



# Bürgerrechte & Polizei

Cilip 67  
Nr. 3/2000

## Polizeiübergriffe – Polizeikontrolle

Todesschüsse 1999  
Balkan-Stabilitätspakt  
Novellierung Polizeigesetze

**Herausgeber:**

**Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.**

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

Redaktion, Gestaltung + Satz:

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

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner, Peter Bienwald

Titelfoto: version. Mit freundlicher Genehmigung des BUKO

Übersetzungen: Dave Harris

Druck: Kästner Druck GmbH

Berlin, Dezember 2000

---

**Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin**

**Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin**

**Tel.: (030) 838-70462**

**Fax: (030) 775 10 73**

**E-Mail: [info@cilip.de](mailto: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)

Jahresabonnement zum Soli-Preis 50,- DM, Großer Soli-Preis 100,- DM

---

**ISSN 0932-5409**

Alle Rechte bei den AutorInnen

**Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 67 (3/2000)**

<b>Editorial</b> .....	4
<b>Schwerpunkt: Polizeiübergriffe – Polizeikontrolle</b>	
<b>Polizeigewalt als Ausnahme und Regel</b>	
<i>Norbert Pütter</i> .....	6
<b>Statistik der Übergriffe</b>	
<i>Martina Kant</i> .....	20
<b>Polizeiübergriffe auf AusländerInnen</b>	
<i>Anja Lederer und Heiner Busch</i> .....	28
<b>Die Hamburger „Polizeikommission“</b>	
<i>Rolf Gössner</i> .....	34
<b>Polizeiausschüsse in der britischen Zone 1946–1953</b>	
<i>Kurt H. G. Groll</i> .....	42
<b>Polizeiübergriffe in Großbritannien und Frankreich</b>	
<i>Heiner Busch</i> .....	49
<b>Polizeiliche Todesschüsse 1999</b>	
<i>Otto Diederichs</i> .....	54
<b>Stabilitätspakt für Südosteuropa</b>	
<i>Anastassia Tsoukala</i> .....	63
<b>Aktuelles Polizeirecht</b>	
<i>Fredrik Roggan</i> .....	70
<b>Inland aktuell</b> .....	81
<b>Meldungen aus Europa</b> .....	85
<b>Chronologie</b>	
<i>Peter Bienwald</i> .....	89
<b>Literatur</b> .....	98
<b>Summaries</b> .....	108

## Editorial

von Heiner Busch

*Er fordere den Abdruck einer Gegendarstellung, schrieb der damalige Staatsanwalt bei dem Landgericht Hanau, Harald Weiss-Bollandt, an den Arbeitskreis der Rechtsreferendare in der ötv Hessen. In Nr. 1/1976 ihres Infos hatten die ReferendarInnen einen Vortrag des Staatsanwaltes wiedergegeben. Den habe er so nicht gehalten. Er habe „von Beweisschwierigkeiten sowohl in den Verfahren gegen Demonstranten als auch in den Verfahren gegen Polizeibeamte gesprochen ... Jene Schwierigkeiten habe ich bezüglich der Verfahren gegen Polizeibeamte damit erklärt, dass infolge der innerhalb der Polizei bestehenden, im Vergleich zu anderen Berufen stärkeren Kollegialität andere Beamte belastende Aussagen oftmals nur schwer zu erlangen seien. Unwahr ist, dass ich in diesem Zusammenhang die häufig festzustellende Erfolglosigkeit der Ermittlungen gegen Polizeibeamte begrüßt und gesagt hätte: ‚und das ist auch gut so.‘“ Er habe nie gebilligt, dass Polizeibeamte sich gegenseitig decken. Er habe nie geäußert, dass er ihnen ihre Übergriffe gegen linksradikale DemonstrantInnen nicht verübeln könne ... – alles nicht wahr, meinte der heutige Polizeipräsident von Frankfurt am Main.*

*Die damals von Weiss-Bollandt ausgebildeten RechtsreferendarInnen wussten, was ihnen blühte. Sie druckten die Gegendarstellung des Staatsanwalts ab, dessen Vortrag sie protokolliert hatten. Sie waren – wie die Opfer polizeilicher Übergriffe – in Beweisschwierigkeiten und mussten annehmen, dass ein Gericht nicht Ihnen, sondern dem respektablen Vertreter der Strafjustiz glauben würde.*

*Die Mauer des Schweigens, die die Ahndung von Polizeiübergriffen verhindert, ist in den 25 Jahren seit den bestrittenen Ausführungen des Hanauer Staatsanwalts nicht gefallen. Etwaige Löcher werden mit der Theorie der Schwarzen Schafe gestopft. Grundsätzliche Kritik von Bürgerrechtsgruppen erscheint als illegitim. In den 80er Jahren führte sie gar – im Falle der Berliner Arbeitsgruppe „Bürger beobachten die Polizei“ – zur Beobachtung durch den Verfassungsschutz.*

*Die Hamburger Gewerkschaft der Polizei betrachtet auch nach dem Untersuchungsausschuss den Polizeiskandal von 1994 als böswillige Erfindung. Immerhin führte der Skandal zur Einrichtung der bisher einzigen unabhängigen Polizeikommission der BRD. Für eineN Polizei-beauftragteN, wie ihn die Grün-Alternative Liste gefordert hatte, fehlte den SozialdemokratInnen die Traute. Die Kommission arbeitet ehrenamtlich und verfügt über einen minimalen Arbeitsstab. Trotzdem hat sie in ihren beiden ersten Berichten auftragsgemäß strukturelle Bedingungen polizeilichen Fehlverhaltens aufgezeigt.*

*Ob die unabhängigen StrukturkritikerInnen ernst genommen oder von den politischen Institutionen der Hansestadt als HofnarrInnen abgetan werden, bleibt abzuwarten. Wirkliche Veränderungen würden voraussetzen, dass die Einsatzkonzepte, organisatorischen Bedingungen und Bedrohungsbilder, die zu Übergriffen führen, reflektiert würden. Wer die Polizei ermächtigt, die offene Drogenszene aufzumischen, ihr Eingriffsbefugnisse ohne jeglichen Verdacht zubilligt, die Suche nach illegalen AusländerInnen zum Schwerpunkt erklärt ..., wer mit der Polizei die Gesellschaft hobeln will, darf sich nicht wundern, dass Späne fliegen.*

*„Wenn ich den Polizisten bejahe, der nach vorne rennt, um sich mit Linksradikalen zu prügeln unter Einsatz seiner Gesundheit, dann muss ich diesem Charakter auch zugestehen, hierbei einmal zu weit zu gehen. ... Sie müssen verstehen, dass die Kameradschaft, die hierin (im Versuch, die KollegInnen zu decken, d. Verf.) zum Ausdruck kommt, einfach notwendig ist, wenn wir nicht das Funktionieren von Verbänden wie der Polizei oder auch der Bundeswehr, wo sich das Problem ähnlich stellt, in Frage stellen wollen.“ Diese Aussage hat der damalige Staatsanwalt und heutige Polizeipräsident Weiss-Bollandt 1976 abgestritten.*

*Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.*

Wir haben auch im neuen Jahr auf Preissteigerungen verzichtet. Dafür bieten sich jetzt Möglichkeiten für alle, die CILIP schon immer mal unterstützen wollten, bislang aber noch nicht wussten, wie. Denn CILIP gibt es ab sofort in mehreren Preisstufen:

- **wie gewohnt zum Vorzugspreis** von DM 36,- für Personen und zum Preis von DM 63,- für Institutionen

- **Begeisterte, Begüterte und GönnerInnen** können den Soli-Preis von DM 50,- oder den Großen Soli-Preis von DM 100,- wählen.

Des Weiteren können AbonnentInnen jetzt an unserem Lastschriftverfahren teilnehmen: Einfach die beiliegende Einzugsermächtigung ausfüllen und an uns zurücksenden. Dabei bitte nicht vergessen, die Art des Abos (z.B. Vorzugs-Abo oder Großes Soli-Abo) anzugeben.

# Polizeiübergriffe

## Polizeigewalt als Ausnahme und Regel

von Norbert Pütter

**Polizisten, die prügeln, BürgerInnen verletzen, beleidigen: das sind die Bilder, die mit polizeilichen Übergriffen verbunden werden. Die Reaktionen auf derartige Berichte sind bekannt: Teile der Öffentlichkeit entrüsten sich, die beschuldigten Polizist(inn)en leugnen, die Verantwortlichen wiegeln ab – bis zum nächsten „Fall“. Wer jedoch die Berichte über Polizeigewalt ernst nimmt, gelangt recht bald vom Fehlverhalten einzelner zu den institutionellen und politischen Bedingungen polizeilichen Handelns.**

Was genau ein „Übergriff“ durch die Polizei ist, ist nur schwer bestimmbar. Im umgangssprachlichen Verständnis bezieht sich der Begriff auf die Anwendung übermäßiger körperlicher (physischer) Gewalt. Rechtlich betrachtet wird die polizeiliche Gewaltanwendung von einem legalen Eingriff in die Rechte der BürgerInnen zu einem „Übergriff“, wenn sie „unverhältnismäßig“ geschieht. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, demzufolge „unter mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen diejenigen zu treffen (sind), die den einzelnen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigen“,<sup>1</sup> soll gewährleisten, dass „von Zwangsmitteln und Zwangsmaßnahmen kein unangemessener Gebrauch gemacht wird“.<sup>2</sup>

---

1 Gesetz über den unmittelbaren Zwang durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) v. 10.3.1961, in: Bundesgesetzblatt Teil I, S. 165, § 4 I

2 Pioch, H.-H.: Gesetz über den unmittelbaren Zwang (UZwG), Köln, Berlin, Bonn, München 1962, S. 90; zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrund-

Bereits in dieser juristischen Fassung von Übergriffen wird ein erstes Problem sichtbar: Ein Übergriff ist nicht durch eine bestimmte Handlung definiert. Denn der Einsatz körperlicher Gewalt ist der Polizei ausdrücklich erlaubt („Gewaltmonopol“). Nur wenige Gewalthandlungen sind ihr grundsätzlich untersagt (Exekutionen, Folter). Im allgemeinen gilt jedoch, dass Polizeihandlungen erst durch den Kontext, in dem sie ausgeführt werden, zum Übergriff werden (können). Selbst wenn körperliche Gewalt von Polizeiangehörigen gegen BürgerInnen zweifelsfrei festgestellt wird, wird sie zum Übergriff erst durch die situativen Umstände und deren Interpretation durch die Beteiligten.<sup>3</sup> Was Opfer und Zeugen als ungerechtfertigte, überflüssige oder übermäßige Gewaltanwendung erleben, kann für den Polizisten unabdingbar gewesen sein.

So wenig die Kategorien „legale“ und „illegale“ Gewaltanwendung dem Phänomen polizeilicher Übergriffe gerecht werden können, so wenig ist die Begrenzung auf die Anwendung körperlicher Gewalt sinnvoll. Denn regelmäßig stellt die körperliche Gewalt nur einen Ausschnitt jener Verhaltensweisen dar, in denen polizeiliche Autorität missbräuchlich eingesetzt wird. Körperliche Übergriffe gehören zu einem Repertoire diskriminierender Polizeipraktiken, das von verbalen Beleidigungen über ungerechtfertigte Kontrollen bis zu Gewaltdrohungen und deren Anwendung reicht.<sup>4</sup> Dementsprechend könnten Übergriffe allgemein als „dienstliche Verfehlungen zum Nachteil der Rechte von BürgerInnen“<sup>5</sup> definiert werden – wenn es nicht auch Praktiken gäbe, die legal sind (und deshalb keine dienstliche Verfehlung darstellen), aber gleichwohl diskriminierend und als Übergriff wirken.

## **Opfer, Täter, Situationen**

Nimmt man das engere, auf den überflüssigen und/oder exzessiven Einsatz physischer Polizeigewalt begrenzte Verständnis von Übergriffen als

---

satzes s. Rachor, F.: Polizeihandeln, in: Lisken, H.; Denninger, E. (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, München 1996, S. 225-441 (265)

3 Nur dieser Umstand ermöglichte dem Bundesgerichtshof den Freispruch jener Polizisten, die vor laufenden Kameras und damit unbestreitbar den Journalisten Oliver Neß misshandelten, s. Gössner, R.: Mißhandlungsfall Oliver Neß. BGH-Freispruch für Polizeitäter, in: Unbequem 1998, Nr. 36, S. 28f.

4 Reiss, A.: Police Brutality – Answers to Key Questions, in: Niederhoffer, A.; Blumberg, A.S. (eds.): The ambivalent force, Illinois 1976, pp. 33-342 (334)

5 Herrnkind, M.: „Schwarze Schafe“, in: Unbequem 2000, Nr. 41, S. 37-49 (37)



Ausgangspunkt der Diskussion, so muss festgestellt werden, dass über die Formen und das Ausmaß von Polizeigewalt in Deutschland wenig bekannt ist – dies gilt für die legale wie die illegale Gewalt von PolizistInnen. Dürre statistische Angaben liefern die Innenministerien jährlich über den Schusswaffengebrauch.<sup>6</sup> Über andere Formen polizeilicher Gewaltanwendung liegen nur wenige Daten vor; soweit ersichtlich gab und gibt es in Deutschland keinen systematischen Versuch, die Bedeutung (physischer) Gewalt für die Polizei zu bilanzieren. Für Übergriffe, also für Handlungen, die die Opfer für unzulässig halten, gilt das empirische Defizit erst recht. Nicht alle, die sich durch die Polizei gedemütigt oder misshandelt fühlen, werden dies öffentlich machen. Die Chancen, die eigene Interpretation gegen die der Polizei durchzusetzen, stehen bekanntlich schlecht. Wegen dieses Ungleichgewichts, das in der faktischen Definitionsmacht der PolizistInnen besteht, die sich bis in die Gerichtssäle fortsetzt, sind auch Strafanzeigen oder Verurteilungen wegen „Körperverletzung im Amt“ oder anderer Amtsdelikte nur beschränkt tauglich, um das Ausmaß polizeilicher Gewalt zu bestimmen. Da polizeiliche Gewaltanwendung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden ist, ist eine Anzeige der beschuldigten Polizisten gegen das Opfer wegen „Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte“ die logische Konsequenz. Denn „Widerstand“ gilt als legaler Rechtfertigungsgrund für polizeiliche Gewalt. Das Dunkelfeld wird deshalb nicht nur bestimmt von den geringen Erfolgchancen, die die Opfer sich von der Veröffentlichung versprechen, sondern auch von deren Furcht, durch eine Gegenanzeige sich der (zusätzlichen) Bestrafung auszusetzen.

Die öffentlich bekannt gewordenen Fälle zeigen eine große Bandbreite polizeilicher Übergriffe. Opfer, Orte und Art der Übergriffe variieren erheblich. Übergriffe sind jedoch offenkundig nicht überall gleich wahrscheinlich oder unwahrscheinlich; sie weisen vielmehr ganz bestimmte, systematisch fassbare Merkmale auf:

- Bei den **Opfern** handelt es sich häufig um Angehörige gesellschaftlicher Minderheiten oder Randgruppen, oder es handelt sich um solche Personen, die sich gegenüber der Polizei besonders exponieren.<sup>7</sup>

---

6 Pütter, N.: Polizeilicher Schusswaffengebrauch, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 62 (1/1999), S. 41-51

7 Diederichs, O.: Hilfe, Polizei – Auswüchse oder System, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP; Diederichs, O. (Hg.): Hilfe, Polizei, Berlin 1995, S. 41-53

Zur ersten Gruppe zählen Drogenabhängige, Obdachlose, Prostituierte und Angehörige ethnischer Minderheiten, d.h. Personen mit einer geringen Beschwerdemacht; zur zweiten Gruppe zählen vor allem DemonstrantInnen und JournalistInnen.

- Der **Ort** des Übergriffs ist häufig ein von der Öffentlichkeit abgeschotteter Raum, etwa der Polizeiwagen oder die Polizeiwache. Die Misshandlung geschieht während oder kurz nach der Festnahme. Bei Demonstrationen ereignen sich die Übergriffe in direkter Konfrontation mit den vermeintlichen Störern.
- Die **Täter** handeln im Kollektiv; selbst wenn nur einer misshandelt, gibt es KollegInnen, die die Übergriffe dulden und (später) decken.<sup>8</sup>

Offenkundig sind vor allem Angehörige von Minderheiten bevorzugte Opfer von Übergriffen. Menschenrechtsgruppen haben mehrfach dokumentiert, dass sich unnötige und überflüssige Polizeigewalt in Deutschland im letzten Jahrzehnt primär gegen MigrantInnen richtete.<sup>9</sup> Die genannten Merkmale, ergänzt um die Gegenanzeigen durch die Beschuldigten und die Nichtsanktionierung durch Gerichte und Vorgesetzte, hat amnesty international veranlasst, von einem „Muster“ der Polizeigewalt gegen AusländerInnen in Deutschland zu sprechen.<sup>10</sup>

Auch jene, die auf die Berichte von amnesty mit Entrüstung reagierten, stellen nicht in Abrede, dass es überhaupt polizeiliche Übergriffe gibt. Jenseits der Überprüfung einzelner Vorwürfe beginnt deshalb die eigentliche Auseinandersetzung bei der Interpretation der Übergriffe.

## Erklärungen – Ursachen

---

8 s. Heuer, H.J.: Fremdenfeindlich motivierte Übergriffe der Polizei: Strukturelles Problem oder individuelle Überforderung, in: Die Polizei 1999, H. 3, S. 72-79 (76)

9 amnesty international (ai): Bundesrepublik Deutschland. Vorwürfe über Mißhandlungen an ausländischen Staatsbürgern, London 1993; ai: Ausländer als Opfer. Polizeiliche Mißhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland, London 1995; ai: Bundesrepublik Deutschland. Vorwürfe über Mißhandlungen an Ausländern – aktuelle Entwicklungen seit Veröffentlichung des Berichts vom Mai 1995, London 1996; ai: Neue Fälle – altes Muster. Polizeiliche Mißhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland, London 1997; Aktion Courage e.V. – SOS Rassismus: Polizeiübergriffe gegen Ausländerinnen und Ausländer, Bonn 1994, 1996 und 1999

10 Maier-Borst, M.: Die Berichte von amnesty international über mutmaßliche Übergriffe von Polizeibeamten in Deutschland, in: Die Polizei 1999, H. 3, S. 80-85 (80f.)

