

Bürgerrechte & Polizei

01/2019 45
Nr. 1/2019

Kriminalisierung von AusländerInnen

Ein neues Polizeiverordnungsprojekt
kann Millionen für die Polizei
für die neuen Polizeilichen Kontrollen in New York

Herausgeber:

Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.

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

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantw.), Norbert Pütter, Christine Hohmeyer, Martina Kant

Titelblattgestaltung: Martin Hufner

Übersetzungen: Dave Harris

Druck: Kästner Druck GmbH

Berlin, April 2000

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin

Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Tel.: (030) 838 70-462 (neu!)

Fax: (030) 775 10 73

E-Mail: info@cilip.de

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

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

Institutionen: Einzelpreis 21,- DM/Jahresabonnement 63,- DM (inkl. Porto)

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 65 (1/2000)

Editorial	4
Schwerpunkt: Kriminalisierung von AusländerInnen	
Kriminalpolitische Kategorie: Ausländer	
<i>Wolf-Dieter Narr</i>	6
Zum rechtlichen Sonderstatus von MigrantInnen	
<i>Anja Lederer</i>	14
Kriminalstatistik und Rassismus	
<i>Oliver Brüchert</i>	21
MigrantInnen im Netz der Schleierfahndung	
<i>Martina Kant</i>	29
„Ausländerpolizeien“	
<i>Norbert Pütter</i>	36
Ausländer- und Polizeidateien	
<i>Heiner Busch</i>	42
„PKK-Verbot“	
<i>Eberhard Schultz</i>	44
Schweizerische Behörden gegen die Tamil Tigers	
<i>Johannes Wartenweiler</i>	52
Strafverfahrensänderungsgesetz '99	
<i>Norbert Pütter</i>	62
Neue Munition für die Polizei	
<i>Oesten Baller</i>	70
41 Polizeischüsse auf Amadou Diallo	
<i>Wolf-Dieter Narr</i>	79
Inland aktuell	83
Meldungen aus Europa	87
Chronologie	
<i>Andrea Böhm</i>	91
Literatur	100
Summaries	108

Editorial

von Heiner Busch

Dass „das geschilderte Verhalten der Beamten gegenüber meinem Mandanten (sich) an einem 20. April“ ereignete, so schreibt die Anwältin dem Gericht, habe in ihr „recht bedenkliche Assoziationen geweckt“. An diesem Tag vor zwei Jahren stehen vier Kubaner auf dem Berliner Alexanderplatz. Zwei Zivilpolizisten der Arbeitsgruppe Ausländer (AGA) tauchen auf und überprüfen die Personalien der (schwarzen) „Ausländer südlicher Herkunft“, die sie per Funk im Informationssystem der Berliner Polizei überprüfen lassen. Alle vier leben legal in Berlin, alle bis auf einen haben ihre Papiere dabei. Herr E. kann nur eine Krankenkassenkarte vorlegen. Er ist gerade erst umgezogen und hat seinen Pass zu Hause vergessen. Die Strasse kann er benennen, weil er aber Kubaner ist, verstehen ihn die Beamten nicht oder wollen ihn nicht verstehen. Sie fragen ihn auch nicht danach, das Ganze aufzuschreiben und das Missverständnis aus der Welt zu räumen. Er ist bereit, mit den Polizisten zu seiner nahe gelegenen Wohnung zu fahren und ihnen dort den Pass vorzulegen. Als sie ihm dazu aber Handfesseln anlegen wollen, weicht er zurück. Die Vorstellung, wie ein Verbrecher gefesselt vor den neuen Nachbarn aufzutauchen, ist ihm peinlich. Er habe um sich geschlagen und getreten – Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte in Tateinheit mit versuchter schwerer Körperverletzung –, behaupten die Beamten später in ihren Berichten. Statt nach Hause bringen sie ihn auf die Wache. Auch als seine (deutsche) Frau zwei Stunden später den Pass vorbeibringt, wird er weiter festgehalten. Eine ED-Behandlung und eine Telebildanfrage beim BKA folgen. Es bestehe eine „Teilidentität“ mit einer zur Festnahme ausgeschriebenen Person. Erst nachts um eins – Führers Geburtstag ist vorbei – wird der Mann freigelassen.

Bis zum heutigen Tage ist nicht klar, mit wem diese Teilidentität bestanden haben soll. An der Grenze zur Legalität war die Fahndungsabfrage, rechtswidrig war die Fesselung, rechtswidrig war die Mitnahme zur Wache und um so mehr die andauernde Freiheitsberaubung, nachdem der Pass vorlag. Die Anklage gegen den Mann wird eingestellt.

Rechtsanwältin und Mandant akzeptieren. Das Risiko einer Verurteilung und entsprechender Folgen bei der Verlängerung des Aufenthaltes ist trotz entlastender Zeugenaussagen zu groß.

Übergriffe wie dieser sind keine Seltenheit. Sie sind geradezu programmiert, seitdem die GesetzgeberInnen von Bund und den meisten Ländern der Polizei Befugnisse zur verdachtsunabhängigen Kontrolle eingeräumt haben – Befugnisse, die fast ausschließlich gegen MigrantInnen und Flüchtlinge angewandt werden. Die Jagd nach „Illegalen“ ist europaweit zu einem zentralen Auftrag der Polizei geworden. Horrorszenerien von kriminellen Ausländern, die das „Gastrecht“ der BRD missbrauchen und heimische Konflikte auf deutschem Boden austragen, füllen die Schlagzeilen (nicht mehr nur) der Boulevardpresse und die Reden von wahlkampfbesoffenen PolitikerInnen.

Ausländerfeindliche Politik und Polizei mussten seit Jahren Gegenstand dieser Zeitschrift sein, und es steht zu befürchten, dass sie es auch nach diesem Schwerpunktheft bleiben, in dem wir uns auf Aspekte der Kriminalisierung von AusländerInnen beschränken. Die Frage der polizeilichen Übergriffe auf diese Bevölkerungsgruppe haben wir hier bewusst ausgeklammert, weil sie den Rahmen des Heftes gesprengt hätte. Dies wird ausführlich in der letzten Ausgabe dieses Jahres geschehen, die sich schwerpunktmäßig mit „Übergriffen und Kontrolle der Polizei“ beschäftigen wird.

Mit dieser Ausgabe polieren wir das äußere Erscheinungsbild von Bürgerrechte & Polizei/CILIP auf. Zur neuen Gestaltung des Umschlags, zur neuen Schrift und der nun auch von uns eingeführten neuen Rechtschreibung kommt eine neue Rubrik „Inland aktuell“ hinzu, die in Kurzform Polizeiangelegenheiten aus Deutschland aufgreifen und die bereits seit einem Jahr geführten „Meldungen aus Europa“ ergänzen soll. Neu – siehe Impressum – ist auch die Telefonnummer der Redaktion. Die Linie dieser Zeitschrift bleibt dagegen dieselbe.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Kriminalpolitische Kategorie: Ausländer

„Fürchte deinen Nächsten wie dich selbst“¹

von Wolf-Dieter Narr

„Wer das Gastrecht missbraucht, für den gibt es nur eins: raus und zwar schnell,“ so der heutige Bundeskanzler Gerhard Schröder am 20. Juli 1997. Die Konstruktion des „Ausländers“ als kriminellen Kraftprotzes ist das ideale Unterfutter für eine populistische Wahlmobilisierung.

Der moderne Staat und die von ihm und in ihm zivilisierte Gesellschaft werden konstituiert durch Grenzen, durch soziale und politische Einschließungen/Eingrenzungen und Ausschließungen/Ausgrenzungen. Die Staatsbürger (ab dem späten 19. und frühen 20. Jahrhundert auch die Staatsbürgerinnen) werden von den Ausländerinnen und Ausländern oder Fremden abgegrenzt.

Aus- und Eingrenzungen hat es auch zuvor gegeben. Desgleichen diesbezügliche Vorurteile, Ängste, Aggressionen und Leid. Der moderne Nationalstaat zeichnet sich allerdings dadurch aus, dass er zum einen von seinen ‚eigenen‘ BürgerInnen ein besonderes Ausmaß an Loyalität verlangt, die bis zum soldatischen Lebensopfer reicht. Zum anderen werden auch in den liberalen Verfassungsstaaten Fremde zu Personen minderen Rechts. Die Bürgerrechte gelten nur für die StaatsbürgerInnen, für die AusländerInnen bleiben nur die allgemeinen, in strittigen Fällen höchst unverbindlichen Menschenrechte. Der Nationalstaat pumpt die Loyalitäts- und Identifikationsanforderungen an die eigenen BürgerInnen auf. Er gewährt ihnen das Privileg eingegrenzt sicherer Existenz. Diejenigen, die nicht dazugehören, entbehren nicht nur des existentiellen Aufent-

¹ so der Titel des Buches von Parin, P.; Morgenthaler, F.; Parin-Matthèy, G.: Psychoanalyse und Gesellschaft am Modell der Agni in Westafrika, Frankfurt/M. 1971

haltsrechts und der mit ihm verknüpften Rechtssicherheiten; diejenigen, die nicht dazugehören, werden darüber hinaus von den eingegrenzt Einheimischen als mehrfache Bedrohung und damit als mehrfacher Gegenstand der Projektion erfahren und benutzt. Diese Anderen bedrohen durch ihre Andersartigkeit, die zuallererst im verschiedenen Staats- oder Grenzstatus zum Ausdruck kommt. Eben als Ausländer. Sie werden mit allen möglichen zusätzlichen kulturellen Zuschreibungen überhäuft, denen sie anderwärts sozialisiert auch in verschiedenem Maße entsprechen. Doch entscheidend bleibt die Staats-Rechts-Status-Differenz. An ihr kristallisiert sich alles aus. Die Ausgegrenzten bedrohen zugleich dadurch, dass sie die eigenen prekären Sicherheiten aufzeigen, ohne diese in aller Regel konkret zu gefährden. Oft ist das Gegenteil der Fall. AusländerInnen tragen am Fuße der sozialen Pyramide dazu bei, dass die groben und die feinen Unterschiede zugunsten selbst noch der Unterklassen der ‚einheimischen‘ Bevölkerung ausfallen: Die Sicherheit des Arbeitsplatzes, des sozialen Status und nicht zuletzt die Sicherheit vor kriminellen Übergriffen aller Art. Die von Ängsten besetzten Vorstellungen, die um solche kriminellen Gefährdungen kreisen, bieten die nahe liegendsten Ansatzpunkte aller möglichen Projektionen. Und wie vorurteilsüblich fließen in solche Projektionen alle möglichen eigenen Süchte und Verleugnungen hinein, die sich in ‚sex and crime‘, in ‚crime and drugs‘, in ‚property and crime‘ bündeln. Ausländer werden fast identisch mit allen möglichen Gefahren schlechthin.

Die hier angedeutete Konstruktionslogik, die den „Ausländer“ zu einer kriminalpolitischen Kategorie werden lässt, weist zuallererst und zentral auf die Einheimischen und ihre vor allem politisch und ökonomisch begründeten Umstände zurück. Der Mangel an eigenen Sicherheiten, der Mangel an demokratisch gegründetem Selbstbewusstsein findet sich verkehrt in der Projektion des ‚Ausländers‘ und der mit ihm allgemein und vorweg assoziierten Kriminalität wieder. Freilich: die AusländerInnen müssen die politisch-rechtlichen, die strafverfolgerischen, die ausländerfeindlichen Folgen solcher einheimischen Unsicherheiten erleiden. Die Einheimischen selbst genießen das (fragwürdige) Privileg einer Politik, die ihre alles andere als natürlichen Vorurteile im Sinne eines Akzeptanzmanagements, einer populistischen Politik der Wahlmobilisierung bestätigt und verstärkt. Dieser Vorgang kommt im symptomatischen Schröder-Ausspruch zum Ausdruck, dem die offizielle Politik davor wie danach entspricht. Die Doppelkonstruktion der Vorurteile

gegenüber dem ‚Ausländer‘ – die männliche Form im Singular bringt die eigenartige Abstraktion des Vorurteils richtiger auf einen Nenner als die sonst angebrachte gendergleiche Form – und der Ausländerpolitik zeigt erst, wie umfangreich ihre grundrechtlich demokratischen Kosten anfallen. Und zwar auch und gerade für die „einheimische“, die staatsbürgerliche Bevölkerung und ihre Lebensqualitäten.

Den Kriminalitätsprotz „Ausländer“ gibt es nicht

Nüchterne Einsichten erweisen diesen kriminellen Kraftprotz rasch als – freilich folgenreiche – Schöpfung aus dem Geist ihrerseits staatsrechtlich produzierter und am Leben gehaltener Vorurteile. „Dabei ist bereits der Begriff ‚Ausländer‘“, so fasst Hans-Jörg Albrecht zusammen, „ebenso wie ‚ethnische Minderheit‘ sehr vage und deshalb für eine angemessene Analyse ungeeignet. Es handelt sich um kaum mehr als ‚Einkaufskorb-Begriffe‘: Sie beschreiben keine einheitliche Gruppe, sondern eine ganze Reihe von Einwanderungsgruppen und Minderheiten, die sich im Hinblick auf ihre Religion, Hautfarbe, Sprache und Nationalität sowie durch ihren kulturellen Hintergrund, ihre Gründe für die Einwanderung, ihre (ausländer-)rechtliche Stellung im Einwanderungsland und die Geschichte der Beziehungen zwischen Herkunftsland und Einwanderungsland unterscheiden.“ Diese mehrdimensionale Pluralität zwischen den AusländerInnen übertrifft bei weitem die Pluralität der InländerInnen. Diese Feststellung steht der terrible simplification des herrschenden, auch herrschend amtlichen Vorurteils „den Ausländer“ betreffend entgegen. „Es gibt heute keinen Zweifel mehr, dass das Merkmal ‚Staatsangehörigkeit‘ und ‚Rasse‘ für die Erklärung von Kriminalität bedeutungslos sind. Niemand behauptet ernsthaft, dass die Staatsangehörigkeit kriminelles Verhalten erklären könne.“ Wenn es *den* Ausländer und *die* spezifisch Personen als Ausländern zuschreibbare Kriminalität nicht gibt und – so Albrecht weiter – „gleichwohl die Kriminalitäts- und Justizstatistiken Deutschlands und anderer Länder Tatverdächtige, Verurteilte und Strafgefangene nach der Staatszugehörigkeit unterscheiden, dann ist nach den Gründen dafür zu fragen.“²

² Albrecht, H.-J.: Die neue Angst vorm schwarzen Mann, in: Überblick 1998, H. 1, S. 13-16 (13)

Blättert man durch die wissenschaftlich aufgeäumten Artikel, die sich in aller Regel reichlich pauschal mit „Ausländerkriminalität“ oder der Kriminalität „der“ Türken, „der“ Kurden etc. befassen, dann fällt eine Lücke auf, die so groß geraten ist, dass sie geradezu schreien müsste. Der Kontext der ‚normal-gewöhnlichen‘ Bundesrepublik (oder der USA oder Frankreichs usw.) und hier vor allem die etablierte Politik werden nicht als Bedingungsgeflecht des Verhaltens gerade der AusländerInnen bedacht. Die Bundesrepublik und ihre – einheimische – Gesellschaft werden vielmehr so behandelt, als handele es sich um unschuldige Opfer der ausländischen Täter. Und diese Täter werden zudem phantastisch groß geschrieben. Wenn die dauernd akuten Straftaten nicht aus der Ausländern ohnehin eigenen kriminellen Energie – sozusagen ausländerautomatisch – hervorgehen, dann sind diese Taten allenfalls von den jeweiligen Herkunftsländern verursacht, beispielsweise dem seinerseits pauschal disqualifizierten „Islamismus“. Da also jede Ursachen- bzw. Bedingungsanalyse unterlassen wird, und vor allem der unmittelbare bundesdeutsche Kontext draußen vor der analytischen Tür bleibt, versteht es sich, dass gegen das von außen kommende Böse mit allen strafverfolgerischen und präventiven Mitteln vorgegangen werden kann, ja muss. Wo (potentielle) Ausländerkriminalität gehobelt wird, da fallen unvermeidlich grund- und menschenrechtliche Späne.

Das Interesse an der heimatbewussten Herrschaftsreduktion „Ausländer“/„Ausländerkriminalität“ besteht also darin, die Einheimischen und ihr Gebaren kritisch unberührt zu lassen, den staatlichen und – dadurch lizenziert – auch den privaten Gewaltapparat ausbauen und einsetzen zu können und schließlich über die Bekämpfung „der“ Ausländerkriminalität Legitimationen aller Art einzuheimsen.

Konstruktionselemente der Ausländerkriminalität

Zum ersten, die offizielle Politik: Symptomatisch kann man die regierungsamtlich-volksparteiliche Konstruktion der Ausländerdiskriminierung vor dem dunklen Hintergrund der Ausländerkriminalität quer durch die Unions-europäischen Länder an der doppelmoralischen Reaktion auf das österreichische Haider-Phänomen illustrieren. Während auf der einen Seite Haiders ausländerfeindliche Äußerungen, seine Parole: „Österreich nur den Österreichern“ EU-offiziell von 14 Staatsmännern stark verurteilt wird – mit schlimmen Konsequenzen bis ins österreichisch-europäische Händeschütteln hinein – sind all diese Haider-

feindlichen, europäisch zivilisierten Regierungsleute kräftig dabei, die gemeinsamen europäischen und die nach innen vermehrten einzelstaatlichen Grenzen gegenüber unerwünschten AusländerInnen so dicht wie irgend möglich zu machen und die jeweilige Abschiebetätigkeit fleißig zu betreiben. Weit über die Haider-Reaktionen hinaus, darum sind dieselben nur ein Symptömchen, muss geradezu von einer systematischen Diskriminierungspolitik gegenüber den AusländerInnen gesprochen werden. Diese Diskriminierungspolitik, der die Political Correctness des Anti-Diskriminierungsjargons korrespondiert, ist längst zu einer gemeinsamen europäischen Akte geworden. Zur ersten, zur Hauptsäule des europäisch unionistischen Gebäudes also.

Zum zweiten: Selbst wenn man dem „Labelling-Approach“ nicht gänzlich folgt, weiß doch jede und jeder, die sich auch nur ein wenig nachdenkend mit Phänomenen der Kriminalität befasst haben, dass abweichendes und schließlich mit Strafe belegtes Verhalten keine Natur-, sondern eine Kultur-Tatsache darstellt. Sprich: Das, was als Kriminalität bezeichnet und dann schon wieder in unterschiedlichen Maßen verfolgt wird, wird von der jeweiligen Normal-Gesellschaft, wird von der hauptsächlich normgebenden Instanz, dem Strafgesetze satzenden und Strafverfolgung organisierenden Staat bestimmt. Betrachtet man vor dem Hintergrund dieser banalen Einsicht das Norm- und strafverfolgerische Institutionengeflecht, dann wird klar und deutlich, warum AusländerInnen, schematisch auf den kriminogenen Ausländer reduziert, ungleich öfters mit den Gesetzen in Konflikt geraten und ungleich mehr von allen Instanzen der Strafverfolgung aufgegriffen, verurteilt und eingebuchtet werden. Eine Reihe von Gesetzen, die meist, wie beispielsweise das Ausländergesetz von 1991, den staatlichen Exekutiven einen rechtsstaatlich skandalösen Ermessensspielraum zu kasuistisch fast beliebigem Verhalten öffnen und damit die Rechtssicherheit für die ausländischen BürgerInnen drastisch verkürzen, sind faktisch, und geradezu demokratisch rechtsstaatswidrig, Spezialgesetze für AusländerInnen. Noch schärfer gilt diese Feststellung für die mit dem ausgelöschten Grundrecht auf Asyl, dem seit dem 1. Juli 1993 geltenden Art. 16a GG verbundenen Bestimmungen des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes u.ä.m. Angesichts der darin formulierten Sicherungsvorkehrungen ist es für Asylsuchende aller Art schon nahezu unmöglich, ohne Gesetzesverstoß auch nur in die Bundesrepublik zu kommen. Unter anderem werden durch die bundesdeutsche (Anti-) Asylgesetzgebung die sog.

Schleuserkriminalität und die mit ihr verbundenen Gesetzesverstöße der „Schmuggelware Mensch“ produziert. Umso doppelmoralischer und wahrhaft doppelgesetzlicher fallen dann Analysen aus, die vor dieser Kriminalität wie vor einer dunkel auf Europa zurückenden Wolkenwand mit der üblichen Flutmetaphorik warnen.³

Zum dritten: die politischen, die rechtlichen, die ökonomischen, die sozialen und die kulturellen Bedingungen, die AusländerInnen in der BRD (oder in anderen hochzivilisierten Ländern, selbstredend immer im Westen) vorfinden und die sie bestenfalls in den Formen repressiver Toleranz erfahren, sorgen dafür, dass zum einen abweichendes Verhalten geradezu normiert und normalisiert wird und dass zum anderen dort, wo abweichendes Verhalten vorkommt, selbiges in besonderem Maße inkriminiert wird. Obwohl die Mehrheit der AusländerInnen in ihrer Arbeit überausgebeutet wird, für sie die schlechten Wohnungen und die schlechte Bildung reserviert sind, sie also von den Wohlfahrtsversprechen ausgeschlossen werden, die für die einheimische Normalbevölkerung trotz Krise immer noch eher vorgesehen sind, erwartet nicht nur das Ausländergesetz von ihnen ein besonderes Wohlverhalten. Zuwiderhandlungen sind nicht nur mit Strafe bedroht, sondern auch mit Abschiebung. Die Delikte, die ihnen offen stehen, sind die „präventablen“ und damit für die Polizei leicht kontrollierbaren. U-Haft wird leichter verhängt, weil Fluchtgefahr eher zu erwarten ist. Haftstrafen werden häufiger ganz abgesehen, weil statt einer Resozialisierung eine Abschiebung ansteht. AusländerInnen sind also nicht nur sozial und rechtlich marginalisiert, sondern zudem eher kriminalisierbar und schneller kriminalisiert.

Zum vierten: die Statistik. Seit langem ist zureichend von allen möglichen Seiten nachgewiesen worden, dass die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) zu allem möglichen taugt, nur nicht dazu, „objektiv“ kriminelles Verhalten zu messen, auch wenn man davon absieht, dass solche statistischen Messungen immer dadurch bestenfalls Teilrichtigkeiten liefern, weil sie über die Genesis, die Produktion der statistischen Größen schweigen. Die PKS-Daten entbehren nicht nur eines angemessenen, analytisch fundierten und in seinen Urteilkriterien überzeugend begründbaren Konzepts. Sie sind darüber hinaus ganz und gar unzuverlässig.

3 z.B. Thamm, B.G.: Schmuggelware Mensch. Schleuserkriminalität als profitabler Wirtschaftszweig, in: Deutsche Polizei 1998, H. 1, S. 6-15

sig. Und doch wird mit diesen Daten fortdauernd kriminalpolitisch Schindluder getrieben. Diese Feststellung gilt selbst für viele derjenigen, die sich der engen Aussagegrenzen der PKS bewusst sind und dennoch damit argumentieren, also Vorstellungen, Ängste und Praktiken prägen bzw. rechtfertigen. Insgesamt ist immer erneut erstaunlich, wie auf den Feldern der Kriminalpolitik und der argumentativen Kriminalverfolgung, auf denen äußerste Sorgfalt Not täte, geschlampt, mit vagen Begriffen gearbeitet, von ungeprüften Voraussetzungen ausgegangen und im Modus des Indikativs spekuliert wird. So beispielsweise Rupprechts noch vergleichsweise differenzierter Artikel: „Danach bildet die Immigration, je mehr sie das Fassungsvermögen und die Toleranzgrenze der Gesellschaft übersteigt, selbst eine objektive Ursache fremdenfeindlicher Kriminalität. Wir sehen also ein dreidimensionales Beziehungsgeflecht zwischen Immigration und Innerer Sicherheit: Immigration als Ursache, Immigranten als Täter und Opfer.“⁴

Zum fünften, Strafverfolgung, Straferrichtbarkeit und Strafvollzug: Auf deren ungleich einheimische und ausländische Personen und Kollektive sortierendes, aufgreifendes, aburteilendes und verwahrendes oder abschiebendes Verfahren weise ich hier nur noch pauschal hin. Strafverfolgung und -vollzug arbeiten nicht nur mit sozial höchst ungleich löchri-gen Sieben, deren Maschen für Ausländerinnen und Ausländer besonders fein gespannt sind. Auch all ihre meist mehr als minder invasiven Maßnahmen und die ihnen geltenden Rechtfertigungsmuster sind vor allem auf „die“ Ausländer ausgerichtet. Am Exempel Organisierte Kriminalität oder Drogenkriminalität lässt sich nicht nur die Kriminalitätskonstruktion besonders gut demonstrieren, sondern auch zeigen, wie die Strafverfolgungsbehörden und ihre kriminalpolitischen Mundschenke ihre verschwörungstheoretisch aufgeblasenen Konstruktionen dazu gebrauchen, um die Aushöhlung eines grund- und menschenrechtlich vertäuten Rechtsstaats zu legitimieren.⁵

Stoßseufzer

4 z.B. Rupprecht, R.: Zuwanderung und Innere Sicherheit, in: Angenendt, S. (Hg.): Migration und Flucht, Bonn 1997, S. 87-95 (92)

5 vgl. Pütter, N.: Der OK-Komplex, Münster 1998, Busch, H.: Polizeiliche Drogenbekämpfung, Münster 1999

Würden doch endlich Folgerungen gezogen, die der Sicherheit der Bevölkerung, einschließlich aller AusländerInnen dienen und einer wirklichkeitswissenschaftlich begründeten Kriminologie entsprächen, die nicht dauernd mit vagen Begriffen und interessierten Spekulationen arbeitet! Ich vermag an dieser Stelle nicht viel mehr, als diesen Stoßseufzer zu artikulieren. Es ist geradezu grotesk, wie aufwendig alle möglichen ExpertInnen vom Verfassungsschutz⁶ über die Strafverfolgungsbehörden bis zur Wissenschaft ihrem Beruf gemäß Expertisen von sich geben, die all das versäumen, was genetisch und funktional für eine demokratisch rechtsstaatliche Kriminalpolitik vonnöten wäre. Was ließe sich an „wissenschaftlichem“ Aufwand sparen, wenn die damit befassten WissenschaftlerInnen endlich das tun würden, was als Modeausdruck heute durch die internationale Literatur pilgert: die „embeddedness“, die Einbettung aller sozialen Sachverhalte, insbesondere der kriminogenen zur Kenntnis zu nehmen. Entsprechend müssten die Untersuchungen anders angestellt werden und die Folgerungen anders lauten. Klar und eindeutig ist jedenfalls: Würden den Einheimischen und den Ausländischen gegenüber demokratische Verfahren gewährt, würde eine grund- und menschenrechtlich gegründete rechtsstaatliche Praxis beachtet, dann hörte das Reden vom „schwarzen“ ausländischen Mann auf, ebenso das heimliche Gruseln; dann könnte daran gegangen werden, die sozialen Bedingungen zu schaffen, die es unwahrscheinlicher machen, dass InländerInnen und AusländerInnen sich wechselseitig gefährden und tatsächlich verletzen. Und sei es nur in der projektiven Gewaltphantasie.

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

6 s. Marr, M.: Bedrohung durch Aktivitäten terroristischer bzw. extremistischer Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland – Aktuelles Lagebild, in: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Strategie und Taktik zur Bewältigung von Großlagen (PFA-Schlussbericht, Nr. 23/1998), Münster 1998, S. 213-233

Zwang zum Wohlverhalten

Zum rechtlichen Sonderstatus von MigrantInnen

von Anja Lederer

Auch wenn sie in den „Genuss“ eines Aufenthaltstitels kommen, bleiben AusländerInnen vielfältigen und einschneidenden Sondergesetzen unterworfen. Dieses Sonderrecht ist aber kein bloßer Papiertiger. Polizeiliche Kontrollen und behördlicher Datenaustausch sorgen dafür, dass es auch durchgesetzt wird.

Schon grundsätzlich sind die gesetzlichen Möglichkeiten für AusländerInnen, einen legalen Aufenthaltsstatus zu erlangen, eng begrenzt. Verhältnismäßig selten gelingt es politisch Verfolgten, unbeschadet die BRD zu erreichen und dann als asylberechtigt oder als ausländischer Flüchtling anerkannt zu werden. Ansonsten bedarf es im Wesentlichen einer engen familiären Beziehung zu einem/r deutschen Staatsangehörigen oder einem/r bereits lange legal hier lebenden AusländerIn, um einen Aufenthaltstitel mit der Option auf Dauerbleibemöglichkeit zu erhalten. Ausgeschlossen ist ein Familiennachzug normalerweise, wenn aus behördlicher Sicht die „Gefahr“ besteht, dass nach dem Zuzug öffentliche Leistungen bezogen werden müssen.

Bestimmte AusländerInnen können ferner, etwa zu Arbeits- oder Studienzwecken, einen Aufenthaltstitel für eine von vornherein begrenzte Dauer erhalten. Sobald der Zweck des Aufenthalts erfüllt ist, müssen sie das Land unverzüglich wieder verlassen. In diesen Kontext gehört auch die aktuelle Debatte um sogenannte „Green Cards“ für ausländische SpezialistInnen. Obwohl an ihrer Anwesenheit in der BRD ein sogenanntes öffentliches oder wirtschaftliches Interesse besteht, sollen sie nur fünf Jahre bleiben dürfen; ein Daueraufenthalt wäre gesetzlich ausgeschlossen. Das Ausländergesetz basiert also primär auf Kriterien wirtschaftlicher Nützlichkeit.

Ausweisungsgründe und Ausweisungsverfügungen

Neben den wirtschaftlichen Barrieren, die den Zuzug Familienangehöriger erschweren und wirtschaftlich nicht potente AusländerInnen fernhalten sollen, sind es insbesondere die Ausweisungsgründe, die wie ein Damoklesschwert über den hier lebenden MigrantInnen schweben. Bei Vorliegen von Ausweisungstatbeständen kann zum einen eine Aufenthaltsgenehmigung selbst dann versagt werden, wenn ansonsten ein Rechtsanspruch bestünde. So haben an sich jugendliche MigrantInnen der sogenannten zweiten Generation, die als Minderjährige mindestens acht Jahre rechtmäßig in der BRD lebten und hier mindestens sechs Jahre zur Schule gingen, unter bestimmten Voraussetzungen ein Recht auf Wiederkehr, wenn sie zwischenzeitlich in ihr Heimatland zurückgekehrt waren. Liegt indessen ein Ausweisungsgrund vor, ist es dem Ermessen der Ausländerbehörde überlassen, ob die Wiederkehr im Einzelfall erlaubt wird. Zum anderen kommt den gesetzlich vorgesehenen Ausweisungsgründen eine Disziplinierungsfunktion für die hier dauerhaft lebenden MigrantInnen zu. Das Vorliegen eines Ausweisungsgrundes verhindert die unbefristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis und die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung.¹ Einen relativ sicheren Aufenthaltsstatus kann nur erlangen, wer sich gesetzestreu, systemkonform und politisch unauffällig verhält. In der amtlichen Begründung zu den Ausweisungsregelungen heißt es denn auch, dadurch werde es „Ausländern möglich, ihren Aufenthalt im Bundesgebiet so zu gestalten, dass sie keinen Anlass für eine Aufenthaltsbeendigung bieten.“²

Darüber hinaus kann die Ausländerbehörde bei Vorliegen von Ausweisungstatbeständen unmittelbar die Ausweisung der ausländischen „*persona non grata*“ verfügen. Die Ausweisung hat zur Folge, dass die Aufenthaltsgenehmigung der Person erlischt und sie verpflichtet ist, das Land zu verlassen. Kommt sie der Ausreisepflicht nicht freiwillig nach, kann die Ausländerbehörde in der Regel „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ vollziehen, also abschieben. Wer ausgewiesen und/oder abgeschoben wurde, darf grundsätzlich nicht erneut einreisen und sich hier aufhalten. Eine Aufenthaltsgenehmigung wird auch dann nicht erteilt, wenn ansonsten die Voraussetzungen eines Rechtsanspruchs vorliegen.

1 Renner, G.: Ausländerrecht, Kommentar, München 1999, Rn. 5 zu § 45

2 BT-Drs. 11/6321, S. 49 ff.

Hieraus ergibt sich eine enorme Unsicherheit für die hier lebenden MigrantInnen. Im Hinblick darauf, dass eine Ausweisung jede/n AusländerIn betreffen kann, sind auch Personen, die schon seit vielen Jahren hier leben und arbeiten, insbesondere auch ausländische Jugendliche, die hier geboren und aufgewachsen sind, potentiell davon bedroht, bei normabweichendem Verhalten das Land verlassen zu müssen. Wirkliche Sicherheit gibt es nur, wenn der Rettungsanker „Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit“ erreicht und ergriffen worden ist. Die rechtliche Unsicherheit der MigrantInnen wird noch dadurch verschärft, dass gerade die Regelungen zu den Ausweisungstatbeständen weitgehend durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume der Ausländerbehörde gekennzeichnet sind.

