferungen sowie grenzüberschreitende Observationen und verdeckte Einsätze fordert.

Gemeinsam mit der Polizei

Von der Flexibilität der Zoll-Amtshilfe profitiert auch die Polizei im Rahmen von Gemeinsamen Ermittlungsgruppen. Die erste Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift (GER) wurde 1970 in Hamburg organisiert. Ende der 70er Jahre folgten die anderen Stadtstaaten. Der Nationale Rauschgiftbekämpfungsplan von 1990 und eine Zusammenarbeitsrichtlinie von 1991 gaben den Impuls für die flächendeckende Einrichtung solcher Gruppen. 1993 schufen BKA und ZKA eine erste Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe (GFG). Einige Bundesländer sind mittlerweile diesem Beispiel gefolgt. Gemeinsam gehen Zoll, Polizei, Arbeitsämter und Ausländerbehörden auch gegen Schwarzarbeiter vor.

Offenkundig ist, daß der Zoll in seiner polizeilichen Funktion immer größere Bedeutung erlangt.

INPOL-neu

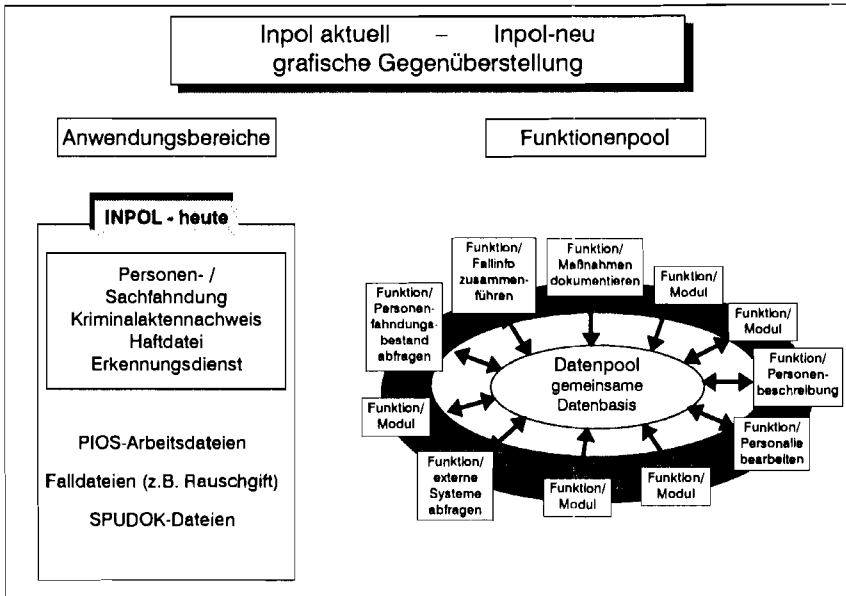
Folgen für den Datenschutz

von Antonia Wirth

Das 1972 beim BKA in Betrieb genommene Informationssystem der Polizeien des Bundes und der Länder – kurz: INPOL – ist in die Jahre gekommen. Nach 27jähriger Dienstzeit rund um die Uhr soll es im nächsten Jahr durch ein modernes Datenbanksystem abgelöst werden. Dessen schlichte Bezeichnung INPOL-neu läßt die damit einhergehende Neustrukturierung des Datenbestandes und der Datenverarbeitung nicht erkennbar werden.

Als das aktuelle INPOL-System eingeführt wurde, galt es als technische Meisterleistung. Man hatte es geschafft, die teilweise bereits vorher existierenden und nur begrenzt kompatiblen EDV-Systeme der Länderpolizeien in einem gemeinsamen Datenverbund mit dem BKA zusammenzufassen. Seit den 70er Jahren wurde das System ständig ausgebaut. Insbesondere seit der Einführung der PIOS-Dateien (Personen – Institutionen – Objekte – Sachen) kamen immer neue Anwendungen, neue Dateien, mit unterschiedlichen Operationscodes und Erfassungsmasken hinzu. Eine Folge davon war, daß immer gleiche Grunddaten in verschiedenen Dateien wiederholt erfaßt wurden und die Fallbeschreibungen je nach Anwendung variierten.

INPOL-neu soll dagegen ein Datenbanksystem aus einem Guß werden, dessen Systemarchitektur solchen effizienzhemmenden Wildwuchs von Anfang an ausschließt. An die Stelle der verschiedenen Anwendungen soll ein gemeinsamer Datenpool treten. Die Falldaten sollen für alle Deliktsbereiche einheitlich erfaßt werden, Falldateien und Meldedienste in der bestehenden Form sollen verschwinden. INPOL-neu verspricht einfache Möglichkeiten des Abfragens, der freien Recherche, der Auswertung, der grafischen und tabellarischen Aufbereitung und schließlich die Bereitstellung von Bildinformationen (siehe Grafik).



Bundesrecht oder Landesrecht

Rechtsgrundlage für INPOL-neu ist das 1997 novellierte BKA-Gesetz. In dessen Entstehungsgeschichte hatte der Bund versucht, seine Kompetenzen und Zuständigkeiten in Bereiche auszudehnen, die die Länder in den 80er Jahren im Zuge der durch das Volkszählungsurteil bedingten Neugestaltung des Polizeirechts besetzt hatten. Bundesrecht breche Landesrecht, hieß die Antwort von Bundesinnenministerium (BMI) und BKA, wenn die LändervertreterInnen auf ihre von den Entwürfen des BKA-Gesetzes abweichenden Vorschriften zu Verarbeitungsvoraussetzungen, Aufbewahrungsfristen und Auskunftserteilung hinwiesen. Das im Grundgesetz verankerte Prinzip, daß Polizeirecht Ländersache ist, wurde dabei nicht zur Kenntnis genommen. Erst im Bundesrat wurde die Kompetenzverlagerung wieder rückgängig gemacht.

Die schließlich verabschiedete Version des BKA-Gesetzes verweist nunmehr bei den Regelungen über die Löschung von Daten und die Auskunft an Betroffene auf das Recht des Bundeslandes, das die Daten eingegeben hat und damit deren „Besitzer“ ist. Es enthält keine Mindestfristen, nach denen die Löschung zu erfolgen hat, sondern nur Fristen, nach deren Ablauf die Daten auf ihre weitere Erforderlichkeit hin zu überprüfen sind. Auch für den Bereich der Gefahrenabwehr einschließlich der unterdessen

im Polizeirecht fest verankerten Vorsorge für die künftige Strafverfolgung gilt das jeweilige Landesrecht.

Ungeachtet des gestutzten BKA-Gesetzes wiederholten sich bei der Realisierung von INPOL-neu die Versuche des BKA, über den gesetzlichen Rahmen hinaus Datenspeicherungen zu ermöglichen.

Zugriffsberechtigungssystem

Der Aufbau von INPOL-neu, bei dem alle Datensätze in einem anwendungsunabhängigen Datenpool gespeichert werden, bedingt ein ausdifferenziertes Berechtigungssystem, das einen selektiven Zugriff je nach Aufgabenzuweisung ermöglicht. Die Zugriffsrechte von der Datenbank INPOL-neu bis zur Schnittstelle mit dem polizeilichen Informationssystem des jeweiligen Landes verwaltet das BKA. Die Festlegung der BenutzerInnengruppen bei den Länderpolizeien fällt in die Landeszuständigkeit und wird dort festgelegt.

Bisher wurden Zugriffsrechte funktional, d.h. nach fachlichen Kriterien, vergeben. Auf die Arbeitsdatei PIOS Innere Sicherheit können beispielsweise nur die BeamtenInnen der Staatsschutzdezernate bzw. -abteilungen zugreifen. Ähnliches gilt für andere Anwendungen. Das Zugriffsberechtigungssystem für INPOL-neu folgt dagegen einem hierarchischen Modell: Die Berechtigungsklasse „organisierte Kriminalität“ ist damit auch zugriffsbefugt für alle unterhalb von „organisierter Kriminalität“ liegenden Klassen wie z.B. „Kfz“ oder „Waffen“. Berechtigte für diese Untergliederungen können auf die Berechtigungsklasse „Fall“ zugreifen. Diese stellt die unterste Stufe dar. Die Zugriffsklasse „Fall“ umfaßt den Bestand der Grunddaten sowie Daten aus besonderen Kriminalitätsbereichen. Ob und inwieweit dieses Konzept der fachlichen Differenzierung innerhalb der polizeilichen Aufgabenerfüllung Rechnung trägt, scheint fraglich.

Vor allem aber berücksichtigt das hierarchische System die bisher bei der Vergabe von Zugriffsrechten erfolgte Definition des zur jeweiligen Aufgabenerfüllung erforderlichen Datenumfangs nicht mehr. Das Berechtigungssystem müßte in der Systemarchitektur des anwendungsunabhängigen Datenpools das leisten, was in INPOL-alt bei der Errichtung einer Datei erfolgte. Es müßte nämlich den erforderlichen Datenumfang festlegen. Obwohl auch in INPOL-neu eine Festlegung des im jeweiligen Kontext zu speichernden Datenumfangs zwingend ist, ist dieser Aspekt völlig offen.

Protokollierung

Die Protokollierung von Zugriffen gibt den Datenschutzbeauftragten ein wichtiges Instrument der Kontrolle an die Hand. Aufgrund der Protokolle läßt sich zumindest stichprobenartig überprüfen, wie häufig und von wem eine entsprechende Datei abgefragt wurde und ob der Zugriff rechtmäßig erfolgte. Für INPOL-neu ist die Protokollierung derzeit so konzipiert, daß jeder zehnte Zugriff einschließlich des zugreifenden Landeskriminalamts automatisch im System festgehalten wird. Im jeweiligen Landessystem soll dagegen eine ausführliche Protokollierung stattfinden. Dabei sollen der Zugriffsberechtigte, Ort, Zeit und das entsprechende Terminal festgehalten werden. Länder, die wie das Saarland oder Brandenburg noch kein eigenes Landessystem betreiben, verfügen allerdings auch nicht über die technischen Kapazitäten für eine derartige Protokollierung.

Integration der Meldedienste

Schon vor der Einführung der EDV in den 70er Jahren übermittelten die Länderpolizeien dem BKA ihre Nachrichten in Form von Meldediensten, deren Zahl in den letzten Jahren massiv gewachsen ist. Der Kriminalpolizeiliche Meldedienst (KPMd) ist seit Jahren ein Problemkind. Trotz diverser Versuche, die Meldewege zu informatisieren, werden die Nachrichten auch heute noch überwiegend konventionell erstellt und abgesetzt. Durch INPOL-neu soll nun die Automatisierung tatsächlich erfolgen. Dafür muß die Unzahl der Meldedienste auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft und neu konzipiert werden, da ein Meldedienst bisher jeweils eine Anwendung in INPOL-alt bediente. Voraussetzung dafür, daß eine Information Eingang in einen Meldedienst bzw. überhaupt in INPOL fand, war die überregionale Bedeutung und die Schwere eines Delikts. Wenn INPOL-Relevanz gegeben war, mußte bisher eine Meldung erfolgen. In INPOL-neu werden die Meldedienste als ganze entweder zu „Kann“- oder zu „Muß“-Fällen. Bei „Muß“-Fällen hat ein SachbearbeiterIn keinen Bewertungsspielraum, ob eine personenbezogene Information überhaupt INPOL-relevant ist. Da hier die Einzelfallprüfung entfällt, ist zu befürchten, daß Daten unterhalb der im BKA-Gesetz vorgeschriebenen Schwelle in INPOL-neu eingegeben werden. Eine ähnliche Regelung soll auch für den Kriminalaktennachweis (KAN) getroffen werden.

Antonia Wirth ist freie Journalistin in Würzburg.

Vorbild BKA

Zentralisierung der Schweizerischen Kriminalpolizei

von Heiner Busch

Das schweizerische Polizeisystem ist mehr noch als das der BRD ein föderalistisches. Eine größere Rolle spielte der Bund traditionell nur beim Staatsschutz, der politischen Polizei, die in einer Abstimmung im Juni 1998 bestätigt wurde. Seit Anfang der 90er Jahre strickt das Justizministerium (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement – EJPD) an einer weitreichenden Zentralisierung, bei der die kriminalpolizeilichen Zentralstellendienste (ZSD) eine hervorgehobene Bedeutung haben. Schweizer PolizistInnen liebäugeln mit der Idee eines Bundeskriminalamtes.

Der 1989 von einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) ins Rollen gebrachte Skandal um die Akten der politischen Polizei, der Fichenskandal, bildet eine Wasserscheide in der Entwicklung der schweizerischen Polizei. Unter den zu diesem Zeitpunkt existierenden Polizei- bzw. Strafverfolgungsinstitutionen des Bundes war die Bundesanwaltschaft (BA) die bedeutendste: Sie war und ist gleichzeitig Anklage- und Ermittlungsbehörde in allen der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Fällen (Straftaten von Mitgliedern der Bundesverwaltung, die meisten politischen Delikte, Falschgeld etc.) sowie für international und interkantonal bedeutsame Fälle von Drogenhandel. Ihr angegliedert war (und ist) die Bundespolizei (BUPO), die von der BA einerseits mit gerichtspolizeilichen Ermittlungen betraut werden kann und andererseits als Zentrale des präventiven Staatsschutzes, anders ausgedrückt: der politischen Polizei, agiert.

Ebenfalls der BA unterstellt war das Zentralpolizeibüro (ZEPO) mit den Zentralstellen für Betäubungsmittel- und für Falschgelddelikte sowie zur Bekämpfung von Pornographie und Menschenhandel. Auch das ZEPO konnte von der BA als Gerichtspolizei eingesetzt werden. Seit den 70er

Jahren hatte die BA einen massiven Ausbau erlebt, der vor allem der BUPO zugute gekommen war. Anfang 1989 entfielen auf die Zentralstellen des ZEPO gerade 11 Stellen, auf die BUPO hingegen 92. Deren Überwachungstätigkeit dominierte auch nach der heißen Phase des Kalten Krieges das Geschehen im Rahmen der BA. 1989, so konstatierte die PUK, waren in den Karteien und Akten der BUPO rund 900.000 Personen und Organisationen registriert, praktisch die gesamte Linke.

Verglichen mit der Bundesanwaltschaft und ihren Unterorganisationen hatte die andere Polizeibehörde des EJPD, das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP), eine geringere Bedeutung. Seine im engeren Sinne polizeilichen Funktionen waren die internationale Rechtshilfe, der Erkennungsdienst mit der seit 1988 bestehenden Fingerabdruckdatenbank AFIS sowie die Koordination der Fahndung u.a. durch den Betrieb des Fahndungssystems RIPOL.

Der Protest gegen die flächendeckende staatsschützerische Überwachung bestimmte nur für kurze Zeit die politische Agenda der Schweiz. Das EJPD verstand es, nicht nur die BUPO zu retten, sondern den Schock über den Fichenskandal für eine Technisierung und Reorganisation der Polizeien auf Bundesebene zu nutzen. Die Abstimmung über die 1991 eingereichte Volksinitiative zur Abschaffung der politischen Polizei („SOS – Schweiz ohne Schnüffelpolizei“) war vom EJPD systematisch hinausgezögert worden. Am 7. Juni 1998 erzielten die StaatsschutzgegnerInnen gerade 25% der Stimmen. Das im Juli 1998 in Kraft getretene „Bundesgesetz über Maßnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit“, das Staatsschutzgesetz, gab der BUPO erstmals eine gesetzliche Grundlage.

Gesetz für eine Informationspolizei

Während sich die StaatsschützerInnen nach wie vor unter dem Dach der Bundesanwaltschaft tummeln, wurde das ZEPO im September 1992 ins Bundesamt für Polizeiwesen umgruppiert. Im ideologischen Wind einer Debatte um organisierte Kriminalität erfuhren die Zentralstellendienste (ZSD) eine massive personelle, rechtliche und technische Stärkung.

Am 7. Oktober 1994 beschloß das Parlament das „Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes“, in dem die ZSD insgesamt, ihre Informationsverarbeitung und ihre Informationsbeziehungen zu anderen Behörden gesetzlich verankert wurden. Neben den bestehenden Zentralstellen für Drogen, Falschgeld sowie Pornographie und Menschenhandel entstand mit dem Gesetz eine weitere zur Bekämpfung der

Organisierten Kriminalität (ZS-OK), die aber keine Ermittlungsbefugnisse hat. Für die 1994 neugeschaffene Strafnorm gegen „kriminelle Organisationen“ (Art. 260^{ter} StGB) liegen die Befugnisse wie für den größten Teil des sonstigen Strafrechts bei den Kantonen. Nur für die Drogen- und die Falschgeldzentrale bestätigt das Gesetz deren schon vorher bestehende Rolle als Gerichtspolizei der BA.

Gemeinsame Aufgabe aller Zentralstellen ist die internationale und interkantonale Kooperation. Vorrangig geht es dabei um Informationen, ihre Bearbeitung und ihren Austausch mit in- und ausländischen Stellen. Jede Zentralstelle wurde berechtigt, für ihren Deliktsbereich Informationssysteme zu führen, auf die die entsprechenden Dienste der Kantonspolizeien unmittelbaren Zugriff nehmen können. Als das Gesetz entstand, lief für die Drogendatenbank DOSIS eine zweijährige Pilotphase an. Anfang 1998 startete das „Informationssystem Organisierte Kriminalität“ (ISOK), Ende 1998 die Datei „Falschgeld, Menschenhandel, Pornographie“ (FAMP).

Die Informationssysteme sind nicht begrenzt auf Daten aus Ermittlungsverfahren, sondern beziehen das Vorfeld, die Phase „vor Einleitung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens“ mit ein (Art. 11 Abs. 3 Zentralstellengesetz). Die kriminalpolizeilichen ZSD wurden damit faktisch zu Apparaten, die neben ihrer (eingeschränkten) gerichtspolizeilichen Tätigkeit – ähnlich wie die Staatsschutzbehörden – präventivpolizeiliche Funktionen ausüben.

Nicht umsonst wurden wesentliche Formulierungen des im März 1994 vorgelegten Staatsschutzgesetzentwurfs fast wörtlich ins Zentralstellengesetz übernommen. Dies betrifft erstens die Befugnisse zur Informationsbeschaffung, die von der Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen über das Einholen von Auskünften und die Entgegennahme von Meldungen (sprich: Denunziationen) bis zur Einsicht in amtliche Akten reichen (Art. 3). Wo die ZSD Ermittlungsbefugnisse haben, steht ihnen zusätzlich das ganze Repertoire strafprozessualer Zwangsmaßnahmen zur Verfügung. Zweitens werden in Art. 4 nicht nur die jeweiligen Spezialdienste der Kantonspolizeien, sondern sämtliche Polizeistellen, Strafverfolgungs-, Grenzschutz- und Zollorgane zur Zusammenarbeit verpflichtet. Gleiches gilt für die kantonalen Fremdenpolizeien und die Bundesämter für Flüchtlinge und für Ausländerfragen, für diplomatische und konsularische Stellen sowie für andere „Behörden, die für Bewilligungen im Zusammenhang mit dem Verkehr mit bestimmten Gütern zuständig sind.“ Zur verheerenden politischen Vorentscheidung in bezug auf das Staatsschutzgesetz wurde drittens die in Art. 14 vorgesehene Abschaffung des Einsichts-

rechts für Betroffene, das nach dem Fichenskandal mühsam erkämpft worden war. Die BürgerInnen können zwar Auskunftsgesuche an den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten richten. In einer „stets gleichlautenden“ Antwort darf er ihnen aber nur mitteilen, daß er die Rechtmäßigkeit der Datenbearbeitung geprüft und die Beseitigung eventueller Fehler empfohlen habe. Die Betroffenen können weder erfahren, ob sie erfaßt sind, noch welche Daten gegebenenfalls über sie gespeichert sind.

Neuer Jargon und neue Organisation

Am 15. März 1995 trat das Gesetz in Kraft; im Oktober waren die Chefbesamten – eine ausgesprochen junge Riege – ernannt. Gesetz und neue Führung waren aber nur Zwischenschritte in der Entwicklung der ZSD. Anfang 1989 hatten die alten Zentralstellendienste gerade 11 Mitarbeiter, wovon 7,5 Stellen auf die Drogenzentrale entfielen. Ende 1996 hatte man 50 Stellen erreicht, von denen 31 zur Drogen- und 15 zur OK-Zentrale gehörten. Im Juli 1997 bewilligte der Bundesrat (die Landesregierung) einen weiteren Anstieg auf 125 Stellen sowie das vom BAP und den ZSD im Jahr zuvor erstellte Detailkonzept zur Reorganisation, dessen Umsetzung wiederum eine Verdoppelung des Personals erfordert.

Im Zuge der ersten Phase der Reorganisation verschwand noch 1997 die im Gesetz vorgesehene deliktsspezifische Aufteilung zugunsten einer funktionalen Gliederung. Aus der Drogenzentrale wurde die Einheit „Operationen“, aus der ZS-OK die für „Kriminalanalyse“. Schon die Benennung der Organisationsteile deutet an, daß die schweizerischen Zentralstellendienste den Intelligence-Jargon übernommen haben, den sie bei ihren Erkundungsfahrten zum BKA, zum niederländischen CRI und zu Scotland Yard kennengelernt hatten. Die ZSD beanspruchen, ein Zentrum für Koordination, Ermittlung, Logistik und Information zu werden, ein „umfassendes Dienstleistungszentrum für die Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes im Kampf gegen alle Formen des organisierten Verbrechens“. Dabei geht es vorrangig um eine Aufwertung der eigenen Informationstätigkeit. Man will nicht mehr nur den Briefträger für den kurzfristigen Informationsaustausch zwischen Kantonen und ausländischen Polizeistellen spielen, sondern „sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene als Informationsdrehscheibe und Lagezentrum“ wirken.¹ Neben eher fallbezogenen „operativen“ sollen auch „strategische

¹ Detailkonzept zur Reorganisation der Zentralstellendienste im Bundesamt für Polizeiwesen, Bern 17.6.1996, S. 1

Analysen“ insbesondere für die politische Führung der Polizei (Polizeidirektoren) und die Polizeikommandanten erstellt werden.

Der neue Jargon rechtfertigt eine aufgeblähte Organisationsstruktur: So ist die Kriminalanalyse-Einheit unterteilt in je eine Gruppe für allgemeine und für operative Analysen. Erstere ist wiederum aufgeteilt in drei Untergruppen (UG): Die UG „Länder“ umfaßt acht nach geographischen Regionen gebildete Büros – darunter allein drei für Osteuropa. Die UG „Delikte“ soll neben den Büros für Drogen, Falschgeld und Menschenhandel je ein weiteres für Geldwäscherei und für Wirtschaftskriminalität erhalten. Neu und trendy ist schließlich die UG „Elektronische Medien“, deren MitarbeiterInnen das Internet u.a. nach Hinweisen auf Pädophilie und strafbare Formen von Pornographie durchsurfen sollen. Die Gruppe operative Analysen gliedert sich in einen „Analytikerpool“ und in die Meldestelle Geldwäscherei, die von Banken und anderen privaten Stellen Verdachtsmeldungen entgegennimmt und auswertet.

Operationen

Bei der organisatorischen Gestaltung der Einheit für „Operationen“ mußte die Tatsache berücksichtigt werden, daß der Bund bisher nur eingeschränkte Ermittlungskompetenzen hat. Daher wird die Gruppe „Ermittlungen“ vorerst nur drei UGs mit je fünf Stellen haben – für die Ermittlungsbereiche Falschgeld, Drogen und Finanzierung des Drogenhandels. Das Parlament berät derzeit einen Gesetzentwurf, der die Kompetenzen der BA und entsprechend der ZSD als ihrer Gerichtspolizei auf interkantonal und international relevante Fälle von organisierter und Wirtschaftskriminalität erweitern würde.² Nach dessen Verabschiedung soll für den Bereich Wirtschaftskriminalität eine Personalaufstockung um 25 Stellen erfolgen. Dann soll auch die deliktspezifische Aufteilung der Gruppe wegfallen. Die Ermittlungsgruppen werden dann „flexibel für alle Verfahrensarten im Bereich der OK“ eingesetzt und nach Bedarf gekoppelt.³ Schon jetzt ausgebaut wird die Gruppe „Koordination“ und ihre UGs: die Melde- und Einsatzzentrale mit der bisher eigenständigen Sektion Interpol des BAP, das Büro Verbindungsbeamte und die Koordinationsgruppe, die sich vor allem um den Kontakt mit ausländischen Polizeien kümmern soll.

² Botschaft des Bundesrates: Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit der Strafverfolgung v. 28.1.1998

³ Detailkonzept a.a.O. (l'n. 1), S. 14

Der Einheit „Operationen“ wird ferner eine eigene Observationseinheit angeschlossen. Bisher bedienten sich BA und Drogenzentralstelle der Observationsgruppe der Berner Kantonspolizei. Die neue Einheit des Bundes soll auch den kleineren Kantonen zur Verfügung gestellt werden. Auch sonst wollen die ZSD als Logistikzentrum für die Kantone arbeiten, d.h. zentral Informanten führen, Verdeckte ErmittlerInnen auswählen, ausbilden und zur Verfügung stellen. Sobald gesetzliche Voraussetzungen geschaffen sind, will man auch mit KronzeugInnen behilflich sein.

Ein Schweizerisches BKA

Die ZSD sind heute als Kern des Bundesamtes für Polizeiwesen ein Machtzentrum der schweizerischen Kriminalpolizei geworden. Damit wurde auch das BAP insgesamt aufgewertet. Auch in Zukunft werden die ZSD nur wenige Verfahren selbst führen. Ihre Domäne bleibt die Datensammlung. Recht hatte bei dieser Entwicklung nur eine untergeordnete Bedeutung. Das Ministerium, das EJPD, konnte bisher damit rechnen, daß das Parlament seine Planungen und Entscheidungen absegnete. Angesichts der bürgerlichen Mehrheit steht zu befürchten, daß dies auch in Zukunft so bleiben wird.

Dafür wird es demnächst einige Testfälle geben: Erstens steht die Neuordnung der Datenverarbeitung des BAP insgesamt und der ZSD an. Die drei bestehenden Datenbanken der ZSD sollen zusammengefaßt werden. Der Index dieses neuen Informationssystems (JANUS) würde in einer ebenfalls neuen Registerdatenbank des BAP (IPAS) ausgewiesen werden. Zweitens soll in der Sektion Erkennungsdienst des BAP zusätzlich zur Fingerabdruckdatenbank AFIS eine DNA-Datei entstehen. Auf einer Pressekonferenz am 19.1.1999 schlug eine Arbeitsgruppe des EJPD vor, darin alle Personen zu erfassen, die erkennungsdienstlich behandelt werden. Drittens wird im Laufe des Jahres die Erweiterung der Ermittlungskompetenzen des Bundes im Parlament zur Abstimmung kommen.

Im schweizerischen Rahmen haben das BAP und seine Zentralstellen durchaus die Stellung eines Bundeskriminalamtes erreicht. Unter diesem Gesichtspunkt ist es nur konsequent, wenn einerseits der Datenschutz und andererseits Kriterien der Effizienz allenfalls rhetorisch behandelt werden.