Die Ursachen ungerechtfertigter, vermeidbarer Polizeigewalt sind deshalb von zentraler Bedeutung, weil sich aus ihnen unmittelbar Hinweise darauf ergeben, ob und wie Übergriffe zukünftig verhindert werden könnten. In der Diskussion lassen sich sieben Bezugsgrößen ausmachen, in denen die Faktoren verortet werden, die zu Übergriffen führen.<sup>11</sup> Unzulässige bzw. übermäßige Polizeigewalt resultiert demnach

- (1) auf der **individuellen** Ebene aus den persönlichen Defiziten der PolizistInnen,
- (2) aus der mangelnden Professionalität der PolizistInnen in bestimmten **Situationen**,
- (3) aus den polizeilichen **Arbeitsbedingungen**, die durch Überlastung, Stress und Frust gekennzeichnet seien,
- (4) aus der gewalthaft-männlichen **Subkultur**, die in polizeilichen Basisdienststellen vorherrsche,
- (5) aus den Eigenheiten der **Institution** Polizei,
- (6) aus den entgrenzenden Bestimmungen des **Eingriffsrechts** sowie
- (7) aus dem Umgang der **Politik** mit der Polizei.

In systematischen Erörterungen wird zudem zwischen direkten und indirekten Faktoren auf den jeweiligen Ebenen unterschieden.<sup>12</sup> Z.B. könnte bei der individuellen Betrachtung nicht allein die Aggressionsneigung des Beamten als direkte Ursache wirken, sondern auch die mangelnde Courage der zuschauenden Kollegen. Statt einer umfassenden Darstellung werden im Folgenden nur die wichtigsten Argumentationsstränge in der (deutschen) Diskussion nachgezeichnet.

## Schwarze Schafe

---

11 Zusammengefasst nach den Übersichten bei: Kavanagh, J.: The Occurrence of Violence in Police-Citizen Arrest Encounters, in: Criminal Justice Abstracts 1994, No. 6, pp. 319-330; Werkentin, F.: Warum prügeln Polizisten? Überlegungen und Thesen zu den Produktionsfaktoren polizeilicher Gewalt, Berlin 1990 (Ms.), S. 8f.; Ahlf, E.H.: Unethisches Polizeiverhalten – Neue Untersuchungen und Erklärungsansätze, in: Die Polizei 1997, H. 6, S. 174-177 (175); AG Polizei und Rassismus der Antirassistischen Initiative: Hart aber herzlich? Thesen zu rassistisch motivierter Polizeigewalt, in: Zeitung antirassistischer Gruppen (ZAG) 1998, Nr. 28, S. 39-42

12 Lea, J.: Police racism: some theories and their policy implications, in: Matthews, R.; Young, J. (eds.): Confronting Crime, London 1986, pp. 145-165 (149); Proske, M.: Ethnische Diskriminierung durch die Polizei, in: Kriminologisches Journal 1998, H. 3, S. 162-188 (163)

Die Erklärung, es handele sich bei Übergriffen um das Fehlverhalten einzelner, gehört zum Standardrepertoire der Innenministerien und Polizeiführungen. Dass es zu Gewalt neigende Personen auch in der Polizei gebe, wird mit dem Hinweis auf das Gewaltpotential in der Gesellschaft relativiert:<sup>13</sup> Die Polizei sei eben ein Spiegel der Gesellschaft, und angesichts der Größe der Polizeiapparate sei es nicht zu verhindern, dass Einzelne Fehler begingen.<sup>14</sup> Häufig werden diese persönlichen Defizite mit situativen Argumenten verbunden. Sofern nicht dem Opfer die Schuld daran gegeben wird, durch sein Verhalten die Eskalation der Gewalt provoziert zu haben, wird die Ursache für den Übergriff in der mangelnden Professionalität des/der PolizistIn gesehen: Etwa wenn in Rechnung gestellt wird, „daß es bei tumultartigen Auseinandersetzungen in Einzelfällen auch zu Übergriffen von Polizeibeamten kommt“, indem „nur sehr wenige ‚schwarze Schafe‘“ die Situationen „ausnutzen, um sich ‚abzureagieren‘“.<sup>15</sup>

Sofern die Ursachen in der Persönlichkeit des/der PolizistIn gesehen werden, liegen die Abhilfen auf der Hand. Sie reichen von strengeren Auswahlkriterien für den Polizeiberuf über die Einführung von Supervision bei der Polizei bis zu einer wirkungsvollen Innenrevision oder intensiveren strafrechtlichen Ermittlungen.<sup>16</sup> Besondere Hoffnungen werden in die Aus- und Fortbildung gesetzt: Dort soll die geforderte professionelle Zurückhaltung den „Spezialisten der physischen Gewalt“ vermittelt werden.<sup>17</sup> Die zu vermittelnden Inhalte können dabei auf ein realistisches

---

13 s. Jaschke, H.-G.: Öffentliche Sicherheit im Kulturkonflikt, Frankfurt, New York 1997, S. 191f.

14 so prototypisch der Pressesprecher der Münchener Polizei zur Wies'n-Wache, in: Die Polizei 2000, H. 10, S. 279

15 Kniesel, M.; Behrendes, U.: Demonstrationen und Versammlungen, in: Kniesel, M.; Kube, E.; Murck, M. (Hg.): Handbuch für Führungskräfte der Polizei, Lübeck 1996, S. 273-354 (346)

16 s. exemplarisch: Schäfer, H.: Identifikation mit dem gesetzlichen Auftrag und auftragswidrige Kameraderie, in: Der Kriminalist 1996, H. 5, S. 210-221 (219)

17 Heuer a.a.O. (Fn. 8), S. 74

Aufgabenverständnis,<sup>18</sup> auf die Fähigkeiten der Konfliktlösung<sup>19</sup> oder bessere interkulturelle oder interethnische Kommunikation<sup>20</sup> zielen. Hinsichtlich der Ursachendiagnose ist die „Schwarze Schafe“-Erklärung individualistisch. Selbst situative Aspekte werden auf persönliches Versagen zurückgeführt. Sie blendet alle weiteren Zusammenhänge aus, in denen die Gewalthandlung steht. Mit der Diagnose korrespondieren die therapeutischen Vorschläge: Im Kern werden Übergriffe zu einem pädagogischen Problem umdefiniert.<sup>21</sup>

## Stress und Frust

Polizeiübergriffe, so das zentrale Argument dieser Position, resultieren aus den Arbeitsbedingungen der PolizistInnen. In der im Auftrag der Innenministerkonferenz angefertigten Studie „Polizei und Fremde“ werden „strukturelle Belastungen“ als Ursache von Übergriffen benannt. Bei der Gewalt gegen AusländerInnen handele es „sich weder um ‚bloße Einzelfälle‘ noch um ein ‚systematisches Verhaltensmuster‘“. Vielmehr würden durch „die Kumulation von Belastungen in Ballungszentren mit hoher illegaler Einwanderung und Kriminalität sowie bei Großeinsätzen gegen verbotene Demonstrationen manche Beamte überfordern.“ Die Überforderung werde durch den Eindruck verstärkt, dass das eigene Handeln wegen der „mangelhafte(n) justizielle(n) Verarbeitung von Anzeigen“ sinnlos sei. Gewalt sei deshalb als ein Mittel der PolizistInnen zu verstehen, „mit ‚Ersatzjustiz‘ ihrem Gerechtigkeitsgefühl oder auch nur ihrer Frustration und Überlastung illegalen Ausdruck zu verleihen“.<sup>22</sup>

Wenn in der Überlastung der BeamtInnen die Ursachen für Übergriffe liegen, dann können einerseits wieder personenbezogene Maßnahmen gefordert werden: den Ausbau von Stressbewältigungstrainings<sup>23</sup>

---

18 ebd., S. 78

19 Wieben, H.-J.: Illegale Gewalt durch Polizeibeamte – Erfahrungen aus der Praxis, in: Bundeskriminalamt (Hg.): Was ist Gewalt? – Auseinandersetzungen um einen Begriff, Bd. 3 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband), Wiesbaden 1989, S. 303f. (304)

20 Lea a.a.O. (Fn. 12), p. 150f.

21 Proske a.a.O. (Fn. 11), S. 178

22 Bornewasser, M.; Eckert, R.; Willems, H.: Die Polizei im Umgang mit Fremden – Problemlagen, Belastungssituationen und Übergriffe, in: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie 1996, H. 1-2, S. 9-162 (160f.)

23 Wieben a.a.O. (Fn. 19), S. 304; Heuer a.a.O. (Fn. 8), S. 75: „Generierung polizeilicher Streßresistenz in der Ausbildung“.

oder die Rotation der BeamtInnen zwischen mehr und weniger belastenden Einsatzgebieten.<sup>24</sup> Andererseits liegt es nahe, die Entlastung der Polizei zu fordern. So sollen die Belastungen verringert werden, indem die Verdienstmöglichkeiten aus Drogengeschäften begrenzt oder der illegalen Einwanderung entgegengewirkt würden. Die Polizei soll auch entlastet werden, indem andere Behörden Bereitschaftsdienste einrichten. Konsequente justizielle Reaktionen und der Verzicht auf „manchen liebgewordene (überzogene) liberale Positionen“ sollen zudem die polizeilichen Frustrationen verringern.<sup>25</sup>

Personen und Gruppen, die sonst unverdächtig sind, derartige Argumente zugunsten von Straftätern zu präsentieren, definieren die polizeilichen Täter als Opfer ihrer Arbeitsbedingungen; Übergriffe werden als quasi „unvermeidliche Reaktion auf äußere Reize“ interpretiert.<sup>26</sup> Dementsprechend widersprüchlich sind die präsentierten Vorschläge: Der gegenüber der Polizeigewalt proklamierten Nachsicht stehen Forderungen nach konsequenter Rechtsdurchsetzung gegenüber. Die Überlastungs-These führt zu dem paradoxen Ergebnis, dass die Institution Polizei durch polizeiliche Übergriffe gestärkt und die Rechte der BürgerInnen zusätzlich beschränkt werden sollen.

## Cop culture

Als entscheidend für polizeiliche Gewalthandlungen wurden schon früh die Elemente der polizeilichen Subkultur entdeckt: In der polizeilichen Alltagskultur finde die Anwendung körperlicher Gewalt eine andere und umfassendere Legitimierung als in der offiziellen polizeilichen Lehre.<sup>27</sup> Während sich die „Polizeikultur“ an den rechtlichen Vorgaben orientiere, sei die „Polizistenkultur“ von den Erfahrungen des polizeilichen Alltags bestimmt. Die Praxis des Gewaltmonopols werde von einem „Second

---

24 ebd., S. 78

25 Schwind, H.-D.: Zur „Mauer des Schweigens“. Gedanken zum sogenannten „Hamburger Polizeiskandal“ aus kriminologischer Sicht, in: Kriminalistik 1996, H. 3, S. 161-167 (166f.)

26 Proske a.a.O. (Fn. 12), S. 169

27 Reiss a.a.O. (Fn. 4), p. 340f.

code in Form von subkulturellen Handlungsmustern“ bestimmt.<sup>28</sup> Als Elemente dieses Codes werden genannt:<sup>29</sup>

- die polizeiliche Selbstbeschreibung, die PolizistInnen in der vordersten Front im Kampf gegen das gesellschaftliche Chaos sehe,<sup>30</sup>
- das Gefühl der Zusammengehörigkeit („Kameradschaft“), das daraus resultiere, dass der Polizeiberuf gefährlich sei und man sich in jeder Situation auf seinen Kollegen/seine Kollegin verlassen können müsse,<sup>31</sup>
- die Anwendung von Gewalt als Handlungsoption.

Konsequenz dieser (mit bestimmten Männlichkeitsvorstellungen verbundenen) „cop culture“ sei, dass die eigenen Handlungen sowie die der KollegInnen prinzipiell als legal aufgefasst würden.<sup>32</sup>

Der „Cop culture“-Ansatz erklärt den Übergriff als Folge der Frontstellung gegen Personen, welche die von den PolizistInnen zu verteidigende Ordnung zu bedrohen scheinen; er erklärt auch, warum Übergriffe von nicht beteiligten BeamtInnen geduldet werden und auf welchen Überzeugungen die fast durchweg feststellbare „Mauer des Schweigens“ gegründet ist.

Um zukünftig Übergriffe zu vermeiden, muss demnach die „cop culture“ beeinflusst werden. Dabei werden nicht allein Hoffnungen auf die Reform der Polizeiausbildung gesetzt. Durch einen höheren Frauenanteil und durch mehr Angehörige ethnischer Minderheiten in der Polizei sollen sowohl die Gewaltorientierung als auch das Freund-Feind-Denken aufgebrochen werden. Zudem soll die Diskussion um ein polizeiliches Leitbild dazu beitragen, dass die Einigelung der polizeilichen Basiseinheiten aufgehoben wird.<sup>33</sup>

Zwischen den Ursachen, die der „Subkultur“-Ansatz für Polizeigewalt benennt, und den Abhilfen, die er anbietet, liegt eine erhebliche Kluft.

---

28 Behr, R.: Funktion und Funktionalisierung von Schwarzen Schafen in der Polizei, in: Kriminologisches Journal 2000, H. 3, S. 219-229 (227)

29 Skolnick, J.H.; Fyfe, J.J.: Above the Law. Police and the Excessive Use of Force, New York 1993, pp. 91ff.

30 Lea a.a.O. (Fn. 12), p. 154; Skolnick; Fyfe a.a.O. (Fn. 29), p. 92: „how working cops learn to see the world“.

31 Schäfer a.a.O. (Fn. 16), S. 212

32 Behr a.a.O. (Fn. 28), S. 223

33 s. zusammenfassend: Behr, R.: Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols, Opladen 2000, S. 243f.

Denn die genannten Merkmale der „cop culture“ sind unmittelbar mit den Besonderheiten der Institution Polizei und deren politischem Auftrag verbunden. Dass ein geschlechtlich und ethnisch „buntes“ Personal sich gegenüber der Prägekraft des Polizeialltags durchsetzen könnte, scheint zumindest fraglich. Und dass die Diskussionen um das polizeiliche Leitbild die Handlungsorientierungen an der polizeilichen Basis im Rahmen eines kollektiven Lernprozesses aufbrechen könnten, ist wohl nicht mehr als eine aufklärerische Hoffnung.



## Institutionelle Bedingungen

Die beschriebene Cop culture entsteht nicht zufällig; sie entsteht auch nicht primär dadurch, dass Menschen mit bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen PolizistInnen werden. Vielmehr steht sie in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Auftrag der Polizei und der Art und Weise, wie Polizei organisiert ist. Jenseits ihres zentralen Merkmals, der legalen Anwendung physischer Gewalt, werden vor allem drei Besonderheiten der Institution Polizei genannt, die Gewaltanwendung und Übergriffe von PolizistInnen befördern:

1. Die Einigelung der Polizei in eine geschlossene Subkultur beginne bei der Ausbildung. Diese fand bis vor nicht allzu langer Zeit kaserniert statt, ihre Organisation sei aber auch nach dem Ende der Kasernierung abgeschottet geblieben. Diese Sozialisation im „Polizeighetto“ habe einen erheblichen Anteil an der Ausprägung und Verfestigung gewalthafter Verhaltensmuster.<sup>34</sup> Aus diesem Ansatz ergeben sich unmittelbar Forderungen nach Öffnung der Ausbildungsinstitutionen und nach veränderten Ausbildungsformen.
2. Interne und externe Kontrolle der Polizei seien unzureichend. Weil illegale Gewalt weder disziplinarisch noch strafrechtlich geahndet werde, würde polizeilicher Gewalt im Alltag Vorschub geleistet. Je geringer die Wahrscheinlichkeit bestraft zu werden, desto mehr nähmen Übergriffe zu.<sup>35</sup> Unter diesem Gesichtspunkt ist die „Kontrolle der Kontrolleure“ der Schlüssel zu weniger Polizeigewalt. Gefordert werden daher neben schärferer Dienstaufsicht und konsequenterer Strafverfolgung<sup>36</sup> Polizeibeauftragte, generell (externe) Beschwerdeinstanzen<sup>37</sup> und polizeiinterne Hilfsangebote für PolizistInnen, die die „Mauer des Schweigens“ durchbrechen wollen.<sup>38</sup>
3. Die Überzeugungen der „cop culture“ stünden nicht im Widerspruch zur offiziellen Polizeiphilosophie, sondern ergäben sich aus dieser.

---

34 Werkentin a.a.O. (Fn. 11), S. 15

35 Knox, G.W.; Laske, D.; Doocy, J.H.: Beliefs about Police Brutality: A Study of African Americans, San Francisco 1991, p. 6

36 s. Schilling, R.: Straftaten durch Polizeibeamten – Zur Rolle der Staatsanwaltschaft, in: Polizei – heute 1996, H. 2, S. 41-46

37 S. den Beitrag von Rolf Gössner in diesem Heft.

38 Maibach, G.: Polizisten und Gewalt. Innenansichten aus dem Polizeialltag, Reinbek 1996, S. 194

Der Bezug auf die Aufrechterhaltung der bestehenden Ordnung, auf deren Verteidigung gegen Normbrecher und Störer, die Drohung mit und der Einsatz von Gewalt seien Merkmale jeder Polizei. Übergriffe seien deshalb kein Unfall, sondern Folge des normalen Funktionierens der Institution Polizei.