Nach der Grundnorm der Ausweisungstatbestände kann „ein Ausländer (...) ausgewiesen werden, wenn sein Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt.“ Dies sei etwa bei „Sicherheitsgefährdung und Gewaltanwendung“ der Fall. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zu dieser Fallgruppe bedroht die Anwesenheit terroristischer Gewalttäter und ihrer Helfer die Staatssicherheit,³ ebenso die Austragung auswärtiger Konflikte auf deutschem Boden⁴ oder die dauerhafte und nachhaltige Unterstützung einer terroristischen Befreiungsbewegung.⁵ Eine Ausweisung kann außerdem verfügt werden bei einem „nicht nur vereinzelt oder geringfügigen Verstoß gegen Rechtsvorschriften, gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen“, bei Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, längerfristiger Obdachlosigkeit und Inanspruchnahme von Sozial- bzw. Erziehungshilfe. Neben der „Kann-Ausweisung“ sieht das Ausländergesetz ferner eine Regel- sowie eine zwingende Ausweisung „wegen besonderer Gefährlichkeit“ vor. Besondere Gefährlichkeit mit der Folge zwingender Ausweisung wird angenommen, wenn ein/e AusländerIn wegen vorsätzlicher Straftat(en) zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt wurde. Auch ohne dass eine Freiheitsstrafe von bestimmter Dauer verhängt worden sein muss, gelten AusländerInnen als „besonders gefährlich“, wenn sie ohne Bewährung wegen Landfriedensbruchs im

3 BVerwG, Entscheidungssammlung zum Ausländer- und Asylrecht (EZAR), 120, Nrn. 4, 5

4 BVerwG-Entscheidungen Bd. 96, S. 86

5 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, in: EZAR a.a.O. (Fn. 3), 277, Nr. 2

Rahmen einer verbotenen öffentlichen Versammlung verurteilt wurden. Eine Regelausweisung, die bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nur in extremen Ausnahmefällen unterbleibt, wird verfügt, wenn sich der/die Betreffende an „Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen“ aus einer Menschenmenge heraus im Rahmen einer verbotenen oder aufgelösten öffentlichen Versammlung beteiligt hat. Eine strafrechtliche Verurteilung wird hier nicht zur Bedingung der Ausweisung erhoben. Ausländische Menschen, die sich politisch betätigen und insbesondere an Demonstrationen teilnehmen, gehen also ein doppeltes Risiko ein. Ihnen droht im Zweifel nicht nur eine strafrechtliche Verurteilung, sondern auch stets die Ausweisung, und letztere selbst dann, wenn der Kelch des Demonstrationsstrafrechts noch einmal an ihnen vorübergegangen sein sollte.

Bestimmte Gruppen von MigrantInnen haben zwar einen „besonderen Ausweisungsschutz“, aber auch bei ihnen ist eine Ausweisung keineswegs ausgeschlossen. So können etwa Personen mit Aufenthaltsberechtigungen, „AusländerInnen der zweiten Generation“ mit unbefristeten Aufenthaltserlaubnissen, enge Familienmitglieder der vorgenannten Personen oder deutscher Staatsangehöriger sowie anerkannte Asylberechtigte oder Flüchtlinge lediglich aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen werden. Solche Gründe liegen wiederum insbesondere bei einer Verurteilung wegen Landfriedensbruch ohne Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung vor.

Verbot und Beschränkung der politischen Betätigung

Politische Betätigung in bestimmter Richtung birgt für AusländerInnen die permanente Gefahr einer Ausweisung bzw. wenigstens der Versagung eines komfortableren Aufenthaltstitels in sich. Darüber hinaus hat die Ausländerbehörde die Möglichkeit, die entsprechenden Aktivitäten unmittelbar und direkt zu untersagen oder zu beschränken. Im Grundsatz bestimmt das Ausländergesetz in Übereinstimmung mit dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit zwar, dass sich AusländerInnen im Rahmen der allgemeinen Rechtsvorschriften politisch betätigen dürfen. Im Hinblick auf außen- und innenpolitische Interessen der BRD kann politische Betätigung einzelner MigrantInnen jedoch eingeschränkt oder ganz verboten werden. Möglich sind etwa Verbote von Demonstrationen anlässlich eines Staatsbesuches oder bestimmter ausländischer politischer Ereignisse, z.B. eines Putsches oder Nationalfeiertages.

Die Möglichkeit des Verbots politischer Betätigung erlangt ihre Bedeutung im Zusammenhang mit anderen gesetzlichen Regelungen. So können unter bestimmten Voraussetzungen bei bevorstehenden politischen Großereignissen, z.B. bundesweiten Demonstrationen zu bestimmten Themen, gegenüber potentiellen TeilnehmerInnen räumliche Beschränkungen angeordnet werden, die ursprünglich im Aufenthaltstitel nicht enthalten waren. Die Person darf das jeweilige Gebiet nicht verlassen. Zudem kann die politische Betätigung des/r einzelnen AusländerIn mittelbar durch Maßnahmen gegen kollektive Betätigungsformen beschränkt werden⁶ – Beispiel: PKK-Verbot. Letzteres scheint effizienter.

Von der ausländergesetzlichen Regelung des Verbots der politischen Betätigung gegen Einzelne wurde jedoch auch schon Gebrauch gemacht, in größerem Umfang erstmals während des Golfkrieges. Die Berliner Ausländerbehörde versandte am 11.2.1991 an arabische MitbürgerInnen einen Bescheid, mit dem ihnen mit sofortiger Wirkung jegliche politische Betätigung schlechthin untersagt wurde. Ferner wurde die jeweilige Aufenthaltsgenehmigung räumlich auf das Land Berlin beschränkt; die Betroffenen hatten sich außerdem zweimal wöchentlich polizeilich zu melden. Begründet wurde dies mit dem angeblichen Aufruf des irakischen Präsidenten Saddam Hussein an arabische Menschen, „Terroranschläge“ zu verüben. Es sei nicht ausgeschlossen, dass sich auch die Betroffenen an solchen Anschlägen beteiligen würden; daher seien die getroffenen Maßnahmen gerechtfertigt.⁷

Besondere ausländerrechtliche Strafvorschriften

Flankierend zu den Verboten und Beschränkungen der politischen Betätigung gibt es spezielle Straftatbestände, die abgesehen von bestimmten Beihilfehandlungen nur von MigrantInnen erfüllbar sind. So führt z.B. eine Zuwiderhandlung gegen die Anordnung eines Verbots oder einer Beschränkung der politischen Betätigung oder gegen die im gerade erwähnten Fall verfügte Meldeauflage zu einer Bestrafung mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr. Dasselbe gilt für Personen, die einer überwiegend aus AusländerInnen bestehenden Vereinigung angehören, die ihr Bestehen, ihre Zielsetzung oder Tätigkeit vor den Behörden

⁶ Renner a.a.O. (Fn. 1), Rn. 17 zu § 37

⁷ Rote Hilfe Berlin: „Wer die Interessen der Bundesrepublik gefährdet“, Berlin o.J., S. 16f.

geheim hält, um ein Verbot abzuwenden. Ebenso wird bestraft, wer sich illegal in der BRD aufhält, nachdem der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung abgelehnt wurde, oder wer eine erkennungsdienstliche Maßnahme nicht duldet. Auch wenn es nicht zu einer Verurteilung kommt, können Verstöße gegen diese Vorschriften ohne weiteres zu einer Ausweisung des/r betroffenen AusländerIn führen.

Datenerhebung und Übermittlungspflichten

AusländerInnen leben immer, vor allem wenn sie das Pech haben, „ausländisch“ auszusehen, unter der Gefahr potentieller polizeilicher Überprüfungen, die im Idealfall lediglich unangenehm oder lästig sind, für die Betroffenen aber auch fatale Folgen haben können – von Verhaftung und „Verbringung in Abschiebehaf“ bis zur tatsächlichen Abschiebung in ihr Herkunftsland. Sämtliche MigrantInnen, die irgendwann einmal offiziell in Erscheinung traten, sind im Ausländerzentralregister erfasst.

Den beschriebenen Befugnissen der Ausländerbehörden zum „effektiven Durchbruch“ verhelfen sollen auch weitgehende Regelungen zur Datenerhebung und -übermittlung. Alle mit der Ausführung des Ausländergesetzes betrauten Behörden, namentlich Ausländer- und Grenzbehörden, Auslandsvertretungen, Bundesgrenzschutz, Polizei und die Einbürgerungsbehörden sind berechtigt, Daten zu erheben. Sie können das, „soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich ist“. Diese Vorschrift fällt weit hinter die Anforderungen des Volkszählungsurteils an die Bestimmtheit des Erhebungszwecks zurück.⁸ Die Daten können bezeichnenderweise ohne Mitwirkung oder Kenntnis des Betroffenen bei anderen Stellen eingeholt werden. Dazu gehören nicht allein öffentliche Stellen, sondern auch ausländische Behörden und nichtöffentliche Stellen. Daten von MigrantInnen können zu beliebigen Zwecken bei allen öffentlichen und privaten Stellen erhoben werden; bei Krankenkassen, Kirchen und Kindergärten ebenso wie bei Notaren, Bezirksschornsteinfegermeistern und ausländischen Geheimdiensten.⁹

Hinsichtlich der Datenübermittlungspflichten wird differenziert zwischen sogenannten Spontanmitteilungen und Unterrichtungen aufgrund

8 als eine kritische Stimme unter vielen: Renner a.a.O. (Fn. 1), Rn. 4 zu § 75

9 ebd., Rn. 6 zu § 75

von Ersuchen seitens der mit der Ausführung des Ausländergesetzes befassten Behörden. Auch ohne entsprechendes Ersuchen besteht eine Pflicht öffentlicher Stellen zur unverzüglichen Unterrichtung der Ausländerbehörden bei Kenntnis von illegalem und nicht geduldetem Aufenthalt, Verstoß gegen räumliche Beschränkungen und dem Vorliegen eines Ausweisungsgrundes. Auf Ersuchen haben öffentliche Stellen gar sämtliche „ihnen bekannt gewordene Umstände mitzuteilen“. Auch in diesem Zusammenhang wird der Begriff der öffentlichen Stellen nicht näher eingegrenzt. Damit wird nahezu jede Einrichtung, die irgendwie geartete öffentliche Aufgaben wahrnimmt, unabhängig von deren Rechtsform, zur Denunziation verpflichtet.

Besondere Unterrichtungspflichten zur Übermittlung von Amts wegen obliegen der Staatsanwaltschaft, den Gerichten und Bußgeldbehörden. Damit wird sichergestellt, dass die Ausländerbehörden schon bei Einleitung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens Kenntnis erlangen und die adäquaten ausländerrechtlichen Maßnahmen ergreifen können. Spezielle Pflichten zur Spontanmitteilung an die Ausländerbehörden sind außerdem für Meldebehörden, Staatsangehörigkeits-, Pass- und Personalausweisbehörden, Sozial- und Jugendämter, Justiz-, Polizei- und Ordnungsbehörden, Arbeitsämter, Finanz- und Hauptzollämter sowie Gewerbebehörden vorgesehen. Allein die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung ist zur Mitteilung von Erkenntnissen nur verpflichtet, soweit dadurch die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben nicht gefährdet wird.

MigrantInnen unterliegen in der BRD einem rechtlichen Sonderstatus, dessen Ziel es ist, diese Menschengruppe leichter wirtschaftlichen und politischen Opportunitäten unterwerfen. Die Betroffenen werden einem Geflecht von Repressionsmöglichkeiten ausgesetzt, deren Auswirkungen schwer abzuschätzen sind, und die zu politischem und wirtschaftlichem Wohlverhalten zwingen sollen.

Anja Lederer ist Rechtsanwältin in Berlin und Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Die Ausländerkriminalität sinkt nicht!

Der Zusammenhang von Kriminalstatistik und Rassismus

von Oliver Brüchert

Mit Statistiken lässt sich ohne offenkundige Fälschung und Täuschungsabsicht Schindluder treiben. Es reicht, zu wenig Angaben über die Erhebung der Daten und die verwendeten Auswertungsverfahren zu machen. Eine erfreuliche Ausnahme stellt die „Polizeiliche Kriminalstatistik“ (PKS) dar, die u.a. aufgrund der langen kontinuierlichen Erhebung vielfältige Informationen für eine sorgfältige Interpretation enthält. Dennoch wird regelmäßig unter Berufung auf die PKS von steigender oder sinkender „Ausländerkriminalität“ berichtet. Richtig gelesen enthält die PKS keine Daten über „Ausländerkriminalität“, sehr wohl aber über Rassismus.

Dieser Beitrag könnte mit einer guten Nachricht beginnen: der Anteil der in der PKS erfassten „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ ist – wie bereits in den Jahren zuvor – auch 1998 zurückgegangen. Nach einem Höchststand 1993 (33,6% aller Verdächtigen) liegt ihr Anteil nun bei 27,1%. Entwarnung also. Die gute Nachricht hat allerdings einen Haken. Sie deutet in die Statistik etwas hinein, was dort nicht nur nicht drin steht, sondern im Begleittext sogar explizit als Fehlinterpretation gekennzeichnet wird, die tunlichst zu unterlassen sei.

Meldungen wie jene in der „taz“ vom 24. März 1998: „Polizeistatistik: Kriminalität sinkt“ stellen offenbar den Versuch dar, den Ruf nach noch mehr „Innerer Sicherheit“ und weiterer Einschränkung von Bürgerrechten etwas Handfestes entgegenzusetzen, die Kanthers und Schily mit ihren eigenen Waffen zu schlagen. Bis Anfang der 90er Jahre waren die von der Polizei bearbeiteten Fälle beharrlich angestiegen. Das war Wasser auf den Mühlen der Sicherheitspolitiker. Die KritikerInnen hin-

gegen verwiesen darauf, dass die Kriminalstatistik kein getreues Abbild der Kriminalität hergebe. Insbesondere mit der Kategorie der „nicht-deutschen Tatverdächtigen“ sei zurückhaltend umzugehen. So erklärt der Soziologieprofessor Rainer Geißler in einem Interview der „taz“ vom 2. Oktober 1998:

„Ich habe 1990 in einem Brief an das Bundeskriminalamt Differenzierung gefordert. Seitdem taucht in der PKS ein Vorspann auf, der darauf verweist, dass die Zahlen der ‚nicht-deutschen‘ Gruppierung nicht mit denen der Wohnbevölkerung verglichen werden dürfen (...) Im Grunde genommen ist diese Statistik ein Rechenschaftsbericht der Polizei (...) Es müsste eigentlich ‚die Entwicklung der Tatverdächtigenzahlen‘ heißen und nicht der Kriminalität.“

Dem wäre nichts hinzuzufügen. Seit Mitte der 90er Jahre ist jedoch ein leichter Rückgang der PKS-Zahlen zu verzeichnen. Während konservative SicherheitspolitikerInnen ihre Argumentation auf die „Intensivstraf­täter“, die „Jugend-“ oder die „Organisierte Kriminalität“ abstellen, wo im einen Fall die Anzeigen, im anderen vor allem die Schadenssummen weiter steigen, feiern die einstigen KritikerInnen naiv den Rückgang in den meisten Rubriken der PKS. Zwar seien die Zahlen der PKS „mit Vorsicht zu genießen, denn die Statistik ist in erster Linie ein Tätigkeitsbericht der Polizei“ – so der bereits zitierte taz-Bericht vom 24. März 1998. Das hindert aber nicht daran, ihnen im selben Beitrag den Rang von Tatsachen einzuräumen. Ein weiteres typisches Beispiel, zu welchen Behauptungen die allzu guten Absichten verleiten, gibt Martin Klingst in der „Zeit“ vom 10. Juni 1998: „Ein Blick hinter die Kulissen der Zahlenspiele ist wichtig. Dessen ungeachtet bleibt die besorgniserregende Erkenntnis: Junge Ausländer begehen im Vergleich mehr Eigentums- und Gewaltdelikte als ihre deutschen Altersgenossen.“ Der Beitrag trägt die Überschrift „Schluss mit der Polemik“ und plädiert dafür, AusländerInnen und AussiedlerInnen bessere Bildungschancen zu verschaffen. Er endet mit dem bemerkenswerten Satz: „Die Wahrheit ist zu kompliziert für plumpe Polemik mit nackten Zahlen aus der Kriminalstatistik.“

Tatsächlich ist das Wissen über die eingeschränkte Aussagekraft der PKS nirgends so explizit zusammengefasst wie im Text der Statistik selbst. Im Vorspann zum Abschnitt „Nichtdeutsche Tatverdächtige“ heißt es u.a., „ein Vergleich der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung der nicht-deutschen Wohnbevölkerung mit der deutschen“ sei „schon wegen des *Dunkelfeldes* der nicht ermittelten Täter in der Polizeilichen Kriminal-

statistik nicht möglich“. Ferner enthalte die Bevölkerungsstatistik „bestimmte Ausländergruppen wie vor allem Illegale, Touristen/Durchreisende/Besucher, Grenzpendler und Stationierungstreitkräfte *nicht*, die in der Kriminalstatistik als Tatverdächtige mitgezählt werden (...) Die Kriminalitätsbelastung der Deutschen und Nicht-Deutschen ist zudem aufgrund der *unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung* (Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur) nicht vergleichbar. Die sich in Deutschland aufhaltenden Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft sind im Vergleich zur deutschen Bevölkerung im Durchschnitt jünger und häufiger männlichen Geschlechts. Sie leben häufiger in Großstädten und gehören zu einem größeren Anteil unteren Einkommensschichten an (...) Dies alles führt zu einem höheren Risiko, als Tatverdächtige polizeiauffällig zu werden. Zu berücksichtigen ist weiterhin ein beachtlicher Anteil *ausländerspezifischer Delikte*. So liegt der Ausländeranteil an den Tatverdächtigen bei den Straftaten gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz naturgemäß mit 94,5% (1997: 94,1%) sehr hoch.“ (Hervorhebungen im Original)¹

Wieso also, fragt man sich, können sich hartnäckig Interpretationen halten, die alljährlich unter Berufung auf die neue PKS einen Anstieg oder Rückgang der „(Ausländer)Kriminalität“ verkünden? Auch in der Einleitung und in den anderen Kapiteln enthält die PKS viele „Warnschilder“, die über die Bedeutung der Zahlen wirklich keinen Zweifel lassen. Es stellt sich eher die Frage, warum das BKA so viele nachdrückliche Hinweise für geboten hält, wenn schon die „nackten Zahlen“ nach allen Regeln der Kunst bearbeitet sind. So verzichtet das BKA selbstverständlich und von vornherein im Abschnitt „Nichtdeutsche Tatverdächtige“ auf die Nennung von „Häufigkeitszahlen“ („Tatverdächtige“ bezogen auf 100.000 Einwohner), die einen Vergleich der „Deutschen“ mit den „Nichtdeutschen“ Verdächtigten überhaupt erst ermöglichen würden. Die absoluten Zahlen (1998 waren es 2.319.895 Verdächtige, darunter 628.477 „nichtdeutsche“) sagen für sich alleine beim besten Willen nichts aus, ohne sie zumindest im Hinterkopf an einer Vergleichsgröße zu orientieren, z.B. eben dem Bevölkerungsanteil. Dies ist aber eine Zutat der InterpretInnen (auch der „kritischen“), die in der PKS selbst aus gutem Grunde unterbleibt.

1 Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 1998, Wiesbaden 1999 (im Folgenden: PKS 1998), S. 105 (im Internet unter <http://www.bka.de/text/pks.html>)

Man kann versucht sein zu fragen, wieso die Kategorie „nichtdeutsche Tatverdächtige“ in der PKS überhaupt auftaucht.² Als sei dies selbstverständlich, wurde dieses Merkmal schon seit der Entstehung der PKS 1953 – also gerade einmal acht Jahre nach dem Ende des Nationalsozialismus – erfasst und entsprechend ausgewertet. In Österreich hatte man offenbar mehr Skrupel und führte die Kategorie „Ausländer“ erst 1971 (zuerst separat und seit 1975 zusammen mit der allgemeinen Kriminalstatistik) wieder ein. Immerhin ermöglicht diese Kategorie die folgende (Re-)Interpretation als Information über staatlichen und gesellschaftlichen Rassismus.

PKS als Informationsquelle über Rassismus

Als Rassismus bezeichne ich Formen der sozialen Ausschließung, die sich auf Kategorien der Abstammung und der nationalen Herkunft von Menschen stützen. Das umfasst die öffentliche Moralisierung, Etikettierung und Stigmatisierung, vor allem aber (aus diesem rassistischen Diskurs abgeleitet) den Entzug/die Nichtgewährung von Rechten und direkte Benachteiligungen. Das betrifft im Zusammenhang mit „Kriminalität“ vor allem die Selektivität des Rechts und seiner Organe – Polizei, Justiz und diskriminierende Gesetze (z.B. Abschiebehaft und Abschiebung zusätzlich zur Strafhaft). Man kann grob drei Ebenen unterscheiden, aus denen sich ein solcher Rassismus aus der PKS ablesen lässt: 1. diskriminierende gesetzliche Regelungen, 2. bürokratische Routine und polizeiliche Aufmerksamkeiten, 3. Anzeigen durch Privatpersonen.

Einen ersten Einblick gewinnt man, wenn man aus der PKS die Delikte herausucht, bei denen „nichtdeutsche Tatverdächtige“ einen (gemessen an ihrem Anteil in der Gesamtstatistik) besonders hohen Anteil aufweisen. Zuerst stößt man dabei auf Straftaten gegen das Ausländer- und das Asylverfahrensgesetz, wo „nichtdeutsche Tatverdächtige“ naturgemäß einen Anteil von über 90% haben. Hier wirkt sich die schlichte Existenz von (strafbewehrten) Gesetzen aus, die sich ausschließlich oder überwiegend auf Menschen beziehen, die keinen deutschen Pass haben. Das ist von vornherein einsichtig bei den Asyl- und Ausländergesetzen,

² Schon die Bezeichnung „Tatverdächtige“ ist eine verdinglichende Zuschreibung, weil sie unterstellt, Verdächtigsein sei eine Eigenschaft des Verdächtigten und nicht eine Tätigkeit des Verdachtlegenden, der daraufhin eine Anzeige macht, und der Polizei, die diese aufnimmt und in den Zählbogen für die PKS einträgt.

bei denen man sich stellenweise fragt, wie es einem „Deutschen“ überhaupt gelingen soll, dagegen zu verstoßen. Ein weiterer Bereich, in dem die „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ stark überrepräsentiert sind, sind Drogendelikte. Hier ist von vornherein bekannt, dass es sich überwiegend um grenzüberschreitende Aktivitäten handelt, bei denen im Zuge des von Ronald Reagan ins Leben gerufenen und nach Europa importierten „war on drugs“ die Strafverfolgung und Bestrafung in den letzten 20 Jahren kontinuierlich verschärft wurde.³

Unterscheidet man die in der PKS erfassten Delikte danach, ob sie vorwiegend auf Anzeigen aus der Bevölkerung oder auf dem Tätigwerden von Polizei und Strafverfolgung basieren, fällt auf, dass 1. Delikte, deren Bekanntwerden von der Intensität staatlicher Überwachung und Kontrolle abhängt, in den letzten zwanzig Jahren am stärksten angestiegen sind, dass 2. bei diesen Delikten der Anteil der „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ in der Regel besonders hoch ist. Dazu gehören u.a. die Delikte der strafrechtlichen Nebengesetze (in der PKS unter Ziffer 7000), zu denen sowohl die drogen- sowie die ausländer- und asylrechtlichen Strafnormen als auch solche des Umwelt- und Wirtschaftsrechts fallen – allesamt „opferlose Delikte“, deren Bekanntwerden weitgehend von der Arbeit der Ermittlungsbehörden abhängt. Deren Zahl ist von 109.223 im Jahr 1976 auf 507.810 1998 angestiegen, hat sich also fast verfünffacht, während sich die Gesamtzahl *aller* erfassten Delikte im selben Zeitraum etwa verdoppelt hat. Gleichzeitig haben die „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ in dieser Gruppe einen Anteil von 55%, sind also besonders stark „überrepräsentiert“. Ähnliches gilt für Delikte des Strafgesetzbuches wie „Menschenhandel“, „Urkundenfälschung“, „Sozialleistungsbetrug“ und „Hehlerei von Kfz“, also entweder Delikte, die vorwiegend grenzüberschreitend begangen werden, oder solche, die sich im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz ergeben.

Darüber hinaus sind unter den „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ besonders häufig (und in den letzten 15 Jahren zunehmend) solche mit „illegalem“ Aufenthaltsstatus (1998 22,4% aller „nichtdeutschen Tatverdächtigen“) und solche aus der Kategorie „Sonstige“ zu finden, d.h. „z.B. Erwerbslose, nicht anerkannte Asylsuchende mit Duldung, Flüchtlinge“⁴

3 vgl. Chambliss, W.J.: Power, Politics, and Crime, Boulder, Colorado 1999, insb. das Kapitel: The War on Drugs: America's Ethnic Cleansing

4 Bundeskriminalamt a.a.O. (Fn. 1), S. 116

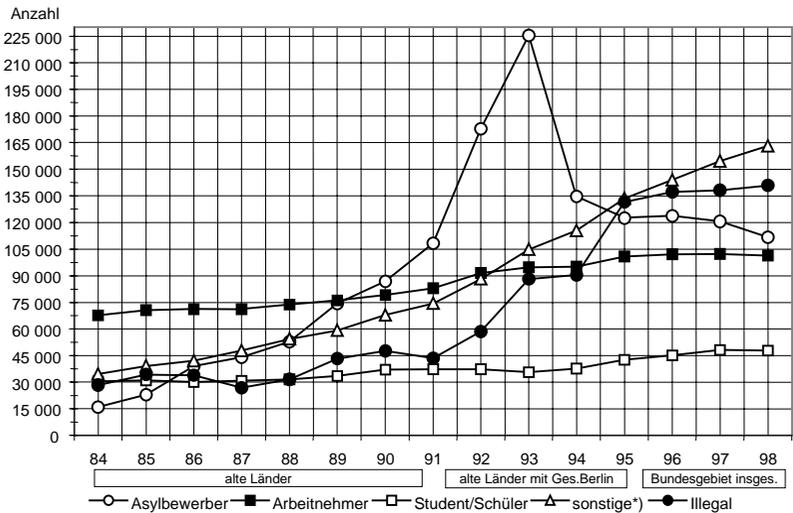
(1998 25,9%). Fast die Hälfte aller „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ hat also einen prekären Aufenthaltsstatus. (Hier nicht eingerechnet sind Asylsuchende, auf die weiter unten noch genauer eingegangen wird.) Menschen also, die sich leicht kontrollieren lassen, weil sie ohnehin regelmäßig bei bestimmten Behörden vorstellig werden müssen, die mitunter schon ob ihrer Gegenwart an einem bestimmten Ort eines Deliktes verdächtig, die „sozial schwach“ und mittellos sind.

An diesem Befund setzt ein öffentlicher Diskurs über die „guten, weil integrierten“ versus die „kriminellen, weil desintegrierten“ AusländerInnen an. Der Kriminologe Christian Pfeiffer schreibt in der Zeit: „Dass 1994 die Zahl der Tatverdächtigen zurückgegangen ist, beruht in erster Linie auf der Abnahme von polizeilich registrierten Asylbewerbern nach dem Inkrafttreten des neuen Asylrechts. Dies gilt besonders für die seit Anfang der 90er Jahre extrem angestiegenen Ladendiebstähle sowie für Verstöße gegen Asyl- und Ausländergesetz und Urkundendelikte. Freilich gehört in diesen Zusammenhang eine wichtige ergänzende Information: Die Kriminalität nichtdeutscher Arbeitnehmer, also solcher Ausländer, die in unserem Land sozial einigermaßen integriert sind, ist seit Mitte der 80er Jahre leicht rückläufig. Dies zeigt eines deutlich: Nicht die Ausländer sind das Problem, sondern die Tatsache, dass ein großer Teil von ihnen arm und sozial ausgegrenzt ist.“⁵

Ein anderer Schluss liegt näher: Nicht die AusländerInnen sind das Problem, sondern dass sich ein Teil von ihnen besonders leicht kriminalisieren lässt, weil sie ohnehin rechtlos sind, weil sie besonders leicht die Aufmerksamkeit der Polizei erregen und weil sie in den Stadtteilen leben, in denen die Kontrolldichte ohnehin am höchsten ist. Verfolgt man den Zusammenhang zwischen den registrierten Asylsuchenden und den angezeigten Straftaten weiter, stößt man in der PKS auf die nebenstehend abgedruckte Grafik. Der darin erkennbare Höhenflug der Zahl verdächtiger Asylsuchender 1992/93 korrespondiert nicht, wie oft behauptet wird, mit der Zahl der Asylsuchenden insgesamt. Dann hätte der Anstieg nämlich bereits 1990 einsetzen müssen und der Rückgang infolge der Asylrechtsabschaffung wäre wesentlich drastischer ausgefallen. Wenn man sich hingegen das politische Klima 1992/93 in Erinnerung ruft, die öffentliche Dramatisierung der „Scheinasylanten“ u.ä.m., lässt sich die

5 Die Zeit v. 21.7.1995

Verdoppelung der verdächtigten Asylsuchenden in nur zwei Jahren leicht über eine gesteigerte Anzeigebereitschaft gegen die öffentlich Gebrandmarkten erklären. Der oben erwähnte Ladendiebstahl ist zudem ein geradezu klassisches Delikt, dessen statistische Konjunktur ausschließlich von eingehenden Anzeigen abhängt. Der Rückgang ergibt sich also nicht aus der Zahl potentieller „Tatverdächtiger“, sondern aus der teilweisen politischen Kanalisation der rassistischen Stimmung gegen Asylsuchende in eine rigorose Abschiebepaxis.



Zusammenfassend ergibt sich ein durchgängiges Bild staatlichen und gesellschaftlichen Rassismus, wenn gegen nicht hier Staatsangehörige spezielle Strafgesetze in Anschlag gebracht werden, sie (insbesondere die sozial Schwachen mit prekärem Aufenthaltsstatus) von Strafverfolgung selektiv betroffen sind, und gegen sie (zu bestimmten Zeiten) eine erhöhte Anzeigebereitschaft in der Bevölkerung besteht. Die PKS handelt von sozialer Ausschließung und nicht von Kriminalität.

Die Attraktivität von Fehlinterpretationen

Man kann unterstellen, dass die Kritik des Missverständnisses der PKS-Zahlen als Bericht über „Kriminalität“ bekannt ist. Ich habe diese Kritik

hier zugespitzt und argumentiert, dass die PKS *kein* (also auch kein schlechtes) Maß für Kriminalität hergibt, sondern u.a. ein brauchbares Maß für Rassismus. Die vor allem unter kriminologischen WissenschaftlerInnen verbreitete Reaktion auf diesen Befund ist in der Regel die Suche nach anderen Methoden, Kriminalität zu messen.

Allgemein hoch im Kurs stehen dabei derzeit die „selbstberichtete Delinquenz“ und Opferbefragungen. Es sei nur kurz darauf hingewiesen, dass man damit Selbstdarstellungen der Beteiligten erhebt – interessierte Selbstdarstellungen, wenn man bedenkt, dass die erfolgreiche Reklamierung des Täter- oder Opferstatus in manchen Situationen ebenso vorteilhaft erscheinen mag wie deren Zurückweisung in anderen. Jedenfalls kann man nicht ernsthaft hoffen, damit Indikatoren für die „tatsächliche Kriminalität“ an der Hand zu haben. Das heißt wiederum nicht, dass eine Interpretation, die den Charakter der erhobenen Berichte als Selbstdarstellungen berücksichtigt, keine interessanten Ergebnisse liefern könnte, z.B. eben zu der Frage, für wen es unter welchen Bedingungen attraktiv ist, sich als Täter oder Opfer darzustellen.

Wichtiger ist die Frage, warum man überhaupt versuchen sollte, „(Ausländer)Kriminalität“ zu messen. Welche (gesellschaftlichen und politischen) Interessen stecken dahinter? Ich habe in diesem Artikel bewusst die wohlmeinenden Versionen der Rede von der „Ausländerkriminalität“ zitiert, die nicht ohnehin rassistisch argumentieren, sondern sich für einen (wie auch immer gearteten) freundlichen Umgang mit den Betroffenen engagieren. Zumeist laufen die Forderungen auf mehr „Integration“ durch Bildung, Arbeit und soziale Hilfestellungen hinaus. Dafür wird nicht nur – wenn die Zahlen einem günstig erscheinen – eine Lesart der PKS in Anspruch genommen, die man sonst – wenn die Zahlen nicht genehm sind – empört zurückweist. Es werden auch Unterscheidungen wie die zwischen „ausländischen Intensivstraftätern“ und „türkischen Mitbürgern“ untermauert und ein gesellschaftlicher Konsens impliziert, demgemäß nicht soziale Ausschließung das Problem sei, sondern die Ausgeschlossenen. Solche Positionen sind weder kritisch, noch aufklärerisch, noch antirassistisch.

Oliver Brüchert ist Mitherausgeber der „Neuen Kriminalpolitik“ und forscht am Arbeitsschwerpunkt Devianz und Soziale Ausschließung an der Universität Frankfurt/M. Politisch ist er bei den Jungdemo-

kraten/ Junge Linke und beim Komitee für Grundrechte und Demokratie aktiv.

Verdachtsunabhängige Kontrollen

MigrantInnen im Netz der Schleierfahndung

von Martina Kant¹

Das Verhältnis zwischen MigrantInnen und der deutschen Polizei ist nicht nur wegen rassistischer Übergriffe in Form von Körperverletzungen und Schikanierungen belastet. Mit der Verrechtlichung verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen in zahlreichen Länderpolizeigesetzen und im Bundesgrenzschutzgesetz hat die Polizei ein weiteres Instrument erhalten, das, wie die Praxis zeigt, dazu verwendet wird, verstärkt MigrantInnen zu kriminalisieren.

Bayern war 1994 das erste Bundesland, das in sein Polizeiaufgabengesetz verdachts- und ereignisunabhängige Polizeikontrollen aufnahm. Seitdem sind Baden-Württemberg, Niedersachsen, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Sachsen und der Bund dem Beispiel gefolgt und haben ihren Polizeien und dem Bundesgrenzschutz (BGS) in unterschiedlicher Ausprägung die Schleierfahndung ermöglicht.² Je nach länderspezifischer Variante darf die Polizei im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km, auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und anderen für den grenzüberschreitenden Verkehr bedeutsamen Straßen), in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs, Flughäfen, Zügen, Bahnhöfen oder grundsätzlich im öffentlichen Verkehrsraum (Niedersachsen, Berlin) jede Person anhalten und nach dem Ausweis fragen und z.T. mitgeführte Sachen „in Augenschein neh-

1 Teile des Artikels beruhen auf Material von Fredrik Roggan, Bremen, dem ich an dieser Stelle für seine Unterstützung danken möchte.

2 siehe auch: Maurer, A.: Schleierfahndung im Hinterland, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 59 (1/98), S. 51-56

men“ oder gar durchsuchen. Allein die Berliner Polizei und der BGS können nur aufgrund von „Lageerkenntnissen“ bzw. „grenzpolizeilicher Erfahrung“ kontrollieren, alle anderen Länderpolizeien können dies völlig voraussetzungslos tun.