Polizeilicher Schußwaffengebrauch

Eine statistische Übersicht

von Norbert Pütter

Der Gebrauch von Schußwaffen durch die Polizei ist eine der extremsten Formen legaler staatlicher Gewaltanwendung. Wegen seiner Gefährlichkeit ist der Schußwaffengebrauch besonderen rechtlichen Regulierungen unterworfen. Über deren Wirkungen und die Realität polizeilichen Schießens geben die amtlichen Statistiken jedoch nur unzureichend Auskunft.

Die Polizeigesetze bzw. die Gesetze über die Anwendung unmittelbaren Zwangs erlauben den Einsatz von Schußwaffen nur unter bestimmten Voraussetzungen. Nach den Formulierungen des „Musterentwurfs für ein einheitliches Polizeigesetz des Bundes und der Länder“, an denen sich die einzelnen (Landes-)Gesetze orientieren, ist der polizeiliche Gebrauch von Schußwaffen grundsätzlich nur erlaubt, wenn andere Formen des unmittelbaren Zwangs nicht zum Erfolg geführt haben oder keinen Erfolg versprechen. Auf Personen zu schießen, ist nur dann zulässig,¹

- wenn der Zweck des Einsatzes nicht durch Schüsse auf Sachen erreicht werden kann,
- wenn eine gegenwärtige Gefahr für Leib und Leben abgewehrt werden soll (nur in diesem Fall ist auch das Schießen auf Kinder und auf Personen in einer Menschenmenge erlaubt),
- wenn ein unmittelbar bevorstehendes Verbrechen oder ein Vergehen unter Anwendung oder Mitführung von Schußwaffen oder Explosivmitteln (sog. „gleichgestellte Vergehen“) verhindert werden soll,
- wenn sich eine eines Verbrechens oder „gleichgestellten Vergehens“ verdächtige Person der Festnahme oder Identitätsfeststellung zu entziehen versucht,

¹ Es handelt sich hier nur um grobe Angaben, orientiert am Musterentwurf §§ 41-43, s. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, Stand: 1986, in: Kniesel, M.; Vahle, J. (Hrsg.): VI ME PolG, Heidelberg 1990

- wenn ein Verdächtiger festgenommen oder dessen Flucht vereitelt werden soll,
- wenn die gewaltsame Befreiung einer Person aus amtlichem Gewahrsam verhindert werden soll.
- Grundsätzlich darf die Polizei auf Personen nur schießen, um sie angriffs- oder fluchtunfähig zu machen. Der „finale Rettungsschuß“ („ein mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit tödlich“ wirkender Schuß) ist nur unter engen Bedingungen (gegenwärtige Lebensgefahr ...) zulässig. Der „finale Rettungsschuß“ ist nicht in allen Polizeigesetzen legalisiert.

Neben diesen Spezialermächtigungen wird polizeiliche Gewaltanwendung auch auf die Notwehr- und Nothilfeparagraphen des Strafgesetzbuches (§§ 32-34 StGB) gestützt. Inwiefern diese „Jedermann-Rechte“ hoheitliches Handeln begründen können, ist juristisch umstritten. Die Mehrheit ist der Auffassung, daß diese Bestimmungen zwar keine Ermächtigungsnorm darstellen, sie aber vollzogenes staatliches Handeln rechtfertigen können.²

Schußwaffengebrauch im Überblick

Seit 1976 erstellt die Polizei-Führungsakademie im Auftrag der Innenministerkonferenz jährliche Statistiken über den Schußwaffengebrauch, indem die Meldungen der Bundesländer und des Bundes zusammengefaßt werden. Für die Erfassungsmodalitäten ist bedeutsam, daß seit 1983 nur noch solche Schüsse erfaßt werden, die Polizistinnen oder Polizisten im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben absichtlich abgeben. D.h. in den offiziellen Zahlen wird weder der „private“ Gebrauch von Dienstwaffen registriert noch der, der sich während des Dienstes unbeabsichtigt ereignete. Der Ausschluß unbeabsichtigter Schußabgaben schränkt den Aussagewert der Statistik ein. Er eröffnet nicht nur in quantitativer Hinsicht ein Dunkelfeld, er eröffnet zugleich auch einen Spielraum, in dem alle jene Fälle, die rechtlich nicht zu rechtfertigen sind, als Unfälle deklariert werden können.

Die Zahlen der IMK-Statistik für die letzten 10 Jahre sind in Tabelle 1 zusammengestellt. Erfaßt werden die Schüsse insgesamt (2. Spalte), die Schüsse zum Töten gefährlicher, kranker oder verletzter Tiere oder auf

² Dreher, E.; Tröndle, H.: Strafgesetzbuch, München 1988 (44. Aufl.), § 34, Rdnr. 24

Sachen³ (3. Spalte) sowie diejenigen Polizeischüsse, bei denen die rechtlichen Voraussetzungen für einen gezielten Schuß auf Personen vorlagen (4. bis 6. Spalte). Diese Schüsse wurden entweder als Warnschüsse abgegeben (Spalte 4), oder es wurde auf Personen (Spalte 5) oder Sachen (Spalte 6) geschossen. Während diese letzte Spalte z.B. solche Fälle erfaßt, bei denen auf das Fahrzeug eines Flüchtenden geschossen wurde, werden etwa Schüsse zum Öffnen einer Wohnungstür in Spalte 3 gezählt.

Tab. 1: Polizeilicher Schußwaffengebrauch 1988-1997

Jahr	Schüsse insgesamt	Schüsse auf Tiere oder Sachen	Schußwaffengebrauch gegen Personen		
			Warnschüsse	Gegen Personen	Gegen Sachen
1988	2056	1841	114	56	45
1989	1918	1709	102	59	48
1990	2006	1754	162	52	38
1991	2359	1873	271	114	101
1992	2261	1670	315	131	145
1993	2369	1854	307	101	107
1994	2363	1916	268	95	84
1995	2368	1964	221	119	64
1996	2595	2304	163	79	49
1997	2657	2379	172	60	47

Quelle: IMK-Statistik

Nur hinsichtlich der Zahl der insgesamt abgegebenen Schüsse und der Schüsse auf „Tiere und Sachen“ läßt sich eine eindeutige Entwicklung feststellen: D.h. die nahezu kontinuierliche Steigerung der Gesamtzahlen ist darauf zurückzuführen, daß mehr auf „Tiere und Sachen“ geschossen wurde. Der Schußwaffengebrauch gegen Personen zeigt keine einheitliche Tendenz. Auffallend ist die Steigerung Anfang der 90er Jahre in allen drei Rubriken. Auch für die 70er Jahre weisen die IMK-Zahlen entsprechende Varianzen auf: 1977 schoß die deutsche Polizei 236 Mal gezielt auf Perso-

³ Dabei schwankt die Zahl der Schüsse auf Sachen in den 10 Jahren zwischen 9 und 40.

nen oder Sachen, 1983 142 Mal.⁴ Wovon diese Schwankungen abhängen, ist unbekannt.

Neben der Anzahl der Polizeischüsse interessieren zwei Fragen: Wann, d.h. in welchen Situationen schießen PolizistInnen? Und: Welche Folgen hat der Schußwaffengebrauch? Die IMK-Statistik gibt auf beide Fragen nur unzureichende Antworten. Die Situationen, in denen die Polizei in Deutschland schießt, werden ansatzweise in der rechtlichen Bewertung der Schüsse deutlich. Die entsprechenden Angaben sind in Tabelle 2 zusammengefaßt. Ohne die Schüsse auf Tiere und Sachen sowie ohne die Warnschüsse schoß die Polizei in den letzten 10 Jahren 1.593 Mal gezielt auf Personen oder Sachen. An der rechtlichen Zuordnung der Schüsse ist auffallend, daß in mehr als der Hälfte der Fälle die „Jedermann-Rechte“ des Strafgesetzbuches und nicht die engeren polizeirechtlichen Ermächtigungen zugrunde gelegt wurden.

Über den genaueren situativen Kontext, in dem es zu Polizeischüssen kam, erlauben diese Zahlen keine Aussagen: Die Umstände von Fluchtversuchen können so verschieden sein wie die Delikte, wegen derer eine Person flüchtet; auch Notwehr- oder Nothilfesituationen können sich erheblich unterscheiden. Da nur statistische Angaben aufbereitet und veröffentlicht werden, bleiben die Situationen polizeilichen Schußwaffengebrauchs insgesamt unbekannt.

Die Statistiken weisen auch die Folgen der Polizeischüsse aus. In den Jahren von 1988 bis 1997 wurden nach der IMK-Zählung 109 Personen durch Polizistinnen oder Polizisten getötet, 597 Menschen wurden verletzt. Während neun der Verletzten Unbeteiligte waren, wurden durch Polizeikugeln in diesen zehn Jahren keine Unbeteiligten getötet. Als „Beteiligte“ gelten in der polizeilichen Zählung nicht allein jene Personen, denen der Polizeieinsatz galt. So starben in den Jahren 1990,⁵ 1993⁶ und 1994⁷ drei (verdeckt) eingesetzte Polizisten durch Schüsse ihrer KollegInnen. Obwohl keine Daten dazu vorliegen, ist zu vermuten, daß auch die „beteiligten Verletzten“ nicht identisch mit den Zielpersonen sind.

⁴ Der Befund von 1993, demzufolge es gelungen war, die gezielten Polizeischüsse auf Menschen zu reduzieren, gilt leider nicht mehr für die 90er Jahre, s. Werkentin, F.: Tödlicher Schußwaffeneinsatz der Polizei 1974-1992, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 44 (1/93), S. 79-83 (82)

⁵ Diederichs, O.: Tödlicher Schußwaffeneinsatz 1990, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 38 (1/91), S. 71-74 (Fall 6)

⁶ Diederichs, O.: Tödlicher Schußwaffeneinsatz 1993, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 47 (1/94), S. 59-64 (Fall 6)

⁷ Diederichs, O.: Tödlicher Schußwaffeneinsatz 1994, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 50 (1/95), S. 69-71 (Fall 2)

Tab. 2: Polizeilicher Schußwaffengebrauch: Rechtliche Zuordnung

Jahr	Notwehr/ Nothilfe		Verhinderung von Verbrechen und „gleich- gestellten Vergehen“		Fluchtver- eitelung bei Verdacht eines Ver- brechens od. „gleichge- stellten Vergehens“		Fluchtver- eitelung von Gefangenen		Ver- hinde- rung gewalt- samer Ge- fange- nenbe- freiung	Gegen Person in einer Men- schen- menge, aus der ...
	S	P	S	P	S	P	S	P	P	P
1988	9	34	7	7	29	12		3		
1989	17	47	5	3	21	7	5	2		
1990	11	41	2	5	24	5	1	1		
1991	25	71	18	18	57	23	1			2
1992	53	72	19	7	72	50	1	2		
1993	45	61	5	11	56	26	1	2	1	
1994	22	60	7	11	55	24				
1995	38	66	3	21	23	29		3		
1996	29	48	5	7	24	22		1	1	
1997	29	37	2	12	15	10		1		
Ges.	269	537	73	102	376	208	9	15		
Ges.	806		175		584		24		2	2

S = Sachen

P = Personen

Quelle: IMK-Statistik

Polizeiliche Todesschüsse

Seit 1976 dokumentiert CILIP die polizeilichen Todesschüsse. Drei Merkmale unterscheiden unsere Zählung von der der IMK:

- Wir erhalten unsere Meldungen nicht von den Innenverwaltungen, sondern werten die Tagespresse aus; das führt dazu, daß manche Fälle von uns nicht registriert werden (können).
- Wir zählen auch die sogenannten unbeabsichtigten Schüsse, die in der offiziellen Statistik fehlen. „Privaten“ Gebrauch der Dienstwaffe zäh-

len wir in der Regel nicht. In den letzten 10 Jahren gab es nur einen Fall, der in diese Kategorie fällt, und den wir dennoch aufnehmen: Ein Polizist arbeitete nebenberuflich in einer Tankstelle, diese wurde überfallen, und der Polizist erschoss den Täter.⁸

- Wir veröffentlichen eine kurze Schilderung der situativen Umstände des Todesschusses.

In Tabelle 3 sind die uns bekannten polizeilichen Todesschüsse zusammengefaßt und nach Bundesländern aufgeschlüsselt. Die Angabe des Bundeslandes bezieht sich auf den Ort, an dem der tödliche Schuß fiel, und nicht auf die Polizei, der der Schütze angehörte. Zusätzlich zu den in der Tabelle verzeichneten gab es 1990 drei Tote durch Polizeischüsse in den neuen Bundesländern.

Ähnlich wie der Schußwaffengebrauch allgemein zeigt auch die Zahl der jährlichen Todesschüsse erhebliche Schwankungen; dabei stimmen die „Konjunkturen“ nicht überein: Von den 215 Schüssen auf Personen oder Sachen waren 1991 9 tödlich; durch 107 Polizeischüsse 1997 starben 10 Menschen (nach IMK-Zählung).

Vergleicht man die beiden vergangenen Jahrzehnte, dann zeigen sich kaum Änderungen. Die Gesamtzahl ist nahezu gleich geblieben; in Bayern und Nordrhein-Westfalen fällt fast die Hälfte aller Todesschüsse; Hessen und Baden-Württemberg folgen mit einigem Abstand. Auffällig ist allenfalls, daß – wie auch beim polizeilichen Schußwaffengebrauch allgemein – das Wachstum der Bundesrepublik um die neuen Länder quantitativ nicht ins Gewicht fällt.

In Tabelle 4 ist die rechtliche Zuordnung der Todesschüsse durch die IMK-Statistik wiedergegeben. Zum Vergleich sind in der zweiten Spalte die Zahlen nach CILIP-Zählung genannt. Daraus ergibt sich, daß fast 10% der tödlichen Polizeischüsse in der offiziellen Statistik nicht berücksichtigt werden. Die polizeilichen Spezialrechte scheinen auch für den polizeilichen Todesschuß nur eine nachgeordnete Rolle zu spielen: In den letzten 10 Jahren fiel kein tödlicher Schuß bei einem Fluchtversuch, einer Gefangenenbefreiung oder gegen eine Menschenmenge. 25 Mal erschoss die Polizei Personen, um eine Straftat oder die Flucht eines Verdächtigen zu verhindern. In den weitaus häufigsten Fällen wurde jedoch zur rechtlichen Rechtfertigung der tödlichen Schüsse auf die „Jedermann-Rechte“ der Notwehr oder Nothilfe zurückgegriffen.

⁸ Diederichs, O.: Tödlicher Schußwaffeneinsatz 1995, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 53 (1/96), S. 76-79 (Fall 11)

Tab. 3: Polizeiliche Todesschüsse in der BRD 1976-1997

Jahr	Ges.	Dok. in CI- LIP	B W	B Y	B E	B B	H B	H H	H E	M V	N I	N W	R P	S L	S N	S T	S H	T H
1976	8	6	1					1	3			1						
1977	17	15	1	2	2				3		2	4	1					
1978	8	8		1				1	3		1	2						
1979	11	11		5	2			1			1	2						
1980	16	13		2	3		1		1		1	3	1	1				
1981	17	13	1	5	2							3	1	1				
1982	11	10	1		1				5			3						
1983	24	21	2	4				3	3			9						
1984	6	6	1	2				1			1	1						
1985	10	9	2	1	1						1	3		1				
1986	12	12	1	7					1		2							1
1987	7	3		1								1						1
1988	8	8	1	2				1	2			2						
1989	10	10	2	3					2			2	1					
1990	10	10	1	4	1		1		1		1	1						
1991	9	9	1	1					2	1	1	2			1			
1992	12	10	1					1	2	1		4				1		
1993	16	15	1	4		1		3		1		1	1			2		1
1994	10	10		2	1	2			3		1	1						
1995	21	20	1	3	2			1	1		2	5	2					
1996	10	10	1	5								4						
1997	12	12	3	4	1	1	1		2									
1978 – 1987	122	106		28	9		1	6	13		7	27	2	3			2	
1988 – 1997	118	114	12	28	5	4	2	6	15	3	5	22	4		1	4	1	2
1976 – 1997	265	241	22	58	16	4	3	13	34	3	14	54	7	3	1	4	3	2

Quelle: CILIP-Jahresstatistiken

Tab. 4: Polizeiliche Todesschüsse: Rechtliche Zuordnung

Jahr	Gesamtzahl lt. CILIP-Zählung	IMK-Statistik			
		Gesamtzahl	davon Notwehr/ Nothilfe	davon Verhinderung von Verbrechen oder „gleichgestellten Vergehen“	davon Fluchtvereitelung bei Verdacht eines Verbrechens oder eines „gleichgestellten Vergehens“
1988	8	7	4	1	2
1989	10	9	7		2
1990	10	10	6	2	2
1991	9	9	7	2	
1992	12	12	9		3
1993	16	16	11		5
1994	10	8	7		1
1995	21	19	16	3	
1996	10	9	7		2
1997	12	10	10		
Ges.	118	109	84	8	17

Quelle: IMK-Statistiken (außer 2. Spalte)

Aufgrund unserer Zeitungsauswertung lassen sich die Situationen, in denen es zum tödlichen Schußwaffeneinsatz kommt, genauer bestimmen. Wir haben die Todesschüsse des letzten Jahrzehnts nach unterschiedlichen Anlässen des Polizeieinsatzes in Tabelle 5 aufgelistet.⁹ Die Kategorien bedeuten im einzelnen:

- „Familienstreitigkeiten; Geistesranke; Randalierer; Ruhestörung“: Die Polizei wird zu einem eher alltäglichen Ereignis gerufen. Beim Eintreffen der Polizei eskaliert die Situation; es fällt der tödliche Schuß.
- „Geiselnahme“: Eine Geiselnahme wird durch Schußwaffeneinsatz beendet.

⁹ zu den Kategorien: Polizeilicher Schußwaffengebrauch im Wandel, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 12 (2/82), S. 3-25 (11f.)

- „Routine-Verkehrskontrolle; Kontrollstelle“: Bei einer nicht gezielten (zufälligen) Verkehrskontrolle kommt es zum Todesschuß.
- „Initiativ-Festnahme; Initiativ-Kontrolle“: Durch Zufall werden Polizisten auf einen Verdächtigen oder auf jemanden, der gerade eine Straftat begeht, aufmerksam. Zum tödlichen Schuß kommt es, als sie einschreiten.
- „Ad-hoc-Straftatenvereitelung“: Es handelt sich um Fälle, in denen die Polizei gerufen wird, während eine Straftat verübt wird. Zu dieser Sammelkategorie gehören sehr unterschiedliche Situationen.
- „Fluchtversuch“: Der Todesschuß fällt, um die Flucht eines Straftäters zu verhindern.
- „Vorbereitete Festnahme“: Im Rahmen einer geplanten Polizeiaktion soll ein Verdächtiger festgenommen werden.

Die Tabelle läßt nur vorsichtige Schlußfolgerungen über die Situationen zu, in denen es zu tödlichen Polizeischüssen kommt. Insgesamt kann man feststellen, daß die Todesschüsse keineswegs auf Fälle schwerer Kriminalität beschränkt sind; jeweils 10% ereignen sich im Rahmen von alltäglichen Einsätzen oder bei zufälligen Kontrollen. Während die meisten Schüsse in Situationen fallen, in denen sich die Polizei nicht auf entsprechende Situationen vorbereiten konnte, wurden immerhin 19 Menschen bei vorbereiteten Polizeiaktionen erschossen: 14 im Rahmen von Festnahmeversuchen, 5 durch „finale Rettungsschüsse“. (Nach unserer Zählung waren von den für die Jahre 1976 bis 1997 von CILIP dokumentierten 241 Fälle lediglich 11 gezielte Todesschüsse.)

Auch andere Indikatoren deuten darauf hin, daß polizeiliche Todesschüsse in eher polizeialltäglichen Situationen entstehen: In 17 der 114 dokumentierten Fälle wurde der tödliche Schuß von einem Mitglied eines Sonderinsatzkommandos abgegeben (in den zehn Jahren davor war das Verhältnis 19 zu 106). In 41 Fällen war das Opfer nicht bewaffnet (weder mit Schuß-, Explosiv- oder Stichwaffen) – die tatsächliche Gefährlichkeit der Situation war also keineswegs immer der Auslöser für den tödlichen Schuß. In den Auseinandersetzungen, die zum tödlichen Polizeischuß führten, wurden im vergangenen Jahrzehnt 12 Polizisten getötet; davon drei durch Schüsse von KollegInnen. Weitere 24 PolizistInnen wurden bei den Einsätzen verletzt. Damit kam es in maximal 36 bzw. 33 der 114 Fälle zu Personenschäden auf Polizeiseite. Auch dies kann als Indiz dafür gewertet werden, daß die Gefährlichkeit der Situation keine ausreichende Erklärung dafür ist, warum es zu polizeilichen Todesschüssen kommt.

Tab. 5: Polizeiliche Todesschüsse 1988-97 nach Einsatzsituationen

Jahr	Famili- enstrei- tigkeit; Geistes- kranke; Ran- dalie- rer	Geisel- nahme (finaler Ret- tungs- schuß in Klam- mern)	Routi- ne-Ver- kehrs- kon- trolle; Kon- troll- stelle	Initia- tiv- Fest- nahme; Initia- tiv- Kon- trolle	Ad- hoc- Straf- taten- verei- telung	Flucht- ver- such	Vorbe- reitete Fest- nahme	Un- klare Anga- ben	Ges- amt
1988		1			7	1			9
1989	1	1 (1)		1	3	1	2		10
1990		(1)	4		2	1	2		10
1991	2	(2)		2		1	2		10
1992	2				7	1			10
1993	2			1	6	3	4		15
1994				2	5		2		10
1995	3	1		1	12	2	1		20
1996	2	2 (1)	2		3		1		10
1997	4		1		6			1	12
Ges.	16	7 (5)	7	7	51	10	14	1	115

Quelle: CILIP-Statistiken

Offene Fragen

In der Auseinandersetzung mit dem polizeilichen Schußwaffengebrauch sind zwei Fragen von besonderem Interessen: Wann und warum schießen PolizistInnen auf Menschen? Und: Schießt die Polizei zu häufig? Beide Fragen lassen sich auf der Grundlage des veröffentlichten Materials nicht beantworten. Für die Todesschüsse ist offenkundig, daß sie weder auf schwere Kriminalität noch auf gefährliche Situationen begrenzt bleiben. Sie ereignen sich sowohl bei polizeilich geplanten als auch bei zufälligen Einsätzen. Nur in sehr wenigen Fällen handelt es sich um gezielte Todesschüsse; im Regelfall kommt es offenkundig zu einer Eskalation, an deren

Ende der tödliche Schuß fällt. Bezogen auf die Polizei bedeutet das, daß es ihr praktisch nicht gelingt, die gesetzlichen Vorgaben (nur schießen, um flucht- oder angriffsunfähig zu machen) in die Praxis umzusetzen. Warum das nicht gelingt, darüber wüßte man gerne mehr.

Auch die Frage, ob die deutsche Polizei zu häufig (auf Menschen) schießt, kann nicht beantwortet werden. Fest steht, daß in den letzten 20 Jahren kein einheitlicher Trend festzustellen ist; weder ist die Polizei schießwütiger geworden, noch hat der Schußwaffengebrauch gegen Personen abgenommen. Um zu beurteilen, ob dieses Niveau unvermeidbar ist, müßte man nicht nur die einzelnen Situationen kennen, sondern es müßte auch bekannt sein, in wie vielen vergleichbaren Einsätzen es nicht zum (tödlichen) Schußwaffeneinsatz kommt.

Daß jeder von der Polizei getötete Mensch ein Toter zuviel ist, ist ein für Sonntagsreden taugliches Bekenntnis. Praktisch wirksam könnte dies nur werden, wenn die Polizeien und Innenverwaltungen dazu übergängen, mehr als nur statistische Angaben zu veröffentlichen. Die Darstellung der Umstände, unter denen PolizistInnen auf Menschen schießen, wäre Voraussetzung der öffentlichen Kontrolle polizeilichen Handelns. Wer Ernst machen will mit der „friedensstiftenden Bedeutung des staatlichen Gewaltmonopols“, der müßte jederzeit den Beweis antreten, daß staatliche Akteure die ihnen übertragene Gewalt nicht vorschnell einsetzen. Die dargestellten Daten sprechen dagegen, daß dieser Beweis für die Bundesrepublik gegenwärtig gelingen könnte.

Norbert Pütter ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Aufbaustudium Kriminologie

Universität Hamburg

Im Sommersemester 2000 beginnt der nächste Durchgang des viersemestrigen Aufbaustudiums Kriminologie (Abschluß: „Diplom-Kriminologin“)

- **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:** 15.12.1999 – 15.1.2000 (Ausschlußfrist!) beim Studentensekretariat der Universität Hamburg
- **Näheres Informationsmaterial über:** Prof. Dr. Sebastian Schaeerer
Aufbau- und Kontaktstudium Kriminologie ■ Tropelwitzstr. 7 ■ 22529 Hamburg
Tel.: (040) 4123-3329/3323/3322/3321/3679 ■ Fax: (040) 4123-2328
E-Mail: astksek@rz-cjp-1.uni-hamburg.de

Zurück zur Abschottung?

Die Zukunft der polizeilichen Fachhochschulausbildung

von Thomas Weidmann

Wie offen darf die Ausbildung von PolizeibeamtInnen sein? Diese alte Frage stellt sich derzeit erneut. Mit der Einführung der „zweigeteilten Laufbahn“ wird der mittlere Dienst, der bisher ausschließlich polizeiintern beschult wurde, abgeschafft. PolizeibeamtInnen werden in Zukunft alle mindestens dem gehobenen Dienst angehören. Die Fachhochschulausbildung wird damit zur Regel. Unterstützt von der Innenministerkonferenz machen sich die Polizeiführungen nun für eigene, interne Fachhochschulen stark, die ihren Einfluß auf die Ausbildung der neuen BeamtInnen sichern.

Wer derzeit in Berlin den gehobenen Polizeidienst anstrebt, wird an zwei Institutionen unterrichtet: Der theoretische Teil der Ausbildung findet an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) statt. In dieser Körperschaft des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht der Senatsverwaltung für Inneres unterliegt, werden – allerdings in strikt getrennten Fachbereichen – auch AnwärterInnen für den gehobenen Dienst in der Rechtspflege, im allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst und in der Finanzverwaltung ausgebildet. Der praktische Teil dagegen wird an der Landespolizeischule durchgeführt, die dem Polizeipräsidenten untersteht.

In einer Stellungnahme vom August 1997 hat die Landespolizeischule – quasi stellvertretend für die Polizeiführung – diese Situation kritisiert:¹ Bemängelt wurden einerseits die aus der Aufteilung resultierenden Schnittstellenprobleme zwischen theoretischen und praktischen Semestern. Andererseits hält die Polizei die theoretische Ausbildung an der FHVR für die Vermittlung eines tiefgreifenden Berufsverständnisses und der berufli-

¹ Landespolizeischule Berlin: Die Ausbildung der Polizei in der Zukunft, Berlin 1997

chen Identifikation nur ansatzweise für geeignet. Berufsethik, Verhaltenstraining und politische Bildung würden zugunsten der juristischen Ausbildung vernachlässigt. Die Vielzahl der Studienfächer behindere – so die Landespolizeischule – das für den Polizeiberuf notwendige Denken und Handeln. Bezweifelt wird auch, ob die ca. 40% der Lehrbeauftragten an der FHVR, die nicht aus der Polizei stammen, überhaupt in der Lage seien, den Studierenden im Rahmen der Ausbildung Hilfestellung und Vorbereitung für die Berufspraxis bei der Polizei zu geben.