Auf den zuletzt genannten Aspekt ist besonders deutlich im Zusammenhang mit den Übergriffen auf ethnische Minderheiten hingewiesen worden. Diskriminierende Praktiken seien im Polizeialltag jenseits von Übergriffen weit verbreitet; es gebe eine „institutionelle Diskriminierung“.<sup>39</sup> Als prominentestes Beispiel wird die Kategorie der „Nichtdeutschen Tatverdächtigen“ in der polizeilichen Kriminalstatistik genannt, die regelmäßig die Diskussion um „Ausländerkriminalität“ anfache. Aber auch die Ausrichtung der Polizeiorganisation an ethnischen Kriterien (etwa Ermittlungsgruppe „Russenmafia“) und die polizeilichen Beschreibungen einzelner Delikte („vietnamesische Zigarettenhändler“) produzierten ein institutionelles Klima, das zu Übergriffen beitrage.<sup>40</sup> Generalisierende Annahmen über die Kriminalität bestimmter Gruppen führten zu Organisationsformen, in denen rassistische Stereotypen wirksam werden könnten, die wiederum durch die polizeilichen Arbeitsstrukturen reproduziert würden.<sup>41</sup>

Maßnahmen gegen Übergriffe müssen nach dieser Argumentation bei den diskriminierenden Praktiken des legalen Polizeialltags einsetzen: Verzicht auf die kriminologisch wertlose Angabe der Staatsangehörigkeit, Aufgabe ethnischer Verdachtschöpfungsstrategien, keine (generalisierten) polizeilichen Feindbilderklärungen. Die hinter den Feindbild- und Bekämpfungsszenarien stehende Vorstellung von der Frontstellung der Polizei, die Recht und Ordnung gegen Kriminalität und mit ihr verbundene Formen abweichenden Verhaltens verteidige („us versus them“), ist jedoch ein zentraler Baustein polizeilichen Selbstverständnisses – nicht nur der Männer (und Frauen) an der „Front“, sondern auch der Polizeiführungen. Wer auf diese dichotomische Stilisierung verzichten wollte, würde nicht nur die polizeiliche Subkultur in Frage stellen, sondern auch die weitreichenden „Bekämpfungsaufträge“ an die Polizei.

---

39 Proske a.a.O. (Fn. 12), S. 182

40 s. AG Polizei und Rassismus der Antirassistischen Initiative a.a.O. (Fn. 11), S. 40

41 Lea a.a.O. (Fn. 12), S. 164

## Übergriffe und Politik

Weder die polizeilichen Selbstbeschreibungen noch die jeweils als besonders gefährlich thematisierten (Kriminalitäts-)Gefahren finden in einem politikfreien Raum statt. Betrachtet man die Zusammenhänge von den bekanntgewordenen Übergriffen aus, so zeigen sich vielmehr direkte Verbindungen zwischen den Opfern der Polizeigewalt und bewussten politischen Entscheidungen. An zwei Beispielen wird die politische Dimension der Übergriffe besonders deutlich:

- Im Zusammenhang mit dem „Hamburger Polizeiskandal“ wird auf die gezielte Verdrängungspolitik hingewiesen, die der Hamburger Senat für das Bahnhofsgebiet beschlossen hatte: Der rigorosen Polizeipolitik gegenüber den Randgruppen verdankten nicht nur die berüchtigten „E-Schichten“ – gegen die sich besonders viele Vorwürfe wegen Übergriffen richteten – ihre Gründung; sie habe zugleich ein Klima geschaffen, in dem Migranten, Kleindealer oder Drogenabhängige als Feinde der ganzen Stadt behandelt werden konnten.<sup>42</sup>
- Auch die Übergriffe auf AusländerInnen müssten nicht allein im Zusammenhang mit den polizeilichen Verfolgungsstrategien gesehen werden, sondern mit den deutlich fremdenfeindlichen Impulsen, die von der Politik ausgingen – von der politisch instrumentalisierten „Ausländerkriminalität“ über die Verschärfungen des Ausländerrechts bis zur Asylrechtsdiskussion. So werde politisch das Feld vorbereitet, auf dem AusländerInnen zum Objekt polizeilicher Willkür würden. Verstärkt durch die geringe Sanktionsgefahr könnten die polizeilichen Täter von einem klammheimlichen Einverständnis der „großen Politik“ ausgehen.<sup>43</sup>

Die indirekte und die direkte Bedeutung politischer Entscheidungen für Übergriffe wird besonders an den sogenannten „verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen“ deutlich, die in den letzten Jahren in den meisten deutschen Polizeigesetzen verankert wurden und den Poli-

---

42 Mahr, M.: Polizeiübergriffe als „Strafe vor Ort“, in: Müller-Heidelberg, T.; Finckh, U.; Narr, W.-D. u.a. (Hg.): Grundrechte-Report. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte, Reinbek 1997, S. 41-45 (42)

43 Rosen, A.; Steinkopf, D.: Diffamieren, kriminalisieren, abschieben. Zum Hintergrund rassistischer Polizeiübergriffe auf VietnamesInnen, in: Zeitung antirassistischer Gruppen (ZAG) 1996, Nr. 16, S. 14-16 (14); AG Antirassismus der Antirassistischen Initiative a.a.O. (Fn. 11)

zeien Raum für neue Kontrollstrategien geben. Da weder ein bestimmter Verdacht noch ein bestimmtes Verhalten die Personenkontrollen auslösen, bleiben den PolizistInnen nur äußerliche, sichtbare Merkmale von Personen. Neben der Kleidung, der Haartracht oder dem Fahrzeug, mit dem man unterwegs ist, ist die Hautfarbe und/oder die ethnische Herkunft einer Person ein solches sichtbares Merkmal. Die wenigen bekannten Daten zeigen, dass AusländerInnen von verdachtsunabhängigen Kontrollen erheblich häufiger als Deutsche betroffen sind.<sup>44</sup> Die „Schleierfahndung“ passt sich deshalb in den von rassistischen Vorurteilen geprägten Kriminalitätsdiskurs ein; durch die erhöhte Kontrolldichte bestätigt sie scheinbar die Verdachtsvermutung. D.h. gesellschaftlich werden die Kriminalitätsgefahren durch AusländerInnen bestätigt; und für die Polizei wird das bekannte Feindbild festgeschrieben.

Neben diesen indirekten Wirkungen der verdachtsunabhängigen Kontrollen auf Polizeiübergreife können die Kontrollen selbst bereits als Übergriff betrachtet werden. Denn dass Menschen unabhängig von ihren Handlungen kontrolliert werden, dass äußeres Erscheinen oder Hautfarbe darüber entscheiden, wer von der Polizei kontrolliert wird oder nicht, widerspricht dem liberalen und demokratischen Staats- und Gesellschaftsverständnis, demzufolge Eingriffe in Persönlichkeitsrechte an bestimmbare und bestimmte Voraussetzungen gebunden werden müssen. Die Ungleichbehandlung verstärkt gesellschaftlich vorhandene Diskriminierungen. Außerdem führt die „Schleierfahndung“ das Verhältnismäßigkeitsprinzip ad absurdum: Da es weder Verdacht noch Ereignis gibt, an dem der Eingriff der Personenüberprüfung gemessen werden könnte, lässt sich deren Verhältnismäßigkeit nicht überprüfen.

In den angelsächsischen Ländern werden die Folgen derartiger Kontrollen unter dem Stichwort „racial profiling“ thematisiert. Wenn nicht deren Abschaffung gefordert wird, werden besondere Regularien zu ihrer Begrenzung und Kontrolle vorgeschlagen.<sup>45</sup> In Deutschland sind wir von derartigen Maßnahmen (noch) weit entfernt. Die Politik hat hier, den von

---

44 Kant, M.: MigrantInnen im Netz der Schleierfahndung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 65 (1/2000), S. 29-35; Herrnkind, M.: „Verdacht des Verdachteten“, in: Unbequem 2000, Nr. 41, S. 4-13

45 amnesty international: United States of America: California – Update on Police Brutality, o.O. 1999 (<http://www.amnesty.org/ailib/aipub/1999/AMR/25115099.htm>), S. 1; s.a. Herrnkind a.a.O. (Fn. 44), S. 11f.

ihr selbst propagierten Bedrohungsszenarien folgend, ein weites Feld für Polizeiübergriffe eröffnet. Die Widersprüche zwischen der Verurteilung der „Schwarzen Schafe“ und den eigenen Entscheidungen werden selten so offenkundig wie im Fall der Schleierfahndung.

## **Politik statt Übergriffe**

Insgesamt wissen wir wenig über das Phänomen „Übergriffe“. Die politisch Verantwortlichen machen keinerlei Anstrengungen, Licht in das Dunkel polizeilicher Gewaltanwendung zu bringen. Auf dem Höhepunkt der Vorwürfe wegen ausländerfeindlicher Übergriffe durch deutsche Polizisten war der Innenministerkonferenz die Untersuchung „Polizei und Fremde“ ganze 50.000 DM wert. Diese Form von symbolischer Wahrheitssuche ist wenig hilfreich und von den Finanziers wohl auch nicht ernst gemeint.

Die aufgezeigten Wirkungen auf verschiedenen Ebenen, die sich leicht noch um den öffentlichen Diskurs, um die öffentliche und veröffentlichte Meinung, erweitern ließe, dürfen sicherlich nicht als linearer Zusammenhang verstanden werden. Denn dann wäre eher begründungsbedürftig, warum PolizistInnen nicht misshandeln. Wer die Zusammenhänge aufspüren will, wird deshalb gut daran tun, die Vermittlungen zwischen den verschiedenen Ebene zu betrachten.

Diesen Schwierigkeiten setzt sich die öffentliche Diskussion in Deutschland regelmäßig nicht aus. Übergriffe werden als individuelles Problem wahrgenommen, oder sie dienen als Anlass, der Polizei neue Ressourcen zu erschließen. Je offizieller die Stellungnahmen, desto unbeschwerter werden die institutionellen und politischen Bezüge unterschlagen. Solange die politisch vorangetriebenen Entgrenzungen polizeilichen Handelns weiterhin ungebrochen in polizeiliche Bekämpfungskonzepte umgesetzt werden, werden die Aus- und Fortbildungsbemühungen nur als zusätzlicher Ballast für die alltäglichen Erfordernisse polizeilicher Praxis empfunden werden. Werden hingegen Übergriffe als Strukturproblem des Gewalt- und Zwangsapparates Polizei anerkannt, dann bedarf es Veränderungen auf allen genannten Ebenen. Dies setzt voraus, Auftrag und Zuständigkeit der Polizei zu begrenzen und polizeilich wie politisch auf Feindbilder zu verzichten.

*Norbert Pütter ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.*

# Ausmaß von Polizeiübergriffen und ihre Sanktionierung

## Über das Problem einer zahlenmäßigen Erfassung

von Martina Kant

**Als amnesty international im Mai 1995 die Dokumentation „Ausländer als Opfer – Polizeiliche Mißhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland“ veröffentlichte, schlugen die Wellen hoch. Polizeiführung, Innenministerkonferenz und Polizeigewerkschaften stellten sich schützend vor die deutsche Polizei. Von unzulässigen Verallgemeinerungen, pauschalen (Vor-)Verurteilungen und Verunglimpfungen der gesamten Polizei war die Rede. Verlässliches offizielles Datenmaterial über das Ausmaß polizeilicher Übergriffe und ihre Sanktionierung durch Straf- und Disziplinarrecht gibt es jedoch bis heute nicht. Es ist offenbar auch nicht erwünscht.**

Mehr als 70 Berichte hatte amnesty international (ai) zwischen Januar 1992 und März 1995 über Vorfälle erhalten, bei denen PolizistInnen während des Dienstes „gegen Menschen in unverhältnismäßiger oder ungegerechtfertigter Weise Gewalt angewandt oder in ihrem Gewahrsam befindliche Personen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen haben sollen“.<sup>1</sup> Vor der Veröffentlichung des Berichts hatte ai die Innenministerkonferenz um entsprechende Daten gebeten, erhielt aber lediglich die Auskunft, dass „weder bei den Innenministerien der Länder noch beim Bundesministerium des Innern

---

1 amnesty international: Ausländer als Opfer. Polizeiliche Mißhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland (ai-Index: EUR 23/06/95 GERMAN), London 1995, S. 1

berufsständische Statistiken über Straf- und Ermittlungsverfahren geführt werden“.<sup>2</sup>

Die einzige Zusammenstellung offizieller Zahlen für ganz Deutschland ist in der Antwort der Bundesregierung auf den Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter nach dessen Deutschlandbesuch im Dezember 1991 enthalten. Die dort genannten Informationen sind aber weder vollständig noch vergleichbar. Zudem werden die Bundesländer nicht namentlich genannt. So stehen Zahlen über Anzeigen wegen Körperverletzung im Amt aus einem Land neben Angaben über eingeleitete förmliche Disziplinarverfahren aus einem anderen. Wie groß die Differenz zwischen diesen Zahlen ist, zeigt das Beispiel Berlin. 1996 gab es dort 967 Anzeigen gegen PolizistInnen wegen Körperverletzung im Amt, aber nur 26 Disziplinarverfahren.<sup>3</sup>

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) gibt ebenfalls keinen Aufschluss über die Anzahl von Übergriffen durch PolizeibeamtInnen. Während in der PKS z.B. hinsichtlich „Jugendkriminalität“ und „Ausländerkriminalität“ sehr differenzierte Daten erfasst werden, fehlen diese für die Polizei vollständig. Die Daten sind lediglich nach Straftaten im Amt, darunter auch nach Körperverletzung im Amt aufgeschlüsselt, jedoch wird nicht nach Berufsgruppen unterschieden. Ob es sich bei einem Fall um einen Lehrer handelt, der einen Schüler geohrfeigt hat, oder um einen prügelnden Polizisten, lässt sich anhand der PKS nicht erkennen.

In dem Forschungsprojekt „Institutionelle Möglichkeiten der Kontrolle polizeilichen Fehlverhaltens“ an der Bergischen Universität (GHS) Wuppertal wurden Mitte der 80er Jahre erstmals Daten zu Straf- und Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamte zusammengetragen. Die ForscherInnen führten allerdings keine eigenen Erhebungen durch, sondern werteten in den Bundesländern vorhandene Statistiken aus.<sup>4</sup> Die Feststellung, derlei Statistiken seien „rar“, „für die Öffentlichkeit weitgehend unzugänglich“ und „in jeder nur denkbaren Weise defizitär“<sup>5</sup>, ist auch heute noch uneingeschränkt gültig. Nichtsdestoweniger werden diese unzulänglichen Daten von offizieller Seite dazu verwendet, die „Theorie

---

2 ebd., S. 8

3 Abgeordnetenhaus von Berlin, Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 14/433 v. 17.4.2000

4 Brusten, M.: Strafverfahren gegen Polizeibeamte in der BRD. Empirische Anmerkungen zur Theorie der „Schwarzen Schafe“, in: Ders. (Hg.): Polizei-Politik, Kriminologisches Journal 4. Beiheft, Weinheim 1992, S. 84-115

5 ebd., S. 85

der schwarzen Schafe“ zu untermauern. Es ist daher von politischem Interesse, sich mit der zahlenmäßigen (Nicht-)Erfassung von Polizeiübergriffen genauer zu beschäftigen.

### „Zu aufwendig und nicht notwendig“

Die einzig verbleibende und öffentlich zugängliche Quelle für quantitative Daten zu Polizeiübergriffen und ihre Sanktionierung sind parlamentarische Anfragen in den Landtagen und im Bundestag. Das Bild, das sich daraus ergibt, ist ein Mosaik mit vielen Löchern und unterschiedlichsten Einzelteilen, die untereinander kaum vergleichbar sind. Für die Polizeien der Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie für den Bundesgrenzschutz und das Bundeskriminalamt gibt es aufgrund kontinuierlicher Anfragen detaillierte Übersichten über längere Zeiträume. Aus anderen Ländern liegen bislang keine oder nur vereinzelte Angaben vor. Die Auswertung der vorhandenen Anfragen zeigt, dass das Interesse an Übergriffsstatistiken meist erst dann erwacht, wenn spektakuläre Vorfälle bekannt werden – wie im Falle der eingangs genannten amnesty-Dokumentation. Die Antworten der befragten Landesregierungen lauten zumeist, dass „eine Statistik über eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen im Amt begangener Delikte und über entsprechende Anklagen ... nicht geführt“<sup>6</sup> und „auch nicht notwendig“<sup>7</sup> sei. Um nicht in den Verdacht zu geraten, Informationen zu diesem Thema zurückzuhalten, werden sie erst gar nicht gesammelt. Mit dem Hinweis auf den zu großen Arbeitsaufwand lehnen die Landesregierungen nachträgliche Auswertungen von Ermittlungsvorgängen in der Regel ab.<sup>8</sup> Angesichts der Fülle von PKS-Daten, die jährlich zusammengetragen und ausgewertet werden, überzeugt diese Argumentation nicht. Die Länderinnenminister äußerten darüber hinaus „erhebliche Bedenken gegen die Veröffentlichung von diesbezüglichem Zahlenmaterial“ wegen der Gefahr möglicher Verallgemeinerungen. „Vielmehr sollten wir gemeinsam deutlich machen“, ermunterte 1994 der damalige IMK-Vorsitzende, Brandenburgs Innenminister Ziel, seine Kollegen, „daß es vereinzelt auch in der Polizei ‚schwarze Schafe‘ gibt“.<sup>9</sup> So fehlt denn

---

6 LT Baden-Württemberg, Antwort des Innenministers Schlee auf die Anfrage des Abgeordneten Glaser v. 7.3.1989

7 z.B. LT Bayern, Drs. 13/10083 v. 21./26.1.1996

8 z.B. LT Niedersachsen, Drs. 13/1254 v. 22.8.1995

9 zit. n.: LT Niedersachsen, Drs. 13/1254 v. 22.8.1995



auch in fast keiner Antwort der Hinweis, bei den Angaben handele es sich um „nicht zu verallgemeinernde Einzelfälle“.

## **Aussagewert zweifelhaft**

Die vorhandenen Statistiken zu interpretieren setzt voraus, ihre Entstehungsprozesse mitzuberücksichtigen. Wie die PKS, so sind auch Übergriffsstatistiken kein Abbild der Wirklichkeit, sondern ein Konstrukt. Sie geben keine Auskunft über das tatsächliche Ausmaß von Polizeiübergriffen, eher über die Anzeigebereitschaft Betroffener und die Bewertungen durch die Behörden, die diese Statistiken erstellen. Die Anzeigebereitschaft ist u.a. von folgenden Faktoren abhängig:<sup>10</sup>

- Zunächst müssen Opfer oder ZeugInnen eines Polizeiübergriffs den Vorfall überhaupt als Straftat oder beschwerdefähigen Übergriff bewerten. In einigen Fällen setzt dies fundierte Rechtskenntnisse darüber voraus, was PolizistInnen dürfen und was nicht.
- Anzeigen und Beschwerden gegen PolizeibeamtInnen müssen in der Regel bei der Polizei (oder der Staatsanwaltschaft) selbst vorgebracht werden, d.h. bei der Institution, gegen die sich die Beschwerde richtet.
- Durch eine Anzeige setzen sich Opfer oder ZeugInnen der Gefahr einer Gegenanzeige wegen „Widerstandes gegen die Staatsgewalt“ oder „Verleumdung“ durch die beschuldigten PolizistInnen aus. Für MigrantInnen/Flüchtlinge mit Aufenthaltstitel kann eine solche Verurteilung zu aufenthaltsbeendenden Maßnahmen führen. Menschen ohne Aufenthaltstitel müssen mit Abschiebung rechnen, sobald sie bei der Polizei vorstellig werden.
- Schließlich wird die Anzeigebereitschaft auch davon beeinflusst, ob der/die Anzeigende Vertrauen in die Unparteilichkeit der mit der Untersuchung des Falles beauftragten Behörde hat.