Zielrichtungen

Als Zwecke verdachtsunabhängiger Kontrollen nennen die Landespolizeigesetze und das Bundesgrenzschutzgesetz die „Verhütung und Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze“ und des „unerlaubten Aufenthalts“ sowie die „vorbeugende Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“. Gleichsam stereotyp fallen die Begründungen für die vermeintliche Notwendigkeit der Kontrollen aus: Durch den Wegfall der Grenzkontrollen im Rahmen der Schengener Abkommen sei auch die kriminalitätsfilternde Wirkung der Grenzen nicht mehr vorhanden. „Kriminelle, deliktische Güter und illegale Dienstleistungen“ könnten nun ungehindert von einem Land ins andere gelangen. Auch der „Druck der illegalen Migration“ auf die Grenzen sei unvermindert hoch.³ Mit dem „überproportional hohe(n) Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger an gravierenden Gewaltdelikten“ sowie dem „erhebliche(n) Anstieg von Schleusungsfällen durch professionelle Schlepperbanden“ begründeten seinerzeit die Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP die Erforderlichkeit der BGS-Kontrollen.⁴

Selektionsraster

Bei der Schleierfahndung auf Autobahnen, in Zügen, Bahnhöfen etc. ist es nicht möglich, jede/n Reisende/n zu kontrollieren. Aus rechtlichen Gründen – wegen der „Verhältnismäßigkeit“ – und aus „Effizienzgesichtspunkten“ komme der „Vorselektion“ bei verdachtsunabhängigen Kontrollen erhebliche Bedeutung zu.⁵ Die Polizeigesetze selbst machen keinerlei Vorgaben, dass bestimmte Personengruppen kontrolliert wer-

3 Walter, B.: Verdachts- und ereignisunabhängige Polizeikontrollen, in: Kriminalistik 1999, H. 5, S. 290-295 (290)

4 BT-Drs. 13/10790 v. 26.5.1998

5 Koch, H.: Anlaß- und verdachtsunabhängige Polizeikontrollen in Bayern – Ein Erfahrungsbericht, in: Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg (Hg.): Anlaßunabhängige Polizeikontrollen im Spannungsfeld zwischen Polizeipraxis und Bürgerrechten. Anlaßunabhängig oder willkürlich?, Stuttgart 1996, S. 4f

den sollen. Auch die Ausführungsbestimmungen zu den Gesetzen geben nach Auskunft des niedersächsischen Innenministeriums den PolizeibeamtInnen kein Raster vor.⁶ In einem Erfahrungsbericht des bayerischen Innenministeriums vom September 1996 liest sich das allerdings anders: „Vor der Kontrollstelle befinden sich auf abgesperrten Fahrstreifen ein oder zwei Selektierer (besonders geschultes Auge!), die durch einen Blick in den Fahrzeuginnenraum *anhand festgelegter Raster* die zu kontrollierenden Fahrzeuge auswählen“.⁷ Auch nach Angaben des Polizeisprechers der Polizeidirektion Würzburg gehen „die Beamten (...) abhängig von ihrer Berufserfahrung und der Zielrichtung der Kontrolle nach einem gewissen Fahndungsraster vor.“⁸ In Bayern fertigt die Kriminalpolizei „der Selektion dienende Fahndungsraster“ für die eigens gebildeten Kontrolltrupps an, u.a. für „Blitzeinbrüche durch rumänische Tresorknacker oder polnische Autoschieberbanden“⁹ – Fahndungsraster also, mit denen nach bestimmten Ausländergruppen gesucht wird.

Neben festgeschriebenen Selektionskriterien würden die BeamtInnen vor allem ihre Berufs- und Lebenserfahrung und den sog. „Fahnderblick“ heranziehen.¹⁰ Aber auch hier sind es überwiegend Äußerlichkeiten wie Hautfarbe oder Lebensstil, die zu einer Kontrolle führen, insbesondere wenn etwas in den Augen der Polizei „nicht zusammenpasst“. Beispielsweise, wenn einer in einem teuren Auto sitzt, „dem man nicht zutraut, dass er schon mal 100 Mark selber verdient hat.“¹¹ Die mobilen Einsatzkommandos, die auf bayerischen Autobahnen verdachtsunabhängig kontrollieren, observieren besonders kritisch Fahrzeuge mit Kennzeichen aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Tschechien, der Slowakei, Rumänien, Weißrussland, der Ukraine und den baltischen Staaten. Polnische Reisende aus der Umgebung von Zielona Gora würden z.B. ohne Aus-

6 Schreiben des niedersächsischen Innenministeriums vom 12.10.1999; siehe beispielhaft die Ausführungsbestimmungen zu § 12 Abs. 6 Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz, in: Nds. MBl. Nr. 31/1998, S. 1078 ff.

7 zit. nach: Gössner, R.: Erste Rechts-Hilfe, Göttingen 1999, S. 37 (Hervorhebung durch M.K.)

8 Volksblatt Würzburg v. 22.9.1999

9 Spörl, K.-H.: Zur Einführung einer verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrolle („Schleierfahndung“) in Bayern, in: Die Polizei 1997, H. 8, S. 217-219 (219)

10 Süddeutsche Zeitung v. 30./31.1.1999

11 Bayerns Innenminister Beckstein, in: Frankfurter Rundschau v. 24.6.1998

nahme kontrolliert; die Stadt gelte als Zentrum für gut organisierte Diebesbanden.¹²

Schon allein die Logik verdachtsunabhängiger Kontrollen legt derartige Selektionsmechanismen nahe. Wenn von importierter Kriminalität, von illegalen Migrationsströmen und gewalttätigen Ausländern die Rede ist, produziert die Politik eine rassistische Vorgabe, nach der die Polizei Menschen in Verdächtige und Unverdächtige einteilt. Zudem besteht für die Polizei nur eine Chance, Kontrollen mit Erfolgsaussicht hinsichtlich der ausländerrechtlichen Verstöße durchzuführen, wenn sie vermeintlich Nichtdeutsche kontrolliert.¹³

Kontrollerfolge? Erfolgskontrolle!

„Sensationelle Fahndungserfolge“ verkündete Bayerns Innenminister Beckstein (CSU) 1996 in seiner Ein-Jahresbilanz nach der Einführung verdachtsunabhängiger Polizeikontrollen in Bayern.¹⁴ Auch in Baden-Württemberg hätte sich die Schleierfahndung „sehr bewährt“, so Innenminister Schäuble (CDU).¹⁵ Diese „Erfolgs“-Meldungen lassen sich jedoch nur schwer nachvollziehen, da es so gut wie keine statistischen Erhebungen über Ort, Umfang und Ergebnis dieser Kontrollen gibt. An validen Daten ist man in den Innenministerien offensichtlich nicht einmal interessiert, könnten Evaluationen doch zeigen, dass mit der Schleierfahndung grenzüberschreitende oder gar organisierte Kriminalität überhaupt nicht bekämpft werden kann. In Bayern fordern der Datenschutzbeauftragte und die SPD-Landtagsfraktion schon seit längerem eine Erfolgskontrolle verdachtsunabhängiger Polizeikontrollen. Der Landtag lehnte dies jedoch mit den Stimmen der CSU ab.¹⁶ Auch Baden-Württemberg verzichtet auf eine differenzierte Erhebung, um „nicht unnötig Kapazitäten für statistische Zwecke zu binden“.¹⁷ Die dortige CDU-Fraktion hat zudem ganz besondere Erfolgskriterien: Sie ist der Auffassung, dass die Befugnis zur Schleierfahndung „an sich ein Erfolg für die Polizei sei, weil

12 Berliner Zeitung v. 23.7.1997

13 vgl. Waechter, K.: Die „Schleierfahndung“ als Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung durch Abschreckung und Verunsicherung, in: Die Öffentliche Verwaltung 1999, H. 4, S. 138-147 (141)

14 Süddeutsche Zeitung v. 9.1.1996

15 Pressemitteilung des Innenministeriums Baden-Württemberg v. 3.9.1997

16 LT Bayern, Drs. 14/1033, 14/1304, 14/1565 v. 14.7.1999

17 LT Baden-Württemberg, Drs. 12/1023 v. 12.2.1997

die Polizei aus den Erfahrungen der Praxis heraus diese neue Rechtsgrundlage brauche“.¹⁸ Der Deutsche Bundestag hat hingegen die Bundesregierung gebeten, eine Evaluation der verdachtsunabhängigen Kontrollen durch den BGS vor Ablauf der bis Ende 2003 befristeten Befugnis vorzulegen.¹⁹ Im Sächsischen Polizeigesetz ist ein jährlicher Bericht über Umfang und Ergebnisse der Kontrollen sogar vorgeschrieben.

Wer bleibt nun in den Maschen der Schleierfahnder hängen? Sind es tatsächlich die „organisierten Kriminellen“, Drogenschmuggler im großen Stil und professionellen Schleuser? Die wenigen vorliegenden Zahlen lassen zwar nur begrenzte, aber dennoch recht eindeutige Schlüsse zu.

Nach den Ergebnissen einer achtmonatigen Auswertung von ereignisunabhängigen Zugkontrollen 1997/98 in Bayern im Rahmen des „Fahndungskonzepts Schiene“ erreichte die Polizei eine „Trefferquote“ von 16%,²⁰ d.h. bei knapp jeder sechsten Kontrolle ging den BeamtenInnen ein Mensch ins Netz. Auf den ersten Blick scheinen verdachtsunabhängige Personenkontrollen daher recht effizient zu sein. Bei genauerem Hinsehen relativieren sich die „Fahndungserfolge“ jedoch erheblich. Denn rund drei viertel der aufgegriffenen Menschen waren Flüchtlinge im Asylverfahren oder Geduldete, die gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung verstoßen, d.h. den Bezirk ihrer Ausländerbehörde verlassen hatten. Dabei handelt es sich um eine Ordnungswidrigkeit nach dem Asylverfahrens- bzw. Ausländergesetz. Von der Bekämpfung grenzüberschreitender, organisierter Kriminalität kann überhaupt keine Rede sein. Nur knapp 3% der Festgesetzten wurden mit Haftbefehl gesucht. Auch die Sicherstellungsmengen von Rauschgift bewegten sich lediglich im KonsumentInnenbereich. Drogenhändler gingen der Polizei nicht ins Netz. Nur jeder vierzehnte „Treffer“ war ein/e „illegal“ Eingereiste/r. Der hohe Anteil von MigrantInnen und Flüchtlingen – insgesamt rund 82% – an den aufgegriffenen Personen offenbart allerdings die Kontrollstrategie der Polizei, die gezielt dem äußeren Anschein nach Nichtdeutsche kon-

18 LT Baden-Württemberg, Drs. 12/1410 v. 15.5.1997, S. 32

19 Walter, B. a.a.O. (Fn. 3), S. 295. Das Bundesministerium des Innern beabsichtigt nach Auskunft der Grenzschutzdirektion zur Auswertung der 1999 vom BGS durchgeführten verdachtsunabhängigen Kontrollen demnächst eine Pressemitteilung zu veröffentlichen.

20 Richter, D.; Dreher, U.: Fahndungskonzept „Schiene“: Zugkontrollen im Rahmen der Schleierfahndung, in: Die Polizei 1998, H. 10, S. 277-281 (280); siehe auch den Erfahrungsbericht „Fahndungsprogramm Schiene der Polizeidirektion Ansbach“ Stand: Juli 1998

trolliert. Auch die Halbjahresbilanz verdachtsunabhängiger Kontrollen im Westen von München erbrachte Vergleichbares. Bei einer „Trefferquote“ von 22,6% waren die Hälfte der aufgespürten Delikte Verstöße gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz.²¹

Anhand der neuesten Aufgriffszahlen des Polizeipräsidiums Mittelfranken wird dies noch deutlicher. 1999 wurden 692 Personen im Bereich des mittelfränkischen Zugverkehrs überprüft.²² Die Polizei kontrolliert dort nicht täglich, sondern nunmehr verstärkt in den Zügen am Wochenende, wenn viele Menschen mit dem günstigen Wochenend-Ticket unterwegs sind. Dabei wurden 32 Straftaten und 103 Ordnungswidrigkeiten nach dem Ausländer- bzw. dem Asylverfahrensgesetz festgestellt, darunter wieder überwiegend Verstöße gegen die Residenzpflicht. Bezogen auf die Anzahl der insgesamt kontrollierten Personen heißt dies nichts anderes, als dass die bayerischen PolizeibeamtInnen gezielt MigrantInnen kontrollieren. Anders ist diese „Trefferquote“ – bei jeder fünften Kontrolle ein ausländerrechtlicher Verstoß – nicht zu erzielen. Mit der Strategie, am Wochenende in *Regionalzügen* zu kontrollieren, werden aber gerade die Ziele der Schleierfahndung – nämlich Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze, des unerlaubten Aufenthalts oder Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität – klar verfehlt. Statt dessen beschönigt die Polizei auf dem Rücken Asylsuchender, die am Wochenende Freunde und Bekannte besuchen wollen, ihre Erfolgsbilanzen.

Zuweilen haben verdachtsunabhängige Kontrollen den ausdrücklichen Zweck, systematisch MigrantInnen zu kontrollieren. Ein Beispiel dafür ist das „Pilotprojekt Illegale Zuwanderung und Schleusungskriminalität“, das vom Schengener Exekutiv Ausschuss beschlossen wurde. An drei Tagen im Oktober 1998 beteiligten sich in einer internationalen Polizeiaktion mit koordinierten Grenz- und Inlandskontrollen das Bundeskriminalamt, der Bundesgrenzschutz und die Länderpolizeien an einer gezielten Jagd auf Flüchtlinge entlang der vermuteten „Hauptschleusungsrouten“. Dabei wurden in Deutschland 706 Flüchtlinge „aufgegrif-

²¹ Süddeutsche Zeitung v. 18.3.1998

²² Die Angaben entstammen der schriftlichen Antwort des Polizeipräsidiums Mittelfranken auf eine Anfrage der Redaktion und einem Telefonat vom 31.3.2000.

fen“, die unerlaubt eingereist waren oder sich unerlaubt in Deutschland aufhielten.²³

Verdachtsunabhängige Kontrollen = Ausländerkontrollen

Dadurch, dass verdachtsunabhängige Kontrollen, wenn auch nur mittelbar, an eine bestimmte Personengruppe – in diesem Fall MigrantInnen – angebunden werden, verstoßen sie gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz. Der willkürlichen Kriminalisierung von MigrantInnen wird damit Tür und Tor geöffnet. Überdies wird die Kontrollpraxis dazu führen, dass AusländerInnen in der Polizeilichen Kriminalstatistik noch stärker überrepräsentiert sind, als dies ohnehin schon der Fall ist.²⁴ Das wiederum wird zu weiteren Diskriminierungen und Rechtsbeschränkungen für MigrantInnen führen. Verdachts- oder ereignisunabhängige Kontrollen erweisen sich letztendlich von der Zielrichtung und der Praxis her als ein Instrument der MigrantInnen- und Flüchtlingskontrolle. Die Stigmatisierung von Menschen, die ihrem Äußeren nach „Nichtdeutsche“ zu sein scheinen – Staatsbürgerschaft spielt hierbei überhaupt keine Rolle –, wird von der Politik obendrein nicht bloß in Kauf genommen, sondern ist gewollt.²⁵

Doch auch ohne die Befugnis zur Schleierfahndung hat die Polizei verstärkt MigrantInnen im Visier. Beispielsweise sind die Landespolizeidirektionen in Baden-Württemberg angewiesen, zusätzlich zu den monatlichen regionalen Großfahndungen „pro Monat mindestens eine Fahndung nach illegal aufhältlichen Ausländern durchzuführen“.²⁶ „In die Ausländer gehen“, heißt dies im Polizeijargon ...

Martina Kant ist Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FU Berlin.

²³ Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern v. 19.10.1998

²⁴ vgl. Feltes, Th.: Anlaßunabhängige Kontrollen aus der Sicht des Polizeirechts, in: Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg a.a.O. (Fn. 5)

²⁵ für eine Gesamtwürdigung mit zahlreichen Beispielen siehe: Herrnkind, M.: „Verdacht des Verdachtes“, in Unbequem 2000, H. 41 (März), S. 4-13

²⁶ Landesbeauftragter für den Datenschutz Baden-Württemberg: Stellungnahme zu der mit dem Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes geplanten Einführung sog. verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen (LT-Drs. 12/52), in: Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg a.a.O. (Fn. 5)

„Ausländerpolizeien“

Von der Amtshilfe zur gezielten Überwachung

von Norbert Pütter

Im Allgemeinen werden als „Ausländerpolizeien“ diejenigen Behörden bezeichnet, die in Deutschland lebende Menschen ohne deutschen Pass kontrollieren und überwachen. Im Rahmen dieses auf die Ausländer-, Asyl- und Teile der Sozialbehörden gestützten Kontrollsystems leistet die „Vollzugspolizei“ vor allem Amtshilfe – etwa bei Personenkontrollen oder Abschiebungen.¹ Da nach den aktuellen polizeilichen Arbeitsstatistiken mehr als jeder vierte Tatverdächtige ein „Nichtdeutscher“ ist, haben sich Schutz- und Kriminalpolizeien mittlerweile in erheblichem Ausmaß zu faktischen „Ausländerpolizeien“ gewandelt.

Unbeschadet der nationalen und europäischen Abschottungspolitik haben die weltweiten Migrationsbewegungen vor Deutschland nicht Halt gemacht. „Ausländer“ sind zu einer Realität geworden, die sich auch im polizeilichen Alltag zunehmend niedergeschlagen hat. Das Verhältnis „Polizei – Ausländer“ wird heute durch ein ausgedehntes und vielfach widersprüchliches Geflecht von Beziehungen, Aktionen und Absichtserklärungen bestimmt. Die Spannweite reicht dabei von Polizeiübergriffen auf Fremde bis zu Ausländerbeauftragten bei Polizeibehörden, von interkulturellen Trainings in der Polizeiausbildung bis zu gezielten Kontrollen von AusländerInnen, von liberalen Appellen der Polizeiführungen bis zu praktiziertem Rassismus. Systematische Untersuchungen über dieses Geflecht fehlen weitgehend. Wer sich innerhalb der Polizeien aus welchen

¹ Werkentin, F.: Ausländerpolizei, in: Bauer, R. (Hg.): Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens, München, Wien 1992, Bd. 1, S. 230f.

Gründen und wie mit welchen „AusländerInnen“ beschäftigt, ist insgesamt nicht bekannt. Teilbefunde liegen auf der Hand: So fungieren Zoll und Bundesgrenzschutz (BGS) über weite Strecken als Ausländerpolizeien. Der BGS-Tätigkeitsbericht für 1998 weist z.B. 60.091 Zurückweisungen, 31.510 Zurückschiebungen und 38.479 Abschiebungen durch den BGS aus.² Gerade weil es kriminologisch und politisch geboten ist, auf die Kategorie der Nationalität bei der Kriminalitätserfassung zu verzichten, müsste der polizeiliche Umgang mit Nichtdeutschen detaillierter untersucht werden. Statt einer umfassenden Bilanzierung können im Folgenden nur wenige Beispiele vorgestellt werden, in denen die polizeilichen Kriminalisierungsprozesse besonders offenkundig sind.

Die „Arbeitsgruppe Ausländer“ (AGA) in Berlin

Die ursprünglich „Arbeitsgebiet gezielte Ausländerüberwachung“ genannten Einheiten der Berliner Polizei wurden bereits 1971 gegründet.³ In jeder der sieben Berliner Polizeidirektionen besteht eine AGA, die durch BeamtInnen der Landespolizeidirektion unterstützt werden. Anfang der 90er Jahre hatte die Stadt 61 AGA-PolizistInnen, die alle der Schutzpolizei angehörten. Die AGAs sind mit einer doppelten Zielsetzung gegründet worden. Zum einen sollen sie das Verhältnis der Polizei zu Fremden verbessern. Sie sollen Kontakte zu AusländerInnen herstellen und Vertrauen schaffen. Zum anderen sollen sie durch ihre speziellen Kenntnisse aber auch polizeiliche Ermittlungen gegen Nichtdeutsche erleichtern. Ihnen obliegt die unmittelbare Kontrolle der Fremden. Wegen dieser Doppelfunktion sind die AGAs „für alles zuständig, was bei der Polizei mit Ausländern zusammenhängt“.⁴

Der Spagat zwischen „Vertrauen schaffen“ und „Kontrollieren“ kommt auch in den wenigen Veröffentlichungen über die AGAs zum Ausdruck. Neben den Berichten über Interventionen bei Ausländerbehörden zugunsten ihrer Klientel, über erfolgreiche Streitschlichtung oder über

2 Bundesministerium des Innern: Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 1998, unter: http://www.bundesgrenzschutz.de/allgem/oep_arbeit/jahresberichte/jbericht99/t21.htm

3 s. Diederichs, O.: Die AGA. Sonderfahnder gegen Ausländer, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 24 (2/86), S. 46-51; Ders.: Die „Arbeitsgruppe Ausländer“ der Berliner Polizei – eine Sondereinheit mit Doppelfunktion, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 45 (2/93), S. 46-49

4 so der Leiter einer AGA, zit. n. Berliner Zeitung v. 13.11.1986

die Ehrenmitgliedschaft in der Türkischen Gemeinde⁵ stehen solche über repressive AGA-Tätigkeiten. Berühmtheit erlangten die AGAs in den 80er Jahren durch die Überprüfung sogenannter Scheinehen, bei der u.a. die Schlaf- und Badezimmer daraufhin inspiziert wurden, ob die Verheirateten wirklich zusammenlebten.⁶ Den Scheinehen wird von den AGAs nach wie vor nachgespürt. Diese Tätigkeit ist aber nur eine unter vielen. AGA-Beamte sind beteiligt, wenn „Sozialleistungsbetrüger“ in einem Ausländerwohnheim aufgedeckt⁷ oder wenn „Illegale“ in der Stadt festgenommen werden.⁸ 1995 wurden drei AGA-Polizisten wegen der Misshandlung eines vietnamesischen Zigarettenhändlers zu mehrmonatigen Haftstrafen auf Bewährung verurteilt.⁹

Gemeinsame Arbeitsgruppe Intensivtäter (GAI)

Die AGAs wirken selbstverständlich bei ausländerbehördlichen Maßnahmen mit. Das Aufspüren der Scheinehen dient allein dem Ziel, den Aufenthaltsstatus von Nichtdeutschen zu verschlechtern, d.h. sie ggf. auszuweisen. Die in Frankfurt am Main im Frühjahr 1997 gebildete GAI verfolgt ausschließlich dieses Ziel: „Grundsätzlich wird von der GAI mit aller Konsequenz auf eine sofortige Abschiebung hingearbeitet“.¹⁰ Die Arbeitsgruppe ist mit zwei Polizisten und zwei Mitarbeitern der Frankfurter Ausländerbehörde besetzt. Aus Gründen des Datenschutzes haben die Beamten des Ausländeramtes im Polizeipräsidium ein eigenes Büro. Im arbeitsteiligen Vorgehen klärt die Ausländerbehörde den ausländerrechtlichen Status, beschafft die Akte und veranlasst „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“; die Polizei sucht in der Kriminalakte nach Passkopien oder Hinweisen auf Scheinehen, sorgt für Fahndung und Festnahmen etc. Sowohl mit dem Bundesgrenzschutz – wegen der unverzüglichen Abschiebung über den Frankfurter Flughafen – als auch mit der Amts- und Staatsanwaltschaft werde „ausgesprochen unbürokratisch und konstruktiv“ zusammengearbeitet.

5 Diederichs 1993 a.a.O. (Fn. 3), S. 47

6 Diederichs 1986 a.a.O. (Fn. 3), S. 48

7 Berliner Zeitung v. 4.11.1999

8 Berliner Zeitung v. 20.7.1996

9 Berliner Zeitung v. 4.10.1995

10 sofern nicht anders angegeben alle Angaben zur GAI nach Hoffmann, W.: Gemeinsame Arbeitsgruppe Intensivtäter, in: Hessische Polizeirundschau 1998, H. 5, S. 14-18

Die GAI ist für Nichtdeutsche zuständig, die mindestens 30 Straftaten begangen haben und mehrfach rechtskräftig verurteilt worden sind. Ihre „Intensivtäter“ erhält die GAI auf verschiedenen Wegen von der Polizei, von der Amts- und Staatsanwaltschaft, von Frankfurter und anderen Ausländerämtern. Am 1. Januar 1998 waren bereits 189 „Intensivtäter“ erfasst. Die GAI entscheidet selbst, wessen Ausweisung sie zuerst betreibt, wobei sie solche Personen bevorzugt abzuschieben sucht, die viele und schwere Delikte begangen haben, die durch ihren rechtlichen Status ausreisepflichtig sind und die sich in Haft befinden.

Nach einem Jahr hatte die GAI 110 Personen abgeschoben, denen mehr als 4.500 Delikte (vor allem im Bereich Drogenhandel, schwerer Diebstahl und Raub) zugeschrieben wurden.¹¹ Das Frankfurter Beispiel hat mittlerweile Schule gemacht. In Kassel bildeten Stadt, Kreis, BGS und Polizei eine GAI. In den ersten vier Monaten hatte sie 9.000 Fälle überprüft und 230 Ausländer ausfindig gemacht, die „20 oder mehr gravierende Straftaten“ begangen hatten. Bis Mitte Juli waren bereits 12 Personen abgeschoben.¹² GAIs nach dem Frankfurter Vorbild bestehen auch in Offenbach, Hannover und Nürnberg.¹³

Arbeits- und Ermittlungsgruppen

Herkömmlicherweise ist kriminalpolizeiliche Arbeit nach Delikten organisiert. Wirtschaftsdelikte werden von Wirtschaftskriminalisten bearbeitet, Diebstahl in der Dienststelle für Eigentumsdelikte etc. Um der Zersplitterung zusammengehörender Kriminalitätsphänomene entgegenzuwirken, die aus der deliktisch organisierten Arbeitsteilung folgte, entstanden seit den 80er Jahren Einheiten, die täter- oder strukturorientiert ermitteln. Besonders bei Ermittlungen gegen MehrfachtäterInnen und gegen kriminelle Zusammenschlüsse gelten Täter- bzw. Strukturermittlungen als Schlüssel zum Erfolg.

Betrachtet man diese Art polizeilicher Ermittlungen genauer, dann zeigt sich, dass sie häufig nach der nationalen Herkunft der Tatverdächtigen organisiert sind. Bei der Berliner Polizei existierten im November 1996 z.B. 20 Arbeits- oder Ermittlungsgruppen. Vierzehn von diesen

¹¹ Frankfurter Rundschau v. 8.5.1998

¹² Frankfurter Rundschau v. 13.7.1998

¹³ Posiege, P.; Steinschulte-Leidig, B.: Intensivtäter. Eine Übersicht zu aktuellen Entwicklungen (BKA-Forschung), Wiesbaden 1999, S. 49-54

zielten auf AusländerInnen und hatten so eindeutige Namen wie „Araber“, „China“, „Italiener“, „Vietnam“, „Kriegsflüchtlinge“ oder „Scheinehe“.¹⁴ Ethnisch/national definierte Ermittlungszuständigkeiten sind in der polizeilichen „Bekämpfung“ Organisierter Kriminalität (OK) weit verbreitet; selbst bei den OK-Staatsanwaltschaften findet sich eine entsprechende Spezialisierung.¹⁵

Das Besondere der neuen Ermittlungsstrategie ist als „Gefahrenabwehr mit einem im weiteren Sinne personenbezogenen Ansatz“ bezeichnet worden.¹⁶ Täter- oder strukturorientierte Ermittlungen sind „Gefahrenabwehr“, weil sie nicht (allein) auf die Aufklärung von Straftaten setzen, sondern zugleich zukünftige Taten verhindern wollen. Und sie sind „im weiteren Sinne personenbezogen“, weil sie nicht einzelne Verdächtige, sondern ganze ethnische/nationale Gruppen, gesamte „Milieus“ unter polizeilichen Augenschein nehmen. In der Konsequenz bedeutet das, dass in diesen Milieus Kontrolldruck und entdeckte Delikte zunehmen. Der hohe Ausländeranteil an den OK-Verdächtigen ist deshalb eine direkte Folge polizeilicher Bekämpfungsstrategien.¹⁷

Ausländerrechtliche Sofortstrafen

Jenseits der genannten Spezialisierungen haben die Möglichkeiten des Ausländerrechts das Repertoire der Polizeien um die Variante der unmittelbaren Abschiebung erweitert. Namentlich im Kampf gegen die „Schwarzarbeit“ wird die Abschiebung von „Illegalen“ gezielt eingesetzt. Seit 1989 besteht in Berlin eine mittlerweile 100-köpfige „Gemeinsame Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit“ (GES), die aus BeamtenInnen des Landeskriminalamts, des Arbeitsamts und des Zollamts besteht. In zehn Jahren leitete die GES 81.000 Ermittlungsverfahren wegen Schwarzarbeit ein. Rund die Hälfte der Verfahren war gegen AusländerInnen gerichtet. Werden bei den Kontrollen „Illegale“ festgestellt, werden sie umgehend der Ausländerbehörde zur Abschiebung übergeben.¹⁸ Ähnlich ist das Muster bei den Ermittlungen im Rotlichtmilieu. Bei der Schwarzar-

14 Jaeschke, D.: Arbeits- und Ermittlungsgruppen bei der Berliner Polizei, in: Kompaß 1996, H. 6, S. 32f.

15 s. Pütter, N.: Der OK-Komplex, Münster 1998, S. 235f.

16 Fallak, R.: Die Arbeit der Einsatzgruppe KOSTA, in: Der Kriminalist 1996, H. 5, S. 235f.

17 s. Pütter a.a.O. (Fn. 15), S. 295f.

18 Berliner Morgenpost v. 4.3.1999 und v. 27.12.1996

beit sollen – so die politische und polizeiliche Vorgabe – die kriminellen Unternehmer geschnappt werden, die Bordellrazzien zielen auf die Bordellbetreiber und „Menschenhändler“. In beiden Fällen werden aber die Opfer durch die Polizeiaktionen am unmittelbarsten bestraft: Zwischen dem 6.2. und dem 28.3.2000 wurden in Frankfurt/M. 250 Frauen in Bordellen überprüft. 51 erhielten Ausweisungsbescheide, 37 wurden sofort abgeschoben.¹⁹

Handlungsmuster

Insgesamt stehen diese Beispiele für unterschiedliche polizeiliche „Kriminalisierungsmuster“:

- Die Berliner AGA stammt noch aus der Zeit des alten „Gastarbeiter-Problems“. Die Differenzierung in gute (angepasste) und schlechte (kriminelle) AusländerInnen prägt ihre doppelte Zielsetzung bis heute.
- In den milieuorientierten Ermittlungen im OK-Bereich folgen die polizeilichen Organisationsformen hingegen dem Generalverdacht gegen alles Fremde. Aufgrund ihrer Herkunft werden Menschen einer besonders intensiven polizeilichen Kontrolle ausgesetzt.
- Die auf unverzügliche Abschiebung zielende GAI-Strategie macht Ernst mit konsequenter Ausgrenzung. Sie folgt der alten Ideologie, dass die Gefahren von außen, von Fremden drohen, und ist dabei doch auf der Höhe der Zeit, die sich weder um die Ursachen von Kriminalität noch um die Folgen der Ausgrenzung schert.
- Schließlich stellt das Ausländerrecht ein Bestrafungspotential bereit, durch das die Opfer von (kriminellen) Ausbeutungsverhältnissen noch zusätzlich bestraft werden.

In allen diesen Konstellationen ist polizeiliches Handeln weit davon entfernt, dem rechtsstaatlich-demokratisch gebotenen Gleichheitsgrundsatz Rechnung zu tragen. Statt dessen erzeugen und verfestigen die Strategien das Bild von den „kriminellen Ausländern“.

Norbert Pütter ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

¹⁹ Frankfurter Rundschau v. 29.3.2000

Ausländer- und Polizeidateien

Eine unheilige Allianz

von Heiner Busch

Datensysteme der Asyl- und Ausländerbehörden sind gleichzeitig polizeiliche Informationsressourcen. MigrantInnen sind in Polizei- und Geheimdienstdateien überrepräsentiert. Schlaglichter auf eine besonders intime Verbindung.

„Das Bundesverwaltungsamt führt das Ausländerzentralregister (AZR), das der Erfassung von im Bundesgebiet wohnenden Ausländern dient.“ Dieser eine Satz aus dem Gesetz zur Errichtung des Bundesverwaltungsamtes von 1959 reichte seinerzeit aus, um die flächendeckende Erfassung von AusländerInnen in der BRD abzustützen. Ein umfassendes Gesetz über das 1953 zunächst als Kartei aufgebaute und ab 1967 automatisierte Register folgte erst 1994.

An der umfassenden Kontrolle hat sich nichts geändert. Das AZR erfasst alle in der BRD gemeldeten AusländerInnen, alle Asylsuchenden und (Bürger-)Kriegsflüchtlinge, alle Personen, „für oder gegen die eine aufenthaltsrechtliche Entscheidung getroffen“ wurde, die an deutschen Grenzen zurückgewiesen werden sollen oder gegen deren Einreise „Bedenken“ bestehen, etc. Gespeichert werden Personalien, Wohnsitz(änderungen), Ein- und Ausreisedaten, ausländer- und asylrechtliche Entscheidungen, aber auch „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht“ auf Drogenhandel, Straftaten nach §§ 129 und 129a Strafgesetzbuch (kriminelle, terroristische Vereinigung) sowie andere „Straftaten mit terroristischer Zielsetzung“ oder Mitgliedschaft in einer politischen Ausländerorganisation nach § 92 Abs. 1 Nr. 8 Ausländergesetz, die „Bestehen, Ziel oder Tätigkeit“ geheim hält, „um ihr Verbot abzuwenden“.

Angeliefert werden die Daten einerseits von den Ausländer- und Asylbehörden sowie den deutschen Konsulaten im Ausland, andererseits

von Bundesgrenzschutz (BGS), Bundeskriminalamt (BKA), sonstigen Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften und den drei deutschen Nachrichtendiensten. Letztere sind auch abfrageberechtigt. Über „Gruppenauskünfte“ können sie sich ferner Listen von Personen zusammenstellen lassen, auf die spezifische Merkmale zutreffen, also eine Rasterfahndung betreiben. Die Eingabe von Suchvermerken gestattet ihnen eine Art beobachtende Fahndung, aufgrund derer Behördenkontakte einer Person und die dabei gewonnenen Daten zusammengetragen werden.