Nur durch eine Eingliederung der Fachhochschulausbildung in die Polizei sei die Aus- und Fortbildung einheitlich strukturierbar. „Die fachbezogenen Einflußmöglichkeiten der Behörde“ seien zu erhalten bzw. zu stärken, die Fachhochschule sei dem Polizeipräsidenten zu unterstellen. Die Studienfächer sollten zu folgenden Hauptaufgabenfeldern zusammengefaßt werden:

- Führungs- und Einsatzlehre/Polizeidienstkunde/Ausbildung für den Einsatz
- Sicherheits- und Ordnungslehre (Eingriffsrecht)
- Besondere Ordnungslehre (Versammlungsrecht, Umweltrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht)
- Kriminalitätslehre (Kriminalistik, Kriminologie, Strafrecht)
- Verkehrslehre (Verkehrsrecht, Verkehrstaktik)
- Berufsethik und Staats- und Verfassungsrecht/Politische Bildung
- Verhaltenstraining

Nur durch den Einsatz von Vollzugsbeamten des höheren Dienstes als Dozenten auf Zeit sei „die Verbindung zwischen Wissenschaftlern und Praktikern (und) eine sowohl fachbezogene wie auch praxisorientierte Ausbildung gewährleistet“. Verändern will man auch die Prüfungsordnung: Zwischenprüfungen sollen die Studierenden zu kontinuierlichem Arbeiten motivieren.

Mit diesem Modell folgt die Berliner Polizei dem Beispiel Sachsen-Anhalts und Brandenburgs, wo solche internen Fachhochschulen bereits gegründet wurden.

Daß die Polizeiausbildung zu reformieren ist, steht fest. Die Schaffung eigener interner Fachhochschulen für die Polizei, wie sie auch von den Polizeifachhochschulrektoren gefordert wird,² ist aber ein Schritt in die Vergangenheit.

² Konferenz der Rektoren der Polizeifachhochschulen: Tagung v. 18./19.5.1998

Von der militarisierten Beschulung zu internen Fachhochschulen

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde die polizeiliche Ausbildung neu aufgebaut. Neben der Kurzbeschulung wurden in der internatsmäßigen Polizeischule auch Lehrgänge für die leitenden Polizeiangeestellten mit einer Dauer von drei Monaten durchgeführt.³ Im April 1951 wurde in Berlin die Bereitschaftspolizei gegründet. Die Führungskräfte dieser kasernierten Polizeitruppe wurden besonders ausgewählt und beschult. Weit mehr als die Hälfte des ca. 360 Mann umfassenden Führungspersonals rekrutierte sich aus ehemaligen Wehrmachtsoffizieren oder Berufssoldaten. Die Ausbildung war militärisch geprägt: Im Vordergrund stand die Formalausbildung (Exerzieren, Waffenübungen, Abwehr bürgerkriegsähnlicher Zustände, Ausbildung an Maschinengewehren und Granatwerfern), Polizeifachliches war nachrangig. Die ÖTV rügte seinerzeit die „mittelalterlichen Erziehungsmethoden“, und der Beamtenbund kritisierte die abschreckende „Untertanenförderung“ bei der Bereitschaftspolizei. Die militärisch geprägte Organisation und Ausbildung wurde durch die Entspannung zwischen Ost und West sowie den Aufgabenwandel aufgrund der Studentenunruhen in den 60er Jahren immer fragwürdiger.

1969 leitete der damalige Polizeipräsident Klaus Hübner eine Wende ein. Die Demokratisierung der Gesellschaft sollte nicht vor der Polizei haltmachen. Ein modernes Polizeiverständnis erfordere es, das Rückgrat der Beamten gegenüber ihren Vorgesetzten zu stärken, was auch ein Mitspracherecht in bestimmten Situationen umfasse. Die Polizei, so Hübner, müsse sich zur Gesellschaft hin öffnen. Ein neuzuschaffendes Berufsbild des Polizeibeamten als einer Kombination aus Schutzmann und Sozialpädagoge mache eine Neuorientierung der Polizeiausbildung jenseits der paramilitärischen Prägung unverzichtbar.

Die Reformdiskussion in Sachen Polizei und Polizeiausbildung an der Wende zu den 70er Jahren kann nicht isoliert betrachtet werden. Sie fiel zusammen mit einer generellen Verwaltungsreformdiskussion und einer bildungspolitischen Initiative. Bis Anfang der 70er Jahre wurde der gehobene Verwaltungsdienst insgesamt vorwiegend praktisch angeleitet. Die theoretische Ausbildung war nachrangig und konzentrierte sich im wesentlichen auf die Vermittlung von Rechtsfächern. Wirtschafts-, verwaltungs- und sozialwissenschaftliche Inhalte wurden vernachlässigt. An der

³ zur Geschichte der Berliner Polizei vgl. Steinborn, N.; Krüger, H.: Die Berliner Polizei 1945 bis 1992, Berlin 1993

Verwaltungsausbildung wurde kritisiert, daß es den ausgebildeten Beamten des gehobenen Dienstes schwer falle, in analysierender und systematisierender Weise zu arbeiten und in wirtschaftlichen Kategorien zu denken. Sie zielte eher darauf ab, folgsame Beamte zu erziehen, die Weisungen „von oben“ im Verwaltungsapparat „störungsfrei“ durchführten.⁴

In der Diskussion um die Bildungsreform setzte sich Ende der 60er Jahre die Erkenntnis durch, daß die gestiegenen beruflichen Anforderungen für bestimmte Berufssparten eine wissenschaftsorientierte, aber praxisbezogene Ausbildung erforderlich machen. 1968 wurden zunächst für die Ingenieurausbildung und später auch für andere Bereiche Fachhochschulen errichtet.⁵ Um ein vergleichbares Qualifikationsniveau von technischem und nichttechnischem Dienst in der Verwaltung zu gewährleisten, sollte auch die Ausbildung für die allgemeine Verwaltung an Fachhochschulen verlagert werden. Wissenschaftsrat und Beamtenbund empfahlen ein dreijähriges Studium auf wissenschaftlicher Grundlage für Wirtschaft und Verwaltung, das den Überblick „über die Einordnung der beruflichen Tätigkeit in das gesellschaftliche Ganze“ erleichtern sollte. Die Fachhochschulen sollten später in noch zu bildende Gesamthochschulen einbezogen werden, um einen besseren „Kontakt mit der wissenschaftlichen Methodik“ zu gewährleisten.⁶

Am 30. April 1970 beschloß die Innenministerkonferenz zwar, die Ausbildung für den gehobenen Dienst stärker wissenschaftsbezogen auszugestalten und auf Fachhochschulniveau anzuheben. Der „besonderen Praxisnähe“ wegen sollte jedoch die Ausbildung an verwaltungsinternen Einrichtungen stattfinden. Ausschlaggebend für das Festhalten am internen Status der Verwaltungsfachhochschulen waren die Interessen der Verwaltungen, insbesondere der Innenverwaltungen, die den unmittelbaren Zugriff auf die Ausbildung des gehobenen Dienstes nicht verlieren wollten.⁷ Gesetzlich abgesichert wurde dies in § 73 Abs. 2 des Hochschulrahmengesetzes (HRG): Danach kann für die verwaltungsinternen Fachhochschulen von den übrigen Vorschriften des HRG abgesehen werden, so-

⁴ vgl. Groth, H.: Verwaltungsfachhochschulen gehören zu uns, in: Godehart, W. (Hg.): Fachhochschule und öffentlicher Dienst, Köln 1988, S. 4-9 (5)

⁵ vgl. Vogel, A.: Dokumente zur Entwicklung der Fachhochschulen seit dem 31.10.1968, in: Deutscher Bildungsrat (Hg.): Gutachten und Materialien zur Fachhochschule, Stuttgart 1974, S. 249-361 (260, 262)

⁶ vgl. Weidmann, T.: 25 Jahre Fachhochschule für den öffentlichen Dienst, auf Landesbeilage Berlin 1998, H. 1, S. 1-3 und H. 2, S. 9-12

⁷ vgl. Dehnhardt, A.: Die Geltung des Hochschulrahmengesetzes für Fachhochschulen für Verwaltung, Deutsches Verwaltungsblatt 1977, H. 15, S. 625-631

weit „die besondere Struktur und Aufgabenstellung dieser Hochschule es erfordern“.⁸

Polizeiausbildung an der FHVR

Am 1. April 1973 hat die Berliner FHVR mit den Fachbereichen „nicht-technischer Verwaltungsdienst“ und „Rechtspflege“ ihre Arbeit aufgenommen, zum 1. April 1974 kam der Fachbereich „Polizeivollzugsdienst“ und ab Februar 1977 der „Steuerverwaltungsdienst“ hinzu. Die Polizeiausbildung für den gehobenen Dienst wurde 1995 durch die Überarbeitung der Studien- und Prüfungsordnung reformiert.⁹ Der 116 Seiten umfassende Studienplan gibt für die einzelnen Fächer nur einen Rahmen vor, aktuelle Entwicklungen in Wissenschaft und polizeilicher Praxis sollen flexibel in die Lehre integriert werden. Neben Vorlesungen werden auch Seminare, Projekte, Übungen und Klausurenkurse angeboten. Das Studium soll die Bedeutung der Wissenschaft für die Praxis verdeutlichen. Es soll die Studierenden befähigen, berufliche Aufgaben situationsgerecht unter Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden zu lösen. Selbständige und verantwortungsbewußte Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben, methodisches, kritisches und kreatives Denken, fachliche, kommunikative und soziale Kompetenzen, Identifikation mit dem Polizeiberuf, bürgerfreundliches Verhalten – so lauten Ziele der Ausbildung. Sie soll die Bereitschaft wecken, die Aufgaben unter sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bei unbedingter Treue zur Verfassung und zu rechtsstaatlichen Grundsätzen zu erfüllen.

Das Studium umfaßt grundsätzlich vier theoretische und zwei praktische Semester. Der Gesamtumfang der Lehrveranstaltungen beträgt 2.388 Unterrichtsstunden, die sich auf Rechtswissenschaft (31-36%), Polizeiwissenschaft (14-22%), Kriminalwissenschaft (15-28%), Sozialwissenschaft (8%) und ergänzende Lehrveranstaltungen (17%) aufteilen. Bei letzteren sind Wahlmöglichkeiten bezüglich Fachgebieten und anbietenden Dozenten zugelassen. Den Studienplänen für die einzelnen Fächer sind jeweils Studienziele vorangestellt. Mit Ausnahme der Projekte und Seminare handelt

⁸ vgl. Brinckmann, H.; Hackforth, S.; Teichler, U.: Die neuen Beamtenhochschulen, Frankfurt/Main 1980, S. 22

⁹ Studienordnung für den Fachbereich 3 -Polizeivollzugsdienst- der FHVR Berlin v. 15.3.1995 einschließlich des Studienplans (StudOPol 1995), Verordnung über die Fachhochschulausbildung und die Prüfung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst -Schutzpolizei, Kriminalpolizei und Gewerbeaufsichtsdienst- v. 8.9.1995 (APOGDPol 1995)

es sich dabei um kognitive Ziele. Bei den Rechtsfächern soll die Kenntnis der einschlägigen Rechtsvorschriften insbesondere anhand von Fällen der polizeilichen Praxis nachgewiesen werden, was neben der Prüfung der Rechtmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit auch die analytische Erfassung und systematische Darstellung umfaßt.

Für die Praktika, die unter der Verantwortung der Landespolizeischule durchgeführt werden, sind im Studienplan ebenfalls Lernziele und Rahmeninhalte vorgegeben. Während des Grundpraktikums (2. Semester) sollen die Studierenden an den praktischen Polizeidienst herangeführt werden und die für eine bürgerorientierte Aufgabenerfüllung notwendigen Grundfähigkeiten und -fertigkeiten erwerben. Dazu gehört auch das Training kommunikativer Fähigkeiten sowie der Bewältigung von Konflikten. Von den 22 Wochen des Grundpraktikums entfallen lediglich 5 bis 8 Wochen auf den praktischen Dienst, die andere Zeit umfaßt die fachpraktische Ausbildung (Dienstkunde, Waffen- und Schießausbildung, Fernmelde- und Fahrausbildung sowie Verhaltenstraining).

Das Hauptpraktikum dient der Vertiefung der gewonnenen Kenntnisse und Erfahrungen. Es soll die Studierenden in die Lage versetzen, polizeiliche Aufgaben selbständig wahrzunehmen. Bei der Aufgabenwahrnehmung soll auf die Teamarbeit hingewirkt werden und die Studierenden sollen Übungen bzw. Einsätze selbständig planen und führen. Das Praktikum umfaßt ein Einsatz- und Führungslehreseminar (10 Wochen), Verhaltenstraining und 11 Wochen fachpraktische Ausbildung auf ausgewählten Dienststellen.

Die Studierenden müssen im Studium 10 Leistungsnachweise (Studienprojekt, zwei Seminare, Hausarbeit, fünf Klausuren, Praktikum) erbringen, die zwar Voraussetzung für die Zulassung zur Prüfung sind, aber entgegen den Empfehlungen der Hochschulrektorenkonferenz nicht in die Bewertung eingehen. Durch die Laufbahnprüfung soll festgestellt werden, ob die Studierenden ausreichende Kenntnisse erworben haben und die Fähigkeit besitzen, komplexe Aufgabenstellungen unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden und Erkenntnisse rational zu durchdringen und selbständig sinnvolle Lösungsansätze zu erarbeiten. In die Abschlußnote geht das arithmetische Mittel der schriftlichen Prüfung (rechts- und polizeiwissenschaftliche Fächer) zu 70% und der mündlichen Prüfung zu 30% ein. Projekt, Seminare und Hausarbeit werden bei der Prüfung nicht berücksichtigt. Aus dem Bereich der Gesellschafts- und Organisationswissenschaften kann ein Fach in der mündlichen Prüfung ausgewählt werden, wodurch bei entsprechender Auswahl sozialwissenschaftliche Fächer nicht Gegenstand der Prüfung sind.

Problembereiche der Ausbildung für den Polizeivollzugsdienst

Der neue Studienplan von 1995 formuliert wohlklingende Ausbildungsziele, denen das Studium tatsächlich nicht gerecht werden kann. Hauptproblem bleibt dabei die fortbestehende Abschottung der gesamten Ausbildung der PolizeianwärterInnen. Dieses System ist zwar dazu geeignet, Traditionen weiterzutragen und den Nachwuchs in den Polizeiapparat hineinzusozialisieren; es ermöglicht aber nicht, Hergebrachtes zu hinterfragen und neue Erkenntnisse zu erarbeiten. Das im Sinne der Polizei strukturierte Studium der Beamtenanwärter führt dazu, daß die Studierenden kaum zum Dialog mit den von der Polizeiarbeit Betroffenen befähigt werden und ihnen in der Regel auch das Verständnis für deren Situation fehlt. Die Vorstellung der Studierenden ist von dem bloßen Vollzug von Recht und Ordnung geprägt,¹⁰ was dem notwendigen sozialen Einfühlungsvermögen in einem Beruf, in dem der Umgang mit den Menschen dominiert, entgegensteht.¹¹

Die materielle Absicherung als BeamtenanwärterInnen trägt ferner dazu bei, daß die Studierenden an der FHVR sich von denen einer normalen Fachhochschule stark unterscheiden. Auch die gegenwärtige Dozentenstruktur bestätigt die Tendenz zur Abschottung und kann nicht als fachhochschulgemäß angesehen werden. In vielen polizeispezifischen Fächern lehren statt Dozenten mit einer wissenschaftlichen Ausbildung nebenamtliche Lehrkräfte, die im Hauptberuf Polizeibeamte des höheren Dienstes sind.¹² Den nebenamtlichen Dozenten fehlen darüber hinaus teilweise die didaktische Befähigung und Motivation.¹³

Im Polizeibereich erfordern zudem die komplexer gewordenen Aufgaben Experten, die ihr Sachgebiet selbständig und mit eigener Verantwortung wahrnehmen. Durch das auf Anpassung und Unterordnung ausgerichtete polizeiliche Studium kann dies aber nicht erreicht werden.¹⁴ Insbesondere

¹⁰ vgl. Rothschild-Wanner, M.: Hochschulstudium für die Polizei, Bürgerrechte & Polizei/CII/IP 46 (3/93), S. 47-56 (48)

¹¹ Krüger, U.: Überlegungen zur Reform der Polizeiausbildung an Fachhochschulen aus sozialwissenschaftlicher Sicht, in: Der Kriminalist 1996, II. 5, S. 223-227 (225)

¹² vgl. Wissenschaftsrat (Hg.): Empfehlung zur Weiterentwicklung der verwaltungsinternen Fachhochschulen, Cottbus 1996, S. 141

¹³ vgl. Alberts, H.W.: Überlegungen zu Reformkonzepten unter besonderer Berücksichtigung von Aus- und Fortbildung, in: Der Öffentliche Dienst 1994, II. 4. S. 77-80 (78); ähnlich Quambusch, E.: Hochschulausbildung von Polizei und Verwaltung, Kriminalpolitik 1994, II. 5, S. 311-320 (312)

¹⁴ Quambusch a.a.O. (Fn. 13), ebd.

für die Aufklärung von modernen Kriminalitätsformen, wie Wirtschafts-, Umwelt- und Computerkriminalität wären Spezialwissen und die Nutzung von Informationstechnik vonnöten.¹⁵ In diesen Bereichen würde die Ausbildung eine Professionalisierung und Spezialisierung erfordern.¹⁶ Für die Vermittlung von Spezialwissen böte sich die Kooperation mit anderen Fachbereichen bzw. Hochschulen an. Derzeit ist es den Studierenden nicht einmal möglich, an Lehrveranstaltungen der anderen Fachbereiche der FHVR teilzunehmen.

In der Polizeiausbildung müssen neben der Vermittlung von Fachwissen besonders die intellektuell-analytischen Fähigkeiten und überfachlichen Qualifikationen gefördert werden, die es ermöglichen, selbständig auf die sich wandelnden Anforderungen zu reagieren. Die Vermittlung von bloßem Fachwissen und Kurzzeitqualifikationen, die dann in der Prüfung abgerufen werden, wird den beruflichen Anforderungen nur unzureichend gerecht. Im Studium müßten deshalb vermehrt Langzeitqualifikationen statt umfangreichem Fachwissen für eine Vielzahl von Tätigkeiten vermittelt werden.¹⁷ Die besondere gesellschaftliche Rolle der Polizei würde es außerdem erfordern, sozialwissenschaftliche Methoden und Inhalte zu vertiefen, da fehlende Kenntnisse über soziale Hintergründe nicht unerheblich zu Übergriffen von Polizeibeamten gegenüber Randgruppen beitragen.¹⁸ Dazu müßten Studium und Prüfung entsprechend angepaßt werden.

Die Kriminalitätsbekämpfung und die Verhinderung von Straftaten war schon bisher nicht und wird in Zukunft immer weniger allein von der Polizei zu bewältigen sein. Schlüsselqualifikationen wie soziale Kompetenz, Kommunikationsfähigkeit und Teamfähigkeit sind daher für die polizeiliche Tätigkeit von besonderer Bedeutung. Sinnvolle Problemlösungen erfordern eine längerfristige und systematische Kooperation der Polizei mit städtischen Ämtern, Justiz, Jugend- und Sozialarbeit.¹⁹ Für eine anforderungsgerechte Fachhochschulausbildung müßten deshalb Unter-

¹⁵ vgl. Ahlf, E.-H.: Orientierungsrahmen für eine Fachhochschulausbildung des gehobenen kriminalpolizeilichen Vollzugsdienstes des Bundes in den 90er Jahren, in: Eißlberger, R.; Schmah, H.-J. (Hg.): Auf dem Weg zur Verwaltungswissenschaft, Köln 1989, S. 223-236 (227)

¹⁶ vgl. Krüger a.a.O. (Fn. 11), S. 223

¹⁷ vgl. Alberts a.a.O. (Fn. 13), S. 229f.; ähnlich Ahlf a.a.O. (Fn. 15), S. 229f.

¹⁸ vgl. Krüger a.a.O. (Fn. 11), S. 225

¹⁹ vgl. Jaschke, H.-G.: Gesellschaftliche Entwicklungen und die Zukunft der Polizei, in: Prümm, H.P. (Hg.): 25 Jahre Lehre und Forschung für die Verwaltung, Berlin 1998, S. 279-287 (285)

richtsformen gewählt werden, die auch diese Qualifikationen unterstützen.²⁰

Angesichts der Tatsache, daß die gegenwärtigen Mängel der Ausbildung zu einem großen Teil auf den internen Charakter der Polizeiausbildung an der FHVR zurückzuführen sind, kann die von der Landespolizeischule favorisierte Gründung einer noch abgeschotteteren polizeiinternen Fachhochschule keine Lösung darstellen. Von einer wirklichen Fachhochschule wäre diese noch weiter entfernt, als es die FHVR gegenwärtig schon ist.

Externalisierung – ein verhindertes Modellversuch

Die Probleme der Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst, so die Ansicht vieler WissenschaftlerInnen²¹, können nur durch eine Externalisierung gelöst werden, die in anderen Staaten längst selbstverständlich ist. In den USA beispielsweise werden PolizistInnen, Gefängnispersonal, ResozialisierungsmitarbeiterInnen, GerichtshelferInnen, SozialarbeiterInnen der Jugendbehörden u.a. in einem Studiengang „Criminal Justice“ ausgebildet, bei dem der Anteil der Rechts- und Sozialwissenschaften etwa gleich hoch ist. Auch in Kanada wird zunächst ein berufsvorbereitendes Studium für den Polizeidienst absolviert. Die AbsolventInnen bewerben sich erst anschließend für eine spezielle polizeiliche Tätigkeit, für die sie dann im Rahmen einer internen Ausbildung vorbereitet werden.²² Eine solche Externalisierung wäre auch in Deutschland möglich. Sie wird aber, wie das Beispiel eines in Bremen geplanten Modellversuchs zeigt, von Polizei und Politik verhindert.

Die Hochschule für Öffentliche Verwaltung in Bremen wollte im Rahmen eines Modellversuchs einen Studiengang für öffentliches und privates Sicherheitswesen einführen, der für Polizeidienst und für Tätigkeiten bei privaten Sicherheitsunternehmen qualifizieren sollte.²³ Bei der Konzeption des Studienganges ging man davon aus, daß eine lückenlose Vorbereitung auf alle Eventualitäten des sicherheitsrelevanten Aufgabenspektrums nicht erreichbar und nicht erforderlich sei. Grundlagen und Methodenkenntnisse sollten daher nach dem Grundsatz des exemplarischen Lernens vermittelt werden, wobei wissenschaftliche Verfahren und Erkenntnisse mit den Anforderungen der Praxis zu verknüpfen seien. Das Studium sollte

²⁰ vgl. Ahlf a.a.O. (Fn. 15), S. 236

²¹ vgl. Teubner, W; Stoephasius, H.-P. v. (Hrsg.): 10. Glienicker Gespräch, Berlin 1997, S. 4

²² vgl. Krüger a.a.O. (Fn. 11), S. 223ff.

²³ Hochschule für Öffentliche Verwaltung (Hrsg.): Öffentliches und privates Sicherheitsmanagement (Entwurf), Bremen 1997, S. 22

neben der Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten für die Aufgaben nach Abschluß des Studiums auch Schlüsselqualifikationen vermitteln, die die Grundlage für eine spätere Weiterbildung darstellen sollten.²⁴ Der Modellstudiengang hätte nach einem zweimonatigen Vorpraktikum acht Semester umfaßt. Das Grundstudium sollte aus drei theoretischen Semestern bestehen, das vierte Semester sollte als Praxissemester unter Begleitung und Mitwirkung der Hochschule strukturiert sein. Das fünfte Semester war als Theorie-Praxis-Verbund (ca. 60% Praxis und 40% Theorie) in der Form von integrierten Studien geplant, wobei Einsätze von Polizei oder Sicherheitsunternehmen unter fachlicher Begleitung der zuständigen Dozenten erlebt, nachgestellt oder geübt werden sollten. Projekte und Seminare sollten in diesem Semester an einem Tag in der Woche weitergeführt werden. Das sechste Semester war wiederum als Praxissemester geplant, bei dem die Studierenden ihre späteren Aufgabenfelder kennenlernen sollten. Das siebte und achte Semester waren als Schwerpunktstudium ausgestaltet. Zur Vertiefung der Kenntnisse oder der Vermittlung anderer Fachgebiete hätten die Studierenden dabei die Möglichkeit gehabt, drei Seminare mit je sechs Stunden auszuwählen und damit ihre Schwerpunkte individuell zu setzen (u.a. Umweltschutzrecht, Werkenschutz, Kommunalrecht, Grundzüge des Brandschutzes, Ausländer und Minderheiten).²⁵ In die für das achte Semester vorgesehene Prüfung sollten Teile der während des Studiums erworbenen Leistungsnachweise sowie eine Diplomarbeit einberechnet werden. In der Prüfung sollten Problemsituationen umfassend erörtert werden und damit die enge Verzahnung von Theorie und Praxis abbilden. Studium und Prüfungen sollten in den formalen und inhaltlichen Anforderungen so konzipiert sein, daß sie die Anerkennung der Laufbahnbefähigung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst gewährleisten.²⁶

Die Ergebnisse des Modellversuchs könnten einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Ausbildung des Polizeivollzugsdienstes erbringen, so Thomas Feltes, Rektor der Fachhochschule Villingen-Schwenningen – Hochschule für Polizei in seinem Gutachten.²⁷ Das gemeinsame Studium von Bewerbern für den Polizeidienst und private Sicherheitsdienste führe zu einer Öffnung der verwaltungsinternen polizeilichen Ausbildung und

²⁴ ebd., S. 27f.

²⁵ ebd., Anlage 2b

²⁶ ebd., S. 30-35

²⁷ Feltes, T.: Gutachten zum Modellversuchsvorhaben „öffentliches und privates Sicherheitsmanagement“ (Manuskript), Villingen-Schwenningen 1996

zusätzlich zu einer Professionalisierung der privaten Sicherheitsdienste. Feltes hob u.a. folgende Punkte als positiv hervor:

- den Vorrang der Vermittlung von Kommunikations-, Konflikt- und Lernfähigkeit sowie praktischer Bürgernähe gegenüber der bloßen Wissensvermittlung
- die geplante Verzahnung von Theorie und Praxis
- die Integration wirtschaftswissenschaftlicher Inhalte
- den hohen Anteil von Projekten und Seminaren (und damit eigenständigem und selbstverantwortlichem Arbeiten)

Trotz dieser positiven Einschätzung wurde das Modellstudium wegen erheblicher Bedenken seitens der Polizei nicht erprobt. Polizei und Innenministerium beharrten einmal mehr auf ihrer Kontrolle über die Ausbildung.