Die meisten Landesregierungen, die auf parlamentarische Anfragen hin Daten mitgeteilt haben, werteten zu diesem Zwecke nachträglich Beschwerde- und Disziplinarvorgänge aus. Diese Auswertungen seien jedoch aufgrund von Tilgungs- und Datenschutzbestimmungen sowie feh-

---

<sup>10</sup> vgl. hierzu: Alle Vorwürfe widerlegt? Statistiken über Beschwerden und Strafverfahren gegen Polizeibeamte in Berlin, in: CILIP (Bürgerrechte & Polizei) 9/10 (1981), S. 158-163

lender Daten in einigen Behörden nicht vollständig.<sup>11</sup> Die tatsächliche Anzahl von Polizeiübergreifen wird aus all diesen Gründen wesentlich höher sein, als in der Statistik ausgewiesen ist.

Die Kategorie „Übergriff“ gibt es in polizeilichen Statistiken nicht. Die zusammengestellten Zahlen listen daher strafrechtlich relevante (Amts-)Delikte auf: Körperverletzung im Amt, Freiheitsberaubung, Aussageerpressung, Nötigung, sexueller Missbrauch, Beleidigung etc. Die folgende Tabelle beschränkt sich auf Körperverletzungen im Amt, weil hierüber in den meisten Antworten auf parlamentarische Anfragen Angaben enthalten sind.

**Tab. 1: Straf- bzw. Ermittlungsverfahren gegen PolizeibeamtInnen wegen Körperverletzung im Amt**

Bundesland	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991
Baden-Württemberg <sup>12</sup>						265			
Bayern <sup>13</sup>					589				
Berlin <sup>14</sup>	967	1004	1027	928	1013				
Hamburg <sup>15</sup>					261	192	140	171	157
Hessen <sup>16</sup>						364			
Niedersachsen <sup>17</sup>						12	9	5	8
Saarland <sup>18</sup>					94				
Sachsen <sup>19</sup>			155						
Bundesgrenzschutz <sup>20</sup>			42	58	45	49	36	33	
Bundeskriminalamt			0	2	0	0	0	0	

Auffällig sind die großen Unterschiede zwischen einigen Ländern. Vor allem die hohe Zahl der Verfahren in Berlin sticht hervor. Auf die Anzahl der PolizeivollzugsbeamtInnen umgerechnet wird danach jährlich gegen

11 z.B. für BGS und BKA, BT-Drs. 14/4238 v. 10.10.2000

12 LT Baden-Württemberg, Drs. 11/4473 v. 11.8.1994; Zeitraum: 1993 bis 30.6.1994

13 LT Bayern, Antwort auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Rieger und Dr. Fleischer vom 9.2.1996 (A I-Nr. 03221/1996)

14 Abgeordnetenhaus von Berlin, Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 1052 v. 20.8.2000

15 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 15/5011 v. 5.3.1996, 15/3410 v. 9.6.1995, 15/1179 v. 17.5.1994, 14/4032 v. 18.5.1993

16 LT Hessen, Drs. 13/6541 v. 19.9.1994; Zeitraum 1993 bis September 1994

17 LT Niedersachsen, Drs. 13/1254 v. 22.8.1995

18 LT Saarland, Drs. 11/415 v. 7.9.1995, Zeitraum: 1993 bis Juli 1995

19 LT Sachsen, Drs. 2/9357 v. 11.11.1998, S. 42 (dienstliche Ermittlungen)

20 BT-Drs. 13/10372 v. 2.4.1998, 13/6808 v. 24.1.1997, 13/3651 v. 1.2.1996, 13/482 v. 13.2.1995; ebenfalls mit Zahlen für das BKA

jeden zwanzigsten Berliner Polizisten wegen Körperverletzung im Amt ermittelt, gegen jeden 32. in Hamburg und jeden 107. Polizisten in Bayern. Dennoch sind die Zahlen nur bedingt vergleichbar. Während die Berliner Daten ausdrücklich die Anzahl der beschuldigten PolizeibeamtInnen ausweisen, geben dagegen z.B. die niedersächsischen die Anzahl der Strafermittlungsverfahren wieder. Dort hat die Staatsanwaltschaft mittels des Kriteriums „Körperverletzung im Amt“ die Verfahren gegen Polizeibeamte ausgefiltert.<sup>21</sup> Betrachtet man für Berlin ebenfalls die Zahlen der Staatsanwaltschaft, ergeben sich für 1996 121 Verfahren, 1997 131, 1998 168 und für 1999 122 Verfahren wegen Körperverletzung im Amt.<sup>22</sup> Auf ein Ermittlungsverfahren kommen demnach in Berlin 6-8 beschuldigte PolizistInnen. Auch wenn man diesen Faktor nicht unmittelbar auf Niedersachsen anwenden kann, so muss dieser Umstand dennoch mitberücksichtigt werden. Für Baden-Württemberg, das Saarland, Sachsen, den BGS und das BKA wurde ebenfalls die Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren angegeben.

Der Aussagewert von Übergriffsstatistiken wird auch von den Innenministerien angezweifelt – allerdings aus anderen Gründen: Aus der Zahl der Ermittlungsverfahren, so tönt es aus Hamburg, ließen sich „keine Rückschlüsse auf die Zahl sogenannter schwarzer Schafe ziehen“.<sup>23</sup> Der Berliner Innensenat erklärt die hohe Zahl der Ermittlungsverfahren gegen PolizeibeamtInnen damit, dass „das polizeilich objektiv Notwendige und Gebotene ... von Störern und von den einer Straftat Verdächtigten subjektiv nicht immer zutreffend gewertet, zum Teil sogar böswillig verkannt (wird). Der Senat sieht sich vor diesem Hintergrund veranlasst, nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die ... statistischen Angaben nicht Ausdruck einer besonderen Delinquenz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten (sind), sondern weit überwiegend Ergebnis eines bei den von polizeilichen Maßnahmen Betroffenen vorliegenden Fehlverständnisses polizeilicher Arbeit ist.“<sup>24</sup> Belege dafür seien die gerichtliche und disziplinarrechtliche Erledigungspraxis und die hohe Zahl der Anzeigen wegen Widerstandes gegen Vollstreckungsbeamte.

---

21 LT Niedersachsen, Drs. 13/1254 v. 22.8.1995, S. 4

22 Abgeordnetenhaus von Berlin, Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 1052 v. 17.11.2000

23 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 15/1179 v. 17.5.1994

24 Abgeordnetenhaus von Berlin, Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 1052 v. 17.11.2000

**Tab. 2: Anzeigen bzw. Ermittlungsverfahren wegen Widerstandes gegen VollstreckungsbeamtlInnen**

Bundesland	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Bayern <sup>25</sup>					4487	
Berlin <sup>26</sup>	4489	4938	4500	3907	3652	
Bundesgrenzschutz <sup>27</sup>	1082	747	600	552	161	
Bundeskriminalamt	-	-	1	-	-	

„Widerstands-Anzeigen“ sind jedoch oft nichts anderes als nachträgliche Rechtfertigungen von Übergriffen und polizeilicher Gewaltanwendung.

### **Kaum Sanktionen zu befürchten**

Die Wahrscheinlichkeit, dass PolizistInnen wegen einer Straftat verurteilt werden, ist ausgesprochen gering. Das gilt nicht nur bei Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt. Nach Angaben aus Baden-Württemberg waren von den 1993/94 eingeleiteten 424 Ermittlungsverfahren – wegen Körperverletzung im Amt, anderer Dienstvergehen (Beleidigung, Strafvereitelung u.a.) sowie gewalttätiger Aktionen außerhalb des Dienstes – zum Zeitpunkt der Auskunft 313 Verfahren abgeschlossen. Von diesen wurden 308 Verfahren eingestellt, das sind rund 98%. In vier Fällen wurde Strafbefehl erhoben, in lediglich einem Fall kam es zur Anklage.<sup>28</sup> Ähnliche Zahlen liegen aus Bayern vor. Dort wurden von den ca. 2.400 Strafermittlungsverfahren gegen PolizeibeamtInnen in den Jahren 1997-99 rund 83% durch Einstellung oder Freispruch erledigt.<sup>29</sup> Auch in Berlin wurden über die Jahre 1994-1999 hinweg rund 96% der Strafverfahren auf diese Weise abgeschlossen.<sup>30</sup>

Die disziplinarrechtliche Ahndung von Dienstvergehen verläuft vergleichbar. Strafanzeigen wegen Körperverletzung im Amt hatten in Berlin

25 LT Bayern, Antwort auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Rieger und Dr. Fleischer vom 9.2.1996 (A I-Nr. 03221/1996)

26 Abgeordnetenhaus von Berlin, Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 1052 v. 17.11.2000; die Zahlen betreffen nicht nur Widerstand gegen Polizei-, sondern gegen alle VollzugsbeamtInnen

27 BT-Drs. 13/10372 v. 2.4.1998, 13/6808 v. 24.1.1997, 13/3651 v. 1.2.1996, 13/482 v. 13.2.1995; ebenfalls mit Zahlen für das BKA

28 LT Baden-Württemberg, Drs. 11/4473 v. 11.8.1994, S. 2

29 LT Bayern, Drs. 14/3794 v. 6.6.2000, S. 13

30 Abgeordnetenhaus von Berlin, Antworten auf die Kleinen Anfragen Nr. 14/433, 13/4773, 13/4176, 13/196 (Drs. 13/236)

1999 in nur 26 Fällen ein Disziplinarverfahren zur Folge, 1998 in 34 und 1997 in 51 Fällen.<sup>31</sup> 1994-99 wurden rund 75% aller Ermittlungen wegen Dienstvergehen im nichtförmlichen Verfahren eingestellt.

Die polizeilichen Dienstherren sehen sich anhand dieser Zahlen darin bestätigt, dass die überwiegende Zahl der Anzeigen gegen ihre BeamtInnen ungerechtfertigt sei. Dass schließlich doch einige wenige Beamte verurteilt werden – in Berlin geschieht dies in 2,6% der abgeschlossenen Verfahren –, bekräftigt die „Schwarze Schafe-Theorie“. Dabei bleibt völlig unklar, worüber diese Statistiken Aussagen treffen: über polizeiliche Straftaten oder über deren besonders selektive Sanktionierung.<sup>32</sup> Viele Indizien sprechen für Letzteres, z.B. der Umstand, dass die Polizei in Übergriffsfällen „in eigener Sache“ ermittelt, das Vertrauensverhältnis zur Staatsanwaltschaft, das sich auch bei Gericht fortsetzt, und die schwierige Beweislage für Opfer von Übergriffen.

## Schaden oder Nutzen durch Übergriffsstatistiken?

Bislang dienen Statistiken über polizeiliches Fehlverhalten eher dazu, Übergriffe als individuelle Einzelfälle und absolute Ausnahmen zu kennzeichnen. Möglich wird dies, weil es keine nach einheitlichen Erfassungskriterien zusammengestellten Statistiken gibt. Amnesty international hat daher 1995 „regelmäßige, einheitliche und umfassende Statistiken über gegen Polizeibeamte der Länder und des Bundes erstattete Mißhandlungsbeschwerden“ gefordert. Diese müssten von einer zentralen Stelle zusammengestellt werden und die Anzahl der Beschwerden wegen Mißhandlungen in einem bestimmten Zeitraum, die eingeleiteten Schritte sowie die Ergebnisse etwaiger strafrechtlicher und disziplinarischer Ermittlungen enthalten.<sup>33</sup> Das Problem des Dunkelfeldes lässt sich dadurch allerdings auch nicht lösen.

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

---

<sup>31</sup> ebd.; hier ist wieder zu berücksichtigen, dass nicht ersichtlich ist, ob die Daten die Anzahl der BeamtInnen oder die der Verfahren angeben.

<sup>32</sup> vgl. Brusten a.a.O. (Fn. 4), S. 85

<sup>33</sup> amnesty international a.a.O. (Fn. 1), S. 10

# Polizeiübergriffe auf AusländerInnen

## Kaum Chancen vor Gericht

von Anja Lederer und Heiner Busch

**Spätestens seit den Berichten von amnesty international und der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen hat die deutsche Öffentlichkeit anerkennen müssen, dass polizeiliche Übergriffe gegen AusländerInnen keine Erfindung böswilliger KritikerInnen sind, sondern tagtägliche Realität. Diese wird allerdings nur selten gerichtsnotorisch.**

Hintergrund dieser Realität ist ein gesellschaftliches Klima, in dem unterschieden wird zwischen „guten“ AusländerInnen, „die uns nützen“, und „schlechten“, „die uns ausnützen“. Auch der im Zuge der „green card“ geführten Debatte um eine gesetzliche Regelung der Zuwanderung liegt offensichtlich die Prämisse zugrunde, dass noch zu viele AusländerInnen dieser zweiten Kategorie in der BRD leben. Dieses Klima hat Auswirkungen auf die Kriminalpolitik und damit auf das polizeiliche Handeln. Die ausländische Bevölkerung, die schon traditionell besonderer „krimineller Energie“ verdächtig ist, gerät in weitaus stärkerem Maße als sogenannte NormalbürgerInnen ins Visier der Polizeibehörden und wird so fast zwangsläufig häufiger Opfer von deren Übergriffen.

## Suchet, so werdet ihr finden

PolizeibeamtInnen haben unbestreitbar größere Chancen, eine Ordnungswidrigkeit oder gar eine Straftat aufzudecken, wenn sie statt der „NormalbürgerInnen“ ausländische MitbürgerInnen kontrollieren. Wer Ausländerakten studiert, muss feststellen, dass es etwa hier lebenden Asylsuchenden, die jahrelang auf eine abschließende gerichtliche Entscheidung über ihren Asylantrag warten müssen, nahezu unmöglich ist,

nicht irgendwann einmal gegen die speziell für sie geltende Sondergesetzgebung zu verstoßen und in eine Normfalle zu geraten.

Den Standardfall dessen bildet das „unerlaubte Verlassen des räumlichen Geltungsbereichs“ der Aufenthaltsgestattung. Entsprechende Erlaubnisse werden von den Ausländerbehörden in vielen Fällen schlicht verweigert. Wenn Asylsuchende sich trotzdem außerhalb des ihnen zugewiesenen Kreises aufhalten und dabei von der Polizei kontrolliert werden, so ist eine Anzeige unausweichlich. Eine besondere Gefahr stellen dabei sogenannte polizeiliche Schwerpunktbereiche dar – in Berlin etwa der Bahnhof Zoo oder der Alexanderplatz –, an denen verdachtsunabhängige Kontrollen schon vor Einführung der Bestimmungen über die Schleierfahndung die Regel waren. Gezielte Kontrollen ausländisch aussehender Menschen sind für die Polizei verlockend, weil sie ihre Erfolgsstatistik ohne Aufwand und zeitraubende Ermittlungen aufpolieren kann. Die Praxis ist zwar legal, sie bleibt aber trotzdem diskriminierend. Mit der Zunahme solcher Eingriffe wird auch die Wahrscheinlichkeit von Gewalt und Übergriffen im engeren Sinne größer.

### **Gezielte Gewalt bei schwerpunktmäßiger Polizeiarbeit**

Übergriffe gegen AusländerInnen geschehen auch in vielen anderen Fällen im Rahmen spezieller polizeilicher Schwerpunktsetzungen, die deutlich auf ausländische Klientel abstellen. Erinnerung sei hier etwa an die Einrichtung von diversen polizeilichen Sondereinsatzgruppen für bestimmte ethnische Gruppen, „AG Vietnam“ mit Schwerpunkt auf der Fahndung nach illegalem Zigarettenhandel, „AG Rumba“ u.ä. Eine polizeiliche Schwerpunktsetzung mit gezielter Ausrichtung auf ausländische Tatverdächtige existiert darüber hinaus bei der Drogenbekämpfung. Bei all diesen Aufgabenbereichen kommt es vielfach zu systematischer Anwendung illegaler Gewalt durch die Polizei.

So finden zum Beispiel seit 1996 verstärkt Razzien am Breitscheidplatz in Berlin statt, im Rahmen derer mehrmals täglich gezielt gegen afrikanisch und arabisch aussehende Menschen vorgegangen wird. Diese Razzien beinhalten ein abgestuftes Programm verschiedener Eskalationsstufen, wobei nach Berichten Betroffener bereits die auf der ersten Stufe stattfindenden Personalienkontrollen teilweise mit Tritten, Fesse-

lungen oder zu Boden werfen verbunden sind.<sup>1</sup> In vielen deutschen Großstädten dürfte das polizeiliche Vorgehen gegen offene Drogenszenen und den Drogenkleinhandel ähnlich aussehen. Dokumentiert sind z.B. Massenfestnahmen von Afrikanern am Düsseldorfer Hauptbahnhof.<sup>2</sup> Der Hamburger Polizeiskandal von 1994 war einer der wenigen Fälle, in denen es gelang, mit derartigen Schwerpunktsetzungen verbundene Übergriffe zu einem politischen Thema zu machen.

## Ein scheinbar rechtsfreier Raum

Da sie im formalen Kontext staatlichen Handelns geschehen, werden Polizeiübergriffe nur selten sanktioniert. Üblicherweise werden entsprechende Vorwürfe zunächst pauschal geleugnet. Ermittlungen erfolgen, wenn überhaupt, erst einige Zeit nach dem Vorfall und führen letztlich nur in einer verschwindend geringen Zahl zu disziplinarischen oder strafrechtlichen Konsequenzen für die agierenden PolizeibeamtInnen. Handelt es sich bei den Betroffenen um AusländerInnen, so werden die Übergriffe häufig nicht einmal angezeigt. Dies versteht sich fast von selbst bei Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten und denen der Zugang zum Rechtssystem wegen ihres fehlenden Status faktisch verbaut ist. Aber auch AusländerInnen mit einem legalen Aufenthaltsstatus stehen vor überdurchschnittlichen Schwierigkeiten, nach einem Polizeiübergriff zu ihrem Recht zu kommen.