ASYLON, das Datensystem des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, dient der Aktenbearbeitung im Asylverfahren. Das System ist mit dem AZR verknüpft. Es enthält auch die Referenznummern der Fingerabdrücke von Asylsuchenden aus der BKA-Datei AFIS (Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem).

AFIS wurde Ende 1992 gestartet. Es enthält nicht nur die daktyloskopischen Daten von Asylsuchenden, sondern auch jene, die die Polizeien aufgrund von Strafprozessordnung und Polizeigesetzen erheben. Erstere können mit letzteren abgeglichen werden. Gegen Asylsuchende gilt also ein Generalverdacht, nicht nur der des „Asylmissbrauchs“.

Die Polizei kann zwar direkt auf AZR-Daten zugreifen, die Ausländerbehörden umgekehrt aber nicht auf die Systeme der Polizei. Insbesondere mit dem Fahndungssystem arbeitet die Polizei jedoch den Ausländerbehörden zu: Von den rund 900.000 offenen Ausschreibungen in INPOL-Fahndung entfielen im August 1997 rund 60% auf AusländerInnen (alleine über 500.000 Ausweisungsverfügungen). Auch in anderen Dateien des BKA betrifft ein großer Teil der Daten AusländerInnen. In der Staatsschutzdatei APIS speicherte das BKA während des Golfkrieges die Ergebnisse einer gemeinsam mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Bundesnachrichtendienst durchgeführten Analyse der Gefährdung durch arabische Personen in der BRD (259 Personen). Die „Beobachtung“ des Ausländerextremismus gehört seit 1973 förmlich zu den verfassungsschützerischen Aufgaben.

Gegenüber der flächendeckenden Erfassung von AusländerInnen und Asylsuchenden auf nationaler Ebene erweist sich die EU als Wiederholungstäterin. Zum 1.1.1999 betrafen 88% aller Personenfahndungen im Schengener Informationssystem DrittausländerInnen. Das EU-AFIS mit Namen EURODAC ist in Aufbau. Seit März 1996 befasst sich EUROPOL – damals noch als Europol-Drogeneinheit – mit „Schleuserkriminalität“,

eine Aufgabe, die nicht ohne Daten über die Geschleusten erfüllt werden kann.

Das „PKK-Verbot“

Kriminalisierung politischer AusländerInnenvereine

von Eberhard Schultz

Das Verbot der palästinensischen GUPS und GUPA 1972, der türkischen Dev-Sol, der PKK und ihr nahestehender kurdischer Organisationen 1993 und das der türkischen DHKP-C 1998 waren Marksteine in der Kriminalisierung politischer Organisationen von AusländerInnen in Deutschland. Die Mechanismen dieser Kriminalisierung zeigen sich exemplarisch an der Verfolgung der kurdischen Organisationen.

Die Kriminalisierung beruht rechtlich auf zwei Säulen. Die erste bildet das politische Organisationsstrafrecht, das seine Wurzeln im obrigkeitstaatlichen preußischen Recht hat. Der 1871 ins Reichsstrafgesetzbuch aufgenommene § 129 (Teilnahme an einer staatsfeindlichen Verbindung, heute: kriminelle Vereinigung) überdauerte in einigen Abwandlungen Kaiserreich und Weimarer Republik. Während die Vorschrift im Dritten Reich gegenüber anderen Maßnahmen zurücktrat, bildete sie ab 1951 wieder eine der Grundlagen des Staatsschutzstrafrechts.

Mit dem im Zuge der „Terroristenverfolgung“ 1976 eingeführten § 129a Strafgesetzbuch (StGB) wurde die bloße Mitgliedschaft in einer Vereinigung unter Strafe gestellt, deren Zwecke auf bestimmte vorgeblich terroristische Ziele abgestellt seien. Die Vorschrift zeichnet sich nicht nur durch hohe Strafdrohungen aus (bis zu 10, bei „Rädelsführern“ sogar bis zu 15 Jahren Haft), sondern auch durch ihre Rolle als Schlüssel zu einem umfassenden strafprozessualen Sonderrecht – von Überwachungsmaßnahmen über die Verteidigerpostkontrolle und Trennscheibe bei Haftbesuchen bis hin zu speziellen Haftbedingungen.

Die zweite Säule ist ein Vereinsverbot nach § 18 Vereinsgesetz, das nicht etwa – wie man es in einem demokratischen Rechtsstaat erwarten

würde – durch ein Gericht nach umfassender Prüfung und Anhörung der Betroffenen ergeht, sondern durch den Bundesinnenminister (BMI) nach Einleitung eines Ermittlungsverfahrens erlassen wird. (Nur Verbote von Vereinen mit lokal beschränktem Wirkungsbereich obliegen den Landesinnenministern.) Von diesem Verfahren erfahren die Betroffenen in der Regel erst mit der Schließung, Durchsuchung des Vereins und Beschlagnahme des Vermögens. Zuständiges Gericht ist in erster und letzter Instanz das Bundesverwaltungsgericht, das in der Hauptsache erst Jahre später entscheidet. In allen wichtigen Verfahren hat das BMI bisher vor diesem höchsten Gericht Recht erhalten.

Beide Instrumente greifen ineinander. Ein Ermittlungsverfahren nach § 129a StGB ist oft Grundlage eines gleichzeitig betriebenen Verfahrens zur Einleitung eines Vereinsverbotes. Verstöße gegen das Verbot nach § 20 Vereinsgesetz sind auch dann strafbar, wenn das Gerichtsverfahren in der Hauptsache noch nicht entschieden ist.

Das sogenannte „PKK-Verbot“

Dem sog. „PKK-Verbot“ ging nicht nur eine öffentliche Vorverurteilung voraus, sondern eines der größten, längsten und teuersten Strafverfahren in der Geschichte der BRD. 1989 hatte die Hauptverhandlung im 129a-Verfahren gegen ursprünglich 20 kurdische PKK-Anhänger vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf begonnen. Als sie nach vier Jahren noch kein greifbares Ergebnis gezeitigt hatte, folgte die Strafe in Form eines umfangreichen Verbots, das am 26.11.1993 bekannt gemacht und vollstreckt wurde. Bei bundesweiten Polizeiaktionen wurden weit über 100 Vereins-, Geschäfts- und Wohnräume durchsucht, Vereinslokale leergeräumt und versiegelt, Vereinsvermögen sichergestellt. Allein in Nordrhein-Westfalen waren über 600 Polizeibeamte in 19 Städten im Einsatz.

Der Bescheid enthielt das Verbot der Betätigung für alle betroffenen Vereinigungen, das Verbot und die Auflösung der meisten Vereinigungen, das Verbot deren Kennzeichen weiter zu verwenden und Ersatzorganisationen zu bilden, die Vermögensbeschlagnahme der betroffenen Vereinigungen und die sofortige Vollziehbarkeit der Verfügungen.

Während gegen die PKK und die Nationale Befreiungsorganisation (ERNK) selbst „nur“ ein Betätigungsverbot ausgesprochen wurde, sieht der Bescheid für das Kurdistan-Komitee e.V. auch das volle Vereinsverbot und die Auflösung vor. Gleiches gilt für die „Föderation der patriotischen Arbeiter- und Kulturvereinigungen aus Kurdistan in

der Bundesrepublik Deutschland e.V.“ (Feyka-Kurdistan) einschließlich ihrer Teilorganisationen, d.h. kurdischen Kulturvereinen in 29 Städten, wobei letzteren nicht der Vorwurf gemacht wird, gegen Strafgesetze zu verstoßen. Einige andere kurdische Vereinigungen, die der PKK politisch nahestehen, sind von den Verfügungen ebenso wenig betroffen wie kurdische Organisationen, die sich in der Vergangenheit ausdrücklich gegen die PKK ausgesprochen hatten.

Die praktischen Konsequenzen der Verfügungen sind weitreichend: Zunächst werden Zuwiderhandlungen gegen die Verbote nach § 20 Vereinsgesetz bestraft. Wer den organisatorischen Zusammenhalt eines Vereins entgegen einem vollziehbaren Verbot aufrechterhält oder sich in einem solchen Verein als Mitglied betätigt, ja schon wer den Zusammenhalt unterstützt oder wer einem vollziehbaren Betätigungsverbot zuwiderhandelt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wenn die Tat nicht in den §§ 85 (Verstoß gegen ein Vereinsverbot) oder 129 bzw. 129a des Strafgesetzbuches mit einer (höheren) Strafe bedroht ist. Auf das vom Generalbundesanwalt bereits eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Bildung einer terroristischen Vereinigung wird ausdrücklich verwiesen.

Auf den 53 Seiten der Verfügung findet sich kein Wort über die tatsächliche Situation der KurdInnen in der Türkei: die offizielle Abschaffung der Menschenrechte in Ausnahmezustandsgebieten, die Massaker des Militärs an der kurdischen Zivilbevölkerung, die Zwangsevakuierungen und -deportationen, die systematische Folter und organisierten Morde an Oppositionellen. Statt dessen wird umstandslos und offen die Version der türkischen Regierung von der „terroristischen PKK“ übernommen, die die Einheit des türkischen Staates bedrohe – „Terrorismus“ und „Separatismus“ im Sinne des türkischen Militärregimes.

Die „konsequente“ Durchsetzung des PKK-Verbots

Während im europäischen Ausland die wachsende Bedeutung der PKK und ERNK realistischer eingeschätzt und in einer Reihe von Ländern sogar mit der Einrichtung offizieller Vertretungen der ERNK gewürdigt wurde, fand in der BRD auf der Grundlage des „PKK-Verbots“ mehrere Jahre lang eine fast uferlose Kriminalisierung von KurdInnen statt – mit Überprüfungen, Durchsuchungen, Observationen, durch förmliche Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Vereinsgesetz, aber auch

mit einer systematischen Ablehnung von Asylanträgen und gezielten Abschiebungen.¹

So wies die Leitung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge die MitarbeiterInnen am 25.3.1994 zur „beschleunigten Durchführung der Verfahren von Antragstellern, die an den kurdischen Gewaltaktionen im März 1994 teilgenommen haben,“ an; eine umfassende Berichtspflicht, statistische Erfassung und Datenaustausch wurden eingeführt. Generell sei darauf hinzuweisen, daß „aus der Gefahr drohender politischer Verfolgung keineswegs auch auf das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses geschlossen werden kann.“

Die Innen-Staatssekretäre von Bund und Ländern beschlossen im April 1994, das „PKK-Verbot unter Ausschöpfung aller Mittel weiterhin konsequent durchzusetzen (...) Hinsichtlich aller Teilnehmer an Gewaltaktionen werden die vorhandenen ausländerrechtlichen Maßnahmen voll ausgeschöpft. Abschiebungen sind zu vollziehen, soweit dies im Einzelfall zulässig ist.“ Die Bundesregierung solle von der Türkei eine Zusicherung einfordern, dass „Abgeschobene keine Todesstrafe, keine Folter und keine sonstige unmenschliche Behandlung erfahren.“

Mit Beschluss vom 14.9.1994 bestätigte das Verwaltungsgericht Hannover das Verbot eines deutsch-kurdischen Kulturfestivals durch die Polizeidirektion. Nach den völlig friedlichen Großdemonstrationen in anderen Städten wurde das Verbot allein mit der „Gefahr des Zeigens von Kennzeichen verbotener Vereinigungen“ begründet. Das Gericht übernahm damit dieselbe Begründung, die die türkischen Militärbehörden z.B. im März 1992 für das Verbot einer bereits genehmigten Großveranstaltung zum kurdischen Newroz-Fest im Stadion von Diyarbakir benutzt hatten. Die blutigen „Newroz-Massaker“ hatten seinerzeit zu einem mehrmonatigen Stopp der deutschen Waffenhilfe geführt.

Mit Datum vom 12.9.1994 erhielt der Kölner AGRI-Verlag vom Polizeipräsidenten in Köln eine Ladung wegen „Verstoßes gegen § 21 Landespressegesetz“. In der Juni-Ausgabe des „Kurdistan-Report“ würden „bundesdeutsche Stellen des Völkermordes beschuldigt. Insofern besteht der Verdacht einer Straftat nach § 90a StGB“ – Verunglimpfung des

1 Die folgenden Beispiele wurden dokumentiert durch den Rechtshilfeverein Azadi: Kurze Geschichte des sog. PKK-Verbots, in: Schultz, E.: Zehn Jahre grenzüberschreitende Kurdenverfolgung. Beiträge für eine Menschenrechts-Chronik, Köln 1998, S. 112 ff., aktualisiert in: Kurdistan-Report, Nr. 97, Nov. 1999-Jan. 2000, S. 54-58

Staates, bedroht mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren. Am 1. Juni 1995 wurden die Räume des Verlages vier Stunden lang von 30 Polizisten besetzt und durchsucht. 15 Tonnen Bücher, Zeitschriften und Kassetten wurden sichergestellt. Der Verlag wurde geschlossen – von der Bundesanwaltschaft wegen des Vertreibens von Material über den 5. Parteikongress der PKK, zusätzlich vom Gewerbeaufsichtsamt in Köln aus „gewerberechtlichen Gründen“.

Im März 1995 wurden die „Kurdistan Informationsbüros“ in Köln, Braunschweig u.a. verboten. Laut Verfügung des BMI handele es sich um „eine Ersatzorganisation des im November 1993 verbotenen Kurdistan Komitees“.

Die „konsequente Durchsetzung des PKK-Verbots“ kriminalisiert die gesamte kurdische Befreiungsbewegung unter Führung der PKK in Deutschland, sobald sie sich in der Öffentlichkeit entsprechend äußert oder betätigt. Auch ein unbefangener Betrachter wird kaum glauben können, daß hierfür nur juristische Gründe maßgeblich seien – um so weniger, wenn man die völlig andere Haltung der Nachbarländer in Rechnung stellt. So konnte das in Hannover verbotene Kurdistan-Festival Ende September in Maastricht mit über 100.000 TeilnehmerInnen und ohne irgendwelche Zwischenfälle stattfinden. 50 Polizisten waren dabei ausschließlich zur Verkehrsregelung eingesetzt. Schriften und sonstiges Material der kurdischen nationalen Befreiungsbewegung einschließlich PKK und ERNK konnten problemlos vertrieben werden.

Die Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht²

Aufgrund von Klagen der betroffenen Vereinigungen setzte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) am 15.7.1994 einige der Verbotsverfügungen teilweise aus. Die Betätigungsverbote für PKK und ERNK sowie die Verbote von FEYKA-Kurdistan und der Kurdistan-Komitees blieben dagegen bestehen, „weil diese die im Namen der PKK/ERNK begangenen Gewaltakte von Kurden in Deutschland tatkräftig unterstützt und sich mit den ihnen zuzurechnenden Gewaltaktionen in Deutschland (Konsulatsbesetzungen im Juni und Anschläge auf türkische Einrichtungen im November 1993, E.S.) solidarisiert“ hätten. Sie gefährdeten dadurch die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, ohne dass es darauf

² detaillierte Nachweise in Schultz a.a.O. (Fn. 1)

ankomme, wie die mit der Gewaltanwendung oder -propagierung verfolgten Ziele zu beurteilen seien und ob möglicherweise sogar berechnigte Anliegen vertreten würden.

In Bezug auf das Kurdistan-Komitee wurde die Solidarisierung mit Gewalttaten darin gesehen, dass es sich von diesen „nicht distanziert“ habe. Außerdem stützte sich das Urteil auf die von der Bundesanwaltschaft (BAW) behauptete „terroristische Vereinigung innerhalb der PKK“ zur Liquidierung von Parteifeinden – obwohl selbst die BAW vor dem Düsseldorfer Oberlandesgericht eine solche Vereinigung für die Zeit nach Oktober 1987 nicht mehr erkennen konnte. Gegen diese Entscheidung des BVerwG habe ich im August 1994 Verfassungsbeschwerde insbesondere wegen Verstoßes gegen die Vereinigungs- und Meinungsfreiheit erhoben, über die bis jetzt nach mehr als fünf Jahren noch nicht entschieden worden ist.

Das Klageverfahren des Kurdistan-Komitees gegen das BMI in der Hauptsache ist vor dem BVerwG erwartungsgemäß negativ ausgefallen, ebenso die Klagen des Berxwedan-Verlages und der Nachrichtenagentur Kurd-Ha. Nach Anfechtung eines entsprechenden Gerichtsbescheids hat das BVerwG durch Urteil vom 9.12.1997 die Klage des Kurdistan-Komitees abgewiesen. Die Begründung reduziert sich im Wesentlichen wiederum auf die „Nichtdistanzierung“ des Kurdistan-Komitees. Daraufhin wurde die schon eingelegte Verfassungsbeschwerde im Februar 1998 erweitert, der Ausgang bleibt abzuwarten. Im Falle ihrer Zurückweisung könnte eine Beschwerde zur Europäischen Kommission für Menschenrechte in Straßburg bzw. eine Entscheidung des dortigen Gerichtshofs eine positive Klärung herbeiführen.

Nachdem der Generalbundesanwalt (GBA) Ende 1997 offiziell erklärte, eine „terroristische Vereinigung innerhalb der PKK“ gäbe es auch nach Feststellungen des Bundeskriminalamts seit 1996 nicht mehr, es würde „nur“ noch wegen des Verdachts einer „kriminellen Vereinigung“ nach § 129 StGB ermittelt, konnten in einigen anhängigen 129a-Verfahren Freiheitsstrafen und Haftbedingungen ausgehandelt werden, die den KurdInnen akzeptabel erschienen. Auf Veranstaltungen und Demonstrationen konnten die nach wie vor verbotenen Symbole der PKK und ERNK in nicht zu auffälliger Größe und Zahl gezeigt werden. Trotz einzelner weiterer Durchsuchungen und Ermittlungsverfahren schien die Aufhebung des PKK-Verbots eine Frage der Zeit, wie selbst der GBA öffentlich erklärte.

Kein Ende des Verbots in Sicht

Spätestens seit der Reise des PKK-Vorsitzenden Öcalan im Herbst 1998 nach Rom ist in Westeuropa bekannt, dass die PKK-Führung einen unbefristeten Waffenstillstand einhält und eine politische Lösung des Konfliktes anstrebt. Dennoch dachte auch der neue SPD-Bundesinnenminister Schily nicht daran, das Verbot aufzuheben; die Grüne Fraktion war in dieser Frage gespalten. Kurze Zeit später schienen die Ereignisse die „Hardliner“ zu bestätigen. Nachdem Abdullah Öcalan Rom verlassen hatte, wurden in der BRD die Repressionsmaßnahmen verstärkt: Die Büros des Kurdischen Roten Halbmondes wurden am 19.1.1999 durchsucht, Computer und Disketten beschlagnahmt. Am selben Tage folgten Vereins- und Wohnungsdurchsuchungen in Bonn und Bremen, die bereits im November 1998 angeordnet worden waren. Am 12.2. wurden in einer konzertierten Aktion Wohnungen mutmaßlicher PKK-UnterstützerInnen in mehreren Bundesländern durchsucht.

Die Entführung und Verschleppung Öcalans in die Türkei drei Tage später führte zu militanten Protesten von KurdInnen in ganz Europa. Nach Jahren von Friedensangeboten der PKK hatten nicht nur deren AnhängerInnen in der Geheimdienstoperation die Botschaft gesehen, dass die internationale Gemeinschaft den PKK-Vorsitzenden aufs Schafott schicken und das kurdische Volk seinem Schicksal überlassen wollte. Quasi über Nacht wurde die PKK auch in Deutschland und einem Großteil der deutschen Medien wieder zum „Staatsfeind Nr. 1“. Selbst die unbewaffneten KurdInnen, die von Sicherheitsbeamten des israelischen Konsulats in Berlin am 17.2.1999 erschossen wurden, schienen als die wahren „Terroristen“ ausgemacht. Angesichts dieser Stimmung war es kein Wunder, dass eine neue Kriminalisierungswelle anlief.³

Viele der spontanen Besetzungen diplomatischer Vertretungen wurden auf dem Verhandlungswege ohne Polizeieinsatz beendet, in einigen Städten jedoch wurde brutal geräumt (z.B. Leipzig). Auch in den Fällen friedlicher Beendigungen wurden während der Besetzung gesammelte Daten und Bilder das ganze Jahr über zu Wohnungsdurchsuchungen, Ermittlungsverfahren und Verhaftungen genutzt.

In der Woche vom 15. bis 21. Februar 1999 wurden bundesweit 2.100 KurdInnen festgenommen. Zum Teil wurden sie von Schnellgerichten

³ zu den einzelnen Ereignissen siehe Kurdistan-Report a.a.O. (Fn. 1), S. 58

verurteilt (z.B. 22 in Stuttgart), zum Teil in die Türkei abgeschoben. 160 kurdische politische Gefangene befanden sich in hiesigen Gefängnissen, allein 73 in Leipzig. In Berlin, Kassel und anderen Städten wurden für einige Tage generell Demonstrationen verboten. Wo Gerüchte über Demonstrationen auftauchten, erfolgten umfassende Straßenkontrollen gegen nicht deutsch aussehende Menschen. Trauermärsche und Kundgebungen fanden unter massivem Polizeiaufgebot statt. Gleiches galt für die „Newroz“-Feierlichkeiten im März, sofern sie nicht wie in vielen Städten ganz verboten waren. Wegen angeblichen Parolen-Rufens wurden allein in Bielefeld 100 Personen Stunden nach den friedlich verlaufenen Feiern auf dem Heimweg festgenommen. Monate später erfolgte die Einleitung von Ermittlungen.

Auffällig zugenommen haben auch die Anwerbungsversuche des Verfassungsschutzes, die mit Versprechungen und gleichzeitigen Warnungen, sich politisch für die PKK zu betätigen, einhergingen. Zur Denunziation rufen Flugblätter auf, die Polizeibehörden in ihren Schaukästen ausstellen oder in Asylunterkünften verteilen. Immer wieder erhält der türkische Geheimdienst über DolmetscherInnen, die mit ihm zusammenarbeiten, Zugang zu KurdInnen in den Gefängnissen.

Die bisher abgeschlossenen Prozesse wegen der Protestaktionen endeten mit Geld- oder Haftstrafen – teils mit, teils ohne Bewährung – sowie mit wenigen Freisprüchen. Vor allem in Leipzig und Berlin laufen noch Verfahren. Die Mehrheit der inhaftierten KurdInnen ist inzwischen wieder freigelassen. Nach wie vor erfolgen europaweit Verhaftungen mit Auslieferungsanträgen mutmaßlicher PKK-FunktionärInnen, die in der BRD für Aktivitäten verantwortlich gemacht werden oder an den Besetzungsaktionen beteiligt gewesen sein sollen.

Die 1999 einsetzende neue Kriminalisierungswelle hat zwar bisher noch nicht zu spektakulären „Terrorismus“-Großverfahren geführt. Bislang wurden auch keine der in den letzten Jahren neu eröffneten Vereine verboten. Schienen 1997/98, vor allem nach Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung, Chancen für eine Aufhebung des undemokratischen Vereinsverbots und ein ernsthaftes Interesse an einer politischen Lösung des Kurdistan-Konfliktes durch Dialog und Deeskalation zu bestehen, so gibt es gegenwärtig wenig Grund für Optimismus.

Eberhard Schultz arbeitet z.Zt. als Rechtsanwalt und Notar in Bremen.

Kriminelle Organisation?

Die schweizerischen Behörden gegen die Tamil Tigers

von Johannes Wartenweiler

Nadarajah Muralitharan, seinerzeit Chef der Tamil Tigers in der Schweiz, war im April 1996 unter dem Verdacht der Schutzgelderpressung und Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation verhaftet worden und hatte mehrere Monate in Untersuchungshaft verbracht. Vier Jahre nach der spektakulären Polizeiaktion ist das Verfahren immer noch nicht offiziell eingestellt. Das Vorgehen der Behörden dürfte vor allem dazu gedient haben, sich gegenüber der Regierung Sri Lankas erkenntlich zu zeigen. Diese hatte kurz zuvor ein Rückübernahmeabkommen mit der Schweiz unterzeichnet.

Seit Beginn der 90er Jahre war die LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) die stärkste politische Kraft innerhalb der tamilischen Gemeinschaft in der Schweiz. Ihre herausragende Stellung war auf den andauernden Bürgerkrieg in Sri Lanka zurückzuführen sowie auf die veränderte soziale Zusammensetzung der in der Schweiz ansässigen TamilInnen. Vermehrt waren Ende der 80er Jahre Flüchtlinge aus unteren sozialen Schichten eingereist, die für die PR-Arbeit der LTTE empfänglicher waren als die früheren ImmigrantInnen.

Berichte über Geldsammlungen der LTTE tauchten ab Mitte der 80er Jahre auf. In den Medien wurde darüber spekuliert, ob dabei auch unrechtmäßige Mittel angewendet würden. 1991 schrieb die NZZ: „Anzeichen für solche Erpressungen bestehen schon länger, erhärteten sich bisher aber nicht.“¹ Am 14. Januar 1996 machte die „Sonntagszeitung“

1 Neue Zürcher Zeitung v. 10.8.1991

die LTTE und ihre Spendenkampagnen zur Titelstory: „Gewalt, Tote: Tamilen erpressen Schutzgelder.“ Anlass war eine Schießerei unter Tamilen in Dagmarsellen (Kanton Luzern), die einen Toten gefordert hatte. Zitiert wurde in dem Artikel unter anderem Marcel Bebié, Chef der Kripo der Stadt Zürich, mit der Behauptung, die Tamilen seien „aktiv in der Entführung und Misshandlung von Landsleuten um Schutz- und Spendengelder zu erpressen.“ Als „Kopf der Bande“ wurde Nadarajah Muralitharan, genannt Murali, bezeichnet. Der Filmmacher Erich Schmid ging in der Folge den Vorwürfen der „SonntagsZeitung“ nach und kam zu dem Schluss, dass die LTTE nichts mit den ihr zur Last gelegten Verbrechen zu tun habe: Einmal sei es um die Ehre der Töchter gegangen, einmal um Abrechnungen im Milieu der Konkurrenz-Organisation PLOTE (People Liberation Organisation of Tamil Eelam), einmal sei das Opfer gar ein LTTE-Geldsammler gewesen.²

Eine große Polizeiaktion mit Fragezeichen

Ungeachtet der insgesamt dürftigen Beweislage war 1996 der Druck auf die LTTE groß. Die Regierung Sri Lankas wollte die ausländischen Verbindungen der LTTE kappen. Die schweizerischen Behörden hatten ihrerseits ein großes Interesse, mit Sri Lanka ein neues Rückübernahmeabkommen abzuschließen. Am 2. April 1996 kam ein Abkommen zustande. Nur wenige Tage später, am 10. April, folgte die groß angelegte Verhaftungsaktion. Murali selbst wurde kurz nach Mitternacht in Zürich verhaftet. Einige Stunden später stürmte eine Antiterror-Einheit im Kanton Graubünden seine Wohnung. Dabei war auch eine Kameraequipe von „10 vor 10“, der Spätausgabe der schweizerischen Fernsehnachrichten. Muralis Frau Sathijasri schilderte im August 1996 auf einer Pressekonferenz die Polizeiaktion: „Um 6 Uhr 15 hörte ich plötzlich, dass jemand mit einem Gegenstand die Wohnungstür aufbrach. Durch diesen Lärm erweckten auch die Kinder. Wir erschrakten und schrien vor Angst (...) Im nächsten Moment drangen viele schwarzvermummte Gestalten mit Pistolen in der Hand in die Wohnung ein (...) Ich wusste nicht, wer sie waren und weshalb sie unsere Wohnung aufgebrochen hatten. Sie sagten uns nicht, wer sie sind. Sie durchsuchten die ganze Wohnung und foto-

² Komitee zur Verteidigung von Muralidaran Nadarajah: Recherche-Bericht in Zusammenhang der in der SonntagsZeitung von 14.1.1996 erhobenen Vorwürfe, Zürich 1996

grafierten sie aus allen Richtungen (...) Wegen der fortgeschrittenen Schwangerschaft fiel es mir schwer, während so langer Zeit ruhig und unbeweglich zu verharren. Ebenso den Kindern.“

Insgesamt 15 Tamilen wurden in fünf Kantonen wegen des Verdachts auf Zugehörigkeit zu einer Kriminellen Organisation und wegen Schutzgelderpressung festgenommen. Während die meisten von ihnen nach zwei Monaten wieder in Freiheit waren, blieb Murali inhaftiert.

Via NZZ³ sickerte durch, dass sich die Ermittlungsbehörden mit der Untersuchung schwer taten. Belastungszeugen seien aus Furcht vor Repressalien untergetaucht. Der zuständige Bezirksanwalt (Untersuchungsrichter im Kanton Zürich) rechne aber damit, dass die Ermittlungen bis Ende 1996 abgeschlossen würden. Am 16. September 1996 erklärte Bezirksanwalt Leins gegenüber dem „Bund“, eine Freilassung Muralis komme nicht in Frage, sie könnte die komplizierten Untersuchungen behindern. Zu diesem Zeitpunkt war Leins bereits heftig unter Druck.

Schon im August hatte Muralis Anwalt, Marcel Bosonnet, auf einer Pressekonferenz die Untersuchungsbehörden scharf kritisiert und eine Verbindung zwischen der Verhaftung und dem Rückschaffungsabkommen mit Sri Lanka hergestellt; einen Zusammenhang, den das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) bereits kurz nach Muralis Verhaftung in Abrede gestellt hatte. Auf diese Verknüpfung wies jedoch ein internes Gesprächsprotokoll der Schweizerischen Flüchtlingshilfe vom 29. Januar 1996 hin, das Bosonnet präsentierte: „Laut BFF sei die Zumutbarkeit der Rückkehr gegeben, die Möglichkeit jedoch nicht, weil Sri Lanka die Verlängerung des Abkommens mit der Schweiz noch nicht unterzeichnet habe. Diese stehe noch aus, weil bei Sri Lanka offenbar der Eindruck entsteht, dass die Schweiz zuwenig gegen die LTTE in der Schweiz unternehme.“

Auch die Untersuchung selbst gab Anlass zu Zweifeln. Die Bezirkswaltschaft ließ es offensichtlich an Sachkompetenz und Sorgfalt fehlen. Bosonnet lieferte dafür zahlreiche Indizien:

- Zeugen und Auskunftspersonen gegen Murali stammen ausschließlich aus dem Umfeld der „Bahnhofgang“ bzw. der „Snake“-Gruppe, zweier krimineller exil-srilankischer Gruppen, die auch für Dritte

3 Neue Zürcher Zeitung v. 21.6.1996

strafbare Handlungen begehen. Gegen verschiedene Mitglieder dieser beiden Gruppen sind in mehreren Städten Verfahren im Gang.

- Mitglieder der „Bahnhofgang“ werden von der LTTE feindlich gesinnten Kräften zu falschen Aussagen angestiftet. Dieses Eingeständnis machte ein Zeuge in einer Gegenüberstellung. Bezirksanwalt Leins hat das entsprechende Protokoll aber nicht dem Haftrichter vorgelegt. (Ende April 1997 verurteilt die Bezirksanwaltschaft Zürich einen Tamilen wegen mehrfacher falscher Anschuldigung gegen Murali zu 42 Tagen Gefängnis auf Bewährung.)
- Die Anschuldigungen stammen von Personen, die selbst in Strafverfahren verwickelt sind und sich mit Aussagen gegenüber den Behörden Vorteile verschaffen wollen. Eine anonyme Person, die selbst in eine Mordgeschichte verwickelt sei, beschuldigt Murali und die Tamil Tigers, die Namen von zahlungsunwilligen Tamilen per Fax nach Sri Lanka zu schicken. Es gibt darüber weder ein vollständiges Protokoll noch wird der Name des Belastungszeugen bekannt gegeben. Der Fax-Verkehr wird zwar überwacht, doch Leins weigert sich, diesen zugänglich zu machen.
- Der Haftrichter hat Haftverlängerung wegen Konfrontationsbefragungen gewährt. Doch die meisten Termine fielen einfach aus.
- Ein Mitglied der „Bahnhofgang“ ist nicht zur Vernehmung erschienen. Die Polizei hat erklärt, er sei untergetaucht, was jedoch nicht stimmt.
- Bedenklich findet Bosonnet schließlich, dass der Bezirksanwalt via NZZ verlauten lässt, dass sich für Belastungszeugen, die von der Ausschaffung bedroht sind, ein Arrangement finden lasse. Dies sei eine gemäß prozessualen Regeln verbotene Beeinflussung von Zeugenaussagen und eine Motivation für Falschaussagen.

Leins hingegen war zu diesem Zeitpunkt noch davon überzeugt, belastendes Material gegen Murali und die LTTE zu finden. In der Begründung zur Verlängerung der U-Haft schreibt er: „Die anlässlich der zahlreichen Hausdurchsuchungen sichergestellten Unterlagen müssen ausgewertet werden, was erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Ermittlungen zweifellos weitere belastende Momente ergeben werden, welche ebenfalls durch Einvernahmen von Zeugen und Auskunftspersonen abgesichert werden müssen.“ Punkt. Nachdem im August 1996 ein drittes Haftentlassungsgesuch für Murali abgelehnt worden war, wandte sich Bosonnet mit einer staatsrechtlichen

Beschwerde ans Bundesgericht. Im Wesentlichen wiederholte er die bekannten Vorwürfe. Die 1. Öffentlichrechtliche Abteilung nahm am 13. November Stellung. Murali war zu diesem Zeitpunkt allerdings bereits seit zwei Wochen wieder auf freiem Fuß – der Fall hatte sich somit erledigt. Doch das Gericht ließ es sich nicht nehmen, das Vorgehen des Bezirksanwaltes zu rügen: „Der Bezirksanwalt begründet die Entlassung des Beschwerdeführers damit, dass keine Kollusionsgefahr (Verdunklungsgefahr, d. Red.) mehr bestehe. Er führt keine Gründe dafür an, dass sie erst nach Ergehen des angefochtenen Entscheides weggefallen sei, und solche sind auch nicht ersichtlich; die Beschwerde hätte daher wohl gutgehen und der angefochtene Entscheid aufgehoben werden müssen.“

Bald war klar, dass Murali und der LTTE keine gravierenden widerrechtlichen Aktivitäten nachzuweisen waren. Die LTTE erhielt den größten Teil des beschlagnahmten Geldes zurück. Ende 1997 reiste Murali nach Kanada aus. Auch dort versuchten die Behörden einen großen Terroristen aus ihm zu machen. Auch dort blieb am Schluss nichts übrig.