Abschottung oder gesellschaftliche Integration?

Daß die derzeitige polizeiliche Ausbildung verändert werden muß, darüber sind sich fast alle Beteiligten einig. Strittig ist dagegen die Richtung der Veränderung und damit das Ziel, das mit der Ausbildung erreicht werden soll. Will man Befehlsempfänger heranziehen, die eng auf einen Teilbereich polizeilicher Tätigkeit hin ausgebildet werden, so kann dies in einer abgeschotteten polizeilichen Ausbildung durch PolizeibeamtInnen als DozentInnen durchaus besser erreicht werden. Eine Veränderung der „polizeilichen Kultur“ erfordert aber insbesondere die Einbindung der Polizei und der polizeilichen Ausbildung in die gesellschaftlichen Strukturen. Eine polizeiinterne Ausbildung verkürzt fast notwendigerweise die Problemwahrnehmung der zukünftigen PolizistInnen auf eine rein polizeiliche Sichtweise. Will man hingegen eine Ausbildung anbieten, in der gesellschaftliche Probleme thematisiert werden und in der Sicherheit über Kooperation aller Beteiligten erreicht werden soll, dann muß die polizeiliche Ausbildung externalisiert werden.

Thomas Weidmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FU Berlin und Lehrbeauftragter an der FHVR.

Dokumentation: Datenschutzrechtliche Erwartungen an die rot-grüne Bundesregierung

Entschließung der Deutschen Vereinigung für Datenschutz – DVD

Kurz vor Ablauf der obligatorischen 100-Tage-Schonfrist für neue Regierungen hat die Deutsche Vereinigung für Datenschutz im Januar ihre datenschutzrechtlichen Erwartungen an die rot-grüne Bundesregierung veröffentlicht. Bei der folgend abgedruckten Version handelt es sich um eine leicht gekürzte Fassung, wobei die Kürzungen wesentlich bei der Aufzählung des politischen Handlungsbedarfes vorgenommen wurden.

Die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (...) läßt nicht ansatzweise erkennen, daß sich die Bundesrepublik an der technologisch bedingten Schwelle zur *Informationsgesellschaft* befindet, die neue Antworten zur wirksamen Verteidigung der Bürgerrechte notwendig macht. Sie gibt auch nicht zu erkennen, daß nach 16 Jahren einer autoritär-konservativen Politik eine Trendwende im Bereich des Datenschutzes beabsichtigt sei.

Die PolitikerInnen müssen zur Kenntnis nehmen, daß sich die *Bedrohungslagen* für die Freiheitsrechte und die Menschenwürde an der Schwelle zum 21. Jahrhundert von denen unterscheiden, die uns in den letzten 150 bis 200 Jahren seit den bürgerlichen Revolutionen in Europa bekannt wurden. Drohte den Menschen bisher vor allem Gefahr durch ungezügelte Ausbeutung als ArbeitnehmerInnen und durch exekutive staatliche Übergriffe, so verschieben sich die Risiken in den informationellen Bereich; neue Gefahren sind die schamlose Klassifikation und Manipulation der Menschen als KonsumentInnen und die informationelle staatliche Kontrolle im Alltag. Persönliche Selbstbestimmung ist weniger durch privaten und staatlichen Zwang bedroht als durch die lautlose Kontrolle mit Hilfe informations-technischer Instrumente.

Informationstechnik eröffnet aber auch völlig neue positive Möglichkeiten; sie ist in der Lage, den Menschen ihr Leben und Arbeiten einfacher und angenehmer zu machen. Sie kann dazu benutzt werden, im Interesse von demokratischer Transparenz und Selbstbestimmung Informationen zu vermitteln und diese breit zu diskutieren. Sie dient nicht zuletzt als Hilfsmittel zum Schutz des Menschen, seiner Kommunikationsfreiheit und seiner Privatsphäre. Auch diese *Chancen* scheinen bisher kein Anliegen der rot-grünen Koalitionspartner zu sein.

Mit dem Argument der *gerechten Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen* und der *vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten* werden die Menschen derzeit schon in einem Maße erfaßt und kontrolliert, wie es früher, schon allein mangels technischer Möglichkeiten, nicht vorstellbar war. Der Erhalt von sozialen Leistungen wird von der totalen Offenlegung der persönlichen Verhältnisse abhängig gemacht. Durch Audio- und Videoüberwachung sowie anlaßunabhängige polizeiliche Kontrollmöglichkeiten schwinden die Unbefangenheit im öffentlichen Leben, Meinungsfreiheit und ziviles Engagement. Mit dem Lauschangriff wird selbst in den intimsten persönlichen Raum eingegriffen. Mit dem Abbau von Zeugnisverweigerungsrechten und Berufsgeheimnissen wird die personale Geheimsphäre eingeschränkt. Mit Konsum- und Kommunikationsprofilen sowie sozialen und ökonomischen Rastern, erstellt und zusammengefügt in privaten und öffentlichen Datenbanken – unter Auswertung von bei immer mehr alltäglichen Vorrichtungen anfallenden Datenschatten und von immer raffinierter erhobenen Datenbeständen – werden die Menschen zu Informationsmustern reduziert, deren Verhalten nicht durch gesellschaftlich demokratisch ausdiskutierte Ge- und Verbote festgelegt wird, sondern durch soziale Ein- und Ausgrenzung, durch gezieltes Verteilen bzw. Vorenthalten von Informationen und von materiellen Ressourcen. Beschäftigte in multinationalen Konzernen müssen erleben, daß ihre Leistungs- und Verhaltensdaten weltweit abrufbar sind und rücksichtslos ausgewertet werden. Die Spitze der informationellen Ausbeutung der Menschen droht durch die Analyse des menschlichen Genoms und durch die Auswertung dieser Informationen. Die als „Informationsvorsorge“ oder „informationelle Fürsorge“ präsentierten Maßnahmen haben gravierende Auswirkungen auf die betroffenen Menschen. Sie werden zu reinen Objekten staatlicher und privatwirtschaftlicher Planungen. Die zumeist anonymen Planungen sind für die Betroffenen weder transparent, geschweige denn beeinflussbar. Das Grundgesetz basiert auf einem positiven Menschenbild. Die letzten 16 unionsgeführten Regierungsjahre waren dagegen geprägt von einer Kontrollkultur. Basis der Erfassung war *institutionalisiertes Mißtrauen*. Jede

Form der Überwachung läßt sich dadurch scheinbar rational begründen, daß man unterstellt, Menschen mißbrauchen ihre Freiräume und Rechte. Mit der Unterstellung von Mißbrauch (z.B. des Asyl- oder des Demonstrationsrechts, von Versicherungs- oder Sozialleistungsansprüchen) läßt sich die Durchleuchtung auch noch des letzten Winkels in unserem Leben rechtfertigen. Die Überwachung verhindert jedoch nicht den Mißbrauch; oft wird das Gegenteil erreicht. Überzogene Kontrolle ermuntert zum Umgehen der Überwachung; das institutionalisierte Mißtrauen verringert die Bereitschaft zur freiwilligen Ehrlichkeit. Sicherlich bedarf es in einer hochtechnisierten Risikogesellschaft an vielen Stellen der Kontrolle. Diese muß sich aber immer im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bewegen. Vor einer personenbezogenen Überwachung sind zunächst Verfahren zu prüfen, bei denen nur eine sach- bzw. technikbezogene oder nur eine anonyme Kontrolle erfolgt.

Sah man in der Vergangenheit die größte Gefahr für das Persönlichkeitsrecht der Menschen im *Staat* als „Big Brother“ oder als „Leviathan“, so hat sich die Bedrohung erweitert: Zunehmend sammeln *private Wirtschaftsunternehmen* (...) persönliche Daten für Zwecke der Kontrolle und Manipulation und nutzen diese Mittel zum Zweck der Machtausübung und aus Profitinteresse. Big Brother hat Geschwister bekommen, die ihn hinsichtlich der Verweigerung informationeller Selbstbestimmung oft schon weit übertreffen.

Um dem Trend zunehmender Überwachung mit Hilfe moderner Informationstechnik entgegenzuwirken, hat das Bundesverfassungsgericht 1983 aus der Menschenwürde und dem allgemeinen Freiheitsgrundrecht ein „*Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung*“ abgeleitet. Dieses Grundrecht, kurz „Recht auf Datenschutz“ genannt, ist Grundbedingung für eine menschen- und bürgerrechtskonforme demokratische Informationsgesellschaft.

Verfassungsrechtlich versuchte man nun das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowie die sonstigen Freiheitsgrundrechte (...) durch ein „*Grundrecht auf Sicherheit*“ zu relativieren. Damit wurde auf der Basis berechtigter Sicherheitsinteressen und dem kollektiven Schüren von Angst ein rechtliches Konstrukt aufgebaut, mit dem jegliche verfassungsrechtliche Freiheitsgewährleistung beschnitten werden kann. Damit geriet auch aus dem Blick, daß „öffentliche Sicherheit“ ein gesellschaftliches Gut ist, das nicht rechtlich erzwungen und eingeklagt werden kann, sondern politisch gestaltet werden muß.

Das Defizit der rot-grünen Koalitionsvereinbarung besteht darin, daß sie die Problematik informationstechnischer Überwachung nicht zur Kennt-

nis nimmt. Eine in der Vereinbarung liegende Chance besteht aber darin, daß sie – ungeachtet der technischen Gegebenheiten – dennoch Rahmenbedingungen benennt, die eine *bürgerrechtskonforme Informationstechnik-Politik* ermöglichen. Dieses Potential gilt es auszuschöpfen. Die DVD sieht ihre Aufgabe darin, gemeinsam mit anderen Bürgerrechtsorganisationen durch kritische Politikbegleitung informationelle Selbstbestimmung in allen Lebensbereichen einzufordern und für deren Realisierung zu kämpfen.

Im Datenschutzrecht müssen alte Zöpfe gekappt werden. Statt der abwehrenden, muß diesem Recht eine *gestaltende Funktion* gegeben werden für eine moderne bürgerrechtskonforme Informationsgesellschaft. Entfielen bisher gesellschaftliche Gefahren, so wurden die Instrumente zu deren Bekämpfung nicht wieder abgeschafft, sondern beibehalten für evtl. neue, noch nicht bekannte Anwendungsfelder (...). Zugleich wurden privaten Überwachungspraktiken keine wirksamen Grenzen gesetzt. Diese *Alllasten* müssen aufgearbeitet und bereinigt werden. Das Rad staatlicher Überwachung ist zurückzudrehen. Es sind Evaluationsinstrumente zu schaffen, mit denen die Wirkungen und die Wirksamkeit staatlicher Kontrolle untersucht werden (können). Durch verfahrensrechtliche Sicherungen ist zu verhindern, daß Kontrollmonopole mißbraucht werden. *Neue Formen des Grundrechtsschutzes* sind zu installieren. Gegenüber privaten wie öffentlichen Stellen sind den Betroffenen Abwehrrechte zur Verfügung zu stellen. Ihnen muß das rechtliche und technische Know-how vermittelt werden, sich der Risiken der Informationstechnik bewußt zu werden und sich selbst zu schützen.

Die dargestellten Grundsätze führen u.a. zu folgendem politischen Handlungsbedarf:

Bundesdatenschutzgesetz

- 1999 muß ein Bundesdatenschutzgesetz verabschiedet werden, das (...) den neuen technischen Herausforderungen und Möglichkeiten gerecht wird. Hierfür besteht eine tragfähige Grundlage in dem – unter Federführung der DVD erarbeiteten – Entwurf eines BDSG (...) der Fraktion B90/Grüne (...) (BT-Drs. 13/9082).
- Ein modernes Datenschutzrecht hat die Grundsätze der Datenvermeidung und Datensparsamkeit (...), des Datenschutzes durch Technik, der Zweckbindung der Daten und ihres Verwendungszusammenhangs in den Mittelpunkt zu stellen.
- Den Betroffenen sind vertrauenswürdige Verschlüsselungsverfahren zum Schutz ihrer elektronischen Kommunikation anzubieten. (...)

Informationsfreiheit als Ergänzung zum Datenschutz

- Dem klassischen Datenschutzrecht ist ein Recht auf Informationsfreiheit an die Seite zu stellen. (...)

Datenschutzorganisation

- Die Datenschutzkontrolle (...) ist institutionell zusammenzufassen und organisationsrechtlich völlig unabhängig auszugestalten.
- Datenschutzorganisationen wie die DVD genießen zwar öffentliche Aufmerksamkeit, sind aber nicht formell in Entscheidungsprozesse eingebunden. Nach dem Vorbild des Umweltrechts ist die Beteiligung von Verbänden im Bereich des Datenschutzes zu verbessern.

Datenverarbeitung in der Privatwirtschaft

- Das seit 15 Jahren fällige Arbeitnehmerdatenschutzgesetz ist endlich zu schaffen. Hierbei sind die Arbeitnehmervertretungen einzubeziehen. Die Rechte der Betroffenen sind zu stärken, insbesondere auch gegenüber multinationaler Konzerndatenverarbeitung.
- In vielen Bereichen, z.B. beim Adressenhandel (...), sind die bestehenden Widerspruchs- durch Einwilligungsregelungen zu ersetzen.

Sicherheitsbereich

- Die Befugnisse zum (...) Lauschangriff sind zurückzunehmen.
- Das Telekommunikationsrecht muß derart überarbeitet werden, daß das Recht auf telekommunikative Selbstbestimmung nicht durch sicherheitsbehördliche Zugriffsrechte ad absurdum geführt wird.
- Die deutschen Geheimdienste (...) sind tendenziell aufzulösen. (...)
- Das BKA ist bzgl. Personal und Befugnissen (...) zu reduzieren.
- Die Befugnis zur anlaßunabhängigen Personenkontrolle des Bundesgrenzschutzes ist zurückzunehmen.
- Die Datenspeicherung in der Gen-Datei ist zu beschränken auf klar gesetzlich definierte schwere Straftaten (...).
- Das Ausländerzentralregister ist von seiner sicherheitsbehördlichen Funktion zu befreien und auf rein ausländerrechtliche Zwecke zu beschränken.
- Maßnahmen verdeckter polizeilicher Datenverarbeitung sind (...) auf ihre Wirkungen und Notwendigkeit hin zu evaluieren.
- Die Datenerhebungsbefugnisse nach dem Anti-Terrorismusrecht sind zu überprüfen und zurückzunehmen.
- Technische Maßnahmen, die eine Totalkontrolle von Menschen erlauben (z.B. elektr. Hausarrest, AsylCard), sind nicht weiterzuerfolgen.

Bereichsspezifischer Datenschutz, v.a. im Sozial- und Medizinbereich

- Die Datenverarbeitungsregelungen im Sozialrecht sind umfassend zu überarbeiten. (...)
- Das medizinische Datenschutzrecht entspricht in keiner Weise mehr den technischen Gegebenheiten der Diagnostik, der medizinischen Kommunikation und den organisatorischen und ökonomischen Verhältnissen. Dem kann durch ein bereichsspezifisches übergreifendes Medizindatenschutzrecht in Form eines Rahmengesetzes abgeholfen werden. Hierbei ist, v.a. für den Bereich der Gentechnik, ein „Recht auf Nichtwissen“ vorzusehen. Medizinische Forschungsdaten müssen beschlagnahmefest gemacht werden.
- Planungen für eine Volkszählung als eine Voll-Zwangserhebung sollten zugunsten einfacherer und weniger belastender statistischer Methoden aufgegeben werden.

Europa

- Die Schaffung eines Datenschutzrechtes auf europäischer Ebene und einer unabhängigen Kontrollinstanz sind voranzutreiben.
- Bei der Verhandlung mit Drittstaaten, namentlich den USA, über angemessene Datenschutzstandards beim Datenexport sind unabhängige Kontrollen, die Beachtung des Zweckbindungsgrundsatzes und Betroffenenrechte unabdingbare Voraussetzungen.
- Europol muß so umgestaltet werden, daß nur klar definierte, eng begrenzte Befugnisse übertragen werden und eine parlamentarische und rechtliche Kontrolle ermöglicht wird.

Der vollständige Text der EntschlieÙung kann im Internet unter <http://www.aktiv.org/DVD> abgerufen oder bei der DVD-Geschäftsstelle, Bonner Talweg 33-35, 53113 Bonn, Fon 0228-222498, E-Mail dvd@aktiv.org, angefordert werden. Hajo Köppen, DVD Vorstandsmitglied

EU-Aktionsplan gegen OK

Eine polizeiliche Wunschliste wird erfüllt

von Mark Holzberger

Im Dezember 1996 setzte der Europäische Rat (ER), die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten, eine Hochrangige Gruppe ein, die in nur vier Monaten einen EU-Aktionsplan „zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ zusammenschusterte.¹ Der Plan enthält 15 Leitlinien, 30 Empfehlungen und einen detaillierten Zeitplan. Im Juni 1997 wurde nicht nur der Amsterdamer Vertrag unterzeichnet, sondern en passant auch der Aktionsplan gebilligt, der seitdem Punkt für Punkt umgesetzt wird – vorbei an Parlamenten und der Öffentlichkeit.

Ein erster Sachstandsbericht, der dem ER im Mai 1998 vom britischen Ratsvorsitz vorgelegt wurde,² bietet eine günstige Grundlage für eine kritische Analyse. Diese wird sich aus Gründen der Übersichtlichkeit und Prägnanz auf einige der wichtigsten Maßnahmen beschränken.

Kriminelle Vereinigung

Auf seiner Sitzung am 19. März 1998 verabschiedete der Rat der Justiz- und InnenministerInnen der EU eine „Gemeinsame Maßnahme“, welche die Mitgliedstaaten der EU auffordert, den Tatbestand der Beteiligung an einer „kriminellen Vereinigung“ in ihr Strafrecht aufzunehmen.³ Dies entspricht der Empfehlung Nr. 17 des OK-Aktionsplans. Um diese Gemeinsame Maßnahme wurde monatelang kontrovers verhandelt – nicht zu Unrecht, denn sie hat es in sich.

¹ Ratsdok.-Nr. 7421/97 v. 21.4.1997

² Ratsdok.-Nr. 7303/3/98 v. 15.5.1998

³ Ratsdok.-Nr. 6823/98 v. 13.3.1998 (Vorentw. unter Dok-Nr. 10407/97 Version 1-6)

Das deutsche Strafrecht kennt zwei Organisationsstrafnormen: den bereits aus dem letzten Jahrhundert stammenden § 129 StGB – kriminelle Vereinigung – und den 1976 im Zuge der Terrorismushysterie eingeführten § 129a StGB, der die Bildung, Mitgliedschaft, Unterstützung sowie Werbung für eine „terroristische Vereinigung“ unter Strafe stellt. Letzterer bildet das Zentrum des hiesigen Staatsschutzstrafrechts. Er ist Anknüpfungsnorm für eine lückenlose polizeiliche Überwachung eines verdächtigen politischen Spektrums, für die Aushöhlung strafprozessualer Rechte von Beschuldigten und Angeklagten sowie ggf. für deren Isolations-Haftbedingungen. Der § 129a ist ein regelrechtes „Sesam-Öffne-Dich“ für die deutsche Staatsschutzjustiz.

Neben den strafprozessualen Konsequenzen besteht der Vorteil eines derartigen Vereinigungsdelikts aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden in einer erleichterten Beweisführung – zu Lasten der Beschuldigten. Grundgedanke ist, daß den Angeklagten nicht mehr die Begehung einer konkreten Straftat nachgewiesen werden muß. Mit Hilfe einer derartigen Auffangnorm kann eine Person, die als Mitglied einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung angesehen wird, für sämtliche dieser Organisation zugeschriebenen Straftaten zur Verantwortung gezogen werden.

Diese rechtsstaatlich bedenkliche Logik, die einigen europäischen Rechtssystemen bislang völlig fremd gewesen ist, wurde nunmehr zu einer verbindlichen Vorgabe für sämtliche EU-Staaten. Art. 1 der Gemeinsamen Maßnahme definiert eine „kriminelle Vereinigung“ als „organisierte(n) Zusammenschluß von mehr als zwei Personen, die auf Dauer in Verabredung handeln, Verbrechen oder Vergehen zu begehen, die mit einer Freiheitsstrafe von im Höchstmaß vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sind.“ Allgemeines Ziel einer „kriminellen Vereinigung“ soll es sein, „geldwerte Vorteile“ zu erlangen oder „ggf. die Funktionsweise öffentlicher Behörden in unzulässiger Weise beeinflussen“ zu wollen – wobei sowohl nach der deutschen als auch der englischen Version („improperly influencing the operation of public authorities“) unklar bleibt, ob hier ausschließlich die strafbare Beeinflussung (wie z.B. Nötigung) gemeint ist – oder ob auch unübliche oder verwaltungsrechtlich nicht vorgesehene Formen der Einflußnahme gemeint sind.

Auf einen Straftatenkatalog, der noch in anfänglichen Entwürfen vorgesehen war, haben die Minister bewußt verzichtet. Die Definition ist uferlos: Mit einer Höchststrafe bis zu fünf Jahren sind nach deutschem Strafrecht u.a. Allerweltsdelikte wie Diebstahl oder gefährliche Körperverletzung bedroht. Über vier Jahren liegen auch die Höchststrafen bei den meisten Delikten des politischen Strafrechts und beim schweren Landfriedens-

bruch. Daß man bei der Gemeinsamen Maßnahme auch politischen Protest im Auge hatte, zeigt sich u.a. an der zum Schluß der Verhandlungen aufgenommenen Vorbemerkung. Danach soll beim Vorgehen gegen „kriminelle Vereinigungen“ speziell „die freie Meinungsäußerung sowie die Versammlungs- und Vereinsfreiheit“ beachtet werden – eine Regelung, die im Kontext gewöhnlicher Kriminalität keinen Sinn ergäbe.

Eine Person, die der Beteiligung an einer „kriminellen Vereinigung“ verdächtigt wird, muß nach Art. 2 Abs. 1 der Gemeinsamen Maßnahme entweder Kenntnis des „Ziels und der allgemeinen kriminellen Tätigkeit der Vereinigung“ haben oder den „Vorsatz der Vereinigung“ kennen, „strafbare Handlungen zu begehen“. Zwar wird eine „aktive Teilnahme“ vorausgesetzt, diese muß aber nicht in einer konkreten Beteiligung an der Ausführung einer Straftat bestehen. Eine Straftat muß noch nicht einmal ausgeführt oder konkret vorbereitet worden sein.

Für „sonstige Aktivitäten der Vereinigung“ belangt werden können Betroffene auch, sofern sie sich „bewußt“ gewesen sind, daß ihre – nicht näher spezifizierte – „Beteiligung“ zur Durchführung der kriminellen Aktivitäten der Vereinigung „beiträgt.“ Art. 2 Abs. 3 inkorporiert ferner das dem kontinental-europäischen Recht fremde angelsächsische „conspiracy law“. Danach ist eine Beteiligung bereits gegeben, wenn die betreffenden Personen eine „Vereinbarung über die Ausübung einer Tätigkeit getroffen haben, deren Durchführung der in Art. 1 genannten Verbrechen und Vergehen gleich käme, auch wenn sich diese Person nicht an der eigentlichen Ausführung der Tätigkeit beteiligt“. Beweise für ein auf längere Dauer angelegtes organisiertes Zusammenwirken von mindestens drei Personen sind nicht nötig.

Die Innen- und Justizminister waren sich sehr wohl bewußt, daß sie sich nun endgültig im eigentlich straflosen Vorfeld krimineller Handlungen befanden. Und so haben sie sich in Art. 2 Abs. 4 der Gemeinsamen Maßnahme gegenseitig zu einer „möglichst weitgehenden Amtshilfe“ auch in den Fällen verpflichtet, in denen ein Mitgliedstaat derartige Vorfeldhandlungen nicht unter Strafe gestellt hat. Auch die von den Niederlanden, Belgien und der BRD bis November 1997 vorgetragenen Bedenken, ob sie in Conspiracy-Fällen überhaupt eine justizielle Zusammenarbeit zulassen könnten, gingen sang- und klanglos unter.

Das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit von Handlungen ist bis heute Voraussetzung bei der grenzüberschreitenden Kooperation von Strafverfolgungsbehörden und führte sowohl bei fiskalischen Delikten als auch bei Fällen „terroristischer Vereinigung“ immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen den westeuropäischen Staaten. Diesen Stolperstein

zu schleifen, ist das eigentliche Ziel der Maßnahme. Auch wenn es zu keinen Verurteilungen wegen Bildung oder Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung kommt, sollen die Rechts- und Amtshilfe zwischen den Polizei- und Justizbehörden und damit die weitergehenden Ermittlungen sichergestellt werden.

So wird in einer Erklärung des Rates ein Bewertungsgremium (s.u.) nicht nur damit beauftragt, die Umsetzung der Gemeinsamen Maßnahme in nationales Recht zu überprüfen. Auch die letztlich politisch beeinflussbare „Praxis der strafrechtlichen Verfolgung der hierunter fallenden Straftaten“ soll bewertet werden. Schließlich soll dieser Gutachterausschuß „alle erforderlichen Maßnahmen“ untersuchen, mit denen die entsprechende justizielle Kooperation „wirksamer gestaltet“ werden kann. Hierbei soll ausdrücklich danach gefragt werden, „ob die Bedingung der beiderseitigen Strafbarkeit die justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten behindert.“

Das Rechtshilfeübereinkommen

Daß die Rechtshilfe ein zu langsames und kompliziertes Instrument sei, wird seit geraumer Zeit vor allem von Polizeibehörden beklagt. Mit dem EU-Rechtshilfeübereinkommen, dessen rascher Abschluß in der vierten Leitlinie des Aktionsplans gefordert wird, droht die Rechtshilfe in Strafsachen mehr und mehr zu einer polizeilich dominierten Amtshilfe zu werden. Über den Rechtshilfevertrag wird schon seit längerem verhandelt. Seit Mai 1998 liegt ein Entwurf vor, der nur noch kleine Lücken aufweist.⁴ Zwar gibt es noch einzelne Prüfvorbehalte diverser Mitgliedstaaten, die wesentlichen politischen Entscheidungen sind aber gefallen.

Relativ unproblematisch erscheint dabei, daß der direkte Verkehr zwischen den beteiligten Justizbehörden den Weg über die Justizministerien als normalen Geschäftsweg ersetzen soll (Art. 5). Ein entsprechender Trend war bereits in früheren bi- und multilateralen Verträgen absehbar. Die dadurch bewirkte Beschleunigung der Rechtshilfe schränkt die justizielle Kontrolle nicht ein.

An anderen Punkten sieht der Vertragsentwurf dagegen weitreichende Einschnitte in die traditionellen Konzepte der Rechtshilfe vor. Bisher waren für die Gewährung der Rechtshilfe das Recht und die Verfahren des ersuchten Staates ausschlaggebend. Formal soll dies auch weiter so bleiben. Allerdings soll der Staat, von dem das Ersuchen ausgeht, nun nicht nur Fristen für die Bearbeitung setzen, sondern auch Formen und

⁴ Ratsdok.-Nr. 8637/98 v. 19.5.1998

Verfahren festlegen können, zu deren Einhaltung sich der ersuchte EU-Staat verpflichten soll, sofern dadurch nicht „Grundprinzipien“ seiner Rechtsordnung verletzt würden. Worin diese Grundprinzipien bestehen können, wird in dem Abkommensentwurf nicht erklärt.