Wer polizeiliches Fehlverhalten anzeigt, muss immer damit rechnen, selbst BeschuldigteR einer Gegenanzeige zu werden. Gängigste Vorwürfe sind Widerstand gegen die Staatsgewalt, Beleidigung oder falsche Verdächtigung. Ein aktuelles Beispiel ist die gewaltsame Festnahme des britischen Journalisten chinesischer Herkunft Justin Jing im August 2000 durch zwei Polizistinnen in Rathenow. Jing war zuvor von einem 21-jährigen Skinhead angegriffen worden. Ein Augenzeuge, der Asylbewerber Christopher Nsoh, wurde prompt mit einer Anzeige wegen Verleumdung überzogen. Zudem bezichtigte man ihn öffentlich der Lüge.<sup>3</sup>

Während Deutsche bei einer solchen (Gegen-)Anzeige „nur“ eine Verurteilung riskieren, laufen ausländische Personen zudem Gefahr,

---

1 Antirassismusbüro Bremen: „Sie behandeln uns wie Tiere“, Rassismus bei Polizei und Justiz in Deutschland, Berlin und Göttingen 1997, S. 202f.

2 ebd., S. 204

3 s. <http://www.opferperspektive.de>, Pressemitteilungen v. 27.8. und 2.9.2000



ausgewiesen oder abgeschoben zu werden. Eine strafrechtliche Verurteilung kann selbst für Personen mit einem gefestigten aufenthaltsrechtlichen Status einen Ausweisungsgrund darstellen. Angesichts dieses Risikos stellt die Frage, ob sie einen polizeilichen Übergriff überhaupt zur Anzeige bringen sollen und damit gegebenenfalls eine Gegenanzeige provozieren, viele ausländische Betroffene vor eine schwere Entscheidung. Wenn eine Gegenanzeige zu erwarten sei, so der Berliner Rechtsanwalt Martin Rubbert,<sup>4</sup> der in vielen einschlägigen Verfahren engagiert war, müsse man sich überlegen, was mehr bringe: den Übergriff anzuzeigen und damit zu einem juristischen Gegenschlag auszuholen oder im Verfahren gegen den eigenen Mandanten auf eine defensive Strategie zu setzen. So belegen etwa die von der „Aktion Courage“ dokumentierten Fälle, dass bereits die Einstellung des Verfahrens gegen die Betroffenen polizeilicher Gewalt als juristischer Erfolg gewertet werden muss.<sup>5</sup>

Grundsätzlich, so betont auch Rechtsanwalt Rubbert, sei er zwar daran interessiert, dass polizeiliche Gewalt zur Anzeige gebracht wird. Wenn jemand wegen eines Übergriffs zu ihm komme, seien seine ersten Fragen aber: Was ist der aufenthaltsrechtliche Status des oder der Betroffenen? In welcher sozialen Situation leben sie? Halten sie das ganze Procedere überhaupt durch? Viele AusländerInnen kämen aber erst gar nicht in anwaltliche Beratung, weil sie polizeiliche Gewalt als Normalität wahrnehmen.

Die Chancen, dass ihren Aussagen und nicht denen der PolizeibeamtInnen vor Gericht Glauben geschenkt wird, sind tatsächlich eher gering. Sprachliche Probleme, mangelnde Ausdrucksfähigkeit und allgemeine Unsicherheit der ausländischen Betroffenen finden vielfach ihr Pendant in entsprechenden Vorbehalten seitens der Ermittlungsbehörden und Gerichte. Für viele Opfer stellt sich auch ein Kostenproblem, da sie in der Regel anwaltlicher Hilfe bedürfen, um auf eine sorgfältige Durchführung der oft zeitaufwendigen Ermittlungen Einfluss nehmen zu können.

Das geringe Interesse an entsprechenden Ermittlungen und die Dauer derartiger Ermittlungsverfahren bergen zudem immer die Gefahr, dass AnzeigenerstatterInnen bzw. ZeugInnen mit zuvor schon prekärem Aufenthaltsstatus inzwischen wegen Ausreise oder Abschiebung für eine

---

<sup>4</sup> Interview, 6.12.2000

<sup>5</sup> Aktion Courage – SOS Rassismus: Polizeiübergriffe gegen AusländerInnen, Bonn 1994, 1996 und 1999

Aussage vor Gericht nicht mehr zur Verfügung stehen. Zwar besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Personen, die als ZeugInnen in einem Strafverfahren benötigt werden, wegen des öffentlichen Interesses an ihrer Aussage eine ausländerrechtliche Duldung zu erteilen. Von diesem Ermessen machen die Ausländerbehörden – auf Veranlassung der Staatsanwaltschaft – allerdings vor allem dann Gebrauch, wenn es um Aussagen in Verfahren gegen ausländische oder jedenfalls „übliche“ Beschuldigte geht.

## **Aufklärung als Ausnahme**

Zu den wenigen Fällen, in denen es dennoch gelungen ist, Polizeibeamte wegen Übergriffen auf AusländerInnen strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, gehören die sogenannten „Bernauer Verfahren“. Gegenstand der Verfahren waren planvolle brutale Misshandlungen von 15 vietnamesischen und einem polnischen Staatsangehörigen zwischen Februar 1993 und Juni 1994.<sup>6</sup> Unter dem Verdacht des illegalen Zigarettenhandels Festgenommene waren in Bernau Opfer von regelrechten Folterungen und exzessiven Demütigungen geworden, unter anderem durch gezielte Schläge auf den nackten Körper, versuchte Vergewaltigungen und Kastrationsdrohungen.

Im Sommer 1994 sei – so Rubbert, der in diesen Verfahren als Vertreter der Nebenklage auftrat – jenseits der Frage des Aufenthaltsstatus „eine Lawine losgegangen“, nachdem der Berliner Verein „Reistrommel“ die Misshandlungen öffentlich gemacht hatte. Seiner Einschätzung nach sind die Reaktionen auf diese Vorfälle ein Sonderfall. Einerseits habe es wohl auch aufgrund des Drucks der Presse einen politischen Willen zur Aufklärung gegeben. Maßgebend sei hier die Rolle der Eberswalder Polizeipräsidentin Uta Leichsenring gewesen, die sehr schnell nach Bekanntwerden der Übergriffe handelte. Die betreffenden Bernauer Polizeibeamten wurden sofort vom Dienst suspendiert.<sup>7</sup> Das brandenburgische Landeskriminalamt bildete eine Sonderkommission, die eine wahrhaft unglaubliche Ermittlungsbereitschaft und Flexibilität an den Tag legte. Rubbert berichtet etwa davon, dass ZeugInnenvernehmungen in den

---

6 amnesty international: Neue Fälle – altes Muster, London 1997, ai-Index: EUR 23/04/99

7 Antirassismusbüro Bremen a.a.O. (Fn. 1), S. 211

Räumen des Vereins „Reistrommel“ stattfinden konnten, was den Ermittlungen zweifellos förderlich gewesen ist.

Andererseits hätten sich die Vorwürfe auf eine Schicht der Bernauer Polizei konzentriert, was die Aufklärungsmöglichkeiten überschaubar machte. Die Polizisten wurden wegen Körperverletzung im Amt, Freiheitsberaubung und Aussageerpressung angeklagt und im Mai 1999 vom Landgericht Frankfurt/Oder verurteilt.<sup>8</sup> Demgegenüber verliefen die Ermittlungen in Berlin wegen ähnlicher Vorwürfe weitgehend im Sande. Nur in sehr wenigen Fällen kam es überhaupt zur Anklageerhebung. In einem Fall, so Rubbert, habe er sogar – vergeblich – ein Klageerzwingungsverfahren betrieben.

War es in Bernau der politische Wille der Polizeiführung, der dazu führte, dass Übergriffe auf AusländerInnen strafrechtlich verfolgt wurden, so zeigte sich in Frankfurt/Main 1994 eine mindestens ebenso große Seltenheit. Mit einer Aussage bei seinem Vorgesetzten sorgte ein 18-jähriger Polizeischulabsolvent dafür, dass die Misshandlung eines 18-jährigen Algeriers vor Gericht gelangte. Der Jugendliche war wegen eines Joints festgenommen und im Einsatzfahrzeug verprügelt worden. Damit die Schreie nicht nach außen drangen, hatte der Truppenführer das Radio aufgedreht. Anschließend sprühten die Beamten ihr Opfer mit Desinfektionsspray ein und zündeten es an. Ein Polizist schob dem Algerier schließlich seine Dienstwaffe in den Mund. Nach der Aussage des jungen Polizisten wurde die Waffe beschlagnahmt und Speichelspuren entdeckt. Die drei beteiligten Beamten wurden wegen Aussageerpressung, Körperverletzung im Amt und Bedrohung zu Freiheitsstrafen zwischen vierzehn Monaten und drei Jahren ohne Bewährung verurteilt.<sup>9</sup>

Dafür dass Übergriffe auf AusländerInnen nicht für die Opfer, sondern für die Täter Konsequenzen haben, bedarf es offenbar vieler Zufälligkeiten – zu vieler, um aus solchen Ausnahmen eine Regel werden zu lassen.

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

---

8 ebd.

9 ebd., S. 208f., vgl. auch das Interview mit dem anzeigenden Polizisten in: Behr, R.: Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols, Opladen 2000, S. 140-147

## Die Hamburger „Polizeikommission“

### Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle?

von Rolf Gössner

**Erstmalig in der Bundesrepublik wurde 1998 unter dem rot-grünen Senat der Freien und Hansestadt Hamburg eine spezielle außerparlamentarische Einrichtung zur Kontrolle der Polizei geschaffen. Es handelt sich zwar nicht um einen Polizeibeauftragten, wie ihn die Grün-Alternative Liste in der letzten Legislaturperiode noch gefordert hatte, sondern um eine Art Polizeikontroll-Kommission, die demgegenüber eine abgespeckte Aufgabengestaltung, aber vergleichbare Befugnisse aufzuweisen hat. Der Pferdefuß ist allerdings, dass diese Kommission vom Innensenator berufen wird und lediglich aus ehrenamtlich tätigen Personen zusammengesetzt ist.**

Die Hamburger Grün-Alternative Liste (GAL) hatte 1995 ein Gesetz zur Einführung eines/r Polizeibeauftragten in die Bürgerschaft eingebracht. Dieses sah eine Art Mischmodell vor, in dem einem unabhängigen Polizeibeauftragten die Hauptrolle und einer Polizei-Kontroll-Kommission eine unterstützende Rolle zugewiesen wurde. In der Kommission sollten unabhängige Fachleute/WissenschaftlerInnen, VertreterInnen von Strafverteidiger- und Rechtsanwaltsvereinigungen, PolizeigewerkschafterInnen und sonstige PolizeirepräsentantInnen sowie die Datenschutz-, Ausländer-, Frauen-, Drogen- und Behinderten-Beauftragten beteiligt sein.<sup>1</sup> Dieser Entwurf scheiterte jedoch an den damaligen Machtverhältnissen. Erst mit der rot-grünen Regierungskoalition konnte der Versuch unter-

---

<sup>1</sup> vgl. Gössner, R.: Neue Kontrolleure braucht das Land, in: vorgänge 1997, H. 4, S. 26-30

nommen werden, aus den gerade in Hamburg erkannten Kontrolldefiziten im Zusammenhang mit den dortigen Polizeiskandalen der vergangenen Jahre politische Konsequenzen zu ziehen: So schuf man einerseits eine zentrale polizeiinterne Ermittlungsgruppe (Dezernat Interne Ermittlungen D.I.E.), die sich – allerdings als „Teil des Räderwerks“ – aller entsprechenden Vorfälle annehmen und sie ermitteln soll. Andererseits wurde – neben den traditionellen Organen der justiziellen und parlamentarischen Kontrolle – eine Polizeikommission ins Leben gerufen, die als niedrigschwellige Anlauf- bzw. Beschwerdestelle sowohl für BürgerInnen als auch für Polizeibedienstete konzipiert und mit besonderen Kontrollbefugnissen ausgestattet ist.

## **Aufgaben der Polizeikommission**

Die Einrichtung der Polizeikommission geht auf eine Empfehlung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Hamburger Polizei“ aus dem Jahre 1996 zurück. Dieser Ausschuss war seinerzeit eingesetzt worden, um gravierende Vorwürfe – Polizeiübergriffe, Misshandlungen und Mobbing – gegenüber der Polizei zu untersuchen. Am 26.6.1998 trat das Gesetz über die Polizeikommission in Kraft.<sup>2</sup> Zur Aufgabenstellung heißt es in § 2 Abs. 1: „Die Kommission hat die Aufgabe, interne Fehlentwicklungen und daraus folgende Gefährdungen der Einhaltung rechtsstaatlichen Verhaltens der Polizei zu erkennen und darüber zu berichten.“

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass es bei dieser Aufgabenbestimmung darum gehe, die durch den polizeilichen Strafverfolgungszwang (§ 163 StPO Legalitätsprinzip) begünstigte „Mauer des Schweigens“ in der Polizei zu überwinden, eine unvoreingenommene Prüfung gemeldeter Vorfälle ohne persönliche Rücksichtnahme zu garantieren, den Schutz aussagewilliger PolizistInnen gegen Mobbing zu gewährleisten sowie eine fallübergreifende Strukturanalyse als Frühwarnsystem für Fehlentwicklungen vorzunehmen.<sup>3</sup>

Aus dieser Aufgabenbestimmung wird ersichtlich, dass es nicht in erster Linie um die Aufarbeitung von Einzelfällen parallel zu staatsanwaltschaftlichen oder disziplinarrechtlichen Ermittlungen geht, sondern vielmehr um einen Analyseauftrag, der sich auf die polizeilichen Struktu-

---

2 Hamburger Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 20 v. 24.6.1998, S. 93f.

3 Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 16/683 v. 21.4.1998, S. 4

ren und ihre Entwicklung bezieht. Dabei bilden die Einzelfälle, die der Kommission von BürgerInnen oder PolizeibeamtInnen präsentiert werden, das Material und die Anlässe, um den strukturellen Hintergrund der Vorfälle auszuleuchten und auf strukturelle Mängel der traditionellen Kontrolle und Ahndung von polizeilichem Fehlverhalten aufmerksam zu machen.

## **Zusammensetzung, Rechte und Pflichten der Kommission**

Die Kommission besteht aus drei ehrenamtlichen Mitgliedern, die vom Senat berufen werden. Erstmals berufen wurden 1998 die RechtsanwältInnen Ingrid Soehring und Ralf Heine sowie der Kriminologe Fritz Sack. Nach den ersten zwei Jahren ist die Amtszeit dieser „Gründungsmitglieder“ abgelaufen; inzwischen ernannte der Innensenator drei Neue: eine ehemalige Oberstaatsanwältin, eine Kriminologin und einen Soziologen von der Führungsakademie der Bundeswehr. In der Geschäftsstelle bleiben der Kriminologe Werner Lehne und der Jurist Burkhard Knütter. Die Kommission ist bei der Behörde für Inneres angebunden. Sie unterliegt nur der Dienst- und Rechtsaufsicht durch den Innensenator, nicht der Fachaufsicht. Ihre Unabhängigkeit wird gesetzlich garantiert.

BürgerInnen können sich mit ihren Anliegen direkt an die Kommission wenden, ebenfalls Polizeibedienstete – auch außerhalb des offiziellen Dienstweges. PolizistInnen, die sich zu diesem Schritt durchringen, sind durch ein gesetzlich verankertes Benachteiligungsverbot geschützt.

Die Kommission hat ein Recht auf Auskunft und Einsicht in alle Akten und Unterlagen aller Dienststellen der Polizei sowie das Recht auf unangemeldeten Zutritt zu allen Polizeidienststellen. Sie unterliegt ausdrücklich keinem Strafverfolgungszwang, kann aber dem Innensenator Einzelfälle zur Prüfung und weiteren Veranlassung vorlegen. Sie hat der Bürgerschaft einen jährlichen Tätigkeitsbericht vorzulegen, in dem sie ihre Erkenntnisse hinsichtlich institutioneller Missstände und struktureller Fehlentwicklungen darlegt.

## **Kommissionsberichte 1999 und 2000**

Inzwischen liegen zwei Berichte aus den Jahren 1999 und 2000 vor. In beiden Jahren führten routinemäßig durchgeführte Ermittlungsverfahren gegen PolizistInnen in den an die Kommission herangetragenen Fällen fast ausnahmslos zu folgenlosen Einstellungen. Das gilt auch für die an-

schließenden disziplinarischen Überprüfungen. Die Kommission beschäftigte sich im ersten Jahr mit 61 und im zweiten mit 70 Konfliktfällen, die ihr zugetragen wurden (Beleidigungen, Freiheitsberaubung, Körperverletzung im Amt, Hausfriedensbruch, unrechtmäßige Observationen, unverhältnismäßiges Verhalten); davon etwa 15 Fälle von PolizeibeamtInnen, die sich über KollegInnen und Vorgesetzte beschwerten (u.a. wegen Führungsproblemen, Mobbing, Benachteiligungen und sexueller Belästigung). Die jeweils rund 70 Kommissionsfälle pro Jahr sind nur etwa 10% der in Hamburg bekannt werdenden Fälle von polizeilichem Fehlverhalten – insofern (noch) nicht gerade repräsentativ. Eine systematische Auswertung aller in Hamburg registrierten Beschwerdefälle durch die Kommission steht noch aus.