Schutzgelderpressung – ein vager Vorwurf

Doch trotz weitgehender Entlastung bleibt der Vorwurf der Schutzgelderpressung im Raum stehen. Er wurde nicht nur gegen die Tamil Tigers erhoben. Auch andere ausländische politische Organisationen wie die PKK oder Devrimci Sol sahen sich schon damit konfrontiert. Bei der PKK führte bis heute keine Anschuldigung und keine Anklage zu einem gerichtlichen Schuldspruch – im Gegenteil: zwei PKK-Mitglieder wurden 1998 im Kanton Aargau freigesprochen. Hingegen sah das Berner Amtsgericht 1993 im „Mücadele-Prozess“ gegen fünf Mitglieder der türkischen Organisation Devrimci Sol die Vorwürfe der Staatsanwaltschaft bestätigt und verhängte mehrmonatige Haftstrafen. Allerdings stand das Urteil auf wackeligen Füßen. Der Belastungszeuge hatte vor Gericht seine Aussagen zurückgezogen und war im Gerichtssaal wegen Falschaussage festgenommen worden.

Die LTTE hat Vorwürfe stets bestritten, dass sie bei der Sammlung von Spendengeldern Gewalt anwende. Ihre Gegner behaupten, niemand getraue sich, gegen die Organisation auszusagen. In den 80er Jahren kursierten – nie bestätigt – Gerüchte, wonach die LTTE mit kriminellen Machenschaften, insbesondere Drogenhandel, ihren Unabhängigkeitskampf finanziere. Doch erst 1991 geriet sie ins Blickfeld der Ermittlungsbehörden, als nach einem Zwischenfall in Baar (Kanton Zug), das Opfer

behauptete, man habe von ihm 1.000 Franken für die Unterstützung des Befreiungskampfes in Sri Lanka verlangt. Zu einer Anklage kam es jedoch nie. Abklärungen hatten lediglich ergeben, dass große Geldströme zwischen der Schweiz und Sri Lanka flossen.

Auch die Bundespolizei verdächtigte die LTTE krimineller Machenschaften bei der Spendengeldbeschaffung. In ihrem Staatsschutzbericht 1995/96 schrieb sie: „Die große Menge sichergestellter Quittungen für ‚Spenden‘ und der markante Anstieg der gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Tamilen war ein untrügliches Zeichen dafür, dass die Tamil Tigers von den hier lebenden Tamilen große Geldsummen zur Finanzierung ihres Kampfes benötigen.“⁴ Von Drohungen, Freiheitsberaubungen, Entführungen sowie Körperverletzungen ist auch in späteren Berichten zu lesen.

Die Vorwürfe lassen sich nicht belegen. Unbestritten ist allein, dass die LTTE von den Exil-TamilInnen finanziell unterstützt wird, allerdings freiwillig: Der Zürcher Ethnologe Christoph Mathis erklärt, dass etwa 80% aller in der Schweiz lebenden erwachsenen Tamilen zu den regelmäßigen Spendern für die LTTE zu zählen seien. Der Betrag belaufe sich dabei auf 50 bis 100 Franken pro Monat.⁵

Auch der britische Ethnologe Christopher MacDowell, der sich eingehend mit der tamilischen Gemeinschaft in der Schweiz befasst hat, kam zu ähnlichen Ergebnissen.⁶ Er schätzte die Einnahmen der LTTE auf etwa 7 Mio. Franken. Die LTTE habe außerdem eine Art „clearing-house“ geführt, über welches Zahlungen mit Sri Lanka rasch abgewickelt werden konnten. Der Vorteil war beiderseitig. Ein Anteil des überwiesenen Geldes ging in die Kassen der LTTE. Im Gegenzug konnten die Zahlungen quasi über Nacht abgewickelt werden. Eine normale Banküberweisung dauerte mindestens zwei Wochen.

Weder Mathis noch MacDowell sehen Gewalt bei der Spendenbeschaffung im Spiel. Mathis begegnete einem einzigen Tamilen, der sich durch die Geldeintreiber belästigt fühlte. Im allgemeinen wird ihnen aber Fingerspitzengefühl nachgesagt. Das ambivalente Verhältnis der tamilischen

4 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: Staatsschutzbericht 1995/96, Bern 1996, S. 77

5 Mathis, C.: Die Geschichte der Tamilen in der Schweiz 1981-1996, Lizenziatsarbeit, Zürich 1997, S. 99

6 MacDowell, C.: A Tamil asylum diaspora – Sri Lankan migration, settlement and politics in Switzerland, Providence, Oxford 1996, p. 262

Diaspora zur LTTE beschrieb Mathis folgendermaßen: „Die LTTE ist die dominante, aber nicht die einzige politische Kraft der Tamilen in der Schweiz. Sie trägt zur Stabilisierung der Diaspora bei. Kulturelle und sportliche Veranstaltungen, Rechtshilfe und das Gefühl der Gemeinschaft wirken identitätsstiftend. Gleichzeitig verlangt sie den Tamilen hier einiges ab. Dies in Form von Geldsammlungen und hoher sozialer Kontrolle. Zudem soll die Utopie eines unabhängigen tamilischen Staates übernommen werden, ohne hinterfragt zu werden.“⁷

MacDowell stellte fest, dass die Tamilen in der Schweiz oft den Weg des geringsten Widerstandes gingen. Solange sie nicht unvernünftig seien, widersetze man sich nicht der LTTE und ihren Forderungen. Es bestehe ein gewisser gesellschaftlicher Druck, physische Einschüchterung bei der Spendensammlung sei aber selten.

Undurchsichtige Intrigen

Beim Versuch etwas auf einen simplen Straftatbestand zu reduzieren, gibt es viele Hindernisse. Die Zürcher Behörden ignorierten diese. Dies führte nicht nur zum Vorwurf, eine politische Organisation zu kriminalisieren, sondern zeigte auch, dass sie mit den Verhältnissen in der tamilischen Gemeinschaft nicht vertraut sind.

Die Verhältnisse in der Diaspora wurden kompliziert durch undurchsichtige Machtkämpfe zwischen verschiedenen Gruppen. Gegen die LTTE stand die PLOTE. Dazu übte auch die Regierung in Colombo Druck auf die verschiedenen Aufnahmeländer aus. Viele hielten es für ausgemacht, dass auch der Geheimdienst Sri Lankas seine Finger im Spiel hatte. Verdächtigungen in diese Richtung tauchten etwa im Zusammenhang mit anonymen Briefen auf, die Anfang 1996 an verschiedene tamilische Geschäfte und Reisebüros versandt wurden. Unter dem Signet der Tamil Tigers wurden die Adressaten aufgefordert, ihre Kontakte zu Sri Lanka einzustellen. Drohungen wurden ausgesprochen für den Fall, dass den Forderungen nicht entsprochen werde. Ein tamilischer Geschäftsmann wandte sich daraufhin direkt an die LTTE: „Sehr geehrter Herr, bitte teilen Sie mir mit, ob der beiliegende Brief (...) von Ihnen stammt. Wenn ja, sehe ich mich zur Bewahrung meiner Unabhängigkeit und Freiheit gezwungen, die nötigen Schritte einzuleiten.“

7 Mathis a.a.O. (Fn. 5), S. 97

Die Besitzerin eines Reisebüros, die ebenfalls ein derartiges Schreiben erhalten hatte, äußerte Zweifel an dessen Echtheit: „Ich habe noch mit dem Agenten in Colombo gesprochen und meinte, dass die Formulierung im Brief sehr direkt sei und dies nicht unbedingt den Tamil Tigers ähnlich sehe, diese würden die Drohungen nicht so konkret ausdrücken“, hielt sie in ihrer Anzeige bei der Zürcher Polizei fest.

Am 9. März 1996 erhob Bosonnet im Namen von Murali wegen dieser anonymen Schreiben Strafanzeige gegen Unbekannt. Im Urkundenlabor wurden die Briefe analysiert; minutiös aber ohne Ergebnisse. Am 9. April 1996 wandte sich Bezirksanwalt P.M. Müller mit Zweifeln an der Authentizität der Urheberschaft an Bosonnet: „Ausserdem ersuchte ich den Geschädigtenvertreter abzuklären, ob Hinweise dafür bestünden, dass die Drohschreiben von einer mit der LTTE konkurrierenden Gruppierung (PLOTE, Bahnhofsguppe) stammen könnten.“

Bereits am 14. März kursierten im Gratisanzeiger „Züri Woche“ verschiedene Theorien über die Hintergründe der Drohbriefe: „Möglich ist aber auch, dass die Täterschaft auf der Gegenseite, in regierungsnahen Kreisen zu finden ist. Es kommt oft vor, dass die Gegner auf diese Weise diffamiert werden.“

Der Umgang mit dem Geld

Eine weitere Schwierigkeit, die die Untersuchungsbehörden zu Fehleinschätzungen verführen konnte, ist der Umgang mit Geld und Schulden in der tamilischen Gemeinschaft. Dabei wird weitgehend darauf verzichtet, die Abmachungen schriftlich festzuhalten. Dieses Vorgehen ist in Sri Lanka üblich, weil die Geschäfte innerhalb einer traditionellen Gesellschaftsstruktur abgeschlossen werden. Hierzulande werden die Praktiken weitergeführt, allerdings fallen die Sicherungen weg. Streit ist programmiert. Dazu kommt, dass einer bunten und verführerischen Warenwelt ein restriktives Bankenwesen gegenübersteht, das immigrierten Tamilen kaum Kredit gewährt. Bleibt für die Geldbeschaffung also nur die traditionelle Methode.

So etwa geschehen beim Aufbau von People's Shops wie sie von der LTTE zu Beginn der 90er Jahre gegründet wurden. MacDowell beschreibt ihre Finanzierung wie folgt: „Es funktioniert wie beim Kooperative-System in den Dörfern. Das System wird Sittu genannt. Eine Gruppe von Männern beteiligt sich mit 2.000 bis 3.000 Franken pro Monat. Am Ende des Monats wird das Einkommen zusammengetragen und ein Teil

davon geht an einen der Investoren. So ist es in Jaffna üblich. Alle sechs Monate werden die Profite zusammengerechnet und zwischen der LTTE und der Tamil Rehabilitation Organisation aufgeteilt.“⁸

Was passiert, wenn die Erwartungen der Geschäftspartner nicht erfüllt werden, zeigt der Fall, der in Zürich Aufsehen erregte. Mathis gibt die Hintergründe wieder: „Ende Oktober kam es zu Schüssen auf dem Helvetiaplatz in Zürich. Die Presse vermutete, es handle sich um Schutzgelderpressung. Ein Informant berichtete mir, es handle sich nur entfernt um die Tigers. Eine Gruppe von Tamilen hätte Geld zusammengelegt, das einer von ihnen in England gewinnbringend anlegen sollte. Es soll sich um eine sehr große Summe gehandelt haben. Das Geschäft platzte jedoch und als der Tamile ohne Geld wieder in die Schweiz zurückkehrte, fürchtete er die Konfrontation mit seinen Gläubigern. Er sprach bei der LTTE vor, um Rechtshilfe zu erhalten. Zwei Tigers begleiteten ihn anschließend in der Nacht nach Hause. Seine Geschäftskollegen wollten ihn auf dem Heimweg zur Rede stellen. Sie waren jetzt doppelt verärgert, erstens wegen des verlorenen Geldes und zweitens weil er bei einer noch stärkeren Partei, der LTTE, Schutz suchte. Es kam zum Wortgefecht, dann zum Handgemenge und plötzlich fielen Schüsse. Zwei Männer wurden verletzt und vier festgenommen. Wie schon in früheren Fällen erhob niemand Anzeige.“⁹

Im Oktober 1996 schrieb Bosonnet einen Brief an die Bezirksanwaltschaft Zürich, in dem er einen weiteren Fall von Propaganda zu Lasten der LTTE anzeigte, diesmal im Zusammenhang mit Sittu: „Zudem habe ich von Herrn X., 8004 Zürich, ein anonymes Schreiben bekommen, welches ihm Anfang April zugestellt wurde. In diesem Schreiben geht es um das Sitospiel. Spieler werden hier eingeschüchtert und es werden Todesstrafen für Spieler angedroht. Mit diesem Schreiben soll nach Aussagen von Herrn Muralitharan Nadarajah der Eindruck erweckt werden, die Tamil Tigers würden Leute, die sich an solchen Spielen beteiligen, drastisch bestrafen. Tatsache ist, dass die Tamil Tigers dieses Schreiben nicht verfasst haben, und dass sie dieses ebenfalls in den Zusammenhang einer gegen sie gerichteten Desinformationskampagne stellen.“

Auch die Behörden hatten Kenntnis vom Sittu-Spiel und seinen unberechenbaren Auswirkungen. Ein Bericht der Stadtpolizei Zürich vom

8 MacDowell a.a.O. (Fn. 6), p. 263

9 Mathis a.a.O. (Fn. 5), S. 96

Mai 1995 fasste die bekannten Tatsachen zusammen. Der Verfasser unterschied zwischen zwei Arten von Sittu-Spielen, dem gebräuchlicheren „Kulukku Siddu“ und dem riskanteren „Kelvi Siddu“.

Das Frühjahr 1996 war eine wichtige Zeit für die Beziehungen zwischen der Schweiz und Sri Lanka. Die Schweizer Behörden wollten aus innenpolitischen Gründen unbedingt ein neues Abkommen mit Sri Lanka; die Ausschaffungen mussten weitergehen. Die Regierung in Colombo wollte im Gegenzug die Macht der Tigers im Ausland brechen – und machte entsprechend Druck. Es wird kaum zu beweisen sein, dass es zwischen der Schweiz und Sri Lanka eine Vereinbarung gab, die das Vorgehen gegen die LTTE einschloss. Hat sich die Justiz zu einem Gegengeschäft hinreißen lassen? Immerhin, die Indizien sprechen gegen ein sorgfältig eingeleitetes Verfahren. Die Verdachtsmomente gegen die LTTE waren schwach, die Glaubwürdigkeit der Zeugen höchst bedenklich. Spuren, die von der LTTE wegwiesen, wurden ignoriert, die komplizierten Verhältnisse in der tamilischen Gesellschaft ausgeblendet. Gleichzeitig war die Öffentlichkeit aber auf eine härtere Gangart gegenüber der LTTE vorbereitet – die „SonntagsZeitung“ hatte entsprechende Vorarbeiten geleistet. Die groß aufgezogene Aktion erwies sich als Flop, die Ermittlungen wurden beiseite gelegt. Die Behörden können bis heute den Vorwurf, die LTTE sei eine „kriminelle Organisation“, nicht erhärten. Das hindert sie aber nicht, darüber Vermutungen anzustellen.

Johannes Wartenweiler lebt in Bern und ist Redakteur der in Zürich erscheinenden Wochenzeitung (WoZ).

Strafverfahrensänderungsgesetz '99

Gesetzgebung in unseliger Kontinuität

von Norbert Pütter

Zwar hat der Bundesrat den Vermittlungsausschuss angerufen, aber daran, dass die jüngste Novellierung der Strafprozessordnung (StPO) bald verabschiedet wird, besteht kein Zweifel. Die Länder werden den polizei- und justizfreundlichen Beschluss der Bundestagsmehrheit noch weiter entgrenzen. Im Ergebnis wird die StPO um einige Paragraphen gewachsen, ihre rechtliche Qualität jedoch weiter gesunken sein.

Die StPO-Novelle hat eine lange und wenig übersichtliche Vorgeschichte. Auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 1983 reagierte das Bundesjustizministerium mit einem „Problempapier“, das 1986 bekannt wurde.¹ Das Ministerium erörterte die Konsequenzen des „Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ für das Strafprozessrecht. Viele der in diesem Papier aufgelisteten Themen hat der Gesetzgeber in den letzten 15 Jahren „abgearbeitet“: etwa die Verrechtlichung der Rasterfahndung, der Polizeilichen Beobachtung, der Verdeckten Ermittler und der Überwachung mit technischen Mitteln² sowie des Lauschangriffs auf Wohnungen.³ Das „Strafverfahrensänderungsgesetz (StVÄG) '99“ soll nun einige – keineswegs alle – der übrigen Mitte der 80er Jahre identifizierten Rechtsprobleme „lösen“. Gleichzeitig

1 Bundesministerium der Justiz: Problempapier zu den rechtlichen Grundlagen für Fahndungsmaßnahmen, Fahndungshilfsmittel und für die Akteneinsicht im Strafverfahren, Bonn 1986 (Ms.), teilweise abgedruckt in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 23 (1/86), S. 118-123

2 eingeführt durch: Gesetz zur Bekämpfung des organisierten Rauschgifthandels und anderer Formen der Organisierten Kriminalität. Vom 15.7.1992, BGBl. I, S. 1302

3 eingeführt durch: Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Vom 4.5.1998, BGBl. I, S. 845

will man der informationstechnischen Entwicklung Rechnung tragen und die „Harmonisierung“ von Polizei- und Strafprozessrecht fortsetzen. Im Zentrum des Gesetzes stehen:

- die Verankerung der „längerfristigen Observation“ in der StPO,
- neue Bestimmungen über die Fahndung,
- die Nutzung strafrechtlicher Daten für polizeiliche Zwecke,
- die Einführung der „Zwecke zukünftiger Strafverfahren“ in die StPO sowie
- Regeln für die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten in Dateien der Strafverfolgungsbehörden.

Mit verschiedenen „Arbeitsentwürfen“ hatte man seit 1986 versucht, einige dieser Fragen zu regeln.⁴ In der letzten Legislaturperiode lagen dem Bundestag zwei Vorschläge vor, die jedoch nicht abschließend beraten wurden.⁵ Im Februar 1999 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf in den Bundesrat ein, der im Wesentlichen den alten Vorlagen entsprach.⁶

Längerfristige Observation

Die nicht nur kurzfristige, planmäßig angelegte Überwachung einer Person durch die Polizei stellt einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht dar, der nur auf gesetzlicher Grundlage erfolgen darf. Dementsprechend enthalten die Polizeigesetze Bestimmungen über die „längerfristige Observation“. Nicht dass, sondern wie sie (in der StPO) verrechtlicht werden soll, war und ist umstritten. Dabei geht es um drei Fragen: Wann ist eine Observation „längerfristig“? Wer darf eine solche Observation anordnen? Und: Unter welchen Bedingungen darf sie angeordnet werden?

In allen Entwürfen der letzten Jahren werden zwei Kriterien benannt, die eine Observation als „längerfristige“ ausweisen: Die planmäßige Beobachtung eines Beschuldigten soll entweder „durchgehend länger als 24 Stunden dauern“ oder sich auf Abschnitte verteilen über mehrere Tage hinziehen. Die Bundesregierung und die sie tragende Bundestagsmehrheit optieren für eine Grenze von zwei Tagen, der Bundesrat sieht das Kriterium der Längerfristigkeit erst bei mehr als sieben Tagen gegeben

4 s. Hessischer Datenschutzbeauftragter: 15. Tätigkeitsbericht 1986, Wiesbaden 1987, S. 104ff.; Ders.: 18. Tätigkeitsbericht 1989, Wiesbaden 1990, S. 134f.; Ders.: 22. Tätigkeitsbericht 1993, Wiesbaden 1994, S. 50ff.

5 BT-Drs. 13/194 (Entwurf des Bundesrates); 13/9718 (Entwurf der Bundesregierung)

6 BR-Drs. 65/99

(neuer § 163f StPO). Beide Vorschläge können auf entsprechende Bestimmungen in den Polizeigesetzen verweisen.⁷ Der Definitionsstreit ist insofern erheblich, als alle kürzeren Observationen den weiteren Einsatzvoraussetzungen nicht unterliegen. Deren Ergebnisse können wie bisher aufgrund des allgemeinen polizeilichen Ermittlungsauftrags in das Strafverfahren eingeführt werden.

Nach den neuen Bestimmungen muss die längerfristige Observation von der Staatsanwaltschaft angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzug kann dies auch durch die Polizei geschehen. In diesen Fällen ist die Anordnung innerhalb von 24 Stunden staatsanwaltschaftlich zu bestätigen. Im ursprünglichen Entwurf betrug diese Frist drei Tage. Nachdem Koalitionsexperten sich im Herbst 1999 darauf verständigt hatten, die „Gefahr im Verzug“-Bestimmung ersatzlos zu streichen, stellt die Verkürzung auf einen Tag einen Kompromiss dar.

Durch zwei Bestimmungen wird der Einsatzbereich der längerfristigen Observation umschrieben. Zum einen ist sie nur zulässig bei Ermittlungen wegen einer „Straftat von erheblicher Bedeutung“. Zum anderen darf sie nur „subsidiär“ eingesetzt werden – dann, wenn das Ermittlungsziel „auf andere Weise erheblich weniger erfolgversprechend oder wesentlich erschwert“ erreicht werden könnte. In beiden Kriterien hat sich der Gesetzgeber für die weiteste Variante aus dem Repertoire verdeckter Polizeimethoden entschieden. Was „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ sind, ist rechtlich nicht bestimmt. Alternative Begrenzungen – etwa über einen abgeschlossenen (wenngleich endlosen) Straftatenkatalog wie bei der Fernmeldeüberwachung oder über Deliktgruppen und Begehungsarten wie beim Verdeckten Ermittler – wurden bewusst nicht gewählt. Auch die im Vergleich zu anderen geheimen Ermittlungsmethoden schwach formulierte Subsidiaritätsklausel – „erheblich weniger erfolgversprechend oder wesentlich erschwert“ – stellt polizeiliches Effizienzdenken deutlich vor den Persönlichkeitsschutz.

Insgesamt folgen die Bestimmungen über längerfristige Observationen der aus den letzten Jahren bekannten Regelungslogik. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten orientiert sich die neue Bundestagsmehrheit

7 Die längerfristige Observation wird in 15 der 18 deutschen Polizeigesetze definiert. Die 24-Stunden-Klausel findet sich in allen Regelungen. Jeweils sieben Gesetze haben sich daneben für die Frist von mehr als zwei bzw. mehr als sieben Tagen entschieden. Nur in Sachsen ist eine Observation erst dann längerfristig, wenn sie mehr als einen Monat andauert.

– selbst wenn man die Modifizierungen durch den Bundesrat in Rechnung stellt – am unteren Niveau der Verrechtlichungspolitik.

Fahndung und Öffentlichkeitsfahndung

Bereits der Wortlaut der StPO-Bestimmungen über die Fahndung, der dem Erlass von „Steckbriefen“ gilt, zeigt, dass diese Vorschriften nicht mehr zeitgemäß sind. Zukünftig sollen nach Fahndungszweck und Fahndungsart unterschiedliche Vorschriften gelten (§§ 131 (neu) bis 131c StPO). Bei den Zwecken unterscheidet die Novelle zwischen der Fahndung mit dem Ziel der Festnahme und dem Ziel der Aufenthaltsermittlung (bei letzterer wird zwischen Beschuldigten und ZeugInnen differenziert). Hinsichtlich der Fahndungsarten werden besondere Bestimmungen für die Öffentlichkeitsfahndung im Unterschied zu derjenigen mit „normalen“ polizeilichen Fahndungsmitteln eingeführt. Anders als in den bestehenden Regelungen sollen nun nicht mehr nur Gericht und Staatsanwaltschaft, sondern bei Gefahr im Verzuge auch die Polizei eine Person zur Festnahme ausschreiben können. RichterInnen und StaatsanwältInnen können künftig auch eine Öffentlichkeitsfahndung veranlassen, sofern der/die Beschuldigte einer „Straftat von erheblicher Bedeutung“ verdächtig ist und auf andere Weise nur „erheblich weniger erfolgversprechend oder wesentlich erschwert“ gefunden werden kann. Auch hier hat der Gesetzgeber ausgesprochen weiche Regulierungen gewählt.

Unter den genannten Bedingungen können auch die „Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“ (d.h. insbesondere die Polizei) die Öffentlichkeitsfahndung in jenen Fällen veranlassen, „wenn ein Festgenommener entweicht oder sich sonst der Festnahme entzieht“. Lediglich die „Inanspruchnahme des Fernsehens“ soll den Hilfsbeamten verwehrt bleiben. Die Regelung ist wenig konsequent: Sofern es tatsächlich einen praktischen Bedarf für die unmittelbare polizeiliche Öffentlichkeitsfahndung gibt, ist nicht nachvollziehbar, warum ausgerechnet das Fernsehen, das eine breite Öffentlichkeit schnell erreicht, ausgeschlossen werden soll. Sollte die Ausnahme hingegen dem grundrechtlichen Schutz dienen, so verwundert, dass z.B. die Internetfahndung nicht erwähnt wird. In der Eingriffsintensität dürfte sie der mittels Fernsehen nicht nachstehen.

Die Vorschriften über die Aufenthaltsermittlung von Beschuldigten und ZeugInnen folgen dem gerade skizzierten Muster. Die Öffentlichkeitsfahndung bleibt auch hier an die ominösen „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ und dieselben Subsidiaritätsklauseln („erheblich weni-

ger erfolgsversprechend oder wesentlich erschwert“) gebunden. Für die Fahndung nach ZeugInnen werden die Schwellen leicht erhöht: So darf öffentlich nach ZeugInnen nur gefahndet werden, wenn deren schutzwürdige Belange dem nicht entgegenstehen und die Suche nach ihnen „auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre“. Während die Öffentlichkeitsfahndung und die Fahndung nach namentlich unbekanntem TäterInnen durch Abbildungen nur durch das Gericht und bei Gefahr im Verzug durch die Staatsanwaltschaft angeordnet werden können, kann die sonstige Fahndung nach Beschuldigten und ZeugInnen auch von der Polizei veranlasst werden. Spätestens nach einer Woche muss dieser Fahndungsauftrag staatsanwaltschaftlich bestätigt werden.

Repressiv-präventiver Datenverbund

Mehrere Bestimmungen der Novelle dienen dazu, die Datenverarbeitung von Polizei und Justiz enger zu verzahnen. Ein Komplex betrifft die Nutzung von Informationen, die auf polizeirechtlicher bzw. strafprozessualer Grundlage gewonnen wurden, im jeweils anderen Rechtsbereich. Das Ziel der Gesetzgebung besteht darin, die Datenbestände ungehindert verwenden zu können. Für die Umwandlung polizeirechtlich gewonnener Daten in solche der Strafverfolgung bildet der neue § 161 die Grundlage. Eine Begrenzung ist nur insofern vorgesehen, als die Informationen, die aus einigen verdeckten Methoden resultieren (Rasterfahndung, technische Überwachung, Lauschangriffe, Verdeckte Ermittler), nur für die in den entsprechenden StPO-Paragrafen genannten Delikte verwendet werden dürfen.

Auch dem umgekehrten Informationsfluss trägt das StVÄG Rechnung. Denn bislang fehlte in der StPO eine Bestimmung, die es erlaubte, im Rahmen der Strafverfolgung erhobene Daten für Zwecke außerhalb der Strafverfolgung zu nutzen. Damit blieb sie hinter den Polizeigesetzen zurück, die in der Regel eine derartige Klausel enthalten. Getreu der Devise, dass strafprozessual nicht verboten bleiben darf, was polizeirechtlich erlaubt ist, wird in dem neuen § 481 klargestellt, dass die Polizei „nach Maßgabe der Polizeigesetze personenbezogene Informationen aus Strafverfahren zur Gefahrenabwehr verwenden“ darf. In der Begründung hat die Bundesregierung ausdrücklich darauf hingewiesen, damit werde

„auch die vorbeugende Verbrechensbekämpfung umfasst.“⁸ Diese Bestimmungen weiten die Verwertungsbestimmungen erheblich aus. Bislang war es z.B. unzulässig, die aus der Telefonüberwachung gewonnenen Informationen zur Gefahrenabwehr zu nutzen.⁹ Zukünftig ist der freie Datenfluss die Regel, die nur durch gesetzlich fixierte Ausnahmen durchbrochen werden soll.

Den Informationsstand der Polizei zu verbessern, dienen auch die Benachrichtigungspflichten, die der neue § 482 für die Staatsanwaltschaften einführt. Sie haben demnach der ermittelnden Polizeibehörde das Aktenzeichen des Verfahrens und dessen Ausgang (Gericht, Datum, Art der Entscheidung) mitzuteilen. Ausdrücklich wird die Staatsanwaltschaft berechtigt, der Polizei das Urteil oder die „mit Gründen versehene Einstellungsentscheidung“ zuzusenden.

Strafverfolgungs-Dateien

1994 war durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz ein zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister eingeführt worden, das in der Zwischenzeit beim Bundeszentralregister eingerichtet wurde. Das StVÄG schafft nun die Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung der einzelnen Justizbehörden. Die §§ 474 (neu) bis 491 enthalten Regelungen zur Auskunft aus und zur Einsicht in Strafverfahrensakten sowie entsprechende Dateiregelungen. Trotz – oder gerade wegen? – des enormen sprachlichen Umfangs bleiben die Vorschriften hinter bürgerrechtlichen und datenschutzrechtlichen Kriterien erheblich zurück. Drei Beispiele sollen dies illustrieren:

Erstens: § 484 erlaubt Gerichten und Strafverfolgungsbehörden, personenbezogene Daten in Dateien zu verarbeiten, „soweit dies für Zwecke des Strafverfahrens erforderlich ist“. Über den Umfang der Daten oder den betroffenen Personenkreis schweigt das Gesetz. Beides soll nach § 490 von der speichernden Stelle in einer Errichtungsanordnung festgelegt werden. Dass der Betreiber einer Datei selbst darüber befindet, was er über wen speichern möchte, steht in Widerspruch zum Verfassungsgebot der Normenklarheit.

Zweitens: Neben der Auskunft aus Akten für Privatpersonen (§ 475) und zu Zwecken der Forschung (§ 476) regelt das StVÄG auch das Informati-

8 BT-Drs. 14/1484, S. 31

9 Kleinknecht, Th.; Meyer-Goßner, L.: Strafprozeßordnung (Kommentar), München 1999 (44. Aufl.), S. 323 (Rn. 15a zu § 100a)

onsrecht für öffentliche Stellen (§ 474). Auskunft und Akteneinsicht sind u.a. dann zulässig, wenn die personenbezogenen Informationen für die „begehrende Stelle“ „zur Aufgabenerfüllung erforderlich“ sind. Mit diesen Formulierungen bleibt offen, welche Daten an welche Behörden weitergegeben werden dürfen. Es wird in das Ermessen der Justizbehörde gestellt zu beurteilen, ob die gewünschten Informationen erforderlich sind, damit die öffentliche Stelle ihre Aufgabe erfüllen kann. So verwandelt der Gesetzgeber unter der Hand eine Aufgaben- in eine Befugnisnorm. Ein Schutz für Betroffene ist nicht vorgesehen. Lediglich die Weitergabe solcher Informationen, die erkennbar aus verdeckten Ermittlungsmethoden (Rasterfahndung, Telefonüberwachung, Lauschangriffe, Verdeckte Ermittler etc.) herrühren, wird beschränkt. Sie dürfen nur dann mitgeteilt werden, wenn sie in einem anderen Strafverfahren oder zur Abwehr von erheblichen Gefahren genutzt werden sollen oder wenn sie den Zwecken des Verfassungsschutzes dienen. Freilich sieht man Informationen nicht immer an, auf welchem Wege sie gewonnen wurden.¹⁰ Und mit dem lapidaren Satz „§ 481 bleibt unberührt“ (§ 477 II) wird die polizeirechtliche Nutzung aller Informationen erneut bekräftigt.

Drittens: Das StVÄG ermächtigt die Strafverfolgungsbehörden, personenbezogene Daten, die im Rahmen von Strafverfahren angefallen sind, „für Zwecke zukünftiger Strafverfahren“ aufzubewahren (§ 484). Während einige Angaben (zur Person des Beschuldigten, zu Aktenzeichen, Tatvorwürfen, Urteil) generell gespeichert und genutzt werden dürfen, soll die Verarbeitung zusätzlicher Daten von Beschuldigten und Tatbeteiligten nur dann zulässig sein, wenn zu erwarten ist, dass weitere Verfahren gegen den Beschuldigten zu führen sein werden. Der Umfang dieser Daten soll durch Rechtsverordnung von den Justizministerien bestimmt werden. Nach der Aufnahme der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ in die Polizeigesetze verwundert, dass das StVÄG nun auch den Strafverfolgungsbehörden eine präventive Datensammlung einräumt. Dass es hier nicht um die alten Statuskonflikte zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft geht, sondern um pragmatische Lösungen, machen andere Formulierungen deutlich, in denen der Gesetzgeber bereits Vorsorge für den Fall getroffen hat, dass die Daten der Strafverfolgung „in einer Datei der Polizei“ (§§ 483 III, 484 IV) gespeichert werden. Praktisch bedeutet dies: Polizeiliche Dateien werden um sonstige Er-

¹⁰ s. hierzu insgesamt: Schraut, L.: StVÄG 99: Strafverfahrensänderung demnächst abgeschlossen, in: Datenschutz Nachrichten 2000, H. 1 (im Erscheinen)

kenntnisse der Strafverfolgungsbehörden erweitert – wobei allein diese Daten der Staatsanwaltschaft zur Verfügung stehen, während die Polizei den Zugang zu allen Informationen haben wird.

Traurige Aussichten

Die Bilanz des StVÄG fällt ernüchternd aus. Dass Fahndung, längerfristige Observationen und Datenweitergabe endlich gesetzlich geregelt werden, stellt angesichts der Güte der Regelungen kaum einen Trost dar. Es handelt sich um das bekannte Verfahren, bestehende Praxis zu legalisieren. Durch möglichst unpräzise rechtliche Begriffe werden zugleich Flexibilität und Entwicklungsoptionen für Polizei und Justiz geschaffen: Keine Festlegung auf Straftatenkataloge oder bestimmte Zwecke, denn morgen könnten andere im Vordergrund stehen. Keine eindeutigen Eingriffsschwellen, denn was in dem einen Fall passt, kann in einem anderen nicht eingesetzt werden. Bei dieser Art der Vorwärtsverrechtlichung bleiben die Bürgerrechte systematisch auf der Strecke.