Eine weitere grundsätzliche Veränderung erfolgt durch die Zulassung von **Spontanübermittlungen** durch die „zuständigen Behörden“. Dieses sind in erster Linie Polizeibehörden, die in Zukunft auch ohne vorhergehendes Ersuchen Informationen übermitteln sollen. Eine ähnliche Regelung war bereits in Art. 46 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) enthalten. Für die Übermittlung werden keine Grenzen gesetzt – weder was die Schwere der Straftat betrifft, noch was den Charakter der Information angeht. Da es sich bei der Übermittlung formal um einen Akt der Rechtshilfe handelt, sind diese Informationen prinzipiell gerichtsverwertbar.

Ganz zum Polizeiabkommen mutiert das Vertragswerk in den Regelungen über die „spezifischen Formen der Rechtshilfe“. Dabei geht es insbesondere um verdeckte – sprich: geheime – Ermittlungsmethoden. In die Verrechtlichung derartiger Methoden im grenzüberschreitenden Rahmen war man bereits mit dem SDÜ eingestiegen, das u.a. Regelungen über grenzüberschreitende Observationen und Kontrollierte Lieferungen von Drogen enthielt (Art. 40 und 72 SDÜ). Das EU-Abkommen über die Zollamtshilfe, das sog. Neapel II-Abkommen von 1997 eröffnete auch den Zollbehörden „besondere Formen der Zusammenarbeit“. Darunter fällt neben Observationen und Kontrollierten Lieferungen auch der Einsatz von Verdeckten Ermittlern (VE).

Das Rechtshilfeübereinkommen geht diesen Weg weiter: Nach Art. 10 des Entwurfs sollen „der ersuchende und der ersuchte Staat“ sich im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen durch „**verdeckte oder unter falscher Identität handelnde Beamte**“ unterstützen können. Nach dieser Bestimmung wäre ein Einsatz von V-Personen, also nicht-beamteten Spitzeln, ausgeschlossen. Ebenfalls ausgeschlossen wäre zumindest nach diesem Abkommen ein Einsatz im rein polizeirechtlichen Vorfeld. Es muß sich um strafrechtliche Ermittlungen handeln. Da die Grenze zwischen Polizeirecht und der dort verankerten Aufgabe der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ und Strafrecht hauchdünn ist, kann die Bestimmung kaum beruhigen. Dies um so weniger, als grenzüberschreitende VE-Einsätze im Vorfeld nicht ausdrücklich verboten werden. Sofern (noch) kein Ermittlungsverfahren in Gang gesetzt ist, steht es bisher im Belieben der Polizei, ob sie die Staatsanwaltschaft mit einbezieht. Hinzu

kommt, daß das Abkommen keinen Katalog von Delikten vorsieht, auf den sich grenzüberschreitende VE-Einsätze zu beschränken hätten.

Nicht festgelegt wird ferner, in welchem Staat die Ermittlungen anhängig zu sein haben. In der Praxis haben sich hier durch die Arbeiten der seit 1983 bestehenden International Working Group on Undercover Policing verschiedene Konstellationen herausgebildet. Die klassische Variante besteht darin, daß z.B. die Spitzeltätigkeit eines deutschen VE für ein deutsches Verfahren ins Ausland verlängert wird, nachdem ein entsprechendes Rechtshilfeersuchen bewilligt wurde. Denkbar ist auch die bloße „Organleihe“: daß z.B. die niederländische Polizei für ein von ihr geführtes Verfahren einen VE aus Deutschland ausleiht, der das von ihr erwünschte Anforderungsprofil aufweist. Beide Varianten wären durch die Formulierung des Abkommensentwurfs gedeckt. Der erläuternde Bericht soll „Beispiele für die Situationen“ benennen, in denen der grenzüberschreitende VE-Einsatz in Frage käme.

Das Abkommen läßt auch den Einsatzrahmen für die ausländischen VEs offen. Noch in früheren Versionen sollte deren Einsatz auf die Informationssammlung und die Herstellung von Kontakten „zu Tatverdächtigen und deren Umfeld“ beschränkt sein. Diese Einschränkung wurde fallengelassen. Der Entwurf hält nur noch fest, daß in jedem Einzelfall die „zuständigen Behörden des ersuchten Staates“ entscheiden sollen. Dies ist letztlich eine Banalität, die allenfalls garantiert, daß die beamteten Spitzel nicht unangemeldet im Ausland operieren. In dieser Einzelfallentscheidung sollen sowohl die Dauer, die „genauen Voraussetzungen“ sowie Rechtsstellung des VE und Haftungsfragen geregelt werden. Der Entwurf verschwendet kein Wort auf die Frage, ob und gegebenenfalls wie ausländische VE vor den entsprechenden Gerichten auszusagen hätten. Es kommt damit den Interessen der Polizei entgegen, die einen VE-Auslandseinsatz und insbesondere die Praxis der Organleihe in der Regel davon abhängig macht, daß der Spitzel nicht vor Gericht erscheinen muß. Mit dem Hinweis auf Haftungsfragen „für gegebenenfalls bei verdeckten Ermittlungen begangene Verstöße oder verursachte Schäden“ erkennt der Abkommensentwurf an, daß es bei solchen Einsätzen zu „milieutypischen Straftaten“ kommen kann und daß diese zum regelmäßigen Geschäft der Spitzelei gehören.

Kontrollierte Lieferungen (Art. 10) sind Schmuggelaktivitäten, die von der Polizei entweder von außen technisch überwacht und observiert und/oder von innen durch V-Personen oder VEs initiiert, gesteuert bzw. begleitet werden. Im SDÜ waren derartige Operationen nur im Hinblick auf

Drogen verrechtlicht worden, das Neapel II-Abkommen bezog weitere Verbotswaren (u.a. radioaktive Stoffe) ein. Der Entwurf des Rechtshilfeübereinkommens sieht als Voraussetzung nur noch vor, daß die Kontrollierte Lieferung im Zusammenhang mit einer auslieferungsfähigen Straftat stehen muß. In Deutschland ist das ein Delikt, auf das als Höchststrafe mindestens ein Jahr Freiheitsstrafe steht. Die Begrenzung ist also in Wirklichkeit keine, denn alle für derartige Operationen in Frage kommenden Schmuggeldelikte werden höher bestraft.

Auch bei Kontrollierten Lieferungen soll es jedesmal eine Einzelfallentscheidung durch den um Zusammenarbeit ersuchten Staat geben. Nach dessen Recht hat sich der Ablauf der Aktion zu richten. Da die nationalen rechtlichen Bestimmungen über Kontrollierte Lieferungen äußerst allgemein sind, heißt dies nichts anderes, als daß die Polizeien allenfalls noch die von polizeilichen Informationen abhängigen Staatsanwaltschaften in ihre Planungen einbeziehen müssen. Zu den eigentlichen Problemen haben sich die VerhandlerInnen des Rechtshilfeübereinkommens genauso wenig Gedanken gemacht, wie die nationalen GesetzgeberInnen. Spätestens seit dem großen niederländischen Polizeiskandal, der 1995/96 von einer parlamentarischen Untersuchungskommission aufgearbeitet worden war, und seit den Plutonium-Schmuggeleien von BND und bayerischem Landeskriminalamt 1994 hätte man wissen können, daß aus Kontrollierten Lieferungen leicht polizeilich bestellte Lieferungen oder gar Scheinverkäufe werden können. Auch das Problem des „forum shopping“, daß nämlich polizeilich dirigierte (Drogen-)Lieferungen dorthin geleitet werden, wo die Justiz die höchsten Strafen verhängt und der Polizei die geringsten Schwierigkeiten macht, ist bekannt.

Vor dem Hintergrund verdeckter Methoden ist auch das neue Instrument der **Vernehmung per Videokonferenz** (Art. 9) zu sehen. Grundlage für eine Videovernehmung einer im europäischen Ausland befindlichen Person ist die Glaubhaftmachung des ersuchenden Staates, daß „ein persönliches Erscheinen der zu vernehmenden Person in seinem Hoheitsgebiet nicht möglich oder zweckmäßig (!) ist.“ Abs. 5 b) gibt einen ersten Hinweis, für welche Situationen dieses Instrument gedacht ist. „[Es] können Maßnahmen für den Schutz der zu vernehmenden Person vereinbart werden.“ Schon in der Begründung zum deutschen Zeugenschutzgesetz hat die letzte Bundesregierung offen zugegeben, daß es ihr weniger – wie vorgeschoben – um den Schutz kindlicher Opfer als um die Abschirmung

von Polizeispitzeln geht.⁵ Vor diesem Hintergrund ist auch die – im Vergleich zu den Vorentwürfen⁶ – nachträglich eingefügte Möglichkeit zu sehen, selbst Angeklagte im Rahmen einer grenzüberschreitenden Videokonferenz vernehmen lassen zu können (Art. 9 Abs. 9). Dies ist nämlich für die Polizei insbesondere hinsichtlich der Abschottung von künftigen Kronzeugen lukrativ. Zumal das den zuständigen Behörden des ersuchenden Landes zu übermittelnde Vernehmungsprotokoll keine Informationen enthalten darf, die etwaige Schutzmaßnahmen für Verdeckte Ermittler oder Kronzeugen in irgendeiner Weise gefährden könnten (Art. 9 Abs. 6). Eine direkte Beteiligung von Prozeßbeteiligten (Gericht und Verteidigung) im ersuchenden Staat an derartigen Videovernehmungen bzw. eine substantielle nachträgliche Überprüfung der Umstände dieser Konferenzschaltungen soll durch diese Vorschriften gezielt vereitelt werden. Immerhin wurde auf die in früheren Versionen des Entwurfs vorgesehene Vernehmung per Telefon verzichtet.

Das Rechtshilfeübereinkommen soll auch das **grenzüberschreitende Abhören des Telefonverkehrs** ermöglichen. Grundsätzlich herrscht in dieser Sache unter den Mitgliedstaaten Einigkeit. Allerdings existieren zwischen den EU-Staaten in einzelnen Aspekten derart gravierende Probleme, daß absehbar ist, daß diese Fragen im Rahmen eines Zusatzprotokolls geregelt werden müssen. Konkret geht es um die Möglichkeit zum Abhören einer z.B. in Brüssel befindlichen Person von Großbritannien aus. Sollte ein EU-Staat ohne Mithilfe des Aufenthaltsstaates zu einer telefonischen Überwachung dieser Person imstande sein, dann möchte z.B. die britische Regierung ihre belgischen KollegInnen über die Durchführung dieser Maßnahme nicht einmal benachrichtigen. Frankreich und Dänemark möchten den Aufenthaltsstaat lediglich informieren, ohne daß dessen Regierung der Abhöraktion zustimmen muß. Der im April 1998 vorgelegte niederländische Kompromißvorschlag sieht nicht nur eine Informationspflicht gegenüber dem Aufenthaltsstaat vor, sondern gestattet es dem betroffenen Land, die Einstellung der Überwachung zu fordern, sofern es der Ansicht ist, daß diese Schnüffelaktion „den Grundsätzen seiner Rechtsordnung“ widerspricht. Bis zum Abbruch der Überwachung gewonnene Informationen sollen nicht als Beweismittel verwertbar sein.

⁵ BT-Drs. 13/7165, S. 4

⁶ Ratsdok.-Nr. 12323/97 v. 14.11.1997; Art. 12

Auch die Fragen des Datenschutzes sowie die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sind so umstritten, daß sie im Rahmen des Zusatzprotokolls geregelt werden sollen. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten möchte lediglich unverbindlich prüfen, ob überhaupt Bedarf an einer spezifischen Datenschutzregelung besteht. Die Frage der EuGH-Kompetenz sollte nicht überbewertet werden. In Art. 35 des Amsterdamer Vertrages heißt es, daß der Luxemburger Gerichtshof ohnehin nicht zuständig ist, für Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden, die der „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder de[m] Schutz der inneren Sicherheit“ dienen.

Begutachtungsmechanismus

Am 5. Dezember 1997 verabschiedete der Rat der EU-Innen- und JustizministerInnen eine Gemeinsame Maßnahme über die Schaffung eines sog. Mechanismus zur Begutachtung der Umsetzung und Anwendung beschlossener OK-Bekämpfungsmaßnahmen in den einzelnen EU-Staaten – ein nur auf den ersten Blick harmloses Unternehmen.

Denn durch diesen Evaluierungsmechanismus soll nicht nur beobachtet werden, ob entsprechende Rechtsakte der Union umgesetzt werden. Vielmehr werden auch die einzelstaatlichen Strafnormen und die Rechtsanwendung einer Begutachtung unterzogen (Art. 1 Abs. 1). Und hiermit wird eindeutig in den – bei den nationalen Parlamenten liegenden – innenpolitischen Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten eingegriffen. Schließlich wird dem EU-Rat in Art. 8 der Gemeinsamen Maßnahme nicht nur die Kompetenz eingeräumt, „Empfehlungen“ an eine ggf. allzu zögerliche Regierung auszusprechen und diese aufzufordern, Bericht zu erstatten. In Absatz 5 dieses Artikels heißt es darüber hinaus in kryptischen Worten: „Zum Abschluß einer vollständigen Begutachtung ergreift der Rat sachdienliche Maßnahmen.“ Worin diese bestehen sollen, bleibt offen.

Obwohl die Schengen-Kooperation gemäß Amsterdamer Vertrag in die EU-Strukturen überführt werden soll, setzte der Schengener Exekutivausschuß noch im September 1998 einen ähnlichen Begutachterausschuß ein. Er soll die Schengen-Anwärterstaaten auf ihre Beitrittsreife und die Anwendung des Abkommens unter den bisherigen Mitgliedern hin bewerten – und zwar sowohl in rechtlicher, als auch in politisch-praktischer Hinsicht.⁷

⁷ SCH/Com-ex (98) 26, 4. Rev. v. 23.6.1998

Die Spinne im Netz

Auf dem Amsterdamer Gipfel hatte der ER auch gleich die Empfehlung 22 des Aktionsplanes umgesetzt, mit der die Gruppe Hochrangiger Beamter das eigene Weiterbestehen in Form einer „Multidisziplinären Gruppe OK“ (MDG) empfohlen hatte. Unter diesem Dach kommen seit Mitte 1997 monatlich „im operativen Bereich tätige Praktiker der Strafverfolgung, Staatsanwälte und Entscheidungsträger auf hoher Ebene“ aus allen EU-Staaten zusammen. Die MDG überprüft nicht nur die Umsetzung des Aktionsplanes, sondern stellt, wie es im anfangs zitierten Sachstandsbericht heißt, „ein nützliches Forum für die ständige Weiterentwicklung von politischen Strategien und zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit dar. Sie billigte Leitlinien für projektbezogene, behördenübergreifende Strafverfolgungsmaßnahmen und nahm Berichte über einschlägige Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten entgegen.“⁸

Die Gruppe stellt eine zwar informelle, aber sehr wohl institutionalisierte Versammlung von Vertretern aus Polizei, Justiz und Ministerien dar, die sowohl was ihre tatsächliche Arbeit, als auch was ihre personelle Zusammensetzung anbelangt, an den Parlamenten vorbeiarbeitet. Über die deutsche Beteiligung ist nur bekannt, daß je ein Vertreter des bayerischen Innen- und des nordrhein-westfälischen Justizministeriums zur MDG gehören.⁹ Anstatt den eigenen Ankündigungen nach mehr Transparenz und Offenheit auch im Bereich der europäischen Innen- und Justizpolitik Folge zu leisten, wird mit der MDG einmal mehr ein neues, von jeglicher demokratischer Kontrolle abgeschottetes Gremium geschaffen. Eine parlamentarische Kontrolle der MDG findet nicht statt. Das EP wird einmal jährlich über die Arbeit des Begutachtermechanismus informiert. Dies geschieht jedoch nur unter dem Vorbehalt der Vertraulichkeit – angesichts dessen, daß hier die Rechtslage und Rechtspraxis eines Landes begutachtet werden soll, eine nicht einzusehende Einschränkung der demokratischen Kontrolle.

Dieser Geheimstatus steht im bezeichnenden Widerspruch zu den Befugnissen und Einflußmöglichkeiten der MDG. Sie ist die Spinne im Netz des Begutachtermechanismus. Sie legt die Gegenstände der Untersuchung sowie die Reihenfolge der zu begutachtenden EU-Staaten fest. Der den Mitgliedstaaten vorzulegende Fragebogen muß von ihr gebilligt werden. Der Entwurf des Gutachtens wird der MDG als vertrauliches Dokument

⁸ Ratsdok.-Nr. 7303/4/98 v. 2.6.1998, S. 3

⁹ BR-Dr. 978/1/98

zugeleitet und nur dort erörtert. Sie legt dem Ratsvorsitz schließlich Schlußfolgerungen vor, auf deren Grundlage der Rat über das konkrete Vorgehen gegenüber dem jeweiligen Mitgliedstaat entscheidet.

Die MDG war nach dem o.g. Sachstandsbericht ferner mit der Intensivierung der informellen operativen Zusammenarbeit der EU-Polizeien befaßt. Sie entwickelte Instrumente und Mechanismen für die Unterstützung gemeinsamer Einsätze, legte Prioritäten für solche Einsätze und zur Behebung von Schwierigkeiten fest. Sie prüfte und billigte praktische Leitlinien für eine Verbesserung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit, die der Rat im Dezember 1997 verabschiedete. Zudem sorgte sie für die Einrichtung sog. „multidisziplinärer Teams“, die Informationen zusammentragen, analysieren und strategisch auswerten sollen, um sie wiederum den in der Praxis tätigen BeamtInnen zur Verfügung zu stellen.¹⁰ Die MDG steht schließlich auch im Zusammenhang einer im Juni 1998 ins Leben gerufenen informellen Gruppe aus „operativen Sachverständigen und den Leitern der nationalen EUROPOL-Stellen“, welche die „operativen Prioritäten“ für die OK-Bekämpfung und „entsprechende langfristige Strafverfolgungsstrategien“ festlegen soll.¹¹ Bei der MDG könnte es sich um die Vorläufer-Institution des in Art. 36 des Amsterdamer Vertrages genannten „Koordinierungsausschusses Hoher Beamter“ handeln. Diesem – allein zur Zusammenarbeit mit der EU-Kommission, nicht aber mit dem EP verpflichteten – Gremium obliegt es zukünftig, Stellungnahmen zur Effektivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit an den Rat der Innen- und JustizministerInnen zu richten bzw. zur Vorbereitung entsprechender Maßnahmen beizutragen.

Kaum Hoffnung aus Amsterdam

Im September letzten Jahres verfaßten sieben Wissenschaftler des Arbeitskreises Innere Sicherheit (AKIS) ein Memorandum zur EU-Innen- und Justizpolitik.¹² Sie weisen darauf hin, daß sich auf europäischer Ebene eine Entwicklung wiederhole, die auch die Nationalstaaten durchgemacht haben. „Innere Sicherheit wird ausschließlich als Ziel und Zweck staatlich vermittelter Sicherheit verstanden. Die bisherige Entwicklung der Europäischen Inneren Sicherheit blendet den bürgerrechtlichen Aspekt nahezu vollständig aus.“ Daran ändere auch der Amsterdamer Vertrag – trotz

¹⁰ vgl. auch Ratsdok-Nr. 6143/98

¹¹ Ratsdok-Nr. 7303/4/98 v. 2.6.1998, S. 14f.

¹² Frankfurter Rundschau v. 10.9.1998

einiger Fortschritte im Hinblick auf die Vergemeinschaftung – nichts Grundlegendes. Die Wissenschaftler befürchten nicht zu Unrecht, daß auch in der künftigen Justiz- und Innenpolitik der EU „gemeinsame und transparente Strukturen verhindert“ und „exekutiv bestimmte Sonderstrukturen sich unkonkontrolliert“ ausbreiten würden.

Das dem OK-Aktionsplan zugrundeliegende „staatsfixierte Verständnis ‚innerer‘ Sicherheit“ dient bestenfalls der Aufrüstung von Polizei und Geheimdiensten. An eine Beseitigung der Ursachen von Kriminalität – etwa durch die Entkriminalisierung von Drogen oder die Schaffung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten für Menschen aus Nicht-EU-Staaten – wird an keiner Stelle des Plans ein Gedanke verschwendet. Mit der im EU-Vertrag versprochenen Demokratisierung der Gesellschaft und der Stärkung ihrer freiheitlichen Strukturen hat der OK-Aktionsplan leider gar nichts zu tun.

Mark Holzberger ist Mitarbeiter der Grünen-Bundestagsabgeordneten Claudia Roth.

Der OK-Aktionsplan und Europol

Erste Bestandteile des OK-Aktionsplans wurden schon im Amsterdamer Vertrag von Juni 1997 festgeschrieben. Laut Art. 35 Abs. 2 soll der Rat der Innen- und JustizministerInnen Europol innerhalb von fünf Jahren mit Befugnissen im operativen Bereich ausstatten. Die Eurocops sollen „in unterstützender Funktion“ an Operationen der EU-Polizeien mitwirken, solche Aktionen vorbereiten und koordinieren sowie die nationalen Polizeien zu Ermittlungen in einem spezifischen Fall auffordern dürfen.

Die Koordination z.B. von Kontrollierten Lieferungen nimmt die Europol-Drogeneinheit schon seit ihrer Gründung 1994 wahr. Dennoch ist das Haager Amt in der Europol-Konvention nur als Informationszentrale konzipiert. Der Druck in Richtung einer operativen EU-Polizei war offensichtlich so stark, daß man nicht einmal das Inkrafttreten der Europol-Konvention abgewartet hat. Voraussichtlich werden die neuen Befugnisse nicht durch eine Erweiterung des Europol-Vertrags, sondern in einer Gemeinsamen Maßnahme festgelegt, die von den nationalen Parlamenten nicht ratifiziert werden muß. Das Europäische Parlament wird dabei nur „angehört“. Mehr Rechte stehen ihm nach dem Amsterdamer Vertrag nicht zu. (H.B.)

Todesschüsse auf KurdInnen

Aufklärung ist dringend geboten

von Wolf-Dieter Narr

Aus Protest gegen die Verschleppung Abdullah Öcalans aus Kenia und seine Inhaftierung in der Türkei haben KurdInnen am 17. Februar 1999 versucht, das israelische Konsulat in Berlin zu besetzen. Vier TeilnehmerInnen dieser Aktion wurden dabei von israelischen Sicherheitsbeamten erschossen. Obwohl die Ereignisse selbst nach wie vor nur in Umrissen bekannt sind, muß sich auch ein Informationsdienst wie Bürgerrechte & Polizei in dieser Sache zu Wort melden. Wir können dabei nur Fragen stellen – allerdings sehr dringliche und Konsequenzen anmahnde.

Eine Kurdin und drei Kurden kamen am 17. Februar 1999 ums Leben. Sie wurden von zwei israelischen Sicherheitsbeamten erschossen. Deutsche Polizeibeamtinnen und -beamte waren primär beobachtend zugegen. Das Ereignis ist nur in den Bruta facta geklärt, nicht in seinem Hergang. Trotz vieler richtiger Fragen in der seriösen Presse und trotz der Fragen, die vor allem die Anwälte der inhaftierten KurdInnen gestellt haben, besteht die Gefahr, daß bald anläßlich neuer Ereignisse die nötige Aufklärung und die nötigen Konsequenzen bestenfalls auf die lange Bank geschoben werden – bis sich nur noch ExpertInnen darum kümmern und sich der Ereignisse erinnern. Im schlimmeren, aber nicht unwahrscheinlichen Falle wird die mögliche Aufklärung versäumt und bestehen die Konsequenzen allein darin, kurdische Flüchtlinge hinfort noch schneller abzuschieben, Demonstrationen möglichst nicht zuzulassen, das Polizeirecht zu verschärfen oder – da dieses de lege lata vollkommen ausreicht – verschärft zu interpretieren u.ä.m.

Die andere Gefahr besteht darin, daß das „Kurdenproblem“, soweit es in nicht unerheblichem Maße die BRD und andere Länder der EU angeht, weiterhin vor allem als Polizei- und Abschiebeprobem behandelt wird,

überall dort jedenfalls, wo Kurdinnen und Kurden als ArbeitsmigrantInnen oder Asylsuchende in irgendeiner Weise politisch und/oder kriminell auffällig werden. Dieser politische Mißbrauch der Polizei, ihr Gebrauch an Stelle von erforderlicher Politik, kurzum als Ersatzpolitik, ist im Zusammenhang der Ereignisse rund um die Verschleppung und Verhaftung von Herrn Öcalan durch den türkischen Geheimdienst klar und deutlich festzuhalten.

Im folgenden kann aus Platzgründen nur auf das tödliche Ereignis am 17.2.1999 in Berlin eingegangen werden. Das ist der Sache nach falsch. Auch wir erwecken damit den Anschein, als könne dieses Ereignis, als könne vor allem die jeweils genau zu bezeichnende und zu differenzierende Gewalt mancher KurdInnen unmittelbar erklärt werden. Obwohl (physische) Gewaltakte aller Art fast immer zur unmittelbaren Reaktion reizen, sind sie in aller Regel hochgradig vermittelt. Das heißt, sie werden von Bedingungen produziert, die sich dem direkt hinsehenden Auge und der unmittelbaren Beurteilung entziehen. Diese allgemeine Feststellung gilt insbesondere für Gewaltakte, so sie von Kurden individuell oder kollektiv ausgehen. Will man formell privater Gewalt nicht mit neuer, diesmal formell öffentlich-staatlicher Gewalt begegnen, will man einerseits verstehen, wie es zu solchen gewalthaften Eruptionen beispielsweise nach der Entführung und Verhaftung Abdullah Öcalans gekommen ist, und will man andererseits zukünftige Gewalt, nicht zuletzt auch gegen Kurdinnen und Kurden vermeiden, dann muß man den türkischen, den internationalen und nicht zuletzt den deutschen Kontext der „Kurdenfrage“ als Frage an viele Staaten und deren Regierungen analysieren. Erst vor dem Hintergrund solcher rücksichtslosen Analysen, die keine staatlichen Interessen vorab akzeptieren und darum einäugig erfolgen, lassen sich politische, statt gewalttätiger Lösungen anstreben. Letztere bestehen auch und vor allem darin, daß die menschenrechtlich legitimen Interessen der KurdInnen gewaltförmig negiert und notfalls gewalthaft unterdrückt werden.

Die Ereignisse in und um das Konsulat – Feststehendes

Von dem, was am 17.2.1999 im und um das israelische Konsulat in Berlin geschah, stehen nur die größten Fakten und die unmittelbaren Folgen – der Tod von vier Menschen – wirklich fest.

„Die Obduktionen ergaben, daß Ahmet Acar (24) durch einen Beckensteckschuß starb, Mustafa Kurt (28) wurde von einem Projektil in die rechte hintere Brustseite getroffen. Die 18jährige Sema Alp wurde zweimal getroffen: im Hinterkopf und unterhalb des linken Schulterblatts.