In ihren Berichten machte die Kommission insbesondere auf strukturelle Probleme aufmerksam, die u.a. aus der polizeilichen „Herrschaft über die Wirklichkeit“ und aus der „Hierarchie der Glaubwürdigkeit“ resultierten, in der die Polizei aus Sicht der Justiz gegenüber „normalen“ BürgerInnen einen höheren Rang einnehme. Die Kommission hat ihre wichtigsten Erkenntnisse nach eigener Aussage „häufig genug aus der Analyse von Fällen gewonnen, die ihr nur einmal begegnet sind.“<sup>4</sup> Nicht die Quantität sei entscheidend, sondern die in den Fällen erkennbaren strukturellen Defizite in Organisation und Handeln der Polizei. Der erste Bericht enthält Beispiele für einen auffälligen polizeilichen Umgang mit AusländerInnen sowie für mutmaßliche Absprachen von Polizeizeugen, die „bis in Formulierungen hinein identisch ausfallen.“ Auch im 2000er Bericht werden Strukturdefizite festgestellt: So untersuchte die Kommission einen tödlichen Schuss des Mobilien Einsatzkommandos auf einen zu Unrecht als Dealer verdächtigten Bürger, der nach Ansicht der Kommission hätte vermieden werden können. Weitere Probleme: vermeidbare Leibesvisitationen, die in der Regel mit völliger Entkleidung und Durchsuchung von Körperöffnungen einhergehen, des weiteren: Verletzungen durch Handschellen und lange Festnahmedauer; sexuelle Belästigung und Mobbing in der Polizei. Die Kommission hat die Polizei dazu aufgerufen, die Anwendung von Polizeigewalt künftig auf ein „unvermeidbares Maß“ zu beschränken und in angespannten Konfliktsituationen besonnen und angemessen zu agieren. Sie beklagt Übergriffe und Korpsgeist in der

---

4 Freie und Hansestadt Hamburg, Polizeikommission: Jahresbericht 2000, Hamburg Oktober 2000, S. 42

Polizei; auch von der Polizeiführung würden Vorfälle kaschiert, bagatellisiert und vertuscht. Die Kommission spricht sich u.a. dafür aus, einen Fonds für freiwillige Entschädigungszahlungen einzurichten, damit schwere, durch polizeiliches Verhalten verursachte körperliche Schäden durch Schadensersatzzahlungen auch dann abgemildert werden können, wenn die Voraussetzungen für einen gesetzlichen Anspruch nicht gegeben sind. Das ist beispielsweise der Fall, wenn ein Bürger von der Polizei für einen Einbrecher gehalten, festgenommen und dabei schwer verletzt wird, weil dieser die Zivilpolizisten nicht als solche erkannte, sondern von einem Überfall ausging und sich entsprechend zur Wehr setzte (Fall aus dem ersten Bericht).

## Zur Akzeptanz der Polizeikommission

Die Reaktionen auf die Kommissionsarbeit aus den Reihen der Polizei, so die ehemaligen Kommissionsmitglieder, bewegten sich zwischen großer Reserviertheit und deutlichen Vorurteilen und nicht selten hart an der Grenze zur Verweigerung der „Gesetzestreue“. Die Kommission sei wahrlich ein „heißes Eisen“, resümiert Fritz Sack, während die Hamburger CDU sie als einen „fleischgewordenen Ausdruck des Misstrauens gegenüber der Polizei“ charakterisiert; seit Einrichtung dieser Kontrollinstanz stehe die Hamburger Polizei unter „Generalverdacht“. Die CDU möchte die in ihren Augen „überflüssige, nutzlose und kostenträchtige“ Einrichtung am liebsten sofort auflösen und hat einen entsprechenden Antrag in die Bürgerschaft eingebracht. PolizeigewerkschafterInnen werfen der Kommission gar vor, sie arbeite mit „Diffamierungen und Unterstellungen ohne Beweis“. Den Kommissionsbericht wertete die Deutsche Polizeigewerkschaft als „infame Entgleisung“ mit „Erkenntnissen fernab jeglicher Realität“. Und die „Bild“-Zeitung toppte die Kritik mit der Schlagzeile: „Rufmord an Polizisten.“<sup>5</sup>

Von Polizeiseite wird immer wieder kritisiert, spezielle Kontroll-Institutionen stellten eine unbegründete Misstrauenserklärung gegenüber der Polizei und ihren Bediensteten dar.<sup>6</sup> Dem ist entgegenzuhalten, dass Demokratie, was staatliche Macht anbelangt, schlechthin von

---

<sup>5</sup> Die Welt und Bild-Zeitung v. 23.11.2000

<sup>6</sup> vgl. Greiner, A.: Benötigt die Polizei besondere Kontrolleure?, in: Die Polizei 2000, H. 4, S. 102



„Misstrauen“ lebt. Weshalb sonst gibt es das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung und ein ganzes System von Kontrolleinrichtungen und -gremien? Schließlich befindet sich jegliche staatliche Macht in der Gefahr, fehlgebraucht und missbraucht zu werden. Gerade die Polizei als staatliche Exekutivgewalt mit weitreichenden und tiefgreifenden Eingriffsbefugnissen muss sich einer intensiven und effektiven – unabhängigen – Kontrolle stellen.

## Vorzüge und Nachteile der Kommissionsarbeit

Liberaler Befürworter der Polizeikommission geraten bei diesem Dauerbeschuss leicht in die Defensive; und so versuchen sie, sich mit der Interpretation über die Runden zu retten, eine effektive Kontrolle der Polizei sei schließlich eine Maßnahme des „Vertrauens im Verhältnis Bürger – Polizei“ und daher auch im Interesse einer bürgernahen Polizeiarbeit mit Dienstleistungsorientierung. Überhaupt verstünden sich die Kommissionsmitglieder „nicht als ‚institutionalisiertes Misstrauen‘“,<sup>7</sup> ihr Ziel sei keineswegs, einzelne Polizeibeamte oder gar Gruppen in der Ausübung ihres Berufes zu verunsichern.

Der Kommission ist uneingeschränkt zugute zu halten, dass sie ein Stück Transparenz hergestellt hat, die durch andere Institutionen offenbar nicht hergestellt werden kann. Fritz Sack sieht in der Kommission auch ein „Korrektiv“ zu den permanenten polizeilichen Befugnisserweiterungen der letzten Jahrzehnte, die zu ausufernden Eingriffskompetenzen geführt haben. Ein solches Korrektiv wird allerdings kaum in der Lage sein, die Probleme, die mit dieser Polizeientwicklung verbunden sind, auch nur ansatzweise zu kompensieren. Mit einer Polizeikontrollinstitution sollte keinesfalls eine zusätzliche Legitimation für eine problematische Polizeientwicklung geschaffen werden. Ihre Einrichtung erübrigt auch nicht die dringend notwendige Reform und Demokratisierung der Polizei sowie deren Aus- und Fortbildung – wozu die Kommission bereits konkrete Vorschläge gemacht hat.

Was die Befugnisse der Kommission betrifft, so sind Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf unangemeldeten Zutritt in die Polizeidienststellen absolutes Minimum einer solchen Institution. Seit ihrem Bestehen hat die Kommission erst in drei Fällen ihr Zutrittsrecht

---

<sup>7</sup> Hamburg, Polizeikommission: Pressemitteilung v. 9.12.1999

tatsächlich durchgesetzt, was bereits mittlere Aufstände bei den betroffenen Polizeidienststellen provozierte. Die Mitglieder der Polizeikommission beklagen, dass ihnen bei der notwendigen Einsicht in Akten der Staatsanwaltschaft immer wieder Schwierigkeiten bereitet worden seien. Hier müsste eine neue gesetzliche Regelung zur Klärung des Einsichtsrechts der Kommission in Ermittlungsakten geschaffen werden, weil das ihr gesetzlich zugestandene Akteneinsichtsrecht nur Polizeiakten, nicht aber staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten betrifft. Um die Arbeitsfähigkeit der Polizeikommission zu gewährleisten, hat der Senat inzwischen den Entwurf eines Änderungsgesetzes in die Hamburger Bürgerschaft eingebracht, mit dem die Befugnis zur Akteneinsicht auf die Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft ausgedehnt werden soll.<sup>8</sup> Danach soll die Kommission auch nicht mehr ein berechtigtes Interesse an der Akteneinsicht im Einzelfall darlegen müssen. Die Einsicht soll jedoch (vorübergehend) versagt werden dürfen, „soweit der Untersuchungszweck gefährdet erscheint oder durch sie das Verfahren erheblich verzögert würde.“ Im übrigen soll die Kommission neben dem unmittelbaren Akteneinsichtsrecht ein Recht zur Besichtigung amtlicher Beweisstücke erhalten. Nur durch die unmittelbare Einsichtnahme in die vollständigen Akten und Beweismittel könnten, so die Begründung, „Widersprüche im Akteninhalt oder die lückenhafte Dokumentation polizeilicher Maßnahmen“ als Indizien für Fehlentwicklungen aufgefunden werden.

Die Berufung der Kommission durch die Exekutive, also durch den Hamburger Innensenator, ist im Hinblick auf die Unabhängigkeit jedoch ebenso problematisch wie die Anbindung an die Innenbehörde. Zwar werden der Kommission unabhängige Arbeitsmöglichkeiten gesetzlich zugesichert, zwar ist sie nicht der Fachaufsicht der Innenbehörde unterworfen; außerdem sind auch etliche Datenschutzbeauftragte an Innenministerien angebunden und können gleichwohl unabhängig arbeiten – doch sie werden wenigstens vom Parlament gewählt.

Weil die Kommission räumlich beim Senator für Inneres untergebracht ist, geraten sämtliche BesucherInnen ins Visier der vor dem Behördeneingang installierten Videokameras. KeinE PolizistIn, die/der sich der Kommission offenbaren will, kann die Dienststelle unbemerkt betre-

---

<sup>8</sup> Hamburgische Bürgerschaft, Drs. 16/4775 v. 12.9.2000

ten, zumal an der Pforte auch der Name erfragt wird. Letztlich wird damit nur eine Kontaktaufnahme außerhalb der Diensträume möglich.

Besonders negativ ist, dass die Kommissionsmitglieder ehrenamtlich arbeiten müssen, was leicht auf Kosten der Kontinuität, Intensität und Professionalität gehen kann. So monierten die ehemaligen Kommissionsmitglieder, dass die anfallende Arbeit ehrenamtlich nicht zu bewältigen sei; die neuen Mitglieder hätten regelrecht „zum Jagen getragen“ werden müssen, diese „nicht besonders reizvolle Aufgabe“ zu übernehmen. Für Fritz Sack ist die Ehrenamtlichkeit Ausdruck einer gewissen Geringschätzung der Institution. Auch die Ausstattung ist nicht angemessen: Nur ein kleiner wissenschaftlicher Stab ist gewährleistet, die finanziellen Ressourcen für Aufwandsentschädigungen und Sachmittel belaufen sich jährlich auf gerade 400.000 DM. Mit einer so mangelhaften Ausstattung kann selbst ein guter Ansatz zunichte gemacht werden oder verkommt möglicherweise zu einem Akt symbolischer Politik.

Wohl der Ehrenamtlichkeit geschuldet ist, dass die Kommission abwartet, bis Fälle an sie herangetragen werden. Von sich aus ging sie bisher weder zu sozialen Brennpunkten, etwa zur Drogenszene am Hauptbahnhof oder ins Schanzenviertel, noch zu Betroffenen- und Bürgerinitiativen, um deren Erfahrungen mit der Polizei zu eruieren und über die Kommission und ihre Arbeit vor Ort aufzuklären. Hier fänden sich Betroffene mit viel Polizeierfahrung, aber geringer Beschwerdemacht, die möglicherweise von der Existenz der Kommission nichts wissen oder aber eine Kontaktaufnahme scheuen. Die Kontrolle von Polizeihandeln ist kein Bürokratenjob, der allein vom Schreibtisch aus zu erledigen wäre. Und er braucht Vertrauen, wahrlich nicht nur von Seiten der Polizei (bei der die Kommission öfter zur Vertrauensbildung angetreten ist), sondern ganz besonders von denjenigen, die am meisten unter polizeilichen Einsätzen, Griffen und Schikanen zu leiden haben.

*Geschäftsstelle der Polizeikommission, Johannistwall 4, 20095 Hamburg*

*Tel.: (040) 309 689-10, -30, -50 · Fax: (040) 309 689-20*

*Polizeikommission@bfi-a.Hamburg.de*

*<http://www.hamburg.de/Behoerden/PK>*

*Dr. Rolf Gössner ist Rechtsanwalt, Publizist und rechtspolitischer Berater der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Niedersächsischen Landtag. Er verfasste den GAL-Gesetzentwurf zum unabhängigen*

*Polizeibeauftragten (1995). Sein neuestes Buch: »Big Brother« & Co. - Der moderne Überwachungsstaat in der Informationsgesellschaft, Konkret Literatur Verlag, Hamburg 2000 (ca. 200 S., 32 DM).*

# Bedingungen demokratischer Kontrolle

## Lehren aus den Polizeiausschüssen der britischen Zone

von Kurt H. G. Groll

**Von 1946 bis 1953 existierten in Teilen der britischen Besatzungszone (bzw. den entsprechenden Ländern) erstmals in Deutschland Institutionen zur demokratischen Kontrolle der lokalen Polizeien. Eine schon traditionell zu nennende deutsche Kontrollunwilligkeit führte dazu, dass diese auf Drängen der britischen Militärregierung eingerichteten Polizeiausschüsse abgeschafft wurden und in Vergessenheit gerieten. Deren Möglichkeiten, Leistungen, aber auch Mängel sollen am Wuppertaler Beispiel demonstriert werden.<sup>1</sup>**

Im November 1996 rügte die UN-Menschenrechtskommission das Fehlen geeigneter Mechanismen für die Bearbeitung von Beschwerden und für die Kontrolle der Polizei in der BRD. Landesweit sollten unabhängige Gremien zur Untersuchung polizeilicher Übergriffe eingerichtet werden.<sup>2</sup> Spätestens seit diesem Zeitpunkt kann das Verlangen nach einer Erweiterung und Umgestaltung der Kontrolle polizeilichen Handelns nicht mehr allein als die unberechtigte Forderung linker SystemkritikerInnen und einer allzu herrschaftskritischen Soziologie abgetan werden. Dennoch haben die Innenminister bzw. -senatoren die Reklamation der Menschenrechtskommission bis heute nicht einmal diskutiert.

---

1 Siehe m.w.N. Groll, K.H.G.: Die Entwicklung institutioneller Formen der demokratischen Kontrolle der Polizei im Nachkriegsdeutschland, in: Kriminologisches Journal 2000, H. 3, S. 188-198

2 UN High Commissioner for Human Rights, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Germany, 8.11.1996 (CCPR/C/79/Add.73)

Der Unwillen, mit dem von politischer Seite auf die Kontrollproblematik reagiert wird, ist nicht neu. Forderungen nach einer einem demokratischen Rechtsstaat angemessenen Kontrolle der Polizei wurden bereits in der Entstehungszeit der BRD durch die britische Militärregierung an die politisch Verantwortlichen herangetragen. Allerdings, wie die bis heute bestehenden Kontrolldefizite belegen, letztlich erfolglos.

Ähnlich wie die amerikanische interpretierte auch die britische Besatzungsmacht den deutschen Faschismus als eine Folge des preußisch-deutschen Militarismus. Für die Polizeipolitik resultierte daraus das Ziel, das traditionelle deutsche Verständnis von Polizei als Machtinstrument des Zentralstaates durch eine lokal organisierte und demokratischen Ansprüchen genügende Konzeption zu ersetzen. Dieses Ziel führte zu der Forderung: „Die Polizei soll örtlich und vom Volke kontrolliert werden. Es soll kein staatliches Polizeisystem und keine Zentralstelle geben, welche die Befugnis hat, Exekutivbefehle zu erteilen.“<sup>3</sup>

Polizei wurde nicht mehr als eine Aufgabe des Staates, sondern als kommunale Angelegenheit verstanden. Die britische Besatzungsmacht installierte dazu ein System von dezentralisierten, auf den jeweiligen Stadtkreis oder Regierungsbezirk beschränkten und voneinander unabhängigen Polizeibehörden, die von kommunalen Gremien – den Polizeiausschüssen – überwacht und auch verwaltet wurden. Nur ein solcher Aufbau erlaubte nach britischer Ansicht die Herausbildung einer bürgerlichen, nicht als staatliches Machtmittel zu missbrauchenden Polizei.

Dazu übertrug man mit wenigen Ausnahmen die Befugnisse des Innenministers in Polizeiangelegenheiten auf eine zweigeteilte kommunale Führungsspitze: den Chef der Polizei und den lokalen Polizeiausschuss. Der Innenminister hatte ihnen gegenüber keinerlei Weisungsrecht.

Die Mitglieder der Polizeiausschüsse sollten die Bürgerschaft repräsentieren. Die Parlamente der zum jeweiligen Stadtkreis-Polizeigebiet gehörenden Städte wählten dazu VertreterInnen aus ihrer Mitte. Der Polizeiausschuss war zuständig und verantwortlich für den Leistungsgrad, die Stellen- und Haushaltspläne sowie die Buch- und Kassenführung der ihm unterstehenden Polizeieinheit. Ihm oblag der gesamte Bereich der Polizeiverwaltung einschließlich des Rechtes, Beförderungen in den höheren Dienstgraden vorzunehmen. Der konkrete Einsatz der Polizeibe-

---

3 General Inspector der brit. Zone (O' Rorke), zit. n. Steinborn, N.; Schanzenbach, K.: Die Hamburger Polizei nach 1945 – ein Neuanfang, der keiner war, Hamburg 1990, S. 14f.

amten, von den Briten als Bereich der Exekutive bezeichnet, war hingegen ausschließlich Sache des hierin autonomen Polizeichefs.

Die Ausschüsse hatten eine Kontrollfunktion im doppelten Sinne: Zum einen überwachten sie polizeiliches Handeln, zum andern waren sie mit der Leitung oder Führung der ihnen unterstehenden Polizei befasst. Sie waren daher keine reinen Überwachungsghremien, übernahmen jedoch auch nicht bloß die Rolle des alleinigen und obersten Dienstherren der Polizeibeamten, die nach deutschem Modell dem Innenminister zukam.

Beide Funktionen sollten nach britischer Vorgabe nicht durch unmittelbare Befehlsgewalt, sondern durch mittelbare Einflussnahme des Ausschusses auf den Polizeichef gewährleistet werden. Dass der Chef der Polizei dem „Rat“ des Ausschusses folgen würde, ergäbe sich, so die britische Auffassung, schlicht aus dem Abhängigkeitsverhältnis, in dem er zu diesem stand: Der Polizeichef konnte vom Ausschuss jederzeit aufgrund schlechter Führung oder mangelhafter Leistung entlassen werden. Die Suspendierung vom Dienst war allerdings die einzige zulässige Form einer formellen Sanktionierung. Niedrigschwelligere Maßregelungen sah das britische Modell nicht vor.