Auf welchem Niveau sich die politischen Auseinandersetzungen um das Strafverfahrensrecht abspielen, zeigen die Verhandlungen der politischen Akteure. Die Bundesregierung folgte in ihrem Entwurf dem ihrer Vorgängerin. Die Grünen stritten vergeblich um einige marginale Regelungen (vor allem die Eilkompetenzen der Polizei betreffend). Und der Bundesrat formulierte konsequent das Maximalprogramm der Polizei: angefangen von der Pflicht für ZeugInnen, auch bei der Polizei auszusagen,¹¹ über die siebentägige Observation auf polizeiliche Anordnung, die Öffentlichkeitsfahndung nach ZeugInnen bei allen Straftaten, die uneingeschränkte Nutzung polizeirechtlich gewonnener Daten für das Strafverfahren usw.¹²

Angesichts dieser Konstellation kann das Strafverfahrensänderungsgesetz durch den Vermittlungsausschuss nur noch schlechter werden. Besser wäre, es scheiterte.

¹¹ BT-Drs. 14/1484, S. 40

¹² BR-Drs. 64/00 (Beschluß), s. die Pressemitteilung des Bundesrates v. 25.2.2000

Neue Munition für die Polizei

Eine von Schein-Sachzwängen dominierte Diskussion¹

von Oesten Baller

Rambos, die von mehreren Schüssen getroffen ihre Angriffe fortsetzen – vor dem Hintergrund dieser Schreckensvision wird derzeit über eine neue Munition für die Polizei diskutiert. Der herkömmlichen Vollmantelmunition fehle die nötige „Mannstoppwirkung“, sie gefährde zudem unbeteiligte Dritte.² Die Innenministerkonferenz (IMK) beschloss daher im Juni 1999, die Polizei insgesamt mit einer neu zu entwickelnden Deformationsmunition auszurüsten.

Bislang wird Deformationsmunition in Deutschland nur von der GSG 9 und den Spezialeinheiten der Länder (Sondereinsatzkommandos/Präzisionsschützenkommandos) eingesetzt. Die mit der allgemeinen Ausrüstung der Polizei mit Deformationsmunition verbundenen Konsequenzen für den polizeilichen Alltag und den „Normal-Fall“ des polizeilichen Schusswaffengebrauchs werden in der Regel nur aus dem Blickwinkel der polizeilichen Taktik beleuchtet.

Als Referenz dient dabei immer wieder ein tragischer Polizeieinsatz in München im November 1998: Im Eingangsbereich seiner Wohnung greift ein Mann die Polizei mit einem Messer an. Nach Androhung des Schusswaffengebrauchs und erfolglosem Einsatz eines Reizstoffsprüngerätes gibt eine junge Polizeibeamtin aus ca. zwei Metern Entfernung ei-

1 Der Firma Dynamit Nobel AG und dem Polizeitechnischen Institut der Polizeiführungsakademie danke ich für die Überlassung von internen Dokumentationen. Wertvolle Informationen verdanke ich auch einem Gespräch mit Mitarbeitern der Berliner Sondereinheiten (SEK/PSK, LKA 63). Soweit technische und (wund-)ballistische Ausführungen im Text nicht gesondert belegt sind, stammen sie aus diesen Quellen.

2 Dicke, W.: Das doppelte Risiko, in: Deutsche Polizei 1999, H. 1, S. 6-9

nen Schuss auf den Oberkörper des Angreifers ab, der allerdings ohne die erhoffte Wirkung bleibt. Ein zweiter Schuss durchschlägt den Kopf des Angreifers und trifft seinen dahinter stehenden unbeteiligten Bruder ebenfalls am Kopf. Bei beiden sind die Verletzungen tödlich. Warum hat die Polizistin aus zwei Metern Entfernung nicht auf die Beine gezielt? Warum konnten die beteiligten Beamten nicht wie mehrmals zuvor dem Angriff ins Treppenhaus ausweichen? Der Vorfall wirft Fragen auf, kann aber nicht die Notwendigkeit einer neuen Munition beweisen.

Ein anderes Beispiel spricht gegen den Nutzen von Deformationsmunition: Ein auf frischer Tat angetroffener Bankräuber schoss aus der Deckung seines Fahrzeugs heraus mit einer Pumpgun auf zwei Polizeibeamte. Nur der hohen Durchschlagskraft der Vollmantelmunition war es zu verdanken, dass der Angreifer, der bereits einem Polizisten ins Gesicht geschossen hatte, getroffen werden konnte (mit tödlichem Ausgang) und die beiden Polizisten am Leben blieben.³ Ein weiterer Fall zeigt, dass auch in Extremsituationen mit der herkömmlichen Munition erfolgreich vorgegangen werden kann. Ein 27 Jahre alter Mann, von einem Ehestreit stark erregt, ersticht auf offener Straße heimtückisch eine Polizeibeamtin. Als er auch ihren Kollegen bedroht, reagiert dieser besonnen und beendet den Angriff erfolgreich mit einem Beinschuss.⁴

Den Beweis zu erbringen, dass die übliche Vollmantelmunition der Polizei im Einsatz gegen Personen unzureichend und Deformationsmunition aus polizeitaktischen Gesichtspunkten besser geeignet sei, war schon 1997 das ausdrückliche Ziel einer Studie der Forschungs- und Entwicklungsstelle für Polizeitechnik der Polizei-Führungsakademie (PFA). Ihre deutschlandweite Auswertung des polizeilichen Schusswaffengebrauchs 1994 (1.177 Fälle, davon 37 gegen Personen, 45 gegen Fahrzeuge und 1.095 gegen Tiere) brachte jedoch auch keine verwertbaren Ergebnisse.

Vollmantel- und Deformationsmunition⁵

Standardmäßig ist die deutsche Polizei für den Einsatz der Pistole P6 und der Maschinenpistole MP 5 mit Patronen des Kalibers 9 mm x 19 (9 mm

³ Deutsche Polizei 1999, H. 2, S. 4f.

⁴ Süddeutsche Zeitung v. 29.2.2000

⁵ grundlegend Sellier, K.; Kneubuehl, B.: Wundballistik und ihre ballistischen Grundlagen, Berlin 1992

Parabellum) ausgerüstet. Bei dieser Munition handelt es sich um Vollmantel-Rundkopf-Geschosse. Deren volle Ummantelung verhindert, dass sich die Munition bei einem Körpertreffer verformt oder zerlegt. Wegen ihrer hohen Durchschlagskraft gibt die Munition im menschlichen Körper nur einen Teil ihrer Energie (56%) ab.⁶ Das Geschoss durchschlägt zwangsläufig den Körper und kann mit einer Restenergie von 44% durch Querschläger oder direkte Treffer weitere Personen gefährden. Die Schadenszone im Körper selbst ist im wesentlichen durch den Schusskanal bestimmt, der ca. einen anderthalbfachen Kaliberquerschnitt hat. Darüber hinaus bildet sich im Körper für Sekundenbruchteile eine Höhle (sog. temporäre Wundhöhle) mit erheblich vergrößertem Durchmesser, in der sich die Munition häufig überschlägt. Verletzungen entstehen primär im Schusskanal, in dem das Gewebe zerrissen oder zertrümmert wird. Aufgrund der begrenzten Geschwindigkeit der Kurzwaffenmunition bei der Verwendung in den üblichen Waffen von ca. 355 m/s hält elastisches Gewebe (insbesondere Blutgefäße) dem Druck in der temporären Wundhöhle häufig stand, d.h. es kommt nicht zu Zerreißen⁷ mit der Gefahr starker innerer Blutungen.

Deformationsgeschosse verformen sich unmittelbar beim Auftreffen auf den menschlichen Körper. Es fehlt damit der für die Vollmantelmunition typische enge Schusskanal; vielmehr bildet sich kurz nach dem Eindringen des Geschosses die temporäre Wundhöhle. Der Umfang des Aufpilzens des Projektils ist von der konkreten Geschosskonstruktion abhängig und kann ein Mehrfaches des ursprünglichen Kalibers betragen. Je stärker die Munition aufpilzt, desto größer ist die Energieabgabe im Körper, die bei der existierenden Munition zwischen 71% und 100% liegt.⁸ Wegen der erhöhten Energieabgabe verläßt die Munition den Körper entweder mit erheblich verminderter Restenergie oder sie bleibt stecken. Der Verletzungsbereich ist bei der Deformationsmunition signifikant größer, weil im Verhältnis zur Vollmantelmunition sowohl der Schusskanal als auch die temporäre Wundhöhle einen bis auf das Doppelte vergrößerten Durchmesser aufweisen können und zudem durch die höhere

6 Damm, H.-R.: Waffen und Munition für die Polizei, in: Schriftenreihe der PFA 1996, H. 3, S. 103-116 (107); nach Industrieangaben beträgt die Energieabgabe nur ein Drittel.

7 Allmannsberger, O.: Mythos „Mannstoppwirkung“ – welche Munition ist die richtige?, in: Hessische Polizeirundschau 1999, H. 7, S. 15-19 (16)

8 Damm a.a.O. (Fn. 6), S. 107

Energieabgabe irreversible Schädigungen des Gewebes wahrscheinlicher sind, die dessen chirurgische Entfernung bis hin zur Amputation von Gliedmaßen nach sich ziehen können. Aufgrund des größeren Volumens des Einwirkungsbereichs steigt unzweifelhaft die Wahrscheinlichkeit, dass zentrale Blutgefäße getroffen werden, was auch bei Schüssen ins Bein das Risiko des Todes durch Verbluten erhöht. Diese Schlussfolgerung wird von den Befürwortern der Deformationsmunition gerne verschwiegen.

Freilich sind nicht alle Deformationsgeschosse gleich. Derzeit auf dem Markt befindlich sind folgende:⁹ von Dynamit Nobel die Typen Action 1 und Action 3, von MEN Elisenhütte das Geschoss Quick Defense = QD 1 und von Hirtenberger das Geschoss EMB. Action 1, QD 1 und EMB sind von der Wirkung her sehr ähnlich. Die Energieabgabe im menschlichen Körper liegt aufgrund einer deutlichen Aufpflzung bei fast 100%, so dass diese Munition der obigen Beschreibung weitgehend entspricht. Der einzige beachtliche Unterschied besteht darin, dass bei Action 1 die Aufpflzung gefranst ist und sich Teile ablösen können. Durch diese Splitterbildung entsteht ein zusätzliches Verletzungspotential, über das sich einschlägige Veröffentlichungen ausschweigen. Im Gegensatz zu den beschriebenen Typen weist die Munition Action 3 gegenüber der Vollmantelmunition zwar eine erhöhte Energieabgabe (71% gegenüber 56%) auf,¹⁰ erhöht jedoch das Verletzungs- und Tötungsrisiko nicht signifikant, weil sie nicht aufpflzt und somit der Querschnitt von Schusskanal und Wundhöhle kaum vergrößert wird. Die Sondereinheiten der Berliner Polizei haben wegen der Splitterbildung die Action 1-Munition abgeschafft und setzen mit ihren Pistolen SIG 226 (SEK) und Glock 26 (Personenschutz) die Munition QD 1 ein; in Brandenburg wird Action 1-Munition verwendet.

Die kluge Mär von den Dumdumgeschossen

⁹ hierzu Dicke a.a.O (Fn. 2); Erbinger, M.; Wilhelm, R.: Aller guten Dinge sind drei, in: Deutsches Waffen-Journal 1999, H. 12, S. 1962-1967

¹⁰ Damm a.a.O. (Fn. 6)

Die Deformationsmunition wird zuweilen mit den Dumdumgeschossen gleichgestellt, deren Einsatz völkerrechtlich unzulässig ist.¹¹ Der Begriff bezeichnete ursprünglich nur Geschosse, die Ende des 19. Jahrhunderts in einer Waffenfabrik in Dum Dum bei Kalkutta hergestellt wurden. Später wurde daraus ein Gattungsname für alle Munitionsarten, die sich bei einem Treffer zerlegen oder verformen. Wegen der verheerenden Wirkung der in den britischen Kolonialkriegen eingesetzten ursprünglichen Dumdummunition verbot Art. 22 der Haager Konvention von 1899 „den Gebrauch von Geschossen, die sich im menschlichen Körper leicht ausdehnen oder plattdrücken, so wie Geschosse mit hartem Mantel, bei denen der Mantel den Kern nicht ganz bedeckt oder mit Einschnitten versehen ist“. Dieses ausdrückliche Verbot von Deformationsgeschossen wurde in Art. 23 der Haager Landkriegsordnung von 1907 verallgemeinert auf „den Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötig Leiden zu verursachen“.

Auch wenn das Kriegsvölkerrecht nicht unmittelbar auf die innerstaatliche Ausübung hoheitlicher Gewalt anwendbar ist, macht ein Vergleich trotzdem Sinn, weil der Sinngehalt der internationalen Regelungen mit dem innerstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verwandt ist. Das Völkerrecht wirft also die Frage auf, ob mit der allgemeinen Einführung von Deformationsmunition nicht im wahrsten Sinne über das Ziel hinausgeschossen wird, weil die Wirkung auf den Betroffenen außer Verhältnis zum Anlass des Schusswaffengebrauchs steht und somit unnötige Leiden verursacht.

Vorgaben für die neue Deformationsmunition

Die Antwort hierauf ist abhängig von der tatsächlich eingesetzten Deformationsmunition. Da diese derzeit erst entwickelt wird, kann nur eine vorläufige Aussage aufgrund der technische Vorgaben erfolgen. Letztere finden sich im Entwurf (Stand: Oktober 1999) einer Technischen Richtlinie für eine Patrone 9 mm x 19, schadstoffreduziert, die unter der Redaktion des polizeitechnischen Instituts der PFA vom Unterausschuss Führungs- und Einsatzmittel des Arbeitskreises II der IMK vorgelegt wurde.

¹¹ vgl. zum Folgenden Sellier; Kneubuehl a.a.O. (Fn. 5), S. 46, 47, 53-57, 170-173; zur Geschichte: Spiers, E.M.: The Use of the Dum Dum Bullet in Colonial Warfare, in: The Journal of Imperial and Commonwealth History, 1975, No. 4, pp. 3-13

Die erwähnten Munitionshersteller Dynamit Nobel, MEN Elisenhütte und Hirtenberger stehen bei der Entwicklung neuer Geschosse auf der Basis dieser vorläufigen Richtlinie kurz vor der Zertifizierung durch das Beschussamt in Ulm. MEN wirbt bereits für ein neues Geschoss QD P.E.P (Quick Defence Polizei-Einsatz-Patrone).

Laut IMK-Beschluss vom 11.6.1999 muss die Munition folgende Forderungen erfüllen: geringe Gefährdung Unbeteiligter, geringe Abprallgefahr, große Energieabgabe auf Weichziele zur Erzeugung der Angriffswirkung und Fluchtunfähigkeit, keine Splitterbildung und ausreichende Wirkung beim Beschuss von Hartzielen und Fahrzeugreifen. (Der Begriff „Weichziel“ – im Klartext: Menschen – dürfte gute Aussichten auf einen vorrednerischen Platz bei der Auswahl von Unwörtern haben.)

Hinsichtlich der durch Gelatinebeschuss festzustellenden endballistischen Wirkung auf unbedeckte und bedeckte „Weichziele“ sind nach der Richtlinie folgende Kriterien zu erfüllen: Eindringtiefe minimal 20 cm, maximal 30 cm; Energieabgabe maximal 60 Joule/cm (über eine Strecke von mindestens 5 cm sind mindestens 30 bzw. 20 Joule/cm zu erreichen); keine Geschoszerlegung, Restmasse größer als 98%. Ferner muss das Geschoss 4 Bleche durchschlagen und beim Beschuss eines Reifens ein Loch mit einem Durchmesser von 4 mm stanzen.

Diese Vorgaben stimmen weitgehend mit den Daten der beschriebenen Action 1-Munition überein. Nach den bisher vorliegenden Untersuchungen können eine hohe Energieabgabe und eine begrenzte Eindringtiefe nur durch entsprechende Aufpflanzung des Geschosses erreicht werden auf Kosten eines erhöhten Verletzungs- und Tötungsrisikos.

Rechtliche Bewertung

Befürworter der Einführung von Deformationsmunition neigen zur Vereinfachung des (verfassungs-)rechtlichen Dilemmas eines jeden Schusswaffeneinsatzes der Polizei. Am häufigsten werden drei Argumente genannt: 1. Die Angriffs- oder Fluchtunfähigkeit eines Straftäters sei – auch zum Eigenschutz der Polizeibeamten – schnellstmöglich zu bewirken. 2. Bei Einsatz einer Munition mit ausreichender Mannstoppwirkung könne in der Regel auf weitere Schüsse verzichtet werden, wodurch die Gefährdung des Betroffenen sinke 3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlange eine Minimierung der Umwelt- bzw. Drittgefährdung, was nur durch eine hohe Energieabgabe im Körper des Betroffenen und eine zu minimierende Restenergieabgabe erreicht werden könne. Alle

vorgebrachten Argumente haben zweifelsohne ihre Berechtigung, was freilich nicht ausschließt, sie kritisch zu durchleuchten.

Ungenau ist schon die Grundannahme des ersten Arguments, der Schusswaffengebrauch richte sich nur gegen gefährliche Angriffe eines Straftäters. Zwar regeln die Polizei- und Zwangsgesetze von Bund und Ländern einheitlich die Zulässigkeit des Schusswaffengebrauchs, wenn es um die Verhinderung schwerer Straftaten geht, die entweder ein Verbrechen oder ein Vergehen unter Mitführung von Schusswaffen oder Explosivmitteln darstellen. In den meisten Bundesländern kann die zu verhindernde Tat auch ein sonstiger gegenwärtiger Angriff auf Leben oder Gesundheit eines Dritten oder eines im Einsatz befindlichen Polizeibeamten sein. Allerdings ist für die Beurteilung des Anlasses für den Schusswaffengebrauch die Vorstellung des handelnden Polizeibeamten maßgeblich, der sich im Eifer des Einsatzes auch irren kann. Zum anderen kann auch der Angreifer selbst zu Unrecht einen Angriff annehmen, gegen den er sich verteidigen will. Obwohl in beiden Fällen objektiv keine Straftat vorliegt, ist der vermeintliche oder tatsächliche Angreifer dem Risiko der Tötung ausgesetzt.

Die Verhinderung schwerer Straftaten ist jedoch nicht der einzige mögliche Anlass eines polizeilichen Schusswaffengebrauchs. Dessen Zweck kann auch die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs sein, sei es, dass eine Person, die einer erheblichen Straftat verdächtig ist, festgenommen werden soll, sei es, dass unter der gleichen Voraussetzung ein tatverdächtiger Ausbrecher in den amtlichen Gewahrsam zurückgeführt werden soll. Schließlich kann Anlass des Schusswaffengebrauchs auch die Wiederergreifung eines verurteilten Ausbrechers aus dem Strafvollzug bzw. die Verhinderung eines Ausbruchs sein. In der offiziellen Statistik¹² der IMK für die Jahre 1988-1997 lassen sich 69% der auf die polizeirechtlichen Vorschriften gestützten Fälle des Schusswaffengebrauchs gegen Personen den zuletzt genannten Anlässen zuordnen. Bezieht man die unter Notwehr/Nothilfe eingestuften Fälle mit ein, die tendenziell dem Anlass der Abwehr eines gegenwärtigen Angriffs zuzuordnen sind, so umfassen die auf den staatlichen Strafanspruch zurückzuführenden Fälle immerhin noch knapp ein Viertel aller Anlässe. Abgesehen vom Anlass der Wiederergreifung eines verurteilten Straftäters ist

¹² vgl. hierzu Pütter, N.: Polizeilicher Schußwaffengebrauch. Eine statistische Übersicht, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 62 (1/99), S. 41-51 (insbesondere Tabelle 2, S. 45)

zunächst festzuhalten, dass es sich in allen Fällen nicht um einen Schusswaffengebrauch gegen Straftäter, sondern gegen Verdächtige handelt. Die in internationalen Menschenrechtspakten und als fester Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz verbriefte Unschuldsvermutung verbietet es, gegenüber einem lediglich Verdächtigen Maßnahmen zu ergreifen, die in ihrer Wirkung einer Strafe, die den rechtskräftigen Nachweis einer Schuld verlangt, gleichkommen.

Ob es überhaupt mit der Unschuldsvermutung vereinbar ist, einen Verdächtigen durch den Einsatz der Schusswaffe dem Risiko der Tötung auszusetzen, ist fraglich. Der Bundesgerichtshof (BGH) stellte schon 1975 fest, dass vom Schusswaffeneinsatz „überhaupt abzusehen ist, wenn die allein erfolversprechende Zwangsmaßnahme in keinem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Erfolg steht. Der Schusswaffengebrauch zum Zwecke der Wiederergriffung eines flüchtigen Rechtsbrechers, gegen den wegen eines Verbrechens oder Vergehens ein Haftbefehl erlassen wurde, ist deshalb nur dann gerechtfertigt, wenn von diesem aktuell noch eine nicht unerhebliche Gefahr für die Allgemeinheit ausgeht.“¹³ Wenn also der Schusswaffengebrauch allein zur Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs schon unzulässig sein soll, dann ist erst recht eine Erhöhung des Verletzungs- und Tötungsrisikos durch Einsatz von Deformationsmunition ausgeschlossen.

Das zweite Argument steht unter der Prämisse, dass beim Schusswaffengebrauch nach jedem einzelnen Schuss innegehalten und die Erforderlichkeit eines weiteren Schusses überprüft wird. Ob dies in der Realität so ist, lässt sich oft nicht klären: Schutzbehauptungen der Beamten, die sich auch gegenüber einem möglichen strafrechtlichen Vorwurf verteidigen müssen und dürfen, sind nicht auszuschließen. Von 37 Fällen des Schusswaffengebrauchs gegen Personen 1994 wurde in 13 Fällen durch einen Schuss mit herkömmlicher Munition der Angriff beendet. In 22 Fällen (davon einer mit Action 1-Munition) wurde ein- bis dreimal nachgeschossen – in sechs dieser Fälle war der Angriff jedoch schon nach dem ersten Schuss beendet. In den übrigen Fällen gaben die Beamten an, dass der Angriff nach dem ersten Schuss fortgesetzt wurde. Wenn einmal die rechtliche und individuelle Hemmschwelle überschritten ist, dürfte eine mehrmalige Schussabgabe kein Einzelfall sein. Ver-

¹³ Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen, Bd. 26, S. 99 (102)

mutlich nicht ganz untypisch ist ein jüngst vor dem Bundesgerichtshof verhandelter Fall: Ein Polizeibeamter verfolgte einen Mann, den er einer gerade geschehenen Vergewaltigung verdächtigte, und gab dabei vier Schüsse aus naher Entfernung ab. Einer traf in Hüfthöhe, einer im Rücken und zwei im Kopf; jeder der drei letzten hätte für sich tödlich gewirkt.¹⁴ Auch der „Fall Zurwehme“, bei dem Polizeibeamte am 27. Juni 1999 einen harmlosen Wanderer erschossen, den sie für einen gefährlichen Ausbrecher hielten, zeigt, dass Stress und Angst¹⁵ häufig den polizeilichen Schusswaffengebrauch begleiten.

Das dritte Argument schließlich, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Minimierung der Gefährdung Unbeteiligter die Einführung der Deformationsmunition geradezu fordere, ist eher zweischneidig. Dass der Einsatz der Schusswaffe unzulässig ist, wenn dadurch Unbeteiligte mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet werden, gehört zu den unverrückbaren allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Schusswaffengebrauchs. Verfassungskonform kann dieser Grundsatz nur so ausgelegt werden, dass nur geschossen werden darf, wenn eine Gefährdung Unbeteiligter weitestgehend ausgeschlossen ist. Die Regelungen aller Bundesländer (Ausnahme Berlin¹⁶) lassen eine Gefährdung Unbeteiligter nur zu, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Lebensgefahr unvermeidbar ist. Eine Konsequenz aus dem Einsatz einer Munition, die die Umwelt weniger gefährdet, könnte sein, dass häufiger geschossen wird, wenn diese entscheidende rechtliche Barriere wegfällt.

Eine allgemeine Ausrüstung der Polizei mit einer Munition, die zu einer erheblich größeren Gefährdung und so zu einer größeren Wahrscheinlichkeit eines tödlichen Risikos für den Betroffenen führt, ist mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit schwerlich in Einklang zu bringen. Angesichts des hohen Stellenwerts des menschlichen Lebens kann ein solches Risiko nur in den extremen Ausnahmesituationen in Betracht kommen, in denen die beabsichtigte Tötung eines Menschen in einer rechtlich kaum lösbaren Güterabwägung unabdingbar ist. Im Prinzip darf also eine Deformationsmunition, die

¹⁴ s. Neue Juristische Wochenschrift 1999, H. 34, S. 2533

¹⁵ So begründete die Staatsanwaltschaft die Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen die beiden Polizeibeamten, vgl. Greiner, A., in: Die Polizei 2000, H. 2, S. 46

¹⁶ § 9 Abs. 2 UZwG Berlin, der eine Ausnahme auch beim Einsatz der Schusswaffe gegen Personen in einer Menschenmenge zulässt, ist verfassungskonform ebenfalls im Sinne der insofern übereinstimmenden Regelung in allen anderen Bundesländern auszulegen.

den derzeit auf dem Markt befindlichen Typen entspricht, nur unter den Voraussetzungen gegen Menschen eingesetzt werden, in denen nach den gesetzlichen Regelungen und einer verfassungskonformen Abwägung des Einzelfalls ein finaler Rettungsschuss für zulässig gehalten wird.

Oesten Baller ist Professor für öffentliches Recht am FB 3 (Polizeivollzugsdienst) der FH für Verwaltung und Rechtspflege Berlin.

41 Polizeischüsse auf Amadou Diallo

Polizeilicher Rassismus in den USA

von Wolf-Dieter Narr

In der Nacht vom 4. Februar 1999 gerät der westafrikanische Immigrant Amadou Diallo in die Kontrolle einer Street Crime Unit im New Yorker Stadtteil Bronx. Als der unbewaffnete Mann seine Brieftasche aus der Jacke nehmen will, vermuten die vier Polizisten in Zivil, er wolle eine Waffe ziehen. In rascher Folge feuern sie 41 Schüsse ab. 19 davon erreichen ihr Ziel. Ein Jahr später werden die vier Polizeimänner von einem Geschworengericht in Albany nahe New York freigesprochen.

Die primär weiße Jury, von einem durchaus parteiischen Richter entsprechend gedrängt, war zu einem einstimmigen Entlastungsvotum gekommen. Der Fall Diallo, insbesondere das umstrittene Urteil, das zum weltweiten Medienereignis wurde, löste in den USA etliche Demonstrationen vor allem der afro-amerikanischen Bevölkerung aus. Er ist symptomatisch für eine „Kriminalitätsbekämpfung“, die sich ohne Rücksicht auf Verluste vorwiegend gegen die arme und schwarze Bevölkerung richtet. Unter diesem Gesichtspunkt hat der Fall auch seine Bedeutung für die hiesige Polizei.

Die Frage von Kadiatou Diallo, der Mutter des Erschossenen, drängt sich zuerst auf: „Standing in front of your doorway where you live. Is that a crime? All he was doing was going home,“ so wird sie in der „Time“ vom 6.3.2000 zitiert. Mehrere Antworten sind nötig, um herauszufinden, wie und warum Amadou Diallos harmloses Verhalten ihm den größten Schaden antun konnte, den Tod.

Zuerst und am offenkundigsten ist der (fast) automatische Verdacht der Polizei gegen alles, was ausländisch, vor allem, was afro-amerikanisch aussieht – ein Verdacht, der gewöhnliches bürgerliches Verhalten beson-

ders von Schwarzen fast nicht zulässt. Schwarze oder aufgrund anderer Kriterien Auffällige legen von vornherein einen rassistisch und klassenspezifisch orientierten Verdacht kriminellen Verhaltens nahe. Und das insbesondere in erster Linie in den Reihen der städtisch-staatlichen Polizei und ihrer geradezu institutionalisierten Mischung aus Rassismus und (männlichem) Chauvinismus.

Die 41 in rasender Folge aus vier Waffen ausgelösten Polizeischüsse auf einen jungen Mann erklären sich – mehr noch – aus dem allgemeinen politisch definierten Auftrag der Polizei, allen möglichen Gewalttaten zuvorzukommen, also aus dem allgemeinen Präventionsauftrag, der polizeiliche Kompetenzen und Handeln rechtlich entgrenzt. Dieser von den Fesseln der Bürger- und Menschenrechte entlastende Präventionsauftrag gilt für die seit 1993 geschaffenen zivil operierenden Street Crime Units und andere speziell zur Kriminalitätsbekämpfung gebildeten Einheiten in besonderem Maße.

Die Einheit, so der zitierte Time-Bericht, sei wahrscheinlich zu schnell von 150 auf 400 Beamte expandiert. Ihre Rekruten hätten nur ein dreitägiges Intensivtraining durchlaufen. Sie sei an keinen Polizeibezirk angebunden, sondern auf einer Insel im East River stationiert gewesen – „isoliert von allen Verwaltungsbezirken, aber mit der Freiheit, in der ganzen Stadt zu fahnden, zu filzen und festzunehmen.“ Sie sei „tremendously successful“ gewesen und habe damit zur Kriminalitätsreduktion beigetragen, die angeblich der harten Kriminalitätsbekämpfung Marke Giuliani/New York zu verdanken ist. Aber die 9.000 Festnahmen der Einheit „hatten einen hohen Preis. 1997 and 1998 kontrollierte sie 45.000 Menschen, meist Afro-Amerikaner und Hispanics (...). Und am 4. Februar 1999 geriet sie an Amadou Diallo.“

Bob Herbert, bürgerrechtlich engagierter Leitartikler der New York Times, unterstreicht die sozialen Kosten und warnt zugleich davor, das Augenmerk der Kritik bloß auf den Ausgang des Prozesses zu richten. „Die von Herrn Diallos Erschießung ausgehenden Schlaglichter sollten auf die große Masse von Polizeiübergriffen gerichtet werden, die New York plagen – von den Belästigungen unschuldiger Männer, Frauen und Kinder ohne jede Rechtsgrundlage (...) bis zu den Quoten für Strafverfahren (...), die die Cops dazu treiben, jede Vernunft und die Verfassung zu

ignorieren, in einem hirnlosen Versuch, ihre hirnlosen Vorgesetzten zu-frieden zu stellen.“¹

Die angeblich nur um der Sicherheit aller Bürgerinnen und Bürger willen politisch aggressiv aufgeheizte und eingesetzte Polizei ist jedoch nicht nur „quick on the draw“, die einzelnen Polizeileute haben möglicherweise tatsächlich bei jeder Bewegung des misstrauensvoll verfolgten bürgerlichen Gegenübers Angst. Dieser tatsächlichen oder gut vorgegebenen Angst folgte die Jury. Und ebenso haben die beliebig ertappten und abgetasteten Bürger Angst, rennen oder machen polizeilich unvorhergesehene Bewegungen. Der Schuss auf den Bürger als Feind ist die Folge. Kriegsartige Zustände.

Die Aufregung der Afro-AmerikanerInnen und anderer über den pauschalen Freispruch der vier Mitglieder der präventiv und also auf den geringsten Verdacht hin handelnden Street Crime Unit ist nachvollziehbar. Auffällig und bedenklich an dem Prozess ist die überragende Definitionsmacht des polizeilichen Kollektivs in Sachen Information. Diese Definitionsmacht bestimmt nahezu alle Verfahren, in denen Polizisten mit BürgerInnen im Streit liegen. Das Gewaltmonopol findet im Nahezu-Informationenmonopol und damit bei der Tatbestandsbeschreibung seine Kritik und Kontrolle unterbindende Fortsetzung.

Der Fall Diallo stellte erneut die allgemeine Frage nach der „besten“ Form der Kriminalitätsbekämpfung. Im Bericht der New York Times werden drei Muster unterschieden, die dazu geführt haben, dass die statistisch aufgenommene Kriminalität in den 90er Jahren gemessen an Totschlagsvorfällen und Diebstählen drastisch abgenommen hat. Während New York den harten, präventiv mit nahezu unbegrenztem Polizeiermesen geführten Krieg gegen die Kriminalität inszeniert(e), versuchte es San Diego mit besser ausgebildeter und trainierter Polizei und einem starken kommunal-nachbarschaftlichen Bezug. Boston wiederum, beraten wie auch die anderen beiden durch ansonsten akademisch tätige Experten, konzentrierte sich darauf, alle Waffengewalt zu unterbinden, versuchte hierbei aber jeden rassistischen Einschlag zu vermeiden.

Aus diesen drei politisch-polizeilichen Handlungsmustern lässt sich jedoch nicht nur ablesen, dass auf sozial/bürgerrechtlich sehr unterschiedlich kostenreichen Wegen sich gleichermaßen beträchtliche Ergeb-

1 New York Times v. 28.2.2000. Übersetzung durch die Redaktion

nisse der Kriminalitätsbekämpfung erzielen lassen. Vielmehr weisen Untersuchungen anderer Städte, die keinem bestimmten Muster folgen und dennoch ähnliche Reduktionserfolge während der 90er Jahre vermelden können, auf externe Faktoren hin. Nicht auf die – in jedem Fall nicht gerade zartbehandschuhte und in keinem Fall bürgerrechtlich unproblematische, durchgehend aufwendige – Kriminalitätsbekämpfung kommt es primär an, sondern auf die sozioökonomischen und politischen Kontexte.²

Lehren über New York und die USA hinaus

Die Lehren liegen trotz aller erheblichen institutionellen und kontextuellen Unterschiede fast offen zutage. Dazu gehört die rassistisch fremdenfeindliche Ausrichtung der Kriminalitätsbekämpfung samt ihrer tödlichen Folgen. Zu solchen Lehren gehört vor allem, dass die Kompetenz- und Mittelverweigerung der Kriminalität bekämpfenden Instanzen, an erster Stelle der Polizei, nur einen Erfolg in jedem Fall garantieren: den der Verletzung der Bürgerrechte. Die Kosten der strafverfolgerischen Prävention der angeblich überall und vor allem von Ausländern drohenden Gewalt stehen in keinem ausreichend nachweisbaren und irgend demokratisch rechtsstaatlich rechtfertigbaren Verhältnis zu ihren bestenfalls vagen und wirkungsanalytisch kaum ausweisbaren Erfolgen der Reduktion von Gewaltakten, die von Bürgern ausgehen.