Siman Karakus (26) starb erst am vergangenen Samstag an einem Querschläger, der ihn in den Nacken traf.“¹

Fest stehen weiter die unmittelbaren Täter – zwei israelische Sicherheitsbeamte des Konsulats – sowie Ort und Zeit, das israelische Generalkonsulat in Berlin am 17.2.1999 zwischen 13.30 und 14.00 Uhr.²

Konfusion und Widersprüche

Sonst ist nahezu alles offen; teils konfus, teils widersprüchlich. Daß dem so ist, liegt nicht primär daran, daß gewalttätige Auseinandersetzungen gerade die unmittelbar Beteiligten hochgradig uninformiert lassen bzw. zu panischen Projektionen, ja Erfindungen aller Art motivieren. Daß dem so ist, rührt vielmehr vor allem daher, daß die aktiv und passiv am Ort des Geschehens Beteiligten, der an und für sich vergleichsweise übersichtlich ist, hochgradig an ihrer eigenen Wahrnehmung samt Interpretation, an ihrer Interpretation samt Wahrnehmung interessiert sind.

Insbesondere spielen die jeweils „höherrangigen Interessen“ der hintergründig beteiligten Institutionen eine maßgebliche Rolle. Als da sind:

- die Angehörigen des israelischen Konsulats, insbesondere die beiden Sicherheitsbeamten – hintergründig: der Staat Israel;
- die am Ort befindlichen Berliner Polizeibeamten – hintergründig: die Berliner Polizei insgesamt; der Innensenator und die Berliner Landesregierung samt ihren Parteien; schließlich der Bundesinnenminister und die Bundesregierung;
- die an der versuchten Besetzung des Konsulats beteiligten Kurdinnen und Kurden – hintergründig: ihre Verteidiger; diverse kurdische Gruppen; „die“ Sache der Kurden.

Darum ist selbst die an sich leicht zu klärende Frage offen, wer von der bundesdeutschen Polizei und wer von den Kurden verletzt worden ist.

Fragen über Fragen

Fragen über Fragen im unmittelbaren Kontext und im Kern des Ereignisses (Fragen die noch unterzudifferenzieren sind):³

- Wer von israelischer, wer von Berliner Seite (Innensenat/Polizei) wußte wann, daß ein Sturm kurdischer Gruppen auf das Konsulat an-

¹ Süddeutsche Zeitung v. 5.3.1999

² vgl. zu den zeitlichen Details: Tagesspiegel v. 22.2.1999

³ tageszeitung v. 27.2.1999

stehe? Und wer hat wen wann informiert? Immerhin hat der Berliner Innensenator Eckart Werthebach „vor dem Abgeordnetenhaus einräumen müssen, daß er zwei schriftliche Hinweise aus dem Bundeskriminalamt falsch eingeschätzt habe. Er habe darin ‚abstrakte Sicherheitsanalysen‘ und keine ‚konkreten Gefährdungszuweisungen‘ gesehen“.⁴

- Wann kamen Berliner Polizeibeamte in welchen Abständen und in welcher Zahl an den Ort des Geschehens?
- Wann sind KurdInnen wie in welcher Zahl mit welchen Mitteln aufgetreten, in welcher Weise und in welcher Folge sind sie ins Konsulatsgebäude eingedrungen, wo sind sie in welcher Zahl eventuell mit welchen Droh- oder eingesetzten Mitteln hingegangen?
- Wie haben welche Angehörige des israelischen Konsulats auf die ankommenden, die andrängenden (?), die anstürmenden (?) Kurden reagiert?
- Vor allem und für eine Kurdin und drei Kurden lebensentscheidend: wer von den zwei Sicherheitskräften hat wann, in welcher Situation und in welcher Weise, wie viele Schüsse in welcher Folge abgegeben? Gab es einen Warnschuß? Wurden Schüsse nur innerhalb des Gebäudes abgegeben? Waren die beiden Sicherheitskräfte unmittelbar bedroht (oder einer von ihnen)? Hat ein Kurde oder haben mehrere um die Waffe eines der Sicherheitsbeamten gerungen? Wie waren die Sicherheitskräfte ausgebildet; wie lautete ihr Auftrag?
- Gab es zwischen den beteiligten Gruppen – Konsulatsangehörigen, Sicherheitskräften, Berliner PolizeibeamtenInnen und KurdInnen – eine Art Ereignisdynamik, derart etwa, wie sie von kurdischer Seite behauptet wird: Die anwesenden Kurden seien schnell und ohne andere eigene Möglichkeit, sich zu verhalten, zwischen die israelischen Sicherheitskräfte und die nachdrängende Berliner Polizei eingeklemmt worden?

Es liegt eine Fülle zitabler Evidenz vor. Indes, all die Offenkundigkeiten widersprechen sich, je nach Augeninteressenquelle. Solche Widersprüchlichkeiten heben an mit der Zahl der abgefeuerten Schüsse. Sie enden bei den drei am meisten bohrenden Fragen:

- Handelten die israelischen Sicherheitskräfte in einer vergleichsweise eindeutigen Notwehrsituation? Wenn diese gegeben gewesen sein sollte: waren die Art ihrer Schüsse (Warnschüsse oder nicht), war de-

⁴ Süddeutsche Zeitung v. 5.3.1999

ren Zahl und war deren Richtung (Brusthöhe, Kopf oder Beine) notwendig?

- Ist das israelische Konsulat von der Berliner Polizei unzureichend geschützt worden? Schon bevor das Ereignis begann und dann trotz der Unterzahl der Polizeibeamten während desselben? Haben sich die Polizeibeamten am Ort möglicherweise Konflikt verschärfend und nicht entschärfend verhalten? Liegt ein schuldhaftes Versäumnis vor, da vorher zuhandene Informationen fahrlässig oberflächlich interpretiert worden sind und nicht sofort gefahrangemessen gehandelt worden ist?
- Wie ist die Gruppe der Kurdinnen und Kurden einzuschätzen, die die Botschaft bedrängte und in sie hineindrängte? Waren diese Leute zu allem entschlossene Gewalttäter? Welche Absicht verfolgten sie eventuell mit ihrer Gewalt? Oder wäre es denkbar gewesen, von deutscher Polizeiseite aus zuerst, gewaltfreie Auswege aus dem sich anbahnenden Konflikt zu finden, bevor sich derselbe mörderisch zugespitzt hatte?

Berliner und Überberliner: die bundespolitischen Folgen

Die Kommentatorin der Süddeutschen Zeitung („eve“) hat Recht: „Die Öffentlichkeit (vor allem die Angehörigen der Toten im engeren und weiteren Sinne, WDN) hat ein Recht darauf, so genau wie möglich zu erfahren, was wirklich am 17. Februar im Bereich des israelischen Generalkonsulats in Berlin geschehen ist. Auch wenn die Aussagen der am Einsatz beteiligten Polizeibeamten in den entscheidenden Punkten der Darstellung der israelischen Sicherheitsbeamten widersprechen. Auch wenn nach diesen Berichten und Obduktionsbefunden von einer Notwehrsituation der israelischen Sicherheitsbeamten nicht mehr gesprochen werden kann. Auch wenn die Sicherheitskräfte durch ihren diplomatischen Status vor weiteren Ermittlungen und vor einem Verfahren geschützt sind. Auch wenn man in diesem Land mit Israel (aus guten, meist durchschlagenden Gründen, WDN) nur sehr ungern einen Konflikt hat. Und auch wenn die Berliner Polizei, möglicherweise wegen der rätselhaften Informationspolitik der Israelis, mit viel zu wenig Beamten am Einsatzort war.“⁵

Um solcher notwendiger Ermittlungen willen ist ein Doppeltes erforderlich. Zum ersten müssen die Voraussetzungen aufdeckender, nicht vertu-

⁵ ebd.

schender Ermittlungen dadurch geschaffen werden, daß deren erstrangige politische Bedeutung anerkannt wird. Die Voraussetzungen müssen Bundeskanzler, Außenminister und Regierender Bürgermeister von Berlin zusammen mit dem Ministerpräsidenten Israels in aller Offenheit, mit allem möglichen Entgegenkommen und einschließlich des Risikos begrenzter Konflikte suchen. Hierbei ist klar und eindeutig, daß israelische Konsulate und ähnliche Einrichtungen samt ihrer Angehörigen eines besonderen Schutzes sicher sein müssen – eines Schutzes, der bundesdeutsch zu gewährleisten ist. Dann können und müssen sich auch Konsulate und Botschaften an bundesdeutsche Rechtsstandards halten. Die Bundesrepublik muß nachdrücklich deutlich machen, daß Konsulate und Botschaften trotz ihres Sonderschutzes und der Sonderstellung ihrer Angehörigen keine rechtsfreien Räume darstellen.

Zum anderen ist ein möglichst unabhängiger Untersuchungsausschuß einzurichten, von bundesdeutscher Seite initiiert, der binnen eines halben Jahres einen umfassenden Bericht vorzulegen hat. In diesem Bericht müssen alle Quellen, alle Informationsverweigerungen, alle eindeutigen und alle mehrdeutig bleibenden Ereignisverhalte u.ä.m. klar und deutlich publiziert werden. Mitglieder des möglichst kleinen Ausschusses sollten aus allen drei hauptsächlich beteiligten Gruppen gewählt werden. Wenigstens vier weitere Mitglieder samt Vorsitzender/Vorsitzendem sollten kompetente KriminologInnen, JuristInnen oder PolizeiforscherInnen sein. Auch bei diesen ist darauf zu achten, daß sowohl Personen kurdischer, israelischer und deutscher Provenienz beteiligt sind, ohne eine staatliche Seite zu vertreten.

Ein Untersuchungsausschuß des Berliner Abgeordnetenhauses könnte zu einer notwendigen Klärung nicht zureichend beitragen. Wenn dieser Ausschuß – wie die Fraktionsspitze der Berliner Grünen fordert – die Frage klären soll, ob die Berliner Polizei „hauptstadtfähig“ sei,⁶ bewegt er sich bereits auf der falschen Untersuchungsfährte.

PS.:

Die vielfältigen demonstrativen Ereignisse in der Bundesrepublik nach der Entführung Abdullah Öcalans demonstrieren ihrerseits zwei Sachverhalte. Zum einen, daß die Art der Demonstrationen – in diesem Fall kurdischer – und die Frage, ob sie zu gewalttätigen Akten führen, in hohem Maße vom Verhalten der zuständigen politischen und polizeilichen Vertreter

⁶ ebd.

abhängen. „Jede Kurdendemonstration ist anders,“ schreibt Martin Klingst zu Recht.⁷

Die oft befolgte Devise des Wiesbadener CDU-Abgeordneten A. Klein – „Wenn der Staat sich wie in Wiesbaden als starker Staat darstellt, ufert das nicht so aus“⁸ – ist eindeutig empirisch falsch, von der menschenrechtlich demokratischen Verfehlung ganz zu schweigen. Zum anderen belegt der Umstand, daß politisch-polizeiliche RepräsentantInnen in Frankfurt, Düsseldorf und anderwärts nicht nach Kleins Devise verfahren, daß die Kurdenfrage innerbundesrepublikanisch systematisch falsch als Polizei- und Abschiebefrage behandelt und damit Gewalt in mehrfacherweise staatlicherseits mitproduziert wird. Dadurch drücken sich die Regierungen der Länder und des Bundes auch außerhalb der Bundesrepublik um die „Kurdenfrage“ herum. Sie schieben dieselbe als innertürkische Frage ab. Sie sind sogar bereit, die „Garantien“ der türkischen Regierung zu akzeptieren, Gerichtsverfahren gegen Kurden einschließlich des gegen Abdullah Öcalan würden „fair“ verlaufen. Wie können bundesdeutsche, verfassungsgebundene Regierungen nur sich und die eigene Bevölkerung so täuschen (wollen).

Wolf-Dieter Narr ist Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und lehrt Politologie an der FU Berlin.

⁷ Die Zeit v. 25.2.1999

⁸ Frankfurter Rundschau v. 19.2.1999

Meldungen aus Europa

Eurodac per Verordnung

Die Pläne für die Fingerabdruckdatenbank Eurodac sind – kurzfristig – auf Eis gelegt. Dies erklärte ein hoher Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums auf einer Tagung der Grünen-Bundesarbeitsgemeinschaft „Demokratie und Recht“ am 23. Januar 1999 in Hannover. Über die inhaltlichen Fragen des Informationssystems war in den Gremien der 3. Säule bereits im März 1998 Einigung erzielt worden. Auf Druck Deutschlands und Österreichs sollen in Eurodac nicht nur die Fingerabdrücke von Asylsuchenden, sondern auch von „illegalen Einwanderern“ gespeichert werden. Ziel der Datenbank, für die die rechtlichen und politischen Planungen schon seit Anfang des Jahrzehnts laufen, war es zunächst „nur“, Doppel- und Nachfolgeanträge auf Asyl („Asylmißbrauch“) zu verhindern. Eurodac wäre das technische Instrument für die Umsetzung des 1990 geschlossenen Dubliner Erstasylabkommens geworden, dessen Ratifizierung sich über Jahre hinzog.

Die Entscheidung, Eurodac vorerst zurückzustellen, ist keineswegs darauf zurückzuführen, daß die zuständigen Ministerien der EU-Staaten ihre Abschottungspolitik aufgeben hätten. Abgewartet wird nur, bis der Amsterdamer Vertrag in Kraft tritt, was voraussichtlich im Juni oder Juli der Fall sein wird. Mit dem neuen Vertragswerk wandert die Asyl- und Migrationspolitik von der dritten Säule der EU in die erste. Dies hat im wesentlichen Auswirkungen auf die Rechtsform der zukünftigen EU-Asylpolitik. In der 3. Säule mußten bisher vor allem völkerrechtliche Verträge entstehen, die nach der Unterzeichnung durch die nationalen Parlamente zu ratifizieren waren. Nur dort, wo man sich auf dem Boden bereits bestehender Abkommen oder innerstaatlichen Rechts bewegte, waren Gemeinsame Maßnahmen möglich, die die MinisterInnen im Alleingang beschließen konnten. Mit der in Amsterdam vereinbarten „Vergemeinschaftung“ entstehen nun, wie im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, der 1. Säule, Verordnungen und Richtlinien. Allerdings unterscheidet sich das Verfahren für die Asyl- und Einwanderungspolitik in den ersten fünf Jahren ganz wesentlich von dem sonst in der 1. Säule üblichen.

Das Europäische Parlament (EP) hat weiterhin keine Mitentscheidungsrechte, sondern wird nach Art. 67 des EG-Vertrags nur angehört. Während das EP keine Rechte hinzugewinnt, verlieren die nationalen Parlamente ihre bisherigen Möglichkeiten. EG-Verordnungen haben unmittelbare Gültigkeit in den Mitgliedstaaten. Der langwierige Ratifizierungsprozeß für völkerrechtliche Verträge entfällt. Die erwartete Beschleunigung ist der Grund für die kurze Pause in Sachen Eurodac.

Schengen und Amsterdam

Gemäß dem zum Amsterdamer Vertrag gehörenden Schengen-Protokoll soll die bisherige multilaterale Zusammenarbeit der Schengen-Gruppe in die EU-Strukturen überführt werden. Dabei wird nicht nur das bestehende Schengen-Sekretariat in das des Rates eingegliedert. Entsprechend der im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Aufteilung der justiz- und innenpolitischen Zusammenarbeit auf die erste Säule einerseits – Asyl, Migration, Außengrenzen, Zusammenarbeit im Zivilrecht – und auf die dritte andererseits – Polizei, quasi-polizeiliche Tätigkeiten der Zollbehörden, Strafrecht – soll auch die Schengen-Kooperation gesplittet werden. Zugeordnet werden nicht nur die Schengener Abkommen von 1985 und 1990, sondern auch die seit 1993 getroffenen Beschlüsse des Schengener Exekutivausschusses. Bei letzteren handelt es sich nur scheinbar um belanglose Ausführungsvorschriften. Mit den diversen Handbüchern (zum Schengener Informationssystem (SIS), zu den SIRENE-Einheiten, zu kontrollierten Drogenlieferungen, zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit mit und ohne Ersuchen etc.) hat der Exekutivausschuß in den vergangenen Jahren zentrale Festlegungen praktischer Art getroffen, die nun ohne weitere Debatte in den „Besitzstand“, den Acquis, der EU überführt werden.

Die entsprechenden Beschlüsse will die derzeitige deutsche Ratspräsidentschaft bis Mai über die Bühne gebracht haben. Probleme gibt es u.a. bei der Zuordnung des SIS. Dieses enthält nämlich nicht nur Daten über gesuchte StraftäterInnen und polizeiliche Beobachtungen, welche der 3. Säule zuzurechnen wären, sondern vor allem Informationen über abzuschiebende „DrittausländerInnen“, die in die 1. Säule gehören würden. Laut eines Papiers des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten des EP¹ hat die EU-Kommission vorgeschlagen, für das SIS eine eigene „Agentur“ zu gründen, eine Variante, der aber offensichtlich

¹ Mitteilung an die Mitglieder Nr. 20/98 v. 13.11.98 – PE 228.966

nicht alle Schengen-Staaten zustimmen wollen. Die Zuordnungsbeschlüsse müssen von den 13 EU-Staaten, die bisher schon der Schengen-Gruppe angehören, einstimmig getroffen werden. Sofern dies nicht gelingt, gilt der Schengen-Acquis als Teil der 3. Säule. Damit bestünde in der Asyl- und Einwanderungspolitik weiterhin eine Doppelstruktur.

Mit dem Schengen-Protokoll haben auch die Nicht-Schengen-, aber EU-Mitglieder Großbritannien und Irland die Chance, sich in die Schengen-Kooperation insgesamt oder auch nur in Teile davon einzuklinken. Beide Staaten, so hieß es auf der Ratstagung am 12.3.1999, wollen den ganzen Schengen-Acquis übernehmen – mit einer Ausnahme: Der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen. Dem förmlichen Anlaß des Schengener Abkommens, wollen Großbritannien und Irland weiterhin nicht zustimmen.

Europol: Geschäftsordnung der Kontrollinstanz

Die Europol-Konvention ist zwar im Oktober 1998 in Kraft getreten. Dennoch konnte sie bisher nicht angewendet werden. Das Haager Amt arbeitet nach wie vor als Europol-Drogen-Einheit, darf also die eigenen Computersysteme noch nicht gebrauchen. Grund hierfür ist ein Streit zwischen den Regierungen der BRD und Frankreichs über die Geschäftsordnung der Gemeinsamen Kontrollinstanz, die vorab vom Rat einstimmig gebilligt werden muß. Die nationalen Datenschutzbeauftragten, die jeweils mit zwei Personen in der Kontrollinstanz vertreten sind, hatten sich im November 1998 auf einen Entwurf geeinigt.² Das darin vorgesehene Verfahren vor dem Beschwerdeausschuß der Kontrollinstanz – so befürchtet die französische Regierung – könnte die Geheimhaltung von Europol-Daten aufweichen. Laut Entwurf sollten die mündlichen Verhandlungen des Ausschusses grundsätzlich öffentlich sein, die Betroffenen und ihre AnwältInnen Zugang zu den Akten des Beschwerdeverfahrens erhalten und an Ortsterminen bei Europol teilnehmen können. Selbst der Entwurf der Datenschutzbeauftragten sah bei diesen hehren Grundsätzen weitreichende Ausnahmen vor. Europol oder ein Mitgliedstaat hätte im jeweiligen Falle „zwingende Gründe“ für eine Geheimhaltung vorbringen können. Gegen ein solches Veto sollten dem Ausschuß selbst nur geringe und den Betroffenen gar keine Möglichkeiten zustehen. Die zwingenden Gründen ergeben sich aus jenen Kriterien, mit denen nach Art. 19 der Europol-Konvention auch ein Auskunftersuchen von Betroffenen abge-

² Ratsdok. 12402/98 Europol 112

lehnt werden kann: die „ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben von Europol“ sowie der „Schutz der Sicherheit der Mitgliedstaaten, (der) öffentlichen Ordnung oder (der) Bekämpfung von Straftaten“.

Ein von Arbeitsgruppen ausgearbeiteter Kompromiß³ sieht neben leichten Änderungen des Entwurfs vor, daß der Rat und die Kontrollinstanz in Erklärungen, die der Geschäftsordnung beigelegt werden, die Ausnahmen noch deutlicher hervorheben. Der Rat hat am 12.3.1999 laut Presseerklärung „Fortschritte erzielt“. Der Ausschuß der ständigen Vertreter soll bis zur nächsten Ratstagung im Mai einen Beschluß vorbereiten.

Hochrangige Gruppe Asyl und Einwanderung

Dies ist der Name einer neuen Arbeitsgruppe, die der Rat am 8./9.12.1998 eingesetzt hat. Auf die Gruppe gehen diverse „Aktionspläne zur Bekämpfung von Fluchtursachen“ zurück, mit denen Druck auf die Herkunftsstaaten von Flüchtlingen ausgeübt werden soll. Danach wird die EU in folgenden Ländern bzw. Regionen aktiv: Marokko, Afghanistan/Pakistan, Somalia, „Albanien und Nachbarland“ (i.e. Kosovo), Sri Lanka. Der bereits im Januar 1998 vom Rat angenommene Plan zu „Irak und Nachbarregionen“ soll fortgeführt werden. Er dient denn auch als Muster für die fünf neuen Regionen: Von einer „Bekämpfung von Fluchtursachen“ im eigentlichen Sinne, also von dem Versuch, politischen Druck auf Staaten auszuüben, die in gravierender Weise die Menschenrechte verletzen, konnte dabei nicht die Rede sein. Vielmehr erhielt die „Nachbarregion“, die Türkei, finanzielle Unterstützung, um durch die Errichtung von Flüchtlingslagern einerseits und die Verstärkung von Grenzkontrollen andererseits dafür zu sorgen, daß nicht weiterhin kurdische Flüchtlinge aus dem Irak Sicherheit in den EU-Staaten suchten. Die Fortführung dieses Plans nach der Entführung Öcalans und dem Beginn einer neuerlichen Repressionswelle in der Türkei zeigt die Absurdität der Begründung. Die Hochrangige Gruppe soll dem Rat bis Oktober einen Schlußbericht vorlegen, der Gegenstand des Sondergipfels der EU-Staats- und Regierungschefs im finnischen Tampere am 15./16.10.1999 sein soll. Bisher wurden weder das Europäische noch die nationalen Parlamente konsultiert.

(Heiner Busch)

³ Ratsdok. 12682/1/98 Rev. 1 Europol 116

Schengen und Amsterdam

Gemäß dem zum Amsterdamer Vertrag gehörenden Schengen-Protokoll soll die bisherige multilaterale Zusammenarbeit der Schengen-Gruppe in die EU-Strukturen überführt werden. Dabei wird nicht nur das bestehende Schengen-Sekretariat in das des Rates eingegliedert. Entsprechend der im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Aufteilung der justiz- und innenpolitischen Zusammenarbeit auf die erste Säule einerseits – Asyl, Migration, Außengrenzen, Zusammenarbeit im Zivilrecht – und auf die dritte andererseits – Polizei, quasi-polizeiliche Tätigkeiten der Zollbehörden, Strafrecht – soll auch die Schengen-Kooperation gesplittet werden. Zugeordnet werden nicht nur die Schengener Abkommen von 1985 und 1990, sondern auch die seit 1993 getroffenen Beschlüsse des Schengener Exekutivausschusses. Bei letzteren handelt es sich nur scheinbar um belanglose Ausführungsvorschriften. Mit den diversen Handbüchern (zum Schengener Informationssystem (SIS), zu den SIRENE-Einheiten, zu kontrollierten Drogenlieferungen, zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit mit und ohne Ersuchen etc.) hat der Exekutivausschuß in den vergangenen Jahren zentrale Festlegungen praktischer Art getroffen, die nun ohne weitere Debatte in den „Besitzstand“, den Acquis, der EU überführt werden.

Die entsprechenden Beschlüsse will die derzeitige deutsche Ratspräsidentschaft bis Mai über die Bühne gebracht haben. Probleme gibt es u.a. bei der Zuordnung des SIS. Dieses enthält nämlich nicht nur Daten über gesuchte StraftäterInnen und polizeiliche Beobachtungen, welche der 3. Säule zuzurechnen wären, sondern vor allem Informationen über abzuschiebende „DrittausländerInnen“, die in die 1. Säule gehören würden. Laut eines Papiers des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten des EP¹ hat die EU-Kommission vorgeschlagen, für das SIS eine eigene „Agentur“ zu gründen, eine Variante, der aber offensichtlich

¹ Mitteilung an die Mitglieder Nr. 20/98 v. 13.11.98 – PE 228.966

nicht alle Schengen-Staaten zustimmen wollen. Die Zuordnungsbeschlüsse müssen von den 13 EU-Staaten, die bisher schon der Schengen-Gruppe angehören, einstimmig getroffen werden. Sofern dies nicht gelingt, gilt der Schengen-Acquis als Teil der 3. Säule. Damit bestünde in der Asyl- und Einwanderungspolitik weiterhin eine Doppelstruktur.

Mit dem Schengen-Protokoll haben auch die Nicht-Schengen-, aber EU-Mitglieder Großbritannien und Irland die Chance, sich in die Schengen-Kooperation insgesamt oder auch nur in Teile davon einzuklinken. Beide Staaten, so hieß es auf der Ratstagung am 12.3.1999, wollen den ganzen Schengen-Acquis übernehmen – mit einer Ausnahme: Der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen. Dem förmlichen Anlaß des Schengener Abkommens, wollen Großbritannien und Irland weiterhin nicht zustimmen.

Europol: Geschäftsordnung der Kontrollinstanz

Die Europol-Konvention ist zwar im Oktober 1998 in Kraft getreten. Dennoch konnte sie bisher nicht angewendet werden. Das Haager Amt arbeitet nach wie vor als Europol-Drogen-Einheit, darf also die eigenen Computersysteme noch nicht gebrauchen. Grund hierfür ist ein Streit zwischen den Regierungen der BRD und Frankreichs über die Geschäftsordnung der Gemeinsamen Kontrollinstanz, die vorab vom Rat einstimmig gebilligt werden muß. Die nationalen Datenschutzbeauftragten, die jeweils mit zwei Personen in der Kontrollinstanz vertreten sind, hatten sich im November 1998 auf einen Entwurf geeinigt.² Das darin vorgesehene Verfahren vor dem Beschwerdeausschuß der Kontrollinstanz – so befürchtet die französische Regierung – könnte die Geheimhaltung von Europol-Daten aufweichen. Laut Entwurf sollten die mündlichen Verhandlungen des Ausschusses grundsätzlich öffentlich sein, die Betroffenen und ihre AnwältInnen Zugang zu den Akten des Beschwerdeverfahrens erhalten und an Ortsterminen bei Europol teilnehmen können. Selbst der Entwurf der Datenschutzbeauftragten sah bei diesen hehren Grundsätzen weitreichende Ausnahmen vor. Europol oder ein Mitgliedstaat hätte im jeweiligen Falle „zwingende Gründe“ für eine Geheimhaltung vorbringen können. Gegen ein solches Veto sollten dem Ausschuß selbst nur geringe und den Betroffenen gar keine Möglichkeiten zustehen. Die zwingenden Gründen ergeben sich aus jenen Kriterien, mit denen nach Art. 19 der Europol-Konvention auch ein Auskunftersuchen von Betroffenen abge-

² Ratsdok. 12402/98 Europol 112

lehnt werden kann: die „ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben von Europol“ sowie der „Schutz der Sicherheit der Mitgliedstaaten, (der) öffentlichen Ordnung oder (der) Bekämpfung von Straftaten“.