Auch vom deutschen Gesetzgeber wurden derartige Einflussmöglichkeiten nicht geschaffen. Hier verstand man die Polizeiausschüsse vielmehr als provisorische Angelegenheit, deren institutioneller Verfestigung man entgegenwirkte. Ziel der verantwortlichen deutschen Politiker blieb die Rückkehr zum preußischen Modell der Polizei als Instrument des Staates (und damit der Herrschenden). Der damalige Innenminister Nordrhein-Westfalens, Walter Menzel (SPD), trat als einer der härtesten Gegner der Beschränkung der ministeriellen Verfügungsgewalt auf. Seine Versuche, gegenüber Ausschüssen und Polizeichefs Einflussmöglichkeiten zu erlangen, waren rechtlich nicht verankert und wurden von der britischen Militärregierung als illegitim wahrgenommen.

Das unter Menzels Nachfolger Franz Meyer (CDU) verabschiedete Polizeigesetz von 1953 – vier Jahre nach Entlassung der BRD in die bedingte Souveränität – belohnte diese Anstrengungen nachträglich. Es ersetzte die Polizeiausschüsse durch deutlich kompetenzärmere Polizeibeiräte, die bis heute bestehen. Der Versuch einer demokratischen Kontrolle der Polizei nach britischem Muster war damit beendet.

## **Kontrolltauglichkeit der Polizeiausschüsse**

Für Aussagen darüber, ob und inwieweit die Ausschüsse effektive Instrumente einer demokratischen Kontrolle gewesen sind, müssen zwei



Aspekte berücksichtigt werden: zum einen die Frage, ob die Ausschüsse ihrem Aufbau und ihren Kompetenzen nach grundsätzlich zu einer solchen Kontrolle taugten, zum anderen ihr tatsächliches Wirken.

Die erste Frage kann durchaus bejaht werden. Als Kontrollinstitution oblag dem Ausschuss die kontinuierliche Überwachung des polizeilichen Handelns. Er hatte sowohl die Pflicht als auch die Befugnis, Fehlverhalten jedweder Art zu beheben und die Übereinstimmung polizeilichen Handelns mit den rechtlichen Normen zu erzwingen.

Eine Voraussetzung für jede wirksame Kontrolle der Polizei war und ist, dass die Kontrollierenden ausreichend informiert sind, um eventuelles Fehlverhalten überhaupt erst feststellen zu können. Im Falle der Polizeiausschüsse waren die Bedingungen dazu gegeben. Der Polizeichef war dem Ausschuss gegenüber verpflichtet, Auskunft über sämtliche Vorgänge in seinem Dienstbereich zu erteilen. Der Ausschuss verwahrte auch die Akten des Polizeichefs. Die Analyse der Tätigkeit des Wuppertaler Polizeiausschusses zeigt, dass dieser mit den ihm zur Verfügung stehenden Befugnissen sehr wohl in der Lage war, polizeiliches Fehlverhalten wie Bestechlichkeit, Unterschlagung und Körperverletzung im Amt aufzudecken, zu ahnden sowie in letzter Konsequenz sogar den Polizeichef seines Amtes zu entheben.

Der Polizeiausschuss war zwar nicht berechtigt, eigenständig Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamte anzustrengen. Die disziplinarische Führung der einzelnen Beamten wurde seitens der Militärregierung dem Bereich der Exekutive zugerechnet und oblag damit dem Polizeichef. Erachtete der Ausschuss aber disziplinarische Maßnahmen gegen Polizeibeamte für notwendig, so hatte er die Möglichkeit, diese dem Polizeichef zu empfehlen. Verpflichtet, dieser Empfehlung nachzukommen, war der Polizeichef nicht. Die Weigerung, ein Disziplinarverfahren gegen einen Beamten einzuleiten, der sich eines Fehlverhaltens schuldig gemacht hatte, hätte der Ausschuss jedoch als Unvermögen des Chefs der Polizei und somit als einen Grund, ihn zu entlassen, deuten können.

## **Kontrolldefizite der Polizeiausschüsse**

Obwohl der Polizeiausschuss durchaus ein unter organisatorischen Gesichtspunkten taugliches Kontrollinstrument darstellte, zeigt das Wuppertaler Beispiel aber auch, dass die eigentlichen Kontrollbestrebungen nur in geringem Maße vom Ausschuss selbst ausgingen. In der überwie-

genden Zahl der Fälle kann er als eine dem Polizeichef nachgeordnete Kontrollinstanz angesehen werden. Er beschränkte sich darauf, die von diesem durchgeführten disziplinarischen Maßregelungen einzelner Beamter zu bestätigen. Eine solche marginale Beteiligung kann aber kaum als ausreichender Beleg dafür gewertet werden, dass der Ausschuss seine Kontrollfunktion adäquat ausgeübt hätte. Diese zeigt sich, wenn überhaupt, erst bei sogenannten „Polizeiskandalen“, also Fällen polizeilichen Fehlverhaltens größeren Ausmaßes und mit mehreren Beteiligten auch der höheren Hierarchieebene. In Wuppertal kam es mehrmals zu derartigen Skandalen, in welche auch der Polizeichef selbst verwickelt war. Das Engagement des Ausschusses blieb in diesen Fällen mangelhaft. Er kam seiner Pflicht erst nach, als der Druck der Öffentlichkeit in Zeitungsartikeln sichtbar wurde, und dies – wie den Sitzungsprotokollen zu entnehmen ist – erkennbar unwillig.

Eine der Ursachen für diese geringe Kontrollbereitschaft war die von der Mehrheit der Ausschussmitglieder vertretene Vorstellung, der Ausschuss sei eine die Polizei in erster Linie unterstützende und nicht überwachende Institution. Das Aufkommen eines solchen Selbstbildes wurde durch einen organisationsstrukturellen Faktor begünstigt: Der Ausschuss war Organ der Polizei, war selbst die oberste Polizeibehörde des Stadtkreises. Seine Aufgabe war eben nicht nur die Überwachung der Polizei – wie in den heute diskutierten Kontrollmodellen –, sondern auch deren Leitung und Verwaltung. Er vertrat die Polizei im Rechtsverkehr, ihm oblag die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges sowie die Dienstaufsicht über das Verwaltungspersonal und das Haushalts-, Kassee- und Rechnungswesen der Polizei.

Die Behördenstellung der Ausschüsse stellte nach britischer Auffassung jedoch keinen Widerspruch zu ihrer Kontrollfunktion dar. Für die Militärregierung bedeutete die Übernahme der Polizeiverwaltung durch die Ausschüsse keine Aufhebung der Trennung von Kontrolleuren und Kontrollierten. Diese sah sie dadurch gewährleistet, dass die verwaltden Ausschüsse von der Exekutive mit dem Polizeichef an der Spitze separiert waren. Über die Verwaltung als Mittel der Einflussnahme sollte die Exekutive als Ort möglichen polizeilichen Fehlverhaltens kontrolliert werden. Dass sich der Ausschuss aufgrund seiner Verwaltungsfunktion so stark als ein Teil der Polizei verstand, dass er die Auffassung vertrat, dieser und nicht der Bürgerschaft gehöre seine Loyalität, wurde seitens der Militärregierung nicht vorausgesehen.

Die seltenen Kontrolltätigkeiten des Wuppertaler Ausschusses liegen auch in seinem Verhältnis zur Öffentlichkeit begründet. Das britische Polizeiausschusssystem sah eine demokratische Kontrolle vor: „Wenn ein Bewohner einer Stadt nicht mit der Art zufrieden ist, in welcher er oder der Bezirk, in dem er lebt, von der Polizei behütet wird, kann er sich an ein Mitglied der zuständigen Stadtvertretung wenden und dieses bitten, seine Beschwerde bei einer Sitzung des Polizei-Ausschusses vorzutragen.“<sup>4</sup>

Die Effektivität einer jeden Kontrollinstitution hängt in starkem Maße davon ab, ob die Bevölkerung bereit ist, Klagen über polizeiliches Fehlverhalten an die Institution heranzutragen. Für den Wuppertaler Ausschuss findet sich jedoch für die ganze Zeit seines Bestehens kein einziger solcher Fall. Grund dafür ist vor allem, dass er nur selten an die Öffentlichkeit trat und wenn, dann vornehmlich mit negativer Publicity. In keinem der wenigen Presseberichte, die den Ausschuss erwähnen, erscheint er als eine Institution, an die sich BürgerInnen wenden könnten. „Wascht den Pelz, aber macht ihn nicht nass“, so charakterisierte eine Zeitung die Tätigkeit des Ausschusses in einem konkreten Fall.<sup>5</sup>

Aufgrund der Art seiner Präsentation in der Öffentlichkeit wurde der Ausschuss weder von der Bevölkerung noch von Polizeibeamten als Kontrollinstitution wahrgenommen. Letzteres zeigen Interviews mit ehemaligen Polizisten. Die Vorstellung der Militärregierung, der Bürger (bzw. die Bürgerin) könnte seine (ihre) „Unzufriedenheit (über die Kontrollleistungen des Ausschusses, d.Verf.) dadurch zum Ausdruck bringen, dass er ihn bei der nächsten Wahl nicht wiederwählt“<sup>6</sup>, verwirklichte sich nicht.

## Demokratische Kontrolle der Polizei heute?

Eine Kontrolle der Polizei in Form des britischen Modells der Polizeiausschüsse kann heute aufgrund der gewandelten Organisationsstruktur der Polizei nicht mehr eingefordert werden. Das Ausschussmodell setzte eine kommunale, von den Weisungen des Innenministers unabhängige Polizei voraus. Konzipiert war das Modell nicht allein für die Überwachung der

---

4 Deputy Inspector General E. C. Nottingham: Ansprache in der Polizei-Schule Wuppertal am 25.2.1947, Punkt 10, Stadtarchiv Wuppertal, DV 892, S. 149 R

5 Westdeutsche Rundschau v. 10.7.1950

6 Deputy Inspector General Nottingham a.a.O. (Fn. 4)

Polizei in Hinblick auf mögliches Fehlverhalten; ihm lag eine deutlich weiter reichende Vorstellung von demokratischer Kontrolle zugrunde. Orientiert an der Konzeption, die Polizei solle eher dem Bürger, denn dem Staate dienen, meinte demokratische Kontrolle der Polizei ebenfalls eine Führung, bei der der Wille der BürgerInnen – vermittelt über den Ausschuss als kommunalem Gremium – über die gesetzlichen Regeln hinaus für die Polizei handlungsleitend sein sollte. Unter den heute gegebenen Umständen ist eine solche demokratische Führung und Überwachung der Polizei nicht zu verwirklichen. Aus polizeilicher Sicht scheint der Wille der BürgerInnen nur dann handlungsrelevant zu werden, wenn er den Interessen der Polizei entgegenkommt und einen Ausbau von Personal- und Sachressourcen legitimiert.

Dennoch können aus dem Beispiel der Polizeiausschüsse eine Reihe von Bedingungen für eine effiziente und demokratischere Kontrolle hergeleitet werden, z.B. die umfassende Informationsmöglichkeit – uneingeschränkte Rechte auf Akteneinsicht und auf unangemeldete Inspektionen der Polizeidienststellen – sowie eine aktive Öffentlichkeitsarbeit der Kontrollinstitution. Ebenfalls lassen sich am Ausschussmodell Faktoren illustrieren, die Kontrolldefizite verursachen: Will man eine zu weit gehende Identifikation der Kontrollinstitution mit den zu Kontrollierenden verhindern, dann ist eine Trennung der Kontrollierenden von den Kontrollierten notwendig. Ferner ist eine enge Verbindung zur Bürgerschaft (z.B. über ehrenamtlich besetzte regionale „Bürgerbüros“ als Beschwerde- und Dokumentationsstellen) zu gewährleisten. Eine institutionelle Anbindung der Kontrolle an die Polizei oder die Innenministerien ist abzulehnen. Auch Gremien, deren Zusammensetzung nur die jeweilige Parlamentsmehrheit reproduziert, bringen nicht weiter. Je nach polizeipolitischer Ausrichtung der Gremienmehrheit droht deren Kontrollengagement zur bloßen Symbolik zu verkommen.

*Kurt H. G. Groll ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Der Artikel beruht in Teilen auf der von M. Brusten und H. Reinke betreuten Diplomarbeit des Autors am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Bergischen Universität Wuppertal sowie seiner Mitarbeit an dem von M. Brusten geleiteten Forschungsprojekt „Polizei im politischen und sozialen Wandel“.*

## Andere Länder – ähnliche Sitten

### Polizeiübergriﬀe und Kontrolle in Großbritannien und Frankreich

von Heiner Busch

**„Überall ist es besser, wo wir nicht sind.“ Dass die Kritik an Polizeiübergriﬀen und fehlender Kontrolle in Deutschland nicht nach diesem Motto betrieben werden kann, belegen die Erfahrungen aus Großbritannien und Frankreich, zu denen wir zwei Kollegen befragt haben.**

„Fast immer proletarisch, häufig schwarz, politisch aktiv, arbeitslos oder besonders verletzlich – will heißen: obdachlos, mit Alkohol- oder Drogenproblemen etc.“ So charakterisiert Trevor Hemmings<sup>1</sup> das typische Opfer polizeilicher Übergriﬀe in Großbritannien. Fabien Jobards<sup>2</sup> Beschreibung für Frankreich kommt dem sehr nahe: Von Übergriﬀen betroffen seien in der Regel diejenigen, die sich in der „polizeilichen Arena“ aufhalten. Diese Arena ist die Straße. Sie ist der Raum politischer Demonstrationen, aber auch der Lebensraum der meisten ImmigrantInnen, der Obdachlosen, derjenigen, die mit großer Familie in beengten Verhältnissen wohnen und Ruhe nur draußen finden, der Raum der kleinen informellen Geschäfte und der offenen Drogenszenen. Hier finden Kontrollen und Razzien statt, werden Platzverweise durchgesetzt und Leute aufgegriffen. Auf der Straße richten sich Übergriﬀe gegen Kollektive.

Die Tatsache, dass in Großbritannien die schwarze Bevölkerung am häufigsten Objekt polizeilicher Personenkontrollen ist, werde – so Hemmings – mittlerweile weitgehend akzeptiert. Zu polizeilicher Gewalt käme

---

1 Trevor Hemmings ist Mitbegründer des in London ansässigen Projekts Statewatch und News Editor des gleichnamigen Bulletins.

2 Fabien Jobard arbeitet am Centre Marc Bloch in Berlin. Sein Buch: *L'usage de la force par la police* erscheint im Frühjahr 2001 bei der Edition la Découverte in Paris.

es meist dann, wenn die kontrollierte Person nach dem zugrunde liegenden Verdacht frage. Dass es sich dabei oft um einen an der Hautfarbe anknüpfenden Generalverdacht handele, zeige sich daran, dass viele Personen, die nach einer Kontrolle festgenommen wurden, wegen Behinderung einer Amtshandlung oder Widerstands angeklagt würden, nicht aber wegen des Verdachts, mit dem die Kontrolle begründet wurde. Der institutionelle Rassismus bei der Polizei ist durch den Bericht der Macpherson-Kommission offiziell bestätigt worden.<sup>3</sup> Die vom Innenminister eingesetzte Kommission untersuchte 1998 die Fehler und Unterlassungen der Polizei bei den Ermittlungen im Falle des rassistisch motivierten Mordes an dem schwarzen Jugendlichen Stephen Lawrence. Sie konnte sich bei aller Vorsicht in den Formulierungen diesem Urteil nicht verschließen.

Seit vielen Jahren Sorge sich die schwarze „Community“ in Großbritannien auch um das Ausmaß von Misshandlungen und sogar Todesfällen im Polizeigewahrsam. Um Übergriffe zu verhindern, würden Polizeizellen mittlerweile videoüberwacht, geschlagen werde nun auf den Korridoren oder auf der Fahrt zur Polizeistation im geschlossenen Wagen.

### **„Nicht unerhebliche Gefahren“**

Fabien Jobard hat in den Wartesälen der Bewährungshilfe in Paris entlassene Gefangene befragt. Fast alle hätten bestätigt, bei ihrer Festnahme auf der Polizeistation oder in der Zelle geschlagen worden zu sein. Die meisten Betroffenen hätten dieses Vorgehen achselzuckend als Normalität hingenommen. Weil die Individuen auf der Wache und in den Zellen alleine dastehen, seien Misshandlungen kaum nachzuweisen.

Um so wichtiger sind die Berichte des Anti-Folter-Komitees (CPT) des Europarats gewesen. Für von der Polizei festgenommene Personen, so schrieb das CPT 1991 an die französische Regierung,<sup>4</sup> bestehe eine „nicht unerhebliche Gefahr“, misshandelt zu werden. Im Oktober und November des Jahres hatte das Komitee diverse Gewahrsamszentren der Nationalpolizei, der Gendarmerie und der Grenzpolizei (Police de l'air et des frontières – PAF) besucht. Es habe keine Fälle von Folter gefunden,

---

<sup>3</sup> Statewatch 1998, no. 3-4, pp. 23-25; no. 5, pp. 25-27

<sup>4</sup> Comité de prévention de la torture: Rapport au gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le C.P.T. en France du 27 octobre au 8 novembre 1991, Strasbourg 1991, p. 13

wohl aber Vorwürfe von mehr oder weniger schlimmen Misshandlungen durch die Polizei vernommen und zwar „in ziemlich großer Zahl“.

Zwischen der französischen Regierung und dem CPT kam es in der Folge zu einem Schlagabtausch: Bei den vom CPT angeführten Fällen, so die Regierung in ihrer Stellungnahme, handele es sich eben nicht um verifizierte Tatsachen, sondern nur um Anschuldigungen. Diese waren in der Tat in indirekter Rede wiedergegeben. Unter Verweis auf die von den Disziplinar diensten bearbeiteten Fälle erklärte die Regierung nun ihrerseits, die Zahl der Misshandlungsfälle sei niedrig, sie würden jeweils rigoros sanktioniert.<sup>5</sup>

## **Strafrechtliche Ahndung so gut wie aussichtslos**

Eine Statistik der Ermittlungsverfahren gegen Polizeibeamte gibt es in Frankreich nicht. Die einzige vorliegende Zahl stamme, so Jobard, aus einem Bericht des obersten Verwaltungsgerichts, des Conseil d'état, aus dem Jahre 1996. Dieser hatte Anfang der 90er Jahre allen Zweigen der öffentlichen Verwaltung die Frage vorgelegt, wieviele strafrechtliche Untersuchungen in den vorangegangenen drei Jahren gegen BeamtenInnen geführt worden seien. Während die Bauverwaltung seinerzeit auf insgesamt 37 Verfahren kam, listete das Innenministerium als Dienstherr der PolizeibeamtenInnen gerade einmal sechs Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung, Mord oder Totschlag im Amt auf.<sup>6</sup>

Eine Strafanzeige wegen eines polizeilichen Übergriffs sei nur in den seltensten Fällen erfolgreich, so Jobard. Die Gründe hierfür sind im Wesentlichen dieselben wie in Deutschland: Vorwürfe werden abgestritten und sind nicht beweisbar, die Opfer haben mit Gegenanzeigen zu rechnen, der Korpsgeist ist stark ausgeprägt, und selbst die Justiz stelle sich auf die Seite der Polizei. Für polizeiliche Eingriffe – ob legal oder nicht – gilt aufgrund eines Urteils des obersten Gerichtshofs, der Cour de Cassation, aus dem Jahre 1832 zunächst die Vermutung der Legitimität. Auch illegale Eingriffe müssen daher hingenommen werden. Widerstand ist strafbar. In den 90er Jahren hat die Cour zweimal untere Gerichte wegen der Einstellung von Widerstandsverfahren zur Ordnung gerufen.

## **Wie unabhängig ist die unabhängige Kontrolle?**

---

5 Réponse du Gouvernement de la République française, Strasbourg 19 janvier 1993, p. 14

6 Conseil d'état: La responsabilité pénale des agents publics, Paris 1996, p. 30s.

Neben dem strafrechtlichen Weg steht den von Übergriffen Betroffenen auch der Gang zum Médiateur de la République, einer Art Ombudsman offen, der in den meisten Fällen aber auch nicht weiter führt. Im Juni 2000 haben Senat und Nationalversammlung nun ein Gesetz angenommen, das eine neue Beschwerdekommision schafft.<sup>7</sup> Das Gesetz ist Ergebnis einer Auseinandersetzung, die seit den 80er Jahren geführt wird. Im Dezember 1986 starb Malik Oussékine in Paris an den Folgen polizeilicher Schläge. Der Mann war im Kino gewesen und fand sich beim Herausgehen inmitten einer Demonstration wieder, die von der Polizei gewaltsam aufgelöst wurde. Der Fall führte in Frankreich zu heller Empörung. Der erste Versuch, eine spezielle Beschwerdekommision einzuführen, erfolgte 1993 durch eine Verordnung des Staatspräsidenten François Mitterrand, die aber nur von kurzer Dauer war. Nach dem Wahlsieg der Rechten im selben Jahr wurde sie vom neuen Innenminister Charles Pasqua gleich wieder aufgehoben. 1997 versprach Premierminister Lionel Jospin in seiner Antrittsrede vor der Nationalversammlung einen zweiten Versuch – diesmal per Gesetz.

Jobard bezweifelt, dass die Kommission, deren Mitglieder noch nicht benannt sind, ein effizientes Mittel der Kontrolle sein wird. Zum einen dominiert in ihr der Beamtenapparat: Neben der oder dem direkt vom Staatschef zu ernennenden Vorsitzenden sollen dem Gremium nach Art. 2 des Gesetzes je ein Mitglied der beiden Parlamentskammern, ein Mitglied des Conseil d'état, einE von der Cour de Cassation bestimmteR RichterIn, einE VertreterIn des Rechnungshofs sowie zwei Personen angehören, die von den vorgenannten bestimmt werden. Zum anderen ist das Verfahren (Art. 4) nicht gerade einfach: Betroffene oder ZeugInnen eines Übergriffs wenden sich zunächst an ein Parlamentsmitglied ihres Wahlkreises. Dieses entscheidet, ob der Fall der Kommission vorgelegt werden soll. Der Fall darf nicht länger als ein Jahr zurückliegen. Die Kommission kann zwar PolizeibeamtInnen befragen, aber nur in Ausnahmefällen die betreffenden Behörden unangekündigt inspizieren. In ihrem Bericht kann sie eine Empfehlung an den Innenminister bzw. in Paris an den Polizeipräfekten richten oder die Sache der Staatsanwaltschaft zur Strafverfolgung vorlegen. Wenn es bereits eine Strafuntersuchung gegeben hat, sind die Chancen für eine Wiederaufnahme minimal.

---

7 Loi no. 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une commission de déontologie de la sécurité, Journal Officiel de la République Française, 7 juin 2000, pp. 8562s.



Die britische Beschwerdeinstanz für Polizeiübergriffe, die 1984 geschaffene Police Complaints Authority (PCA), werde – so Trevor Hemmings – nur von staatlicher Seite als unabhängig bezeichnet. Ihre Aufgabe besteht darin, die von der Polizei, d.h. meist von Abteilungen für interne Ermittlungen, geführten Untersuchungen zu überwachen. Solche Ermittlungen werden nur in schwereren Fällen angesetzt. Die PCA bewertet deren Ergebnisse und entscheidet, ob und welche Maßnahmen zu treffen wären. Von April 1999 bis März 2000 wurden 21.000 Beschwerden eingereicht, 3% mehr als im Vorjahreszeitraum. Die Zahl der Fälle, „die Ermittlungen erforderlich machten“, sank dagegen um 13%. Nur 9% dieser ermittelten Fälle – insgesamt 714 – wurden als „substantiiert“ anerkannt.<sup>8</sup> Bürgerrechtsgruppen wie INQUEST, eine Organisation, die sich mit Todesfällen im Polizeigewahrsam befasst, haben dieses System stark kritisiert. Wenn die Polizei gegen PolizeibeamtInnen ermittele, könne von Unabhängigkeit keine Rede sein.

Selbst wenn die PCA aber anerkenne, dass ein Todesfall in Polizeihaft das Ergebnis eines Übergriffes sei, würde unweigerlich eine offizielle Untersuchung angestrengt. In jüngster Zeit – so Hemmings – sei eine ganze Reihe solcher Fälle vor Gericht gelandet und einer nach dem anderen eingestellt worden. Wenn die Verurteilung von BeamtInnen absehbar sei, würden diese der Entlassung zuvorkommen und selbst kündigen. Der „goldene Rückenschmerz“ bewahre sie vor einem Verlust ihrer Rentenansprüche. Die Unfähigkeit und der fehlende Wille zur Aufklärung bei PCA und Gerichten, hat die Familien und Freunde der Opfer sowie die sie unterstützenden Organisationen veranlasst, ein „People’s Tribunal into Deaths in Custody“ ins Leben zu rufen, das derartige Fälle untersucht und eine wirklich unabhängige öffentliche Untersuchung der Todesfälle fordert. Nach dem Bericht der Macpherson-Kommission hat die Regierung angekündigt, eine neue Kontrollinstanz schaffen zu wollen. Sie soll Independent Police Complaints Commission (unabhängige Polizei-Beschwerdekommission) heißen. Das neue Gremium wird dann beweisen müssen, dass es wirklich unabhängiger ist als die bestehende, angeblich unabhängige PCA.

---

<sup>8</sup> Zahlen aus Statewatch 2000, no. 5, p. 14s.

## Polizeiliche Todesschüsse 1999

### Ministerielle Schwierigkeiten beim Zählen

von Otto Diederichs

**Jeweils zum Jahresende müssen alle Länderpolizeien sämtliche Fälle von Schusswaffengebrauch durch PolizeibeamtInnen an ihre Innenministerien melden. Dort werden sie gesammelt und anschließend an die Polizeiführungsakademie (PFA) in Hilstrup übermittelt. Die PFA ihrerseits führt die Meldungen der 16 Länderinnenministerien zu einer Statistik zusammen, die dann vom Vorsitzenden der Innenministerkonferenz veröffentlicht wird. So war es jedenfalls bisher.**

Schon in der Vergangenheit zog sich dieses einfache Prozedere derart in die Länge, dass mit der Veröffentlichung durch die Innenministerkonferenz (IMK) frühestens im Herbst des Folgejahres zu rechnen war. Wesentlicher Grund dafür war die schleppende Weitermeldung der Zahlen an die PFA. Diese zog vor zwei Jahren die Konsequenzen und beschleunigte das Verfahren: Sie fordert die Daten der einzelnen Länder bis zum Ende des ersten Quartals ein. Säumige Ministerien werden gegebenenfalls gemahnt. Bei der PFA selbst geht es dann relativ schnell. Schon nach wenigen Wochen kann sie der IMK ihre Auswertung vorlegen.

Genützt hat das wenig, denn an der Veröffentlichungspraxis der IMK hat sich nichts geändert. Schlimmer noch: Es zeichnet sich offenbar eine Tendenz ab, von der Veröffentlichung überhaupt abzurücken. Damit begonnen hat im letzten Jahr Sachsens Innenminister Klaus Hardraht (CDU). Nach CILIP-Recherchen lag die Polizeiliche Schusswaffengebrauchsstatistik für 1998 seinem Ministerium bereits im Frühsommer 1999 vor. Auf telefonische Nachfrage erklärte man dort seinerzeit, die Veröffentlichung sei nicht vor dem Herbst geplant.

Tatsächlich ist die Statistik jedoch überhaupt nicht veröffentlicht worden, wie ein Sprecher des Innenministeriums in Nordrhein-Westfalen gegenüber der Berliner „tageszeitung“ (taz) jetzt bestätigte.<sup>1</sup> Offenbar ist auch der derzeitige IMK-Vorsitzende, Nordrhein-Westfalens Innenminister Fritz Behrens (SPD), gewillt, so zu verfahren. Auch er war bereits im Frühjahr 2000 im Besitz der PFA-Auswertung für 1999. Über eine Veröffentlichung, so sein Sprecher Ulrich Rungwerth, sei allerdings noch nicht entschieden, möglicherweise werde man sich auch dem sächsischen Vorbild anschließen. Immerhin war er bereit, der taz die Zahlen der IMK-Statistik zu nennen.

## **IMK-Statistik und CILIP-Zählung**

Seit 1974 dokumentiert CILIP den polizeilichen Schusswaffengebrauch mit Todesfolgen. Zunächst basierte diese Zählung ausschließlich auf Meldungen der Tagespresse. Da solche Ereignisse dort immer ein breites überregionales Echo fanden, war dieses Vorgehen anfangs völlig ausreichend. Erste augenfällige Differenzen zur offiziellen Schusswaffengebrauchsstatistik der IMK tauchten ab Mitte der 80er Jahre auf.

Nachforschungen ergaben schließlich, dass die IMK ihr Zählverfahren 1983 geändert hatte. „Unbeabsichtigte Schussabgaben“, bei denen ein Mensch umkommt, werden seither nicht mehr als Schusswaffengebrauch mit Todesfolge geführt. Statt dessen wurden solche Schüsse anfangs in einer gesonderten Rubrik ausgewiesen. Ein direkter Abgleich der Zahlen blieb also trotz dieses semantischen Tricks der IMK möglich.

In der ersten Hälfte der 90er Jahre entstand ein neues, zusätzliches Problem: Das Medieninteresse am polizeilichem Schusswaffengebrauch, als dem härtesten Indikator staatlicher Gewaltfähigkeit, ging zurück. Inzwischen finden nur noch wirklich spektakuläre Fälle Eingang in die überregionale Berichterstattung. Eher „gewöhnliche“ Fälle werden dagegen als kurze Agenturmeldungen verbreitet oder kommen über die regionale Presseberichterstattung nicht mehr hinaus. Damit entzogen sie sich immer häufiger auch der CILIP-Dokumentation. Mehrfach mussten in der Vergangenheit deshalb in der CILIP-Tabelle über polizeiliche Todeschüsse verspätet noch Fälle nachgemeldet werden. Seit 1997 veröffentlicht CILIP seine Dokumentation erst nach der Herausgabe der IMK-

---

<sup>1</sup> Telefongespräch am 28.11.2000, taz v. 19.12.2000

Statistik, um einen Abgleich mit dieser sowie eventuell notwendige Nachrecherchen berücksichtigen zu können.

Setzt sich die gegenwärtige Praxis der IMK fort, könnte dies künftig unmöglich werden. Welche Konsequenzen sich daraus für die CILIP-Dokumentation polizeilicher Todesschüsse ergeben, ist noch nicht absehbar. Feststellen kann man jedoch jetzt schon, dass das seit Jahren sinkende Medieninteresse an der Frage des polizeilichen Schusswaffengebrauchs inzwischen in die ministerielle Ebene durchschlägt.

## **1999: überdurchschnittlich viele Todesschüsse**

Nach Angaben des NRW-Ministeriumssprechers starben im vergangenen Jahr insgesamt 15 Personen durch Schüsse von PolizeibeamtInnen. Das Jahr 1999 liegt damit wie zuletzt die Jahre 1993 (16 Fälle) und 1995 (21) über dem Durchschnitt, der sich seit Mitte der 80er Jahre bei ca. 10-12 Todesschüssen eingependelt hatte. Eine generelle Tendenz zu mehr tödlichen Schüssen lässt sich daraus jedoch nicht herleiten.

Die Suche nach Ursachen für solche überdurchschnittlichen Zahlen ist schwierig, weil die IMK nur absolute Zahlen veröffentlicht und keine Angaben über das Geschehen macht. Anhand der Materialien im CILIP-Archiv können jedoch die meisten Fälle identifiziert werden.

Danach ergibt sich folgendes Bild: Polizeiliche Todesschüsse ereigneten sich auch 1999 wieder vorwiegend in Alltagssituationen. Nur in drei Fällen waren Polizeiaktionen vorbereitet, darunter ein Fall eines gezielten tödlichen Schusses. 14 der 15 getöteten Personen waren bewaffnet, vier mit Schusswaffen und eine weitere mit einer Schreckschusspistole. In den übrigen neun Fällen hatten die Getöteten die Beamten mit einem Messer, einer Eisenstange o.ä. angegriffen. Auch wenn damit grundsätzlich eine Notwehrsituation gegeben war, stellt sich die Frage, ob sich die Schussabgabe nicht hätte vermeiden lassen.

## **Ungewöhnliche statistische Differenzen und ein Skandal**

Und noch ein weiteres, erheblich schwerer wiegendes, Ergebnis förderte die Recherche zu Tage: Im Vergleich zu den offiziell genannten Zahlen sind im CILIP-Archiv vier Fälle mehr dokumentiert. Aus den eingangs genannten Gründen kommt es zwischen der CILIP-Zählung und den IMK-Zahlen regelmäßig zu Differenzen. Einen solch eklatanten Unterschied von 15 zu 19 hatte es indes schon lange nicht mehr gegeben. Durch

eine Aussortierung aller Fälle, bei denen es keinen Zweifel an einer beabsichtigten Schussabgabe geben konnte, ließen sich auch die in den offiziellen Angaben nicht aufgeführten Vorgänge identifizieren.

Nicht gemeldet und somit nicht erfasst wurden demnach ein Fall aus Baden-Württemberg (Fall 1 der Tabelle), zwei aus Nordrhein-Westfalen (Fall 14 und 17) sowie einer aus Thüringen (Fall 8). Unter Berücksichtigung der hierzu in der Presse berichteten Umstände (in drei Fällen waren die Getöteten unbewaffnet, in einem wurde später eine Schreckschusspistole gefunden) und in Kenntnis der Erfassungskriterien der IMK handelt es sich hier offenbar um jene „unbeabsichtigten Schussabgaben“, mit denen die offizielle Statistik schöngerechnet wird.

Im Falle des in Thüringen erschossenen Urlaubers Friedhelm Beate (Fall 8) wird diese ohnehin problematische IMK-Praxis zu einem Skandal. Im Zuge der bundesweiten Fahndung nach dem entflohenen Mörder Dieter Zurwehme war der Rentner von zwei thüringischen Zivilfahndern in seinem Hotelzimmer in Heldrungen erschossen worden. Kein Schusswaffeneinsatz der Polizei hat 1999 soviel Aufsehen erregt wie der Tod Beates. Das Gericht hatte ein Verfahren gegen die Todesschützen im Dezember 1999 zunächst eingestellt: Ein Gutachten hatte ihnen eine „starke Stresssituation“ bescheinigt, als deren Folge die Schüsse „nicht auf einer bewussten Handlung“ beruht hätten. Der Beamte, der Beate ins Herz geschossen hatte, habe „im Grenzbereich seiner Informationsverarbeitung“ operiert. Sein Kollege sei durch diese Schussabgabe einem „unbewussten Mitzieheffekt unterlegen.“<sup>2</sup> Nach dieser gerichtlichen Bereinigung der Tötung von Friedhelm Beate sind die Todesschüsse von Heldrungen nun auch höchstministeriell entsorgt und gar nicht erst in die Zählung polizeilicher Todesschüsse aufgenommen worden: ein bedauerlicher Unfall, jedoch zu unbedeutend, um auch nur als Zahl in einer Statistik festgehalten zu werden. Daran wird sich auch durch die im August 2000 neu aufgenommenen Ermittlungen nichts ändern.<sup>3</sup> Selbst wenn ein neues Verfahren gegen die Todesschützen zu einem anderen Ergebnis kommen sollte, wird dies auf die hausinterne IMK-Statistik für 1999 keine Auswirkungen mehr haben.

---

2 Frankfurter Rundschau v. 8.1.2000

3 Frankfurter Rundschau, Berliner Zeitung v. 15.8.2000

*Otto Diederichs ist freier Journalist in Berlin.*

## Polizeiliche Todesschüsse 1999<sup>1</sup>

	1	2	3	4
Name/Alter	Unbekannter Mann, 19 J.	Unbekannter Mann, 44 J.	Unbekannter Mann, 41 J.	Unbekannter Einbrecher, 26 J.
Datum	17.1.1999	25.3.1999	13.4.1999	16.4.1999
Ort/Bundesland	Karlsruhe, Baden-Württemberg	Ennigerloh, NRW	Lambrecht, Rheinland-Pfalz	Neuberg, Hessen
Szenarium	Im Zusammenhang mit zwei Banküberfällen soll ein Pkw mit 4 Insassen überprüft werden. Der Fahrer durchbricht die Sperre und flüchtet. Unmittelbar nachdem der Wagen nach einer Verfolgungsjagd wieder gestoppt ist, schießt ein Polizist auf den Fahrer. Der Mann ist sofort tot.	Ein psychisch kranker Mann versucht im Streit seine Schwester mit einer Axt zu erschlagen. Um die Frau zu retten, schießt einer der herbei gerufenen Polizeibeamten auf den Mann und trifft ihn tödlich.	Ein Betrunkener randaliert in seiner Wohnung