Mitten in der Aufregung über das Urteil im Mordfall A. Diallo wurde gleichfalls in der Bronx am 1. März ein anderer junger Afro-Amerikaner polizeilich erschossen: Malcolm Ferguson, 23 Jahre alt, unbewaffnet, des Drogenbesitzes verdächtig.³ Weil er nicht ganz so weiß von jeglichem Vergehen war, beeilte sich der New Yorker Bürgermeister Rudolph W. Giuliani zu betonen, sein Fall lasse sich mit dem Diallos nicht vergleichen. So zeitigt die Kriminalitätsbekämpfung in New York und anderwärts in ihrer präventiven Repression immer erneut schlimme, ja tödliche Folgen. Bürgerrechtlich demokratische Folgerungen sind so lange nicht zu erwarten, wie der Populismus gegenwärtiger Wahlpolitik dominiert und als demokratisches Verfahren verkauft wird. In New York, den USA, aber auch in der BRD.

² New York Times v. 4.3.2000

³ New York Times v. 3.3.2000

Inland aktuell

Zollkriminalamt weiter vierter Geheimdienst

Zum Jahresanfang trat die 10. Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) in Kraft. Damit verlängerte das Parlament zum dritten Mal die 1992 erstmals beschlossene und zunächst auf zwei Jahre befristete Befugnis des Zollkriminalamts (ZKA), als „vierter Geheimdienst“ zu agieren. Seit sechseinhalb Jahren kann das ZKA präventiv Post und Telekommunikation überwachen, um schwere Ausfuhrdelikte und Verstöße gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz zu verhindern. Wegen der seit 1992 anhängigen Normenkontrollklage des Landes Rheinland-Pfalz entschied sich die Bundesregierung erneut für eine Befristung bis 2003.

Die Begründung des Gesetzentwurfs¹ liefert den Zweifel an der vorgeblichen Effizienz der präventiven Überwachung gleich mit: 143 „Sachverhalte“ habe das ZKA auf ihre „Eignung“ geprüft, in 30 Fällen wurde nach Zustimmung des Finanzministeriums eine richterliche Anordnung erwirkt, eine Maßnahme war im Sommer letzten Jahres noch im Gange. In den 29 abgeschlossenen Fällen wurden insgesamt 55 direkt betroffene sowie 21 Drittpersonen und 52 Firmen überwacht. Dabei ging es um „Anhaltspunkte“ (keine konkreten Verdachtslagen) für Embargobrüche und Lieferungen von atomaren und Rüstungsgütern in den Iran (acht Fälle), nach Libyen (6), Pakistan (4), Syrien (3), in den Irak (3), nach Jugoslawien (2), Nordkorea (1) sowie zwei weitere nicht näher spezifizierte Fälle der illegalen Waffenausfuhr und des Umgehungsexports.

Pro Fall waren durchschnittlich neun bis zehn Telekommunikationsanschlüsse sowie drei bis vier Postämter in die Kontrolle einbezogen. Die Anordnungen wurden meist über die ersten drei Monate hinaus verlängert (62 Erweiterungen und Verlängerungen, Durchschnittsdauer vier Monate). Eine Maßnahme ergab im Schnitt ca. 11.000 Dokumente. In 15 Fällen hat man die gewonnenen Dokumente nach der Unterrichtung der Betroffenen ganz, in zweien teilweise vernichtet. Ebenfalls in 15

1 BT-Drs. 14/1415 v. 20.7.1999

Fällen stellte das ZKA die Überwachung selber ein (darunter fünf bei denen sich die Annahmen definitiv nicht bestätigten, vier bei denen die Exporte wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten oder Geschäftsaufgabe nicht erfolgen konnten, drei weil „keine Durchführung des Geschäfts in naher Zukunft erkennbar war“).

Zu einem Anfangsverdacht reichte es bei 14 Fällen, wovon vier wieder eingestellt wurden. Bleiben drei rechtskräftige Verurteilungen, ein Urteil, gegen das die Staatsanwaltschaft in Berufung ging, eine Anklageerhebung und fünf noch dauernde Ermittlungen. Angesichts der hohen Erwartungen, die 1992 mit dem Gesetz verbunden waren, und bei dem Aufwand der einzelnen Überwachungen ist das nicht gerade viel.

Lauschangriffe

Am 17.12.1999 legte die Bundesregierung den ersten Bericht über das Abhören von Wohnungen durch die Polizei vor.² Die knappe Bilanz gibt keine Auskunft über die Lauschangriffe, die die Länderpolizeien auf polizeirechtlicher Grundlage durchführten. Nach Angaben des Berichts wurden zwischen dem 9.5. und dem 31.12.1998 neun Wohnungen in acht Bundesländern abgehört. Im Durchschnitt dauerten die Abhörmaßnahmen 12 Tage (die kürzeste 1 Tag, die längste 42 Tage). Die Kosten lagen insgesamt bei 65.360 DM – wobei der 42-tägige Lauschangriff in Bayern nur 2430,- DM kostete, während für drei Tage in Sachsen genau 15.865,85 DM in Rechnung gestellt wurden. In fünf Fällen wurde in Ermittlungen wegen Mord, Totschlag oder Völkermord abgehört; bei drei Fällen handelte es sich um Drogendelikte. Von der „akustischen Wohnraumüberwachung“ waren 16 Beschuldigte und 6 Nichtbeschuldigte betroffen. Allerdings beziehen sich diese Angaben nur auf die WohnungsinhaberInnen und/oder auf die Beschuldigten. Andere Personen, die in den Wohnungen abgehört wurden, weist der Bericht nicht aus. Zum Zeitpunkt der Erfassung waren die Abgehörten in sechs Fällen nachträglich über die Überwachung informiert worden; in den anderen Fällen unterblieb die Benachrichtigung, weil die Ermittlungen noch andauerten. Der Bericht enthält auch Angaben über die „Relevanz“ der Lauschangriffe für das Verfahren, wobei dies in noch nicht abgeschlossenen Ermittlungsverfahren „anhand kriminalistischer Erfahrungswerte“ prognostiziert

² BT-Drs. 14/2452

werden soll. Nach diesem Kriterium waren nur zwei Überwachungen von Wohnungen für das Verfahren von Bedeutung. D.h. in sieben von neun Fällen war der Lauschangriff überflüssig.

Polizeiliche V-Personen in Thüringen

Ein klein wenig Licht in die Geheimniskrämerei um polizeiliche Vertrauenspersonen (VP) hat eine kleine Anfrage des Thüringer PDS-Landtagsabgeordneten Steffen Dittes gebracht. Während die Fragen nach den V-Personen des Verfassungsschutzes mit dem Verweis auf „Staatsgeheimnisse“ unbeantwortet blieben,³ gab das Innenministerium immerhin einige Angaben über die VP-Arbeit der Polizei preis.⁴ So fanden auf der Grundlage des Polizeigesetzes 1999 12 Einsätze von VPs in Thüringen statt (1996: 6, 1997: 8, 1998: 11). Für deren Bezahlung gaben die Thüringer Polizeibehörden im letzten Jahr 1.770,- DM aus (1996: 3.100, 1997: 7.100, 1998: 3.500). Dies ergibt für 1999 einen Durchschnittslohn von knapp 148 DM pro VP-Einsatz (der höchste Durchschnittswert beträgt 887,50 DM für 1997).

Einige VPs haben vor ihrer Arbeit für die Polizei Straftaten in den Bereichen „Menschenhandel, Falschgelddelikte, Betäubungsmittelkriminalität, Erpressung, Hehlerei, Förderung der Prostitution o.ä.“ begangen. Ihr Einsatz dürfte auch in diesen Feldern erfolgt sein. In Einzelfällen wurden VPs anderer Bundesländer in Thüringen eingesetzt.

In Thüringen kann jeder Polizist VPs anwerben. Die VPs werden zentral beim Landeskriminalamt überprüft und registriert, ihr Einsatz wird dort koordiniert. Die VP-Führung obliegt den derzeit 16 besonders geschulten VP-Führern bzw. -Führerinnen. Im Zusammenhang mit VP-Einsätzen sind bislang keine Ermittlungs- oder Strafverfahren eingeleitet worden. Es besteht in Thüringen keine Pflicht, die Staatsanwaltschaft über den präventivpolizeilichen Einsatz von VPs zu informieren. Der Einsatz wird in den Akten der Polizei dokumentiert.

Die knappen Antworten des Innenministeriums legen neue Fragen nahe: In welchem Umfang gibt es VP-Einsätze zu Zwecken der Strafverfolgung? (Diese sind ausdrücklich nicht in den Angaben enthalten.) Worin liegt – angesichts der spärlichen Bezahlung – die Motivation der VPs zur Zu-

3 LT Thüringen, Drs. 2/203 v. 16.12.1999

4 LT Thüringen, Drs. 3/265 v. 20.1.2000

sammenarbeit mit der Polizei? (Etwa im Verzicht auf Ermittlungen gegen diese VPs?) Welche Bedeutung kommt den VPs für eventuelle Strafprozesse zu, wenn die Staatsanwaltschaft offenkundig nur nach polizeilichem Gutdünken informiert wird?

Videüberwachung

Seit Anfang des Jahres wird in deutschen Landen eine heftige Debatte über den Einsatz von Videokameras zur Überwachung öffentlicher Straßen und Plätze geführt, mit denen – so die BefürworterInnen – StraftäterInnen abgeschreckt und das Sicherheitsgefühl der wohlhabenden BürgerInnen gestärkt werden sollen. Die Kontroverse rückt immerhin die schon bisher installierten Überwachungskameras ins öffentliche Bewusstsein. Ansonsten folgt sie dem seit Jahrzehnten bekannten Muster der Politik „Innerer Sicherheit“: Lanciert wurde die Forderung zunächst in Bayern und dann auf Bundesebene durch die vom Spendenskandal angeschlagene CDU, deren rechtspolitischer Sprecher Jürgen Rüttgers zugleich einen Wahlkampf in Nordrhein-Westfalen führt. Der Vorschlag wurde nicht nur von den Länder-Innenministern der CDU aufgegriffen, sondern erfuhr postwendend eine „differenzierte“ Antwort auch von sozialdemokratischen WürdenträgerInnen. Schließlich sind auch in SPD-regierten Städten (z.B. Leipzig) und Bundesländern Überwachungskameras im Einsatz. Die Datenschutzbeauftragten konnten auf ihrer Frühjahrskonferenz am 14./15. März nur mehr Rückzugsgefechte führen, d.h. einschränkende „gesetzliche Leitplanken“ fordern. Eine neue Novellierungsrunde der Polizeigesetze ist damit vorprogrammiert.

Über die Videüberwachung im Vorreiterstaat Großbritannien (die Praxis, die Betroffenen und das uneingelöste Versprechen der Kriminalitätsreduktion) informierte Bürgerrechte & Polizei/CILIP in Heft 61.⁵

⁵ Norris, C.; Armstrong, G.: Smile you're on camera, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 61 (3/98), S. 30-40

Meldungen aus Europa

Schengen – Wunschliste des Bundesinnenministeriums

Zwar sei eine „Novellierung des Schengener Regelwerks“ unter den alten Schengener Strukturen nicht mehr möglich, diese habe aber „unter dem Dach der EU“ zu geschehen. So heißt es in einer „Notiz des deutschen Vorsitzes betr. die Fortentwicklung des Schengener Besitzstandes im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit“.¹ Das Papier datiert vom 22. April 1999, wenige Tage vor In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages und der Überführung Schengens in die Ratsstrukturen.

Die darin enthaltene Wunschliste ist für das Bundesinnenministerium nach wie vor Leitlinie, wie Staatssekretär Fritz Rudolf Körper in einem Fachgespräch des Europa-Ausschusses des Bundestags am 23. Februar 2000 verkündete. Ausweiten will man insbesondere die grenzüberschreitenden Aktivitäten im Vorfeld: Grenzüberschreitende Observationen sollen nicht nur wie im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vorgesehen gegen Verdächtige, sondern auch gegen deren Umfeld und zudem zu präventivpolizeilichen Zwecken möglich sein. Ferner will man Regelungen über gemeinsame Ermittlungsgruppen und den Einsatz verdeckter Ermittler. Die Kontrollierte Lieferung – bisher nur für Drogen – soll auch für Waffen, Sprengstoffe, Falschgeld, Diebesgut und Hehlerware sowie bei Geldwäsche erlaubt werden.

Die Forderungen entsprechen, wie Körper und der baden-württembergische Landespolizeidirektor Dieter Schneider bestätigten, dem Muster des deutsch-schweizerischen Polizeivertrags, den die schweizerische Bundesversammlung in ihrer Märzsession bereits ratifizierte. Ähnliche Verträge solle das BMI auch mit den anderen Nachbarstaaten aushandeln, forderte die Innenministerkonferenz am 15. März 2000. Für „dringlich“ hält sie insbesondere Abkommen mit Polen, Tschechien, Österreich und Dänemark.

1 Sch/I (99) 20 rev. 2 v. 22.4.1999

Wenig Interesse zeigte Körper bei dem zitierten Fachgespräch des Europa-Ausschusses an der Situation der Gemeinsamen Kontrollinstanz (GKI), des Schengener Datenschutzgremiums. Angelika Schriever-Steinberg vom Hessischen Datenschutzbeauftragten, eine der beiden deutschen VertreterInnen in der GKI, bemängelte u.a., dass die DatenschützerInnen nicht auf ein eigenes Sekretariat zurückgreifen können, sondern auf MitarbeiterInnen des Ratssekretariats angewiesen seien. Diese verbringen den Großteil ihrer Arbeitszeit damit, den Ratsarbeitsgruppen zuzudienen. Wer kontrolliert hier wen?

Europol-Haushalt 2000

Europol wird in diesem Jahr 8,6 Mio. € teurer sein als 1999. Auf rund 27,5 Mio. € beläuft sich der Haushaltsplan für das Europäische Polizeiamt, den der Rat am 2. Dezember ohne Diskussion annahm.²

Sieben Mio. Euro sind dabei für die Europol-Computer-Systeme (TECS) veranschlagt (3,9 Mio. € 1999). Ende 1998 war hier nur ein Interimsystem in Betrieb, das in erster Linie die Führung der Arbeitsdateien für Analysezwecke ermöglichte. Der Aufbau von TECS soll bis Ende 2001 abgeschlossen sein. Dementsprechend werden im laufenden Jahr auch die Kosten für Entwicklung und Implementierung steigen (5,3 Mio. € gegenüber 2,5 Mio. € im Jahre 1999).

Der größte Posten des Haushalts 2000 sind die Personalkosten mit 15,7 Mio. € (10,7 Mio. € 1999). Die Steigerung erklärt sich vor allem aus der Aufstockung des Personals um weitere 46 Planstellen auf insgesamt 185. 30 Stellen werden von Informations- und KommunikationstechnikerInnen besetzt, wovon alleine zwölf am TECS-Projekt arbeiten, 40 von KriminalanalystInnen.

Die Zahl der Stellen im eigentlichen polizeilichen Bereich ist vergleichsweise gering: 36 Stellen sind in der kriminalpolizeilichen Auswertung angesiedelt (davon sechs im Bereich Geldwäsche, sechs im Drogenreferat, fünf im Referat illegale Einwanderung und Menschenhandel, zwei für Kfz-Verschlebung und Nuklearschmuggel, drei für Finanzkriminalität und sechs für die Terrorismusbekämpfung). Weitere fünf Stellen befassen sich mit „Zusammenarbeit“ und „operativer Unterstützung“. Wenn Europol wie geplant operative Zuständigkeiten bekommen und

² Ratsdok. 11030/99 v. 20.9.1999, Europol 41

sich an gemeinsamen Ermittlungsgruppen beteiligen bzw. diese vorbereiten soll, dürfte dieser Anteil steigen.

Hinzu kommen 60 VerbindungsbeamtenInnen, die nicht aus dem Europol-Haushalt, sondern von den Mitgliedstaaten bezahlt werden, sowie 20 von den Niederlanden finanzierte Sicherheitsbedienstete.

Noch keine Unterzeichnung der Rechtshilfekonvention

Auf der Ratstagung vom 2. Dezember 1999 waren sich die MinisterInnen einig, dass sie das Rechtshilfeübereinkommen auf der folgenden Sitzung vom 27. März 2000 unterzeichnen würden. Dies ist ihnen nicht gelungen, zum einen weil die Mitgliedstaaten selbst nach wie vor eine Vielzahl von Vorbehalten aufrechterhielten. Zum anderen hat auch das Europäische Parlament (EP) am 17. Februar insgesamt 64 Änderungswünsche zum Teil grundsätzlicher Natur geltend gemacht.³ Beabsichtigt ist nun eine Unterzeichnung auf der nächsten Ratstagung im Mai.

Über das Abkommen wird seit 1996 verhandelt. Zu Beginn konzentrierte man sich tatsächlich auf eine Vereinfachung der Rechtshilfe im engeren Sinne, d.h. der Zusammenarbeit der Justizbehörden. Es galt, das Europaratsabkommen über die Rechtshilfe von 1959 für den Verkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu erweitern – u.a. durch Zulassung des unmittelbaren Geschäftsweges zwischen den Justizbehörden. Schon in frühen Entwürfen waren aber Spontanübermittlungen ohne vorheriges Ersuchen sowie Video- und Telefonvernehmungen von ZeugInnen und Angeklagten in einem anderen Staat enthalten.

Befördert durch die Empfehlungen der „Hochrangigen Gruppe Organisierte Kriminalität“ vom Juni 1997 wurde das Abkommen angereichert mit Regelungen über polizeiliche Zusammenarbeit: zur Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, zu kontrollierten Lieferungen, zum grenzüberschreitenden Einsatz verdeckter Ermittler und schließlich zur Überwachung der Telekommunikation. Diese Fragen waren zwischenzeitlich für ein Zusatzprotokoll vorgesehen, wurden aber in den letzten Entwürfen als Titel III wieder in die Konvention selbst integriert.

³ Konventionentwürfe: 9636/99 – COPEN 11 v. 13.7.1999, 13451/99 – COPEN 60 v. 29.11.1999, 6836/00 – COPEN 18/ COMIX 257 v. 10.3.2000, EP: Bericht Di Pietro, A5-0019/2000 v. 31.1.2000, angenommen am 17.2.2000

Die Konvention sieht dabei nicht nur die Überwachung eines Anschlusses auf Ersuchen eines anderen Staates vor, sondern bezieht sich insbesondere auf neue Formen der Telekommunikation, die zum einen anders als traditionelle Telefon-Festnetze nicht an nationale Grenzen gebunden sind (bestimmte Formen der Mobil-, insb. der neuen Satellitentelefonie, E-Mail) und zum anderen neue Formen der Überwachung ermöglichen.

So gibt es für das Satellitentelefonnetz Iridium in Europa bisher nur eine einzige Bodenstation, nämlich in Italien. Eine Überwachung über diese Station würde erfordern, dass in jedem Falle ein Rechtshilfeersuchen an Italien zu richten wäre, selbst wenn die Zielperson nur im Inland eines anderen Mitgliedstaates telefoniert. Dies soll durch den in Art. 17 enthaltenen Fernüberwachungsansatz (remote approach) ausgeschlossen werden. Der Artikel verpflichtet die nationalen Dienste-Anbieter, die technischen Voraussetzungen für eine inländische Überwachung zu garantieren.

Art. 18 bezieht sich auf den Fall, dass die Überwachung einer Person in einem anderen Staat auch ohne dessen technische Hilfe möglich ist. Der Aufenthaltsstaat muss in diesem Falle unterrichtet werden. Strittig war dabei u.a., ob das Nicht-Reagieren des Aufenthaltsstaates als Zustimmung gewertet werden soll und ob ein Beweisverwertungsverbot erst ab dem Zeitpunkt des Widerspruchs oder rückwirkend seit dem Beginn der Überwachung zu gelten habe.

Strittig war ferner die Rolle des britischen Inlandsgeheimdienstes, der nach nationalem Recht auch mit Kriminalitätsfragen beschäftigt ist und Überwachungsbefugnisse hat, aber als Geheimdienst seine Überwachungsaktivitäten auch gegenüber der Justiz nicht offen legen möchte. In einer britischen Zusatzklärung soll nun festgelegt werden, dass der Security Service bei grenzüberschreitenden Lauschaktionen auch an die Unterrichtungspflicht nach Art. 18 gebunden ist.

Das EP fordert nicht nur, die Menschenrechtskonvention des Europarats und insbesondere das Recht auf Verteidigung besser zu berücksichtigen, sondern auch Art. 18 zu streichen. Weitergehende Änderungsanträge der grünen Fraktion (Streichung des gesamten Titels III sowie der Regelungen über Gemeinsame Ermittlungsgruppen, kontrollierte Lieferungen und Verdeckte Ermittlungen) fanden dagegen keine Mehrheit.

Heiner Busch

Chronologie

zusammengestellt von Andrea Böhm

November 1999

04.11.: **Gefangenrechte gestärkt:** Das Bundesverfassungsgericht verfügt, dass auch mehrfach vorbestrafte Schwerverbrecher einen Anspruch auf vorzeitige Haftentlassung haben, sofern von ihnen keine Gefahr mehr für die Allgemeinheit ausgeht.

Desertionsaufruf vor Gericht: Im ersten Verfahren gegen einen Unterzeichner eines Appells gegen den Kosovo-Krieg kommt das Amtsgericht Tiergarten (Berlin) zu einem Freispruch. Der in der „taz“ veröffentlichte Aufruf hatte Soldaten der Bundeswehr zur Desertion aufgefordert. Bis Ende März ergehen in derselben Sache 22 Freisprüche und sechs Verurteilungen zu Geldstrafen. Zu einer Geldstrafe von 4.000 DM verurteilt das Amtsgericht Tiergarten am 17.11. ebenfalls einen Kriegsgegner, der vor dem Verteidigungsministerium in Bonn einen Aufruf gegen die Nato-Angriffe auf Jugoslawien verteilt hatte.

08.11.: **Skinhead-Überfall in Magdeburg:** Nach dem Angriff auf eine Gruppe mongolischer Studenten nimmt die Polizei drei rechtsextreme Jugendliche noch in Tatortnähe fest.

Urteile im Politbüro-Prozess rechtskräftig: Der Bundesgerichtshof bestätigt die 1997 vom Berliner Landgericht verhängten Freiheitsstrafen von sechs Jahren und sechs Monaten gegen den letzten Staats- und Parteichef der DDR Egon Krenz sowie von jeweils drei Jahren gegen die Politbüro-Mitglieder Günther Kleiber und Günter Schabowski wegen „Totschlag in mittelbarer Täterschaft.“ (Az.: 5 StR 632/98)

09.11.: **Hohe Haftstrafen im Nivel-Prozess:** Das Essener Schwurgericht verurteilt vier Hooligans wegen des Überfalls auf den französischen Gendarmen Daniel Nivel während der Fußballweltmeisterschaft 1998 in Frankreich zu Freiheitsstrafen zwischen dreieinhalb und zehn Jahren.

10.11.: **Abschlussbericht:** Der Untersuchungsausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses zur Aufklärung der Vorfälle um das israelische Ge-

neralkonsulat am 17. Februar 1999, dem Tag nach der Öcalan-Entführung, kommt zu dem Schluss, die israelischen Sicherheitsbeamten hätten ohne Vorwarnung auf die kurdischen DemonstrantInnen geschossen.

18.11.: Polizeilicher Lockspitzel-Einsatz beschränkt: Laut einer Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) ist der Lockspitzel-Einsatz durch die Polizei nur bei Vorliegen eines stichhaltigen und aktenkundigen Anfangsverdacht zulässig. (Az.: 1 StR 221/99) Wird ein zuvor Unbescholtener von V-Leuten zu einer Straftat provoziert, müsse dem Betroffenen erhebliche Strafmilderung gewährt werden.

Türkische Messebesucher irrtümlich festgenommen: Ein Sondereinsatzkommando der Düsseldorfer Polizei verhaftet auf der Straße fünf aus der Türkei stammende Ärzte und Geschäftsleute, denen versehentlich die Beteiligung an einem Erpressungsversuch unterstellt wird. Erst am nächsten Tag werden die Festgenommenen aus dem Polizeigewahrsam entlassen. Sie kündigen an, Anzeige gegen die Polizei wegen Freiheitsberaubung und Körperverletzung erstatten zu wollen.

23.11.: Zahl der Einbürgerungen gestiegen: Das statistische Bundesamt teilt mit, dass 1998 106.790 AusländerInnen eingebürgert wurden, 29% mehr als im Jahr zuvor. Insgesamt 59.664 (55,9%) der neuen StaatsbürgerInnen stammen aus der Türkei.

24.11.: Razzien gegen PKK-Mitglieder: Die Polizei durchsucht 89 Wohnungen mutmaßlicher PKK-Mitglieder in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland Pfalz, Nordrhein-Westfalen sowie im Saarland und nimmt drei Personen fest.

29.11.: UNHCR kritisiert deutsches Asylrecht: Das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge fordert die Bundesrepublik auf, auch nicht-staatliche Verfolgung als Asylgrund anzuerkennen. Die Beschränkung des Schutzes auf staatliche Verfolgung sei nicht durch die Genfer Flüchtlingskonvention gedeckt.

30.11.: Bericht der Hamburger Polizeikommission: In ihrem ersten Jahresbericht äußert die nach dem Hamburger Polizeiskandal eingerichtete Kommission den Verdacht, dass Polizeibeamten in Ermittlungsverfahren von der Staatsanwaltschaft „gleichsam automatisch“ eine erhöhte Glaubwürdigkeit zugesprochen wird. Strafermittlungen wie Diszi-

plinarverfahren gegen Polizeibeamte würden fast ausnahmslos eingestellt.

Dezember 1999

2.12.: **Polizeieinsatz gegen „Hell's Angels“:** Etwa 900 Polizeibeamte, darunter auch Spezialeinsatzkommandos, durchsuchen auf Anordnung der Düsseldorfer Staatsanwaltschaft insgesamt 48 Objekte und Quartiere der „Hell's Angels Germany“ und beschlagnahmen Waffen und Sprengstoff. 22 Personen werden festgenommen.

Amtlich gefälschte Fotos finden keine Verwendung: Das Bremer Ausländeramt verzichtet darauf, mit behördlich manipulierten Passfotos die Zwangsausreise einer Iranerin durchzusetzen. Die Polizei hatte zuvor im Auftrag der Ausländerbehörde ein Kopftuch in das Foto der abgelehnten Asylbewerberin hineinretuschiert, weil der Iran nur Bilder akzeptiere, die Frauen mit Kopftüchern zeigen.

3.12.: **Kronzeugenregelung nicht verlängert:** Gegen die Stimmen von CDU/CSU und FDP beschließt die rot-grüne Mehrheit des Bundestages die bis Jahresende befristete Kronzeugenregelung auslaufen zu lassen. Die Regelung war 1989 zunächst für terroristische Straftaten eingeführt und 1994 auf organisierte Kriminalität ausgeweitet worden.

06.12.: **Todesschuss in Brandenburg:** Nachdem ein Mann zwei Nachbarn im Streit mit einem Messer verletzt hatte, greift er einen Beamten eines herbeigerufenen Sondereinsatzkommandos (SEK) an. Daraufhin wird er von dessen Kollegen erschossen.

07.12.: **Geheimdienstliche Überwachung der „Republikaner“ gebilligt:** Das Bundesverwaltungsgericht erklärt die Beobachtung der Reps mit nachrichtendienstlichen Mitteln durch den Verfassungsschutz grundsätzlich für zulässig. (Az.: BVerwG 1C 30.97) Die Innenminister von Bund und Ländern hatten sich 1992 auf eine Überwachung der bundesweit 15.000 Mitglieder zählenden Rechtspartei verständigt.

8.12.: **Lebenslange Haft für Neonazi:** Das Landgericht Lübeck verhängt gegen den Berliner Rechtsextremisten Kay Diesner wegen versuchten Mordes an einem Berliner Buchhändler sowie wegen Mordes und versuchten Mordes gegen zwei Polizisten eine lebenslängliche Freiheitsstrafe und erkennt zudem auf eine besondere Schwere der Schuld.

Der Urteilszusatz führt dazu, dass nicht bereits nach 15 Jahren über eine Aussetzung der Reststrafe zur Bewährung entschieden werden kann.

09.12.: Dokumentation von Polizei-Übergriffen: Die fünfte Dokumentation von „Aktion Courage – SOS Rassismus“ über Polizeiübergriffe gegen AusländerInnen enthält 71 Fälle, davon 43 aus den vergangenen anderthalb Jahren. Die Vorwürfe reichen von Beleidigung über schwere Körperverletzung im Amt bis zur Verursachung des Todes.

Verfassungsbeschwerde Bohleys abgelehnt: Das Bundesverfassungsgericht nimmt die Beschwerde Bärbel Bohleys gegen das Urteil des Hanseatischen Oberlandesgerichtes (OLG) wegen eines Formfehlers nicht zur Entscheidung an. (Az.: 1 BvR 195/96) In dem beanstandeten OLG-Urteil war es der Bürgerrechtlerin untersagt worden, den PDS-Fraktionschef Gregor Gysi als Stasi-Spitzel zu bezeichnen.

10.12.: Todesschüsse auf abgelehnten Asylbewerber: In Braunschweig greift ein Bulgare, der in Abschiebehaft genommen werden soll, SEK-Beamte mit einem Messer an und wird daraufhin angeschossen. Kurz darauf stirbt er an den Verletzungen. Am 22.12. erstattet der niedersächsische Flüchtlingsrat Strafanzeige gegen den Leiter der Braunschweiger Ausländerbehörde, der den Tod mitzuverantworten habe.

12.12.: Mann bei Wohnungsdurchsuchung erschossen: Einen Tag nach einer Schießerei in einer Siegener Diskothek kommt es in der Wohnung des Tatverdächtigen zu einem Handgemenge zwischen Polizeibeamten und Besuchern. Dabei löst sich ein Schuss aus einer Dienstwaffe und trifft einen der Besucher tödlich.

16.12.: Fixerstuben legalisiert: Der Bundestag verabschiedet den Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes, der den Ländern die Möglichkeit eröffnet, den Betrieb von Drogenkonsumräumen offiziell zu genehmigen. Am 25.2. billigt auch der Bundesrat die Vorlage mit den Stimmen der SPDgeführten Länder und der CDU-regierten Länder Saarland und Hessen.

17.12.: Fernmeldeanlagengesetz verlängert: Der Bundesrat billigt die Verlängerung um zwei Jahre. Das Gesetz zwingt die Telefongesellschaften zur Herausgabe von Verbindungsdaten an die Polizei.

Ermittlungen wegen polizeilichen Todesschusses eingestellt: Die Erschießung eines Wanderers aus Köln durch Zivilpolizisten bei der Fahndung nach dem Mörder Dieter Zurwehme im thüringischen Hel-

drungen Ende Juni wird keine strafrechtlichen Konsequenzen haben. Die Beamten hätten, so die Begründung, die Schüsse nicht bewusst, sondern in einer besonderen Stresssituation abgegeben.

19.12.: Razzia im Mehringhof: 1.000 BeamtInnen der Berliner Polizei, des Bundeskriminalamts (BKA), Bundesgrenzschutzes (BGS) und der GSG 9 umstellen und durchsuchen das alternative Zentrum „Mehringhof“ in Berlin-Kreuzberg nach einem geheimen Waffendepot der „Revolutionären Zellen“ (RZ), das allerdings nicht gefunden wird. Bei der Durchsuchung entstehen große Sachschäden. Die zuvor wegen angeblicher „RZ“- Mitgliedschaft festgenommenen drei Personen sind noch immer in Haft.

21.12.: Rechtsradikaler Ex-V-Mann verurteilt: Das Wismarer Amtsgericht verhängt gegen einen ehemaligen V-Mann des Verfassungsschutzes und einen Gesinnungsgenossen je dreieinhalb Jahre Haft wegen Brandstiftung. Die beiden Angeklagten hatten im März in Grevesmühlen (Mecklenburg-Vorpommern) die Pizzeria eines Nepalesen aus ausländischerfeindlichen Motiven in Brand gesetzt.

22.12.: Geiselnnehmer getötet: Ein Scharfschütze der Polizei erschießt einen Geiselnnehmer, der sich mit drei Geiseln 50 Stunden in der Aacheener Landeszentralbank verschanzt hatte.

Polizeieinsatz gegen behinderten Jugendlichen gerügt: Das Oberlandesgericht Karlsruhe spricht einem geistig Behinderten ein Schmerzensgeld von 10.000 DM wegen eines völlig überzogenen Polizeieinsatzes zu. (Az.: 7 U 113/978) Der damals 17-jährige war im März 1993 von zwei Polizisten im baden-württembergischen Gaggenau mit vorgehaltener Waffe aus dem Auto gezerzt, zu Boden gedrückt und in Handschellen zur Polizeiwache gebracht worden. Er hatte mit einer Spielzeugpistole gespielt, die eine Passantin für echt gehalten hatte.

28.12.: Einsichtsrechte gestärkt: Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27.10. wird bekannt, durch den das Recht einer Behörde, im gerichtlichen Verfahren aus Gründen der Geheimhaltung Akteneinsicht zu verwehren, beschränkt wird. (Az.: 1 BvR 385/ 90) Zukünftig müssen nötigenfalls einem Gericht auch geheime Akten vorlegt werden. Der Verfassungsbeschwerde eines ehemaligen Mitarbeiters der Landesauftragsstelle Bayern, der nach einer Sicherheitsüberprüfung durch das Landesamt für Verfassungsschutz seiner Entlassung durch eine eige-

ne Kündigung zuvorgekommen war, wurde damit stattgegeben. Einsicht in die Verfassungsschutzakten war zuvor weder ihm noch den angerufenen Gerichten gewährt worden.

Januar 2000

01.01.: **Neues Staatsbürgerschaftsrecht in Kraft getreten:** Laut Bundesregierung haben von den 7,3 Mio. in Deutschland lebenden AusländerInnen etwa die Hälfte einen Anspruch auf Einbürgerung.

03.01.: **Anschlag auf Thüringer Innenministerium:** Die Täter hatten offiziellen Angaben zufolge in der Nacht einen Brandsatz aus einem fahrenden Auto auf den Eingangsbereich des Ministeriums geworfen. Niemand wurde verletzt, auch das Gebäude blieb unbeschädigt. Bereits am 21.12. war das Gebäude mit Farbbeuteln beworfen worden.

04.01.: **Kein Verfahren gegen Polizei-Einsatzleiter:** Mehr als sieben Jahre nach den ausländerfeindlichen Krawallen in Rostock vom August 1992 teilt das Oberlandesgericht der Hansestadt mit, dass das Hauptverfahren gegen den Polizei-Einsatzleiter wegen fahrlässiger Brandstiftung nicht mehr eröffnet wird.

09.01.: **Demonstrationsverbot nach Attentatsdrohung:** Die Polizei verbietet die traditionelle Gedenkdemonstration für Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht in Berlin, nachdem ein Mann schriftlich einen Angriff mit Maschinenpistolen und Handgranaten angekündigt hatte. Eine Woche später wird die Veranstaltung ohne Störungen nachgeholt.

12.01.: **Generalbundesanwalt darf gegen Rechtsextreme ermitteln:** Der Bundesgerichtshof bestätigt die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts im Ermittlungsverfahren gegen mehrere rechtsextremistische Jugendliche, die im August 1999 zwei Vietnamesen in der vorpommerschen Kleinstadt Eggesin zusammengeschlagen hatten. (Az.: StB 15/99)

13.01.: **Polizeikooperation mit Belgien:** Bundesinnenminister Schily und sein belgischer Amtskollege Duquesne planen ein Abkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dieses soll sich – so Schily – am Vorbild des deutsch-schweizerischen Polizeivertrags orientieren.

14.01.: **Vereinbarung zur Sicherheitskooperation:** Hessen und Baden-Württemberg wollen enger in der Kriminalitätsbekämpfung zu-

sammenarbeiten und bilden dazu u.a. eine zwölköpfige gemeinsame Truppe.

Asylstatistik für 1999: Insgesamt gab es laut Bundesinnenministerium im vergangenen Jahr 95.113 Asylanträge, 3,6% weniger als 1998. Die Anerkennungsquote lag bei 3%, in weiteren 4,5% der Fälle wurde Abschiebeschutz nach dem Ausländergesetz gewährt.

17.01.: **Kanther legt Bundestagsmandat nieder:** Drei Tage zuvor hatte der ehemalige Bundesinnenminister und frühere hessische CDU-Vorsitzende zugegeben, dass die Landespartei Anfang der 80er Jahre eine Summe von sieben bis acht Millionen Mark in die Schweiz transferiert und in keinem Rechenschaftsbericht vermerkt hatte.

Weinrich zu lebenslanger Haft verurteilt: Das Berliner Landgericht sieht es als erwiesen an, dass Johannes Weinrich den tödlichen Bombenanschlag auf das französische Kulturzentrum „Maison de France“ 1983 in Berlin vorbereitet und unmittelbar veranlasst hatte.

18.01.: **Polizist bei Radarkontrolle erschossen:** Ein unbekannter Täter täuscht auf der A4 bei Bad Hersfeld eine Panne vor und feuert dann unvermittelt in einen zivilen Radarwagen. Am 2.2. wird ein Busfahrer aus Halle festgenommen, der einen Tag später ein Geständnis ablegt.

Drogenring gesprengt: Bei einer großangelegten Aktion in Bamberg und Bayreuth nimmt die Polizei nach einer Verfolgungsjagd und unter massivem Schusswaffengebrauch sieben Personen fest und stellt Amphetamine, Heroin und Waffen sicher.

19.01.: **Umrüstung von CS-Gas auf Pfefferspray begonnen:** Bayern, Baden-Württemberg und Hessen statten die Polizei flächendeckend mit Pfefferspray aus. Weitere Länder sollen noch in diesem Jahr nachziehen.

Beschwerde von Grams' Eltern gescheitert: Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg weist die Klage der Eltern des im Juni 1993 in Bad Kleinen erschossenen mutmaßlichen RAF-Mitgliedes Wolfgang Grams gegen die Bundesrepublik Deutschland ab. Die Klage richtete sich gegen einen Untersuchungsbericht der Bundesregierung, wonach sich Grams selbst durch einen Kopfschuss das Leben genommen haben soll.

25.01.: **Bundeskabinett will Passgesetzverschärfung:** Illegale Ausreisen trotz passbeschränkender Maßnahmen sollen künftig eine Straftat darstellen. Die geplante Verschärfung und ein „umfassendes“ Sicher-

heitskonzept für die Fußball-Europameisterschaft in Belgien und den Niederlanden sollen gewaltbereite Hooligans treffen.

30.01.: NPD-Demo durchs Brandenburger Tor: Nachdem das Oberverwaltungsgericht ein polizeiliches Verbot aufgehoben hatte, marschieren erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg Rechtsextreme legal und mit wehenden Fahnen durch das Brandenburger Tor.

Februar 2000

01.02.: Zahl rechtsextremistischer Morde veröffentlicht: Nach einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage wurden in Deutschland 1999 zwei Menschen aus fremdenfeindlichen Motiven getötet. Darüber hinaus wurden 13 versuchte Tötungsdelikte mit rechtsextremistischem und/oder fremdenfeindlichem Hintergrund registriert.

Räuber bittet Polizei telefonisch um seine Festnahme: Obwohl ein Räuber im brandenburgischen Lübben selbst bei der örtlichen Polizeidirektion angerufen und um seine Verhaftung gebeten hatte, leistet er, als die Beamten seinem Wunsch nachkommen, heftigen Widerstand. In seinem Blut befinden sich zu diesem Zeitpunkt 1,2 Promille Alkohol.

08.02.: Ermittlungen gegen Polizeibeamte ausgeweitet: Die Staatsanwaltschaft Gießen teilt mit, dass gegen drei Polizisten der Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit (BFE) der hessischen Bereitschaftspolizei in Lich wegen Falschaussage und Strafvereitelung im Amt ermittelt wird. Gegen den Leiter der Dienstgruppe ermittelt die Staatsanwaltschaft Frankfurt seit 1998 wegen des Verdachts der Körperverletzung.

Prozessauftakt gegen „Kalif von Köln“: Die Bundesanwaltschaft klagt den türkischen Islamisten Metin Kaplan wegen „Rädelsführerschaft in einer kriminellen Vereinigung“ und Aufforderung zum Mord an.

09.02.: Anklage gegen BGS-Beamten erhoben: Die Staatsanwaltschaft München wirft einem mittlerweile suspendierten BGS-Beamten vor, bei seinem Dienst am Hauptbahnhof mehrere sexuelle Übergriffe auf drogenabhängige Frauen begangen zu haben.

„Castor“-Gegner zu Schadenersatz verurteilt: Das Landgericht Münster entscheidet, dass ein Bremer Atomkraftgegner der Deutschen Bahn 6.230,90 DM plus Zinsen für Gleisreparaturen zahlen muss. Der Mann hatte 1998 einen Castor-Transport zum Zwischenlager Ahaus blok-

kiert, indem er sich am Gleis festkettete. Um ihn aus dem Weg zu räumen, schnitt die Polizei die Schiene auf.

11.02.: Urteil gegen Haas bestätigt: Der Bundesgerichtshof verwirft den Revisionsantrag gegen ein Urteil des Oberlandesgerichts Frankfurt, das Monika Haas wegen angeblicher Beteiligung an der Entführung der Lufthansa-Maschine Landshut im Oktober 1977 zu fünf Jahren Haft verurteilt hatte. (Az.: 3 StR 377/99)

14.02.: Task-Force gegen Hacker-Angriffe: An der von Bundesinnenminister Otto Schily nach den Attacken auf große US-Internetunternehmen gegründeten Task-Force sind das Bundesministerium des Innern, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und das Bundeskriminalamt beteiligt.

Großrazzia gegen Hehlerbande: Rund 1.350 PolizeibeamtInnen durchsuchen 162 Wohnungen in sechs Bundesländern und stellen Diebesgut im Wert von mehreren Millionen Mark sicher. Dabei stürmen Spezialeinsatzkräfte irrtümlich auch die Wohnungen von zwei Unbeteiligten.

Andrea Böhm studiert Politologie an der FU Berlin und ist Redaktionsmitglied von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

AZADI FREIHEIT ÖZGÜRLÜK

Rechtshilfeverein Für KurdInnen in Deutschland

Seit dem Verbot kurdischer Organisationen und Vereine 1993 wurden und werden Menschen kurdischer Herkunft kriminalisiert.

Razzien, Vereinsverbote- und durchsuchungen, Verhaftungen, und polizeiliche Aufforderungen zur Denunziation gehören zum Alltag.

Aus diesem Grund wurde 1996 der Rechtshilfeverein **AZADI** gegründet

AZADI hat sich zum Ziel gesetzt:

- Dokumentation der Kriminalisierung durch das regelmäßig erscheinende **AZADI** Info;
- materielle Unterstützung bei Anwalts-, bzw. Prozesskosten;
- Vermittlung von AnwältInnen;
- Betreuung der kurdischen politischen Gefangenen

Unterstützen Sie die Arbeit von AZADI durch:

- Fördermitgliedschaft und Spenden
- Bezug und Verbreitung des **AZADI** Info

AZADI Rechtshilfeverein e.V., Lindenthalgürtel 102, 50935 Köln
Tel: 0221/9234497 Fax: 0221/9234499 <http://www.nadir.org/azadi>
Konto: Ökobank Ffm BLZ 50090100 Kto. Nr. 5400279

Literatur

Zum Schwerpunkt

Die Literatur zur „Kriminalisierung von AusländerInnen“ in Deutschland ist umfangreich – freilich handelt es sich dabei weitgehend um Elemente des Kriminalisierungsprozesses selbst und nicht um Beiträge *über* diesen. „Kriminelle Ausländer“ sind häufig Gegenstand der polizeilichen Publizistik. Die seit den 60er Jahren geführte Diskussion über „Ausländerkriminalität“ ist seit Mitte der 80er um andere Themen erweitert worden, die im Kern als ein Ausländerproblem dargestellt werden: Das reicht von den Kampagnen gegen Rauschgift- und Organisierte Kriminalität bis zum angeblichen Sicherheitsverlust durch den Wegfall der westeuropäischen Grenzkontrollen. Wer nach dem polizeilichen Kriminalisierungsdiskurs – und nach Hinweisen auf entsprechende Praktiken – sucht, der/die wird in nahezu beliebigen Polizeiveröffentlichungen mehr als fündig werden. Im Folgenden kann nur auf einige wenige Publikationen hingewiesen werden.

Bundeskriminalamt (Hg.): *Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland (BKA-Vortragsreihe, Bd. 34), Wiesbaden 1989*

Bundeskriminalamt (Hg.): *Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden vom 18. bis 21. Oktober 1988 (Literaturdokumentation, Bd. 8), Wiesbaden 1988*

Die anlässlich der BKA-Jahrestagung von 1988 entstandene Bibliografie enthält Abstracts von 210 Veröffentlichungen aus dem polizeilichen, juristischen und kriminologischen Bereich, die zwischen 1978 und 1988 erschienen sind. Neben kriminologischen (und kritischen) Beiträgen von B. Villmow und M. Walter enthält der Tagungsband den für das nächste Jahrzehnt wegweisenden Dreiklang in der polizeilichen und politischen Diskussion: Bedrohungsszenarien werden gezeichnet (Organisierte Kriminalität, Rauschgift, Terrorismus), Forderungen nach verstärkter internationaler Zusammenarbeit der Polizeien werden erhoben (Rechtshilfe,

Interpol), und die Kooperation mit den Ausländerbehörden wird verlangt (Visa-Pflichten erweitern, Abschiebungen erleichtern).

Mansel, Jürgen: *Die Selektion innerhalb der Organe der Strafrechtspflege am Beispiel von jungen Deutschen, Türken und Italienern. Eine empirische Untersuchung zur Kriminalisierung durch formelle Kontrollorgane, Frankfurt/M., Bern, New York, Paris 1989*

Was hinter der hohen registrierten Kriminalität der Nichtdeutschen steht, wird in dieser empirischen Untersuchung über jugendliche Tatverdächtige erhellt. Die hohen Fallzahlen ausländischer Jugendlicher in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) werden nicht auf vermehrte Kriminalität in diesen Gruppen zurückgeführt, sondern auf die erhöhte Anzeigebereitschaft der deutschen Bevölkerung und einen generalisierten Verdacht gegenüber AusländerInnen.

Geißler, Rainer: *Das gefährliche Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 45. Jg., 1995, H. 35, S. 30-39*

Das Geheimnis des hohen Ausländeranteils in der PKS wird in diesem Aufsatz entschlüsselt. Wer, so die Argumentation Geißlers, die Unterschiede zwischen Deutschen und Nichtdeutschen in sozioökonomischer und demografischer Hinsicht aus den PKS-Zahlen herausrechnet, der muss (überrascht) feststellen, dass AusländerInnen gesetzestreuer als Deutsche sind.

Walter, Michael; Kubink, Michael: *Ausländerkriminalität – Phänomen oder Phantom der (Kriminal-)Politik?, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (MSchrKrim) 76. Jg., 1993, H. 5, S. 306-317*

Nicht allein deren Ausmaß, sondern bereits der Begriff „Ausländerkriminalität“ wird in diesem Aufsatz in Frage gestellt. Kriminologisch sei die Kategorie „unvertretbar“. Ein direkter Zusammenhang zwischen Staatsangehörigkeit und Kriminalität sei weder plausibel noch nachgewiesen. In der Regel handele es sich um Scheinkorrelationen, weil ein Zusammenhang zur sozialen Lage, zum Wohnort, Alter oder Geschlecht besteht. Die Rede von *der* Ausländerkriminalität führe in die Irre. Dass dennoch hartnäckig an einer sachlich unsinnigen Kategorie festgehalten wird, erklären die Autoren mit dem Verweis auf die Interessen von Polizei und Politik: „Ausländerkriminalität als Feindbild“ legitimiere den Ausbau der

Kontrollapparate und diene der „sozialen Entlastung“ in Zeiten der wirtschaftlichen Krise.

Stadler, Willi; Walser, Werner: *Verzerrungsfaktoren und Interpretationsprobleme der PKS unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Staatsangehöriger (Texte – Schriftenreihe der Fachhochschule Villingen-Schwenningen, Nr. 22), Villingen-Schwenningen 1999*

Die drei Teilstudien dieser Untersuchung bestätigen die Befunde über die Benachteiligung von AusländerInnen durch die Polizei. Der Vergleich zwischen PKS-Meldungen und den ihnen zugrunde liegenden Akten ergab, dass der polizeiliche „Kontrolldruck gegenüber Nichtdeutschen um 21% höher liegt als bei Deutschen“. Die polizeiliche Praxis führe zu einer „selektiven Aufhellung des Dunkelfeldes“, d.h. Nichtdeutsche werden eher von der Polizei erwischt als Deutsche. Die Untersuchung stellte auch verschiedene Praktiken der Übererfassung fest, die sich zu Lasten der AusländerInnen auswirkten. „Damit wird deren ohnehin problematische Sündenbockrolle verstärkt, und Vorurteile werden ungerechtfertigt und scheinbar bestätigt.“

Weichert, Thilo: *Kommentar zum Ausländerzentralregistergesetz, Neuwied 1998*

Über den Umfang der staatlichen Registrierung und Kontrolle von AusländerInnen sowie über die Verwendung der gespeicherten Daten gibt dieser Kommentar Auskunft.

Ahlheim, Klaus; Heger, Bardo: *Vorurteile und Fremdenfeindlichkeit. Handreichungen für die politische Bildung der Polizei, Schwalbach/Ts. 1998 (Wochenschau Verlag), 377 S., DM 34,-*

Dem Abbau der Vorurteile innerhalb der Polizei gilt diese Veröffentlichung. Die „Handreichungen“ stellen einen in fünf Einheiten gegliederten Lehrplan dar, der mit Unterstützung der Polizei-Führungsakademie entstanden ist. Die Einheiten gelten der „Natur des Vorurteils“, dem Zusammenhang zwischen Einstellungen und Orientierungsmustern, Vorurteilen in der Öffentlichkeit und „in der Mitte der Gesellschaft“ sowie den Ausprägungen von „Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ganz rechtsaußen“. Das Buch ist an alle adressiert, die in der polizeilichen Aus- und Fortbildung tätig sind. Die einzelnen Module sind mit didaktischen Hinweisen, mit kopierfähigen Vorlagen, aktuellen Meldungen und Hintergrundtexten versehen. Wer diese Sammlungen durcharbeitet, wird

erheblich mehr über die Merkmale, die Ursachen, die Folgen und die Allgegenwart von Vorurteilen wissen. Trotz der gegenteiligen Ankündigung bleiben die Einheiten jedoch sehr „kopflastig“. Rollenspiele und Kleingruppenarbeit dienen allein der kognitiven Wissensvermittlung. Selbst wenn die Inhalte des eigentlich lobenswerten Bandes massenhaft umgesetzt würden, blieben die Wirkungen eines solchen Ansatzes vermutlich eher bescheiden.

Fricke, Gerhard; Engberding, Rainer O.M.; Holz, Claus-Peter u.a.: *Politisch motivierte Straftaten II: Politisch motivierte Ausländerkriminalität, Landesverrat und verwandte Straftaten (Lehr- und Studienbriefe Kriminologie, Nr. 11), Hilden 1995*

Der erste Teil des Lehr- und Studienbriefes gilt der „politisch motivierten Ausländerkriminalität“, wobei das „Kurdenproblem“, das „Palästina-Problem“ und der „islamische Fundamentalismus“ besonders hervorgehoben werden. Die Darstellung bettet Erkenntnisse über Ausmaß, Taten und Täter in allgemeine Betrachtungen über Ausländer und Kriminalität ein. So wird auf der einen Seite nicht verschwiegen, dass 99% der AusländerInnen in Deutschland die Gesetze einhalten, auf der anderen Seite findet sich auch der Merksatz „Ausländerkriminalität verursacht Schäden – nach außen: Ansehensverlust, nach innen: Fremdenfeindlichkeit“. Mit anderen Worten: Die Ausländer sind schuld an den Anschlägen, die auf sie verübt werden. Dementsprechend verwundert es nicht, dass in den wenigen Seiten über Kurden und PKK die türkische Kurdenpolitik, die immerhin die Ursache für das westeuropäische „Kurdenproblem“ ist, verschwiegen wird. Statt dessen zitiert man das türkische Innenministerium mit Angaben über die Opfer der PKK-Anschläge.

Schultz, Eberhard: *Zehn Jahre grenzüberschreitende Kurdenverfolgung, Köln 1998*

Wie sich das „Kurdenproblem“ in Deutschland für die Kurden darstellt, wird in dieser Veröffentlichung deutlich. Dargestellt wird die polizeiliche und strafrechtliche Verfolgung der PKK von Mitte der 80er bis zum Ende der 90er Jahre: der Düsseldorfer PKK-Prozess und spätere §129a-Verfahren, das PKK-Verbot, das Abschiebeabkommen mit der Türkei, die Zusammenarbeit türkischer und deutscher Geheimdienste. Der Band enthält außerdem einige kleinere Beiträge, so eine Würdigung des Halin-Dener-Prozesses von Rolf Gössner und eine Chronologie der Proteste,

polizeilichen Maßnahmen und politischen Initiativen, die auf das PKK-Verbot folgten.

Sonstige Neuerscheinungen

Lorei, Clemens: *Der Schusswaffeneinsatz bei der Polizei. Eine empirisch-psychologische Analyse*, Berlin 1999 (Wissenschaftlicher Verlag Berlin), 355 S., DM 68,-

Der Schusswaffengebrauch ist die extremste Form polizeilicher Gewaltanwendung. Die Bedingungen, unter denen PolizistInnen schießen, detailliert zu analysieren, bedarf deshalb keiner Begründung. Die vorliegende Untersuchung unternimmt eine solche Analyse auf zwei Wegen. Der erste (theoretische) Teil widmet sich den Bedingungen des Schusswaffeneinsatzes aus psychologischer Sicht; im zweiten Teil wird eine empirische Untersuchung an PolizeischülerInnen vorgestellt. Weite Strecken des Textes gelten der Diskussion psychologischer Theorien sowie der Darstellung verschiedener Messinventare und -ergebnisse. Diese Passagen sind für den Nichtpsychologen nur schwer verständlich. Auch in der Beschreibung eher schlichter Vorgänge bemüht der Autor eine nicht immer leserInnenfreundliche Sprache (z.B. „Die Reversibilität des Phasenübergangs ist phasenübergreifend“, S. 37). Trotz dieser Schwierigkeiten handelt es sich bereits deshalb um eine interessante Veröffentlichung, weil der Kontext des Untersuchungsgegenstandes umfassend vorgestellt wird: etwa Zahlen zum Ausmaß des Schusswaffengebrauchs, dessen Regulierung durch Gesetze und Dienstvorschriften, Details der Polizeiausbildung (am Beispiel Hessens). Ob die Polizeiwaffe in einer Situation gebraucht wird, hängt nach der Analyse des Autors von 61 internen und externen Faktoren ab, die von der Helligkeit des Ortes bis zu „metakognitiven Fähigkeiten“ des Polizisten/der Polizistin reichen (S. 48). Durch die Komplexität des Gegenstandes sieht Lorei sich zu einem erheblichen kategorialen Aufwand gezwungen. Die Befunde, die er präsentiert, können dieses Niveau leider nicht halten. In seiner empirischen Untersuchung (an PolizeischülerInnen in Wiesbaden) konnte er keine Einstellungsveränderungen während der Ausbildung feststellen. Und die Empfehlungen für die Schießausbildung (S. 319f.) – etwa fähigkeits- und regelbasiertes Verhalten gegenüber wissensbasiertem zu verstärken – nimmt der Autor dadurch zurück, dass er ausdrücklich vor unmittelbaren praktischen Konsequenzen aus seiner Arbeit warnt (S. 71, 91, 319). P.S.: Wer sich für den polizeilichen Schusswaffeneinsatz interessiert, sei auf die Homepage des Autors verwiesen: <http://www.schusswaffeneinsatz.de>

Lampe, Klaus von: *Organized Crime. Begriff und Theorie organisierter Kriminalität in den USA*, Bern, Berlin, Frankfurt/M. u.a. 1999 (Peter Lang Verlag), 391 S., DM 118,-

„Organized crime“ ist ein ursprünglich US-amerikanisches Phänomen. Das gilt sowohl für das mit dem Begriff verbundene Konzept von Kriminalität wie für die Realität, die durch den Begriff erfasst werden soll. In Deutschland dienen die Verweise auf die USA regelmäßig als Argumente für die Gefährlichkeit Organisierter Kriminalität. Insofern war eine Arbeit längst fällig, die auch für ein deutschsprachiges Publikum die Bedeutung von „organized crime“ im amerikanischen Kontext aufarbeitet. Mit der Arbeit von Klaus von Lampe ist diese Lücke geschlossen worden: Dabei verfolgt der Autor ein dreifaches Ziel: Er will den Bedeutungsgelhalt von „organized crime“ klären, will das Verhältnis zwischen Verbrechensbegriff und -realität klären, und er will ein allgemeines Modell von „organized crime“ entwickeln. Am überzeugendsten gerät v. Lampe der Überblick über die Begriffsgeschichte, die in den Kontext gesellschaftlicher und politischer Wandlungen gestellt wird. Auch die amerikanische „organized crime“-Forschung wird übersichtlich und gut systematisiert dargestellt. Je mehr sich die Arbeit jedoch von Begriff und Forschung der Realität nähert, desto geringer wird die Überzeugungskraft der Argumentation. In der zweiten Hälfte des Buches werden die einzelnen Merkmale von „organized crime“ auf der Ebene der Personen, der Organisationsformen und der gesellschaftlichen Bedeutung diskutiert. Dabei bleibt über weite Strecken offen, inwiefern es sich um Realitätsbeschreibungen oder um die Entfaltung eines analytischen Instrumentariums handelt. Eindeutig die zweite Alternative wird im letzten Kapitel beschritten. Hier wird ein aus 22 unabhängigen Variablen bestehendes Modell vorgestellt, mit dessen Hilfe „organized crime“ genauer bestimmt werden soll. Der Autor bezeichnet dies selbst als einen „lockeren Orientierungsrahmen“, in dem eine Vielzahl ungesicherter Aussagen über die „Wirklichkeit“ zusammengefügt seien. Angesichts der Vielzahl der Variablen, der fast unerschöpflichen und zumeist empirisch ungeklärten Zusammenhänge verwundert es, dass v. Lampe überhaupt am „organized crime“-Konzept festhält. Denn (auch) die amerikanische Geschichte zeigt: „organized crime“ ist ein diffuser Begriff, der sehr unterschiedliche Phänomene beschreiben soll und sich gerade deshalb für politische Kampagnen vorzüglich eignet.

(sämtlich: Norbert Pütter)

Dietrich, Helmut; Glöde, Harald: *Kosovo. Der Krieg gegen die Flüchtlinge* (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, Heft 7), Berlin 2000 (Verlag Libertäre Assoziation VLA), 144 S., DM 16.–

Die Folgen der flüchtlingsfeindlichen Politik Westeuropas anzuprangern, gehört seit fünf Jahren zu dem erklärten Ziel der Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM). In dem neuesten, seit Februar dieses Jahres vorliegenden Band aus der Reihe „Gegen die Festung Europa“ werden Motive, Hintergründe und Folgen des Kosovo-Krieges vorgestellt und aus menschenrechtlicher Perspektive analysiert. Dabei ist besonders erwähnenswert, dass der zentrale Text der Sammlung – „Flüchtlingspolitik im Krieg“ – bereits kurz nach dem Angriff der NATO entstand; zu einem Zeitpunkt, der vom öffentlich-medialen „Wissenskollaps“ geprägt war. Doch genau darum ging und geht es den Autoren: unter den „prekären Bedingungen“ verschleierter Informationen über die Interessen der europäischen Flüchtlingspolitik zu informieren, um auch zukünftig argumentieren und handeln zu können.

Für den vorliegenden Band wurde der ursprüngliche Kerntext erweitert: mit einem Kapitel „Nach dem Krieg – September 1999“ sowie einem dokumentarischen Anhang. So wird nicht nur die aktuelle Situation im Kosovo, sondern vor allem auch die langfristige europäische Strategie analysiert, Flüchtlinge aus Westeuropa fernzuhalten: Mit der propagierten „Hilfe vor Ort“, die in konzertierter Aktion gemeinsam mit den Nichtregierungsorganisationen „Displaced Persons“ in den grenznahen Lagern in Mazedonien oder Albanien zusammenpferchte. Oder mit dem Beschluss der Innenministerkonferenz, ab Juni 1999 eingereisten kosovarischen Flüchtlingen anstatt der Duldung nur eine formlose Bescheinigung auszuhändigen. Die anschließende Analyse der gegenwärtigen Situation fällt ebenso düster aus wie der Ausblick auf künftige Politik: Nicht nur an den Außengrenzen Europas, sondern auch in der Innenpolitik wird die Kriminalisierung „illegaler“ MigrantInnen weitergehen. Europa wird nicht in die soziale Entwicklung auf dem Balkan investieren, sondern weiterhin „anhand von phänotypischen Kriterien wie Hautpigmentierung, Kleidung u.a. die Flüchtlingsabschottung als sozialrassistisches Projekt ins Innere“ verlagern (S. 60).

Nachdem die postulierte moralische Verantwortung und das mediale Interesse am Kosovo – und vor allem an den Kriegsfolgen – nahezu erloschen ist, kommt das kleine Buch zur rechten Zeit. Diverse Glossare erläutern knapp und bündig die Funktionen von Gremien und Behörden in

Deutschland und Europa. So bietet der Band nicht nur Überblick und übersichtliche Informationen, sondern liefert gegenüber der klandestin verhandelten Flüchtlingspolitik Europas präzise Argumente.

Bendit, René; Erler, Wolfgang; Niborg, Sima; Schäfer, Heiner (Hg.): *Kinder- und Jugendkriminalität. Strategien der Prävention und Intervention in Deutschland und den Niederlanden, Opladen 2000 (Leske+Budrich), 370 S., DM 48,-*

50 Beiträge auf gerade einmal 370 Seiten: ein solcher Schnitt lässt sich nicht so leicht übertreffen. Doch Vielfalt und Kürze sind hier Programm. Schließlich wollten die Herausgeber – MitarbeiterInnen des Deutschen Jugendinstituts und des Verwey-Jonker-Instituut in Utrecht – nichts geringeres, als „das Wissen um den Zusammenhang zwischen den Straftaten von Kindern und Jugendlichen und deren immer schwierigeren alltäglichen Lebensbedingungen“ (S. 11) aus beiden Ländern zusammentragen. Dazu werden nicht nur theoretische Positionen, sondern auch sehr viel Praxiserfahrungen vorgestellt.

Spannend, weil quer zum Zeitgeist, ist hier vor allem die Diskussion „Empowerment statt Ausgrenzung“. Als Empowerment werden verschiedene Strategien der Sozialarbeit bezeichnet, in der das „Vertrauen in die Fähigkeiten eines jeden“ (S. 263.) im Vordergrund steht. Doch was bedeutet „normative Enthaltbarkeit der HelferInnen“ in Bezug auf straffälliges Verhalten, wie weit geht das „Recht auf Anders-Sein“? Hier werden Eindrücke gegeben: aus dem Projekt „Nieuwe Perspectieven“ in Amsterdam, in dem SozialarbeiterInnen verschiedenster Ethnien zusammenarbeiten; oder aus dem Landkreis Dachau, wo soziale Arbeit als Vermittlung zwischen Jugendlichen und Öffentlichkeit oder Politik fungiert. Weitere Kapitel widmen sich präventiven Projekten, der Jugendhilfeplanung, dem Umgang mit Straffälligen und Alternativen zum Strafrecht. So wird etwa von den bezirklichen „Halt-Büros“ in den Niederlanden berichtet, die Jugendlichen die Gelegenheit zur Wiedergutmachung geben, ohne dass die Staatsanwaltschaft eingeschaltet wird.

Obwohl die Kürze-Vielfalt-Programmatik dieses Bandes auch ihre Kehrseite hat (genauere Analysen der Projekte fehlen), so zeigt er doch einen Horizont der Möglichkeiten, mit delinquentem Verhalten jenseits repressiver Maßnahmen umzugehen.

(beide: Christine Hohmeyer)

Summaries

Alien Citizens as a Category of Crime Policy

by Wolf-Dieter Narr

The concept of alien is an ideal instrument for purposes of discrimination. One becomes alien through a specific definition of crime policy which has grave consequences. Alien citizens are incomparably more suspicious as potential offenders than “domestics”.

Compulsory Best Behavior

by Anja Lederer

In Germany, all foreign citizens are subject to a whole series of special laws. They can be expelled from the country if the corresponding agencies consider them to present a “particular danger” to society. Their political activities can be both constrained or prohibited. There are special criminal law regulations which apply only to alien citizens. Police surveillance and the free interagency exchange of information about them guarantee the enforcement of such legislation.

Crime Rates Among Aliens – No Decline!

by Oliver Brüchert

Police crime statistics are no measure for (alien) crime rates. On the contrary, they say more about the population’s propensity for filing complaints and the intensity of police surveillance of alien citizens. It is much easier to criminalize alien citizens due to their insecure legal and social status and due to the fact that they are subject to considerably more intensive and extensive surveillance by state agencies.

Alien Citizens Caught Up in the Net of the Dragnet Controls

by Martina Kant

Since 1994, the majority Germany’s Länder police forces have been given powers to stop and search independent of any concrete suspicion against a person. These controls officially are aimed at preventing international crime and illicit immigration. The available police statistics, however,

show that they inevitably lead to disproportionate surveillance of non-German individuals. Between 50% and 80% of all checks conducted involve alien citizens.

Special Police Units against Aliens

by Norbert Pütter

The article draws three examples out of the maze of interaction between the police and alien citizens which demonstrate the manner in which the police criminalize alien citizens. The brief description of the “Working Group Aliens” in Berlin, the “Joint Working Group Felony” as well as the specialized investigative activities which target specific ethnic or national groups all provide evidence of the fact that alien citizens are subjected to considerable more extensive police control.

Immigration and Police Data-Banks – an Unholy Alliance

by Heiner Busch

The relation between data-bank of immigration and asylum authorities and those of the “security” field is twofold. On the one hand, both police and intelligence services have broad access to the data-banks of immigration and asylum authorities. On the other hand, immigrants and refugees are over-represented among the persons stored on police files.

The Prohibition of the PKK

by Eberhard Schultz

Criminalization of political organizations is based on two legal pillars: the special political criminal law and the power of the Minister of the Interior to prohibit political organisations, which might affect internal security. The potential of these mechanisms can best be demonstrated in the case of the Kurdish Workers Party and a number of associated political and cultural organizations which since 1993 has been outlawed.

Swiss Authorities against the Tamil Tigers

by Johannes Wartenweiler

In a major police raid in April 1996, the leader of the Tamil Tigers in Switzerland, Mr. Muralidaran, and 15 other members of the group were arrested according to an order by the Zurich prosecutor, who charged them for supposedly blackmailing members of the Tamil community and establishing a “criminal organization”. The raid and the investigations,

during which Mr. Muralidaran spent several months in custody, took place against the background of a new repatriation accord between Switzerland and Sri Lanka. The charges were unsustainable, the proceedings, however, have not been closed until today.

The Criminal Procedure Revision Act of 1999

by Norbert Pütter

Finally, after years of discussion and debate a revision of the Criminal Procedures Act is nearing passage by the German Federal Parliament. The revised act contains provisions for extended observation and surveillance, search procedures for suspects and witnesses as well as data-processing procedures for prosecutors offices. Current police practice will be backed up by this legislative framework whose standards have been formulated as broadly as possible to provide the police with as much freedom of action as possible instead of curtailing and limiting such activities.

New Ammunition for the Police

by Oesten Baller

In 1999, the conference of the Länder and the federation's ministries of the interior approved the provision of all police forces with new ammunition with greater man-stopping potential thus providing greater protection for third parties in the vicinity. What this decision does not take into consideration is that such ammunition seriously increases the potential risks of injury or death for offenders but suspects too.

The Diallo Shooting – Paranoid Police Racism in the U.S.A.

by Wolf-Dieter Narr

A total of forty-one bullets fired by police weapons riddled the body of Amadou Diallo, a west-african immigrant in New York. The acquittal of all the police officers involved elevated the incident to an international media event. Yet it is doubtful if the acquittal will have any consequences in terms of police brutality or the criminalization of Afro-Americans.