Ein von Arbeitsgruppen ausgearbeiteter Kompromiß³ sieht neben leichten Änderungen des Entwurfs vor, daß der Rat und die Kontrollinstanz in Erklärungen, die der Geschäftsordnung beigefügt werden, die Ausnahmen noch deutlicher hervorheben. Der Rat hat am 12.3.1999 laut Presseerklärung „Fortschritte erzielt“. Der Ausschuß der ständigen Vertreter soll bis zur nächsten Ratstagung im Mai einen Beschluß vorbereiten.

³ Ratsdok. 12682/1/98 Rev. 1 Europol 116

Hochrangige Gruppe Asyl und Einwanderung

Dies ist der Name einer neuen Arbeitsgruppe, die der Rat am 8./9.12.1998 eingesetzt hat. Auf die Gruppe gehen diverse „Aktionspläne zur Bekämpfung von Fluchtursachen“ zurück, mit denen Druck auf die Herkunftsstaaten von Flüchtlingen ausgeübt werden soll. Danach wird die EU in folgenden Ländern bzw. Regionen aktiv: Marokko, Afghanistan/Pakistan, Somalia, „Albanien und Nachbarland“ (i.e. Kosovo), Sri Lanka. Der bereits im Januar 1998 vom Rat angenommene Plan zu „Irak und Nachbarregionen“ soll fortgeführt werden. Er dient denn auch als Muster für die fünf neuen Regionen: Von einer „Bekämpfung von Fluchtursachen“ im eigentlichen Sinne, also von dem Versuch, politischen Druck auf Staaten auszuüben, die in gravierender Weise die Menschenrechte verletzen, konnte dabei nicht die Rede sein. Vielmehr erhielt die „Nachbarregion“, die Türkei, finanzielle Unterstützung, um durch die Errichtung von Flüchtlingslagern einerseits und die Verstärkung von Grenzkontrollen andererseits dafür zu sorgen, daß nicht weiterhin kurdische Flüchtlinge aus dem Irak Sicherheit in den EU-Staaten suchten. Die Fortführung dieses Plans nach der Entführung Öcalans und dem Beginn einer neuerlichen Repressionswelle in der Türkei zeigt die Absurdität der Begründung. Die Hochrangige Gruppe soll dem Rat bis Oktober einen Schlußbericht vorlegen, der Gegenstand des Sondergipfels der EU-Staats- und Regierungschefs im finnischen Tampere am 15./16.10.1999 sein soll. Bisher wurden weder das Europäische noch die nationalen Parlamente konsultiert.

(Heiner Busch)

Chronologie

zusammengestellt von Julia Gräßer

November 1998

03.11.: In Hessen beginnt ein unbefristeter Modellversuch, der **jugendliche Straftäter** schneller vor Gericht bringen soll. Das vom hessischen Justizminister Rupert von Plottnitz (Bündnis 90/Die Grünen) angeregte Programm soll Jugendlichen den „Zusammenhang zwischen Tat und Strafe klarmachen“; es bleibt zunächst auf Wiesbaden beschränkt.

04.11.: Die Hamburger Polizei hat einen **Schwan wegen Störung des Straßenverkehrs festgenommen**. Das Tier war auf einer befahrenen Straße gelaufen und wurde nach einer Nacht in der Zelle dem Schwanen-vater übergeben.

06.11.: Die strafrechtliche **Aufarbeitung des DDR-Unrechts** ist laut Berlins Justizsenator Erhart Körting (SPD) beinahe abgeschlossen. Bis zum 30.9.1999 wird die Staatsanwaltschaft 2 aufgelöst. Die zentrale Ermittlungsstelle für Regierungs- und Vereinigungskriminalität (Zerv) soll bereits ab Ende 1998 aufgelöst werden. Zerv und Staatsanwaltschaft 2 haben bis August 1998 22.500 Ermittlungsverfahren eingeleitet, 877 Beschuldigte wurden angeklagt, 211 Personen verurteilt und 22 Freiheitsstrafen ohne Bewährung verhängt.

09.11.: In einem „Brief zum 9. November“ bitten ehemalige Bürgerrechtler der DDR (Freya Klier, Wolfgang Templin, Christian Führer, Erhart Neubert) US-Präsident Bill Clinton um **Herausgabe der im Besitz der CIA befindlichen Stasi-Unterlagen**. Die CIA konnte nach der Wiedervereinigung angeblich Akten der „Hauptverwaltung Aufklärung“ (HVA) in seinen Besitz bringen. Die Bürgerrechtler hoffen, mit den Unterlagen inoffizielle Stasi-Mitarbeiter enttarnen zu können.

In Berlin wird von der Gauck-Behörde ein **Dokumentations- und Informationszentrum über die Stasi** eingerichtet.

10.11.: Die Klagen von SPD und CDU gegen drei PDS-Landtags-abgeordnete wegen angeblicher **Stasi-Mitarbeit** werden vom Leipziger Verfassungsgericht aus formalen Gründen abgewiesen.

12.11.: Die 27. Zivilkammer des Berliner Landgerichts bestätigt eine einstweilige Verfügung vom 17.9., nach der das Buch „**Undercover – Der BND und die deutschen Journalisten**“ vom Verlag Kiepenheuer & Witsch in der zweiten Auflage nicht weiter ausgeliefert werden darf. In dem Buch werden Namen von Journalisten genannt, die mit dem Bundesnachrichtendienst in Verbindung gestanden haben sollen.

Der ehemalige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) Eckart Werthebach (CDU) wird **neuer Innensenator in Berlin**.

Der Führer der „Arbeiterpartei Kurdistans“ (PKK), **Abdullah Öcalan**, begehrt in Rom Asyl. Trotz des wachsenden internationalen Drucks beantragt Deutschland die Auslieferung nicht. Am 16.1.1999 verläßt Öcalan Italien, woraufhin er eine erfolglose Irrfahrt auf der Suche nach Schutz durch ganz Europa beginnt. Die griechische Botschaft in Kenia gewährt ihm eine Aufenthaltserlaubnis von 12 Tagen, bis er am 16.2. nach dreimonatiger Flucht unter nicht geklärten Umständen in die Türkei entführt wird. Dort wird ihm Hochverrat und Terrorismus vorgeworfen. Infolge seiner Festnahme demonstrieren Kurden in ganz Deutschland. In Berlin werden am 17.2.1999 drei Kurden bei dem Versuch, das israelische Generalkonsulat zu besetzen, von israelischen Sicherheitskräften erschossen. Das vierte Opfer stirbt wenig später im Krankenhaus. Berlins Innensenator Eckart Werthebach (CDU) wird aufgrund der falschen Einschätzung der Sicherheitslage des israelischen Konsulats scharf kritisiert.

Der **jugendliche Straftäter „Mehmet“** wird „vorübergehend“ in die Türkei abgeschoben, nachdem eine von ihm eingereichte Verfassungsklage vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe aus formalen Gründen abgewiesen wurde. In der Türkei wird „Mehmet“ in einem Kinderheim untergebracht, da seine Eltern in Deutschland bleiben und keiner seiner in der Türkei lebenden Verwandten bereit ist, ihn aufzunehmen.

16.11.: **Monika Haas** wird vom Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt/Main nach mehr als zweieinhalb Jahren Verhandlung wegen Beihilfe zur Geiselnahme, zum erpresserischen Menschenraub und zum versuchten Mord in zwei Fällen zu fünf Jahren Haft auf Bewährung verurteilt. Nach Überzeugung des Gerichts war sie 1977 an der Entführung der Lufthansa Maschine „Landshut“ beteiligt. Freigesprochen wird sie im Falle der Mitschuld am Tode von Hanns-Martin Schleyer.

18.11.: Das Amtsgericht Dülmen spricht im ersten **Prozeß gegen einen Castor-Demonstranten** einen 29jährigen Studenten frei, der wegen versuchter Nötigung angeklagt war. Er hatte sich während des Castor-Transportes nach Ahaus am 20.3. an die Bahngleise gekettet. (Az.: 4 DS AK 218/98)

Vor dem Landgericht Berlin wird ein Polizist wegen **schwerer Bestechlichkeit und Geheimnisverrats** zu 21 Monaten Haft mit Bewährung verurteilt. Er hatte einem Rechtsanwalt geheime Daten aus einem Polizeicomputer verschafft.

21.11.: In Berlin beginnt der Prozeß gegen **Mustafa K.** Am 2.6.1996 wurde er nach eigenen Aussagen von Polizisten in seiner Wohnung mißhandelt, wenig später erstattete er Anzeige. Daraufhin reagierten die Polizisten mit einer Anzeige wegen Widerstands. Das Verfahren gegen die Polizisten wurde eingestellt.

27.11.: **130 Gegendemonstranten einer NPD-Veranstaltung** mit dem Neonazi Manfred Roeder werden nahe dem sächsischen Döbeln festgenommen.

In Berlin beginnt der Prozeß gegen den Algerier **Bouzidi N.**, der wegen Widerstand angeklagt ist. Als er nach einer, wie sich herausstellte, ungeRechtfertigten Festnahme am 23.3.1997 eine Entschuldigung hören wollte, wurde er von einigen Polizeibeamten mißhandelt und des Widerstandes gegen die Staatsgewalt beschuldigt.

Der **Vergewaltiger und Mörder** von Christina Nytsch und Ulrike Everts wird vom Landgericht Oldenburg wegen Mordes zu lebenslanger Haft verurteilt. Ronny Rieken wurde durch den größten Massengentest in der Kriminalgeschichte der BRD überführt.

28.11.: Eine **23jährige Polizistin erschießt in München zwei Brüder** in deren Wohnung. Einer der beiden hatte die Polizei verständigt, da sein Bruder sich angeblich umbringen wollte. Als die Polizistin eintrifft, wird sie mit einem Messer bedroht. Daraufhin schießt sie zweimal gezielt auf den Mann; eine Kugel durchschlägt dessen Körper und trifft gleichzeitig den hinter ihm stehenden Bruder tödlich.

Dezember 1998

01.12.: Das „**Gesetz zum Schutz von Zeugen bei Vernehmungen in Strafverfahren und zur Verbesserung des Opferschutzes**“ tritt in Kraft. Durch die Möglichkeit von Videovernehmungen außerhalb des Gerichtssaales sollen vor allem jugendliche und gefährdete Zeugen besser geschützt werden.

Aus einer bundesweit ersten **Studie über sexuelle Belästigung bei der Polizei** in Nordrhein-Westfalen geht hervor, daß sich jede vierte Polizistin und jeder zwanzigste Polizist von Kollegen sexuell belästigt fühlt.

Nach einer Erklärung der Staatsanwaltschaft Berlin wird gegen 5 bis 20 Polizisten wegen „**Körperverletzung im Amt durch Unterlassen**“ bei einem Einsatz im Juni 1998 ermittelt. Den Beamten wird vorgeworfen, untätig zugesehen zu haben, wie zwei Täter eine Wirtsfrau überfielen und sie so schwer verletzten, daß sie bleibende Schäden davontrug.

08.12.: Das Landgericht Frankfurt (Oder) verurteilt vier ehemalige Beamte des Bundesgrenzschutzes (BGS) zu Bewährungsstrafen von 8 bis 21 Monaten wegen **Bestechlichkeit und Strafvereitelung im Amt**. Sie hatten am Grenzpunkt Frankfurt (Oder) Schmiergelder von 30 bis 50 DM angenommen und Menschen illegal nach Polen einreisen lassen.

09.12.: Der dritte Strafsenat des Bundesgerichtshofes (BGH) erklärt das „**Mykonos**“-Urteil für rechtskräftig. Am 10.4.1997 hatte das Berliner Kammergericht einen iranischen Agenten und einen Libyer wegen vierfachen Mordes im Auftrag der iranischen Staatsspitze zu lebenslanger Haft verurteilt. Bei dem Attentat in Berlin am 17.9.1992 waren vier kurdisch-iranische Oppositionspolitiker ums Leben gekommen.

11.12.: In einem Mannheimer Supermarkt wird ein **Polizist durch Messerstiche von einem Einbrecher getötet**.

16.12.: Das Landgericht Potsdam verurteilt **fünf Neonazis im Berufungsverfahren** wegen Volksverhetzung, vorsätzlicher Körperverletzung und Beleidigung zu Strafen von zwei Wochen Dauerarrest bis zu Verwarnungen mit Geldstrafen. Sie hatten einen ghanaischen Asylsuchenden, der bereits zum zweiten Mal überfallen wurde, beleidigt, bedroht und geschlagen.

Im Prozeß gegen zwei Polizisten in Berlin wegen **Strafvereitelung im Amt** wird deren Berufung abgelehnt; sie werden zu sechs Monaten Haft bzw. zu einer Geldstrafe verurteilt. Die Polizisten hatten einen Videofilm gesehen, der Kollegen bei Mißhandlungen zeigt, und diesen Vorfall nicht gemeldet.

17.12.: Nach einem Beschluß des BGH bleibt der Einsatz von **Lügendetektoren** in Strafverfahren verboten. (Az.: 1StR 156/98 u. 258/98)

19.12.: In Berlin wird das Grab von **Heinz Galinski** durch einen Sprengstoffanschlag von unbekanntem Tätern zerstört. Bereits vor drei Monaten war die Stätte zum ersten Mal geschändet worden.

20.12.: Der mutmaßliche Finanzexperte des islamischen Terroristenchefs Osama bin Laden, **Mamdu Mahmud Salim**, wird drei Monate nach seiner Festnahme in München an die USA ausgeliefert, nachdem das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe seine Verfassungsbeschwerde nicht angenommen hatte. Er soll an der Vorbereitung der Bombenan-

schläge auf die amerikanischen Botschaften in Nairobi und Daressalam am 7.8.1998 beteiligt gewesen sein. (Az.: BvR 2109/98)

21.12.: Die beiden 16 und 17 Jahre alten **Raubmörder des Kaufmannes Dabelstein** werden zu 8 Jahren Jugendstrafe verurteilt. In Folge des Verbrechens im Juni 1998 waren heftige Diskussionen über **Jugendkriminalität** entflammt.

23.12.: Die mutmaßlichen Bahnerpresser, die sich „**Freunde der Bahn**“ nennen, werden nach dem dritten Anschlag auf die Bahn AG von einem Sonderkommando des Bundeskriminalamtes („Zug“) und der GSG 9 festgenommen. Sie gestehen die Anschläge vom 8.12. auf die ICE-Strecke Hannover-Berlin, vom 16.12. auf die Strecke Berlin-Stralsund und vom 18.12. auf die Strecke Greifswald-Anklam.

Januar 1999

03.01.: In Tel Aviv beginnt der Prozeß gegen den Deutschen **Stephan Smyrek**, der für die proiranische Hisbollah in Israel einen Selbstmordanschlag geplant haben soll.

05.01.: Nach einer Entscheidung des Berliner Kammergerichts erhält der Ex-Stasi-Chef **Erich Mielke** für drei Monate Untersuchungshaft ca. 2.000 DM Haftentschädigung vom Land Berlin. Das Verfahren gegen Mielke wegen Totschlags an DDR-Flüchtlingen war aufgrund gesundheitlicher Probleme des 91jährigen abgebrochen worden.

Das Urteil gegen die zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilte RAF-Terroristin **Birgit Hogefeld** wird vom BGH für rechtskräftig erklärt. Sie war wegen dreifachen Mordes zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt worden. (Az.: 3 StR 580/98)

08.01.: Bei einem **Überfall auf einen Vietnamesen** in Berlin-Hellersdorf wird dieser mit einem Messer schwer verletzt. Vier Männer gestehen wenig später die Tat, der Haupttäter gesteht zwanzig ähnliche Überfälle.

Nach Angaben des Bundesinnenministeriums haben 98.644 Menschen im Jahr 1998 in Deutschland **Asyl beantragt**, 4% wurden als asylberechtigt anerkannt. Im Vorjahr lag die Zahl bei 104.353 Asylanträgen.

10.01.: Bei der friedlichen **Demonstration** zum Gedenken an Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht in Berlin schreitet die Polizei ein. Mindestens 34 Menschen werden festgenommen und 38 Polizisten leicht verletzt.

11.01.: Das Amtsgericht Bernau verurteilt einen 26jährigen Berliner wegen **gefährlicher Körperverletzung und Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte** zu acht Monaten Haft und einer Geldbuße. Er hatte am 27.6.1998 einen nigerianischen Asylbewerber getreten und beleidigt.

14.01.: Das Berliner Landgericht verurteilt einen Arzt wegen **Kinderpornografie im Internet** zu zwei Jahren Haft ohne Bewährung.

15.01.: Nach Berichten der Hamburger Staatsanwaltschaft wird gegen fünf Polizeibeamte der Wache 16 sowie gegen drei Beamte der Davidswache auf St. Pauli Anklage wegen **Körperverletzung im Amt und Freiheitsberaubung** vorbereitet. Sie sollen am 14.11.1997 einen Afrikaner schwer mißhandelt haben.

17.01.: Nach Berichten der Gauck-Behörde konnten vier **Magnetbänder aus der Ex-Stasi-Hauptverwaltung Aufklärung (HVA) entschlüsselt** werden. Mit dem Material sollen Daten von über 4.500 Westagenten einsehbar sein.

18.01.: Die Überlebenden der **Lübecker Brandkatastrophe** in einem Flüchtlingsheim 1996 erhalten dauerhaftes Bleiberecht. Nach einem Beschluß des BGH sind staatsanwaltliche **Abhörmaßnahmen** künftig nur noch innerhalb von drei Monaten nach der richterlichen Anordnung zulässig. (Az.: 3 StR 181/98)

19.01.: Sechs Jahre nach dem **Brandanschlag von Solingen** wird in Wuppertal die Beweisaufnahme in einem Schadensersatzprozeß gegen die Brandstifter aufgenommen.

26.01.: Die beiden Fahrer des Wagens, die am 30.7.1998 22 illegal eingereiste Flüchtlinge beförderten, werden von der Jugendkammer des Landgerichts Chemnitz wegen fahrlässiger Tötung, der **Einschleusung von Ausländern** sowie des gefährlichen Eingriffs in den Straßenverkehr zu jeweils vier Jahren Haft verurteilt. Auf der Flucht vor dem BGS war der Bus mit den Flüchtlingen verunglückt, wobei sieben Menschen ums Leben kamen.

27.01.: Die „**Konvention zur Bekämpfung der Korruption**“ wird in Straßburg von 20 der 40 Mitgliedstaaten des Europarats, darunter Deutschland, unterzeichnet.

28.01.: Ein Sondereinsatzkommando nimmt in Mainz einen der berüchtigtsten Paten der sizilianischen **Cosa Nostra** fest.

29.01.: Generalbundesanwalt Nehm zieht die **Anklage gegen den Kaufmann Hans Joachim R. wegen Wirtschaftsspionage** vor dem Oberlandesgericht Stuttgart zurück. Der Mann soll dem syrischen Militärgeheimdienst zwischen 1992 und 1994 Informationen über den Zugang zu Ausrüstungsgegenständen der C-Waffenproduktion verschafft haben.

30.01.: Am Rande einer **Demonstration der „Jungen Nationaldemokraten“** nimmt die Polizei in Kiel 59 Menschen fest; linke Gruppen hatten den Demonstranten den Weg versperrt. Die Veranstaltung am 66. Jahrestag der nationalsozialistischen Machtübernahme in Kiel richtete sich gegen die Wehrmachtsausstellung in Hamburg.

Februar 1999

01.02.: Nach einem Bericht der Drogenbeauftragten Christa Nickels (Bündnis 90/Die Grünen) starben 1998 in der Bundesrepublik 1.674 Menschen in Folge des **Konsums illegaler Drogen**. Dies bedeutet einen Anstieg von 11,5% gegenüber dem Vorjahr. Die Zahl der Erstkonsumenten stieg um 1,7% auf 20.943.

Die Eltern des in Bad Kleinen ums Leben gekommenen **Wolfgang Grams** verzichten auf ein Revisionsverfahren im Streit um dessen Todesumstände. Damit wird ein Urteil vom September 1998 rechtskräftig. Mit der Klage hatten sie den Staat zur Erstattung der Beerdigungskosten verpflichten wollen.

09.02.: Das Landesverfassungsgericht in Nordrhein-Westfalen erklärt die von Ministerpräsident Clement (SPD) vollzogene **Fusion von Innen- und Justizministerium** für rechtswidrig. Die Richter geben einer Klage der CDU statt, da die Fusion die Rechte des Landtags verletze.

10.02.: Der Hohe Flüchtlingskommissar der vereinten Nationen (UNHCR) teilt in Bonn einen **Anstieg der Asylsuchenden in der EU** im Jahr 1998 um 19% gegenüber dem Vorjahr mit. In den 15 EU-Mitgliedstaaten wurden 299.000 Asylsuchende neu registriert.

Nach Angaben des Präsidenten des Landeskriminalamtes (LKA) in Berlin, Hans-Ulrich Voss, ist die Zahl der **Telefonüberwachungen in Berlin** in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Während 1990 7 Anschlüsse abgehört worden waren, lag die Zahl 1997 bei 537.

13.02.: In Guben wird ein **28jähriger Algerier von 15 rechtsradikalen Jugendlichen zu Tode gehetzt**. Bei dem Versuch, sich vor seinen Verfolgern zu retten, tritt der Asylsuchende eine Glasscheibe ein und verblutet. 10 Jugendliche werden festgenommen.

14.02.: Offenbar wegen massiver sexueller Belästigung durch ihre Kollegen und Vorgesetzten **erschießt sich eine 22jährige Polizistin in München**.

15.02.: In Hamburg wird auf den Dienstwagen des Innensenators Hartmut Wrocklage (SPD) ein **Brandanschlag** verübt.

18.02.: Elf Jahre nach der **Schlecker-Erpressung** beginnt der Prozeß gegen die drei geständigen Täter in Ulm.

Das Verfahren gegen die Entführer des 20jährigen **Matthias Hintze** wegen „erpresserischen Menschenraubs mit Todesfolge“ beginnt vor dem Potsdamer Landgericht. Die beiden Angeklagten sollen Hintze im September 1997 entführt und in einem Erdloch versteckt haben, in dem er erstickt war. Sie werden auch der Entführung eines in Berlin lebenden Russen beschuldigt, der verschollen ist.

Nach Berichten des niedersächsischen LKA wurden in der Bremer Stadtbibliothek im August 1995 die **Daten von mehr als einer Million Ausleihvorgängen beschlagnahmt**. Damit wollte man Attentätern auf die Spur kommen, deren Bekennerschriften womöglich aus einem Buch über den Befreiungskampf in der Westsahara entnommen worden war.

24.02.: Nach einem Beschluß des BGH kann die **Durchsuchung privat angemieteter Büroräume** eines freien Journalisten im Notfall auch ohne richterliche Anordnung erfolgen. Die Klage eines Mitarbeiters der TAZ gegen die Beschlagnahme von Material in dessen Büroräumen, wird zurückgewiesen. (Az.: StB 14/98)

25.02.: Nach einer **Jahresstatistik des BGS** wurden im vergangenen Jahr 3.162 Personen festgenommen, die 12.533 Menschen „illegal“ nach Deutschland einschleusen wollten. Im vergangenen Jahr waren 2.023 Schleuser gefaßt worden. Es wurden insgesamt 40.201 Menschen aufgegriffen, die unerlaubt nach Deutschland einreisen. Dies waren 14% mehr als im Vorjahr.

27.02.: An der deutsch-polnischen Grenze in Frankfurt (Oder) findet der Zoll im doppelten Boden eines türkischen LKW **316 Kilogramm Heroin** im Marktwert von 25 Mio. DM. Dies ist bislang der größte Heroin-Fund in Deutschland.

Julia Gräßer studiert Erziehungswissenschaft an der FU Berlin.

Literatur

Literatur zum Schwerpunkt

Die Literatur zu den „Polizeien des Bundes“ ist insgesamt spärlich. Nach wie vor gibt es keine halbwegs umfassende Darstellung von Bundeskriminalamt oder Bundesgrenzschutz, die nicht von Polizisten oder im Auftrag der Polizeien verfaßt worden ist. Wer sich über die zentralen deutschen Polizeibehörden informieren will, ist deshalb auf Polizei- und polizeinahe Quellen angewiesen. Die wichtigsten werden im folgenden aufgelistet.

Bundeskriminalamt

Bundeskriminalamt (Hg.): *Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag, Wiesbaden 1998, 651 S.*

Dieser Band, in dem das BKA seinen wohl einflußreichsten Präsidenten ehrt, enthält eine umfassende Bestandsaufnahme der Tätigkeiten und Perspektiven des Amtes. Die Beiträge reichen von der „Auswertungs“-Arbeit bis zur Kriminaltechnik, von den rechtlichen Grundlagen des Amtes bis zum Staatsschutz: Eine aktuelle Selbstbeschreibung des Amtes – leider nicht mehr.

Schenk, Dieter: *Der Chef. Horst Herold und das BKA, Hamburg 1998*

Die Herold-Biographie (s. CILIP 59, S. 97f.) vermittelt einen anschaulichen Eindruck über die Entwicklung der Behörde in den 70er Jahren.

Zachert, Hans-Ludwig (Hg.): *40 Jahre Bundeskriminalamt, Stuttgart, München, Hannover, Berlin 1991*

Vergleichbar mit der Herold-Festschrift spiegelt sich die Arbeit des Amtes in diesem Sammelband, in dem ebenfalls nur AutorInnen des Hauses zu Wort kommen.

Albrecht, Horst: *Im Dienst der Inneren Sicherheit. Die Geschichte des Bundeskriminalamtes, Wiesbaden 1988*

Mergen, Armand: *Die BKA-Story, München, Berlin 1987*

Ahlf, Ernst-Heinrich: *Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle (BKA-Forschungsreihe, Sonderband), Wiesbaden 1985*

Das Buch von Albrecht stellt die quasi offizielle Geschichtsschreibung des BKA dar. In Mergens BKA-Geschichte wird die Anfangsphase des Amtes ausführlich geschildert. Die Arbeit von Ahlf beschränkt sich im wesentlichen auf juristische Aspekte.

Bundesgrenzschutz

Die im BKA so beliebten Selbstdarstellungen haben sich im Bundesgrenzschutz noch nicht durchgesetzt. Wer sich seiner Entwicklung und seinen Tätigkeiten widmen will, ist auf verstreute Quellen angewiesen.

Semerak, Arved F.: *Entstehung und Entwicklung des Bundesgrenzschutzes bis zum Einsatz in Mogadischu, in: Nitschke, Peter (Hg.): Die Deutsche Polizei und ihre Geschichte (Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Polizeigeschichte e.V., Bd. 2), Hilden 1996, S. 258-274*

Eine unkritische Darstellung der ersten beiden Jahrzehnte der BGS-Geschichte.

Kessow, Peter-Michael: *Bahnpolizeiliche Aufgaben des Bundesgrenzschutzes. Organisation – Zuständigkeiten – Einsatz, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 1997 (Richard Boorberg Verlag), 271 S., DM 45,-*

Der Band erläutert das neue bahnpolizeiliche Aufgabenspektrum des BGS aus juristischer und polizeipraktischer Sicht; in der Einleitung wird die Geschichte der Bahnpolizei kurz dargestellt.

Bundesgrenzschutz, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 47 (1/94), S. 4-58 (Schwerpunktthema)

In unserem Schwerpunktheft haben wir Entwicklung und Tätigkeiten des BGS in mehreren Artikeln dargestellt. Immer noch lesenswert.

Froese, Kerstin; Scholzen, Reinhard: *GSG 9. Innenansichten eines Spezialverbandes des Bundesgrenzschutzes, Stuttgart 1997*

Obwohl es sich um einen unkritischen Bild- und Jubelband handelt, liefert dieses Buch viele Informationen über die berühmteste Spezialeinheit der deutschen Polizeien.

Richter, Dieter; Dreher, Udo: *Fahndungskonzept „Schiene“: Zugkontrollen im Rahmen der Schleierfahndung, in: Die Polizei 89. Jg., 1998, H. 10, S. 277-308*

Kessler, Georg: *Verkehrsunfallbekämpfung und Kriminalitätskontrolle durch den Bundesgrenzschutz bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs, in: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 1998, Nr. 2, S. 93-131*

Hofmann, Walter: *Gemeinsame Arbeitsgruppe Intensivtäter, in: Hessische Polizeirundschau (hpr) 25. Jg., 1998, Nr. 5, S. 14-18*

Über die Tätigkeiten des BGS geben diese drei exemplarisch aus Polizeizeitschriften ausgewählten Beiträge Auskunft: verdachtsunabhängige Kontrolle als Bahnpolizei, Kriminalitätskontrolle als Grenzpolizei und „Verbrechensbekämpfung“ als Ausländerpolizei.

Zoll

Der Zoll führt in der öffentlichen – und bis vor kurzem auch in der polizeilichen – Wahrnehmung ein Schattendasein. Über seine polizeilichen Tätigkeiten ist nur wenig veröffentlicht.

Riegel, Reinhard: *Kleine Kunde des polizeilichen Zollbereichs, in: Polizei - heute 27. Jg., 1998, H. 5, S. 184f., H. 6, S. 220, 28. Jg., 1999, H. 1, S. 20 und H. 2, S. 77 (wird fortgesetzt)*

Die „Kleine Kunde“ gibt einen informativen und aktuellen Überblick über die polizeiliche Bedeutung des Zolls.

Wamers, Paul: *Zoll und Zollfahndung, in: Der Kriminalist 20. Jg., 1988, H. 4, S. 153-156*

Wamers, Paul: *Das Zollkriminalamt. Stellung, Konsequenzen und Ausblicke, in: Der Deutsche Zollbeamte (ddz) 47. Jg., 1994, Nr. 4, S. F 37-F 39 u. Nr. 5, S. F 47f., F 53*

Wamers, Paul: *Gemeinsame Ermittlungsgruppen Rauschgift von Zoll und Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, in: Der Kriminalist 24. Jg., 1992, H. 12, S. 542-544*

Der Vizepräsident des Zollkriminalamtes stellt in diesen Beiträgen die Rolle des Zolls in der Kriminalitätsbekämpfung dar.

Keller, Peter; Fröhlich, Harald: *Die OCTOPUS COORDINATION UNIT, in: Der Kriminalist 26. Jg., 1994, H. 3, S. 139-145*

Der „Octopus“-Bericht schildert exemplarisch, die internationale Zusammenarbeit von Zoll- und Polizeibehörden.

(sämtlich: Norbert Pütter)

Sonstige Neuerscheinungen

Benfer, Jost: *Eingriffsrechte. Voraussetzungen und Grenzen präventiver und repressiver Rechtseingriffe durch Polizei und Staatsanwaltschaft, München 1997 (C.H. Beck), 303 S., DM 68,-*

Unter welchen Voraussetzungen darf die Polizei jemanden in Gewahrsam nehmen, wann darf sie einen Platzverweis aussprechen oder einen Verdeckten Ermittler einsetzen? Antworten auf diese und weitere Fragen finden sich knapp aber dennoch ausreichend, zudem prägnant formuliert und mit Beispielen ausgestaltet in diesem Band. In vierzehn Kapiteln gelingt es dem Autor, einen Überblick über das gesamte Repertoire polizeilicher bzw. staatsanwaltschaftlicher Eingriffe in die verfassungsmäßig garantierten Rechte von BürgerInnen zu geben. Angefangen mit der Generalklausel über die Identitätsfeststellung bis hin zur Überwachung des nichtöffentlich gesprochenen Wortes und der Anwendung unmittelbaren Zwangs erläutert Benfer die Eingriffe auf polizeirechtlicher (PolG Brandenburg, Nordrhein-Westfalen) und strafprozessualer Grundlage. Rechtsdogmatische Ansätze und höchstrichterliche Rechtsprechung werden ebenso einbezogen wie andere/abweichende Meinungen bei streitigen Fragen. Insgesamt ein lohnendes Handbuch für einen schnellen Einstieg in die Thematik – nicht zuletzt dank der übersichtlichen Gestaltung und des Stichwortverzeichnisses.

Braasch, Hans-Joachim; Köhn, Klaus; Kommoß, Klaus; Winkelmann, Otto-H.: *Der Gesetzesungehorsam der Justiz. Eine kriminologische Untersuchung zur Problematik von Verfahrenserledigungen im Verhältnis Polizei/Justiz und ihre Auswirkungen auf kriminal- und gesellschaftspolitische Prozesse, Lüneburg, Berlin, Essen, Wiesbaden 1997(Schmidt-Römhild), 200 S., DM 27,50*

Ist es „kriminalpolitisch überhaupt noch gewollt, daß Unrecht als solches benannt und geahndet wird“, oder sind „nicht vielmehr eindeutige Indikatoren dafür vorhanden (...), daß der Rechtsstaat Stück für Stück auf sein Gewaltmonopol verzichtet“? (S. 11) Diese Frage bewegt die Autoren, vier Kriminalbeamte; sie soll in der vom Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) herausgegebenen „kriminologischen“ Untersuchung geklärt werden. Die Autoren gehen dabei von der These aus, daß in der Bundesrepublik dem „allgemeinen Freiheitsgedanken“ zu viel und andererseits dem „Recht und seiner konsequenten Umsetzung“ zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt werden (S. 11). Um diese Behauptung zu belegen, untersuchen sie auf der einen Seite die rechtlichen Vorgaben zur Verfahrenserledigung und auf der anderen Seite die Erledigungspraxis anhand von Literaturstu-

dien und eigenen Erhebungen. In den beiden abschließenden Kapitel werden Auswirkungen der Verfahrenspraxis und „Gesellschaftspolitische Vorschläge/Forderungen“ genannt.

Würde man den Hauptteil, der das Buch zu einer „wissenschaftlichen Untersuchung“ machen soll, weglassen, hätte man das, was es eigentlich ist: eine polemische Kampfschrift des BDK. Unerträglich liest sich bereits die Einführung, die zeigt, wessen Geistes Kind die Autoren sind: „Welches Ausmaß an Individualfreiheiten ist für eine notwendige und wirksame Verbrechensbekämpfung durch Judikative und Exekutive noch rechtsstaatlich verträglich?“, fragen sie dort (S. 17). Die Frage müßte wohl anders herum lauten, denn nicht Verbrechensbekämpfung ist ein Grundrecht! Das aber, so ist im Forderungsteil zu lesen, soll nach Ansicht der Autoren geändert werden, indem Kriminalitätsbekämpfung als Staatsziel im Grundgesetz verankert wird (S. 149).

Die weiteren Forderungen (des BDK) sind bekannt und hätten nicht einer pseudowissenschaftlichen Untermauerung bedurft: Mindeststrafen sollen heraufgesetzt, Vergehen zu Verbrechen heraufgestuft werden; da die „liberale Urteilspraxis den nach geltendem Recht möglichen Strafraumen kaum oder gar nicht“ ausschöpfe, sei eine Strafraumenerhöhung nicht ausreichend (vgl. S. 17). Schließlich fordern sie Sanktionsbefugnisse für die Polizei (Strafgeld bei erstmaligem Ladendiebstahl, Schwarzfahren) (S. 152) und die Einführung eines Verfehlungsverfahrens für Fälle, in denen ein Urteil oder Strafbefehl unangemessen wären (S. 154f.). Allein die Forderung nach einer verbesserten Stellung von Kriminalitätsopfern im Strafverfahren und Berücksichtigung von Opferinteressen (S. 155) macht Sinn.

Insgesamt ist das Buch wenig überzeugend und als kriminologische Studie wertlos.

(beide: Martina Kant)

Norris, Clive; Moran, Jade; Armstrong, Gary (Eds.): *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control, Aldershot 1998 (Ashgate), 287 S., £ 39.95*

Großbritannien ist bekanntlich der Staat, in dem die präventivpolizeiliche Überwachung öffentlicher Straßen und Plätze mit Videokameras am weitesten fortgeschritten ist. Mittlerweile gibt es auf der britischen Insel kaum noch eine Stadt, die nicht in irgendeiner Form ein Videoüberwachungsprogramm für kriminalpräventive bzw. ordnungspolizeiliche Zwecke betreibt. Auch in der Bundesrepublik mehren sich in den letzten Jahren die Initiativen, dieses Kontrollmittel auch hier im öffentlichen Bereich stärker einzusetzen und *dauerhaft* zu präventivpolizeilichen Zwecken zu installie-

ren (siehe z.B. den polizeilichen Pilotversuch in Leipzig). Insofern lohnt sich, wenn man die Diskussion informiert führen will, ein genauerer Blick auf die Erfahrungen, die auf der Insel mit der neuen videogestützten Sicherheitsstrategie bisher gemacht worden sind – der vorliegende Sammelband bietet dafür eine erstklassige Grundlage.

Der Band geht auf eine Konferenz an der Universität Hull im Juli 1996 zurück, auf der Experten zusammenkamen, die sich empirisch-kritisch mit der Praxis und den Konsequenzen der Videoüberwachung in ihrem Land beschäftigt hatten. Diese Tagung ist insofern bemerkenswert, als daß die nahezu flächendeckende Einführung von Videoüberwachung in der britischen Öffentlichkeit mehr oder weniger unhinterfragt als effizientes kriminalpräventives Mittel akzeptiert worden ist. Die im Band versammelten Beiträge stellen diesen „Erfolg“ der Videoüberwachung jedoch nachhaltig und mit guten Argumenten in Frage und deuten vielmehr auf einen Mythos der „Sicherheit durch Überwachung“ hin, der sich auf Kosten von Bürgerrechten und sozialpolitischen Interventionen genährt hat.

Die 16 Beiträge von VerfasserInnen verschiedener akademischer Disziplinen sind um fünf Zentralthemen organisiert: „Theorie“ der Videoüberwachung insbesondere in bezug auf den Strukturwandel öffentlichen Raums; Videoüberwachung in konkreten sozialen Kontexten (Geschäfte, Fußballstadien); Fragen der präventiven Effektivität und Evaluation; soziale Akzeptanz und rechtliche Regulierung; Aussichten auf die weitere Entwicklung. Es fehlt hier der Platz, auf jeden der Beiträge ausführlicher einzugehen – zwar gibt es zwischen ihnen thematische Überschneidungen und argumentative Redundanzen, aber jeder für sich ist lesenswert und erst in der Gesamtheit der diversen Perspektiven wird unübersehbar klar, welche komplexen sozialen Vorgänge und nachhaltigen Folgen mit der Anwendung einer unscheinbaren und vermeintlich unproblematischen polizeilichen Kontrolltechnik verbunden sind. Besonders hingewiesen sei an dieser Stelle jedoch für die an theoretischen Zusammenhängen Interessierten auf die von zwei der Herausgeber verfaßte Einleitung sowie die Beiträge von McCahill und Bannister et al. Letztere interpretieren aus der Sicht der „politischen Geographie“ Videoüberwachung im Kontext des Prozesses der Urbanisierung: die Stadt ist der Sozialraum, in dem sich die Fremden begegnen und ihre „Differenz“ produktiv werden lassen; Videoüberwachung werde aber dazu instrumentalisiert, den Raum für partikular-konforme Interessen und konsumorientierte Lebensweisen einseitig zu kolonisieren. Aus einem ähnlichen Blickwinkel untersucht Graham den Prozeß der „Normalisierung“ öffentlicher Videoüberwachung, hebt jedoch hervor, daß es sich um eine vielschichtige Kontrollform handele,

deren Wirkungen je nach sozialem Kontext unterschiedlich ausfallen und zu interpretieren seien. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Essay von Armstrong und Giulianotti über die polizeilichen Strategien zur Bekämpfung der Hooligans und die Rolle der Videoüberwachung in und außerhalb von Stadien. Für die Umsicht der Organisatoren und Herausgeber spricht auch die Aufnahme des Beitrags von Brown, die über die geschlechtsspezifischen Konnotationen von Videoüberwachung und Sicherheit im öffentlichen Raum schreibt. Die Beiträge von Ditton, Tilley und Skinns sind für diejenigen von erheblichem Gebrauchswert, die sich mit den statistischen Zahlen auseinandersetzen wollen, die hinsichtlich der Effektivität und der Akzeptanz von den Befürwortern von mehr Videoüberwachung im öffentlichen Raum ins Spiel gebracht werden.

Insgesamt bietet der Sammelband eine Fülle von Daten und Materialien zur Praxis von Videoüberwachung in Großbritannien und bereitet sie in bester kritisch-aufklärerischer Tradition auf. Obwohl hier ausschließlich auf der Basis der britischen Erfahrungen verhandelt worden ist, stellt das Buch eine hervorragende Grundlage zur Vorbereitung auf die Diskussion um die Ausbreitung von Videoüberwachung dar, die mit großen Schritten und mit Verweisen auf „den britischen Erfolg“ auf uns zukommt.

(Detlef Nogala)

Albrecht, Hans-Jörg u.a.: *Organisierte Kriminalität und Verfassungsstaat (Rechtsstaat in der Bewährung, Bd. 33)*, Heidelberg 1998 (C.F. Müller Verlag), 222 S., DM 98,-

Der Band versammelt die Referate und Diskussionen der 1997er Jahrestagung der „Deutschen Sektion der Internationalen Juristenkommission“. Neben Beiträgen über organisierte Kriminalität (OK) und deren Bekämpfung (vor allem) durch den Gesetzgeber in der Türkei, Polen und den baltischen Staaten sowie der Bedeutung von EUROPOL für die europäische „OK-Bekämpfung“, gilt der Schwerpunkt des Buches der Situation in der Bundesrepublik: Der damalige Bundesinnenminister Kanther malt das bekannte Bedrohungsszenario, und der hessische Oberstaatsanwalt Schaefer betont die Bedeutung von Geldwäsche- und Korruptionsbekämpfung. F. Dencker verweist in kritischer Intention aus juristischer Sicht auf die in den letzten Jahren gewachsenen Befugnisse der Sicherheitsbehörden. Da hier Eingriffsrechte geschaffen wurden, „die man früher für schlechthin undenkbar hielt“ (S. 55), muß nach Ansicht von Dencker über die Fragen der Begrenzung, der Verhältnismäßigkeit und Kontrolle der „neuen“ Methoden nachgedacht werden. Wie sehr eine solch moderate Kritik mißverstanden werden kann, zeigt das Vorwort des

Bandes, demzufolge sich die erweiterten Befugnisse nur rechtfertigen ließen, wenn sie zur „Verhütung zukünftiger Taten“ beitragen! Ohne sichtbare Folgen für die anderen Beiträge und die anschließend dokumentierten Diskussionen der Tagung blieb offenkundig der Einleitungsbeitrag von H.-J. Albrecht. Anhand der internationalen OK-Literatur plädiert er erneut dafür, auf den Begriff „organisierte Kriminalität“ zu verzichten und sich statt dessen der detaillierten Analyse jener sehr unterschiedlichen Phänomene zu widmen, die „Organisierter Kriminalität“ darstellen sollen.

Die Tageszeitung: *Das runde Dutzend. 12 Jahre taz auf CD-ROM, Berlin 1998, DM 350,-*

Die Doppel-CD-ROM enthält die Ausgaben der taz vom 2.9.1986 bis zum 31.8.1998. Rund 550.000 Artikel aus taz und Le Monde Diplomatique stehen im Volltext zur Verfügung. (Zur Entspannung sind zudem mehr als 1.000 in der taz erschienene TOM-Comics gespeichert.) Lediglich für einige kleinere, im Beiheft aufgeführte Zeiträume sind nur die Überschriften erfaßt. Die PC- und Mac-taugliche Datenbank ermöglicht ein breites Spektrum von Suchstrategien. AutorInnen-, Datums- oder Ressort-Recherchen sind ebenso möglich wie die Volltextrecherche nach einzelnen Wörtern. Die Suchbegriffe können mit logischen Operatoren verknüpft oder mit Trunkierungen versehen werden. Recherche-Ergebnisse können in der Übersicht und als Volltext dargestellt werden. Zur schnellen Orientierung werden die Suchbegriffe in den Recherchen invers dargestellt. Die BenutzerInnen-Oberfläche ist übersichtlich gestaltet; das Programm kann intuitiv bedient werden. In Zweifelsfällen gibt das Beiheft gut verständliche Hinweise. Kleine Proberecherchen belegen den praktischen Wert des „runden Dutzends“: In den 12 Jahren erschienen knapp 33.000 taz-Artikel, in denen das Wort „Polizei“ auftauchte. Die Suche nach „TREVI“ ergab auf der ersten CD-ROM 37 Treffer, auf der zweiten 10 (davon galten allerdings 7 dem römischen Brunnen). Die kurzfristig berühmt-berüchtigte Sondereinheit der Berliner Polizei „EbLT“ brachte es immerhin auf 102 Einträge auf der ersten CD-ROM. Diese wenigen Beispiele zeigen, daß die CD-ROM-taz den Satz widerlegt, demzufolge nichts so alt sei wie die Zeitung von gestern. Denn die taz der letzten zwölf Jahre ist eine wertvolle, schnell und leicht erschließbare Quelle für jeden, der oder die an der jüngsten Vergangenheit interessiert ist. Auch wer ohne spezifisches Interesse in der taz stöbert, wird neben den Informationen auch den hohen Unterhaltungswert zu schätzen wissen, der sich durch überraschende Funde einstellt.

(beide: Norbert Pütter)

Summaries

The Federal Bureau of Criminal Investigation

by Hartmut Aden

The article describes the development of the Federal Bureau of Criminal Investigation (BKA): Its initial function as a technology and information center continued to grow. And the agency achieved greater importance since the 70's as a central investigating body. New patterns of cooperation such as Schengen and Europol have given new meaning to the role of the BKA of an intermediary body linking national activities with other international policing agencies.

The Federal Border Guard

by Petra Pau and Katina Schubert

Since the beginning of the 90's the Federal Border Guard has been undergoing a fundamental expansion and transformation process on the path to becoming a federal police force. It is to be developed into a force capable of dealing with illegal border trespassing, organized crime and illicit drug trading. It cooperates with state police and customs to form a "veil of security" which also encompasses airports and central train stations. The article reviews the organizational and personnel changes and presents a brief survey of its current "performance record".

The Customs Criminal Investigation Bureau and the Customs Police

by Heiner Busch

The Customs Criminal Investigation Division is the criminal investigation department of the customs authorities. Its authority extends to all divisions of activity pertaining to customs and import regulation – including drug trafficking, money laundering, arms exports, etc. In this context, the division is imbued with the same scope of authority as all police units with reference to criminal courts procedure.

INPOL-new and its consequences for Data Protection

by Antonia Wirth

The German police information system INPOL is to be completely re-structured next year. The data files and applications are to be integrated into a data pool. Instead of functional attribution of data, future access to INPOL data is to be ordered according to hierarchical criteria. The article reviews the basic elements of the re-structuring and lists some of the consequences for data protection.

The Federal Criminal Investigation Division as a Paradigm – Criminal Investigation Centers in Switzerland

by Heiner Busch

Switzerland is governed by a federalist system of government and police organization. Within this framework the federal criminal investigation centers has grown out of the Central Police Bureau which was attached to the National Prosecutor until 1992. Since 1994 the criminal investigation centers were re-organized and expanded considerably in terms of staff personnel. Their investigative authority initially limited to cases involving international counter-fitting and drug trafficking are in the process of being extended to include both organized and economic crime.

Police Use of Weapons – A Statistical Survey

by Norbert Pütter

The author examines police use of firearms in Germany for the period from 1988 to 1997. Due to his sources police shooting is neither increasing or decreasing. Most of the fatal accidents take place in connection with unexpected incidents during the performance of normal duty activities. Fatal shooting accidents by special units are generally rare events. Most such fatal accidents are justified as having been in emergency defense or emergency aid situations.

The Future of Police Academy Training

by Thomas Weidmann

Throughout the FRG police leadership circles are receiving support from the ministries of the interior in their efforts to defend the concept of po-

lice internal training in police colleges as an element of their desire to maintain control over police training. Opening police culture to the civilian culture of society can only be achieved by externalizing police college training. An experimental college program as was planned in Bremen has been cancelled due to police pressure.

Documentation: Data-protection Demands on the red-green Coalition

In January of this year the German Association for Data-Protection (DVD) presented a list of demands which called for a fundamental change of policy in the field of data-protection on the part of the new federal coalition. The demands of the DVD not only pertain to security but also to data protection in the private sector of the economy and other fields.

The EU Action Plan Against Organized Crime

by Mark Holzberger

The article describes the implementation of important elements of the EU Action Plan: A Common Measure compels all member states to introduce a penal standard against criminal conspiracies into their penal codes. The EU Legal Assistance Agreement will legalize undercover police activities and telephone surveillance over national borders. New EU bodies will be created who will be subject to no parliamentary control and regulation. And even before the Europol Convention enters into force the expansion of the authorities of the agency being planned at the operative level.

The Fatal Shootings of Kurdish Demonstrators

by Wolf-Dieter Narr

On February 17th 1999 four Kurdish demonstrators were fatally wounded by shots fired by Israeli security personnel in the course of a demonstration before the Israeli general consulate in Berlin. The demonstration protested the arrest of Abdullah Öcalan. The article summarizes the scant secured information with reference to the fatal shootings and lists some of the most important questions in connection with the incident. The author calls for a detailed investigation of the incident and the circumstances which ultimately led to the shootings.

Bei Einrichtung eines Abonnements können einmalig ältere Hefte zum Abo-Preis (siehe umseitig) oder **komplett zum Vorzugspreis von 295,- DM** nachbezogen werden.



AbsenderIn

Name

Vorname

Straße

PLZ

Ort

Bürgerrechte & Polizei/CILIP
c/o FU Berlin
Malteserstr. 74-100

D-12249 Berlin

Ich abonniere
Bürgerrechte & Polizei/CILIP
ab Nummer _____

Das Einzelheft kostet 14 DM
Das Abonnement (3 Hefte pro Jahr) kostet

- für Institutionen: 63 DM
- für Personen: 36 DM
(inkl. Porto)

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

Datum

Unterschrift

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

Datum

Unterschrift

Ich bestelle folgende Einzelhefte:

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

___ Expl. CILIP Nr. ___ ___ Expl. CILIP Nr. ___

___ Expl. CILIP Nr. ___ ___ Expl. CILIP Nr. ___

___ Expl. CILIP Nr. ___ ___ Expl. CILIP Nr. ___

Nr. 0/78 bis 37/1990	Einzelpreis: 9 DM / Abo-Preis: 7 DM
Nr. 9-10/1991	Einzelpreis: 12 DM / Abo-Preis: 10 DM
Nr. 38/1991 bis 49/1994	Einzelpreis: 10 DM / Abo-Preis: 8 DM
Nr. 50/1995 folgende	Einzelpreis: 14 DM / Abo-Preis: 12 DM

Ich bestelle das Komplettpaket aller lieferbaren Hefte zum Vorzugspreis von **295,00 DM.** (gültig bis 31.12.1999)

Ich bestelle folgende Titel des Verlages CILIP:

___ Expl. CILIP; Diederichs: Hilfe, Polizei	16,90 DM
___ Expl. Walter; Tielemann: Neue Soziale Bewegungen und Polizei (Bibliographie)	5 DM
___ Expl. Busch; Pütter; Tielemann: Europäisierung von Polizei und Innerer Sicherheit (Bibliographie)	5 DM
___ Expl. „Nicht dem Staate, sondern den Bürgern dienen“ (Gutachten)	10 DM

Datum Unterschrift

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

Datum Unterschrift

SEMDOC

Statewatch European monitoring and documentation centre on justice and home affairs in the EU

SEMDOC holds thousands of documents, reports and pamphlets on justice and home affairs in the EU. Launched in 1997 and supported by 68 NGOs, academics, MEPs and lawyers across Europe, to encourage critical research and investigative reporting.

The collection includes:

- All measures adopted under the third pillar – the JHA 'acquis'
- Agendas and documents from the Justice and Home Affairs Ministers, the K.4 Committee and its Working Groups and reports from the Schengen Executive Committee and the 'Schengen acquis'
- European Parliament: debates, resolutions, questions, reports from the Committee on Civil Liberties & Internal Affairs
- European Court of Justice & European Court of Human Rights: press releases, bulletins and reports plus European Commission reports and documents

SEMDOC can undertake searches from its in-house databases and provide a printout of relevant documents which you may then wish to order.



Statewatch ■ PO Box 1516 ■ London N16 0EW, UK ■ Telephone: 00 44-181-802 1882

Fax: 00 44-181-880 1727 ■ e-mail: statewatch-off@geo2.poptel.org.uk ■

URL: <http://www.poptel.org.uk/statewatch>

Forum Recht

Rechtspolitisches Maga-
zin für Uni und soziale
Bewegungen!

Erscheint vierteljährlich
Einzelheft: 5,00 + 1,50 Mark Porto
Jahres-Abo: 20,00 Mark

Heft 1/1999 – Schwerpunkt:

**Jugendliche – nicht für
voll genommen**

- Wahlrecht für Kinder
- Einwanderungsland BRD
- Selbstjustiz in Afrika

Forum Recht Abonnement:
Forum Recht Vertrieb, Katharina Ah-
rendts, Christburger Str. 18,
10405 Berlin

Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten
inamo

Frühjahr 1999

17

Afghanistan

Conrad Schetter: Die Rolle von Ethnizi-
tät im Bürgerkrieg

Thomas Ruttig: Die Taliban: Bewegung
„aus dem Nichts“

Rolf Bindemann: Aufstieg und Fall der
Hazara

Susanne Thiel: Resolut u. unerschrocken

Matin Baraki: Kontinuität in der deut-
schen Afghanistanpolitik

Anthony Hyman: Der Talibaneffekt in
Pakistan

Alexander Seger: Drogen und Politik

Neue Verfassung im Sudan – Israels
Methode der Kontrolle – Irak/USA

Zu bestellen: INAMO, PF 3613, 90018 Nürn-
berg; E-Mail: redaktion@inamo.de • 10 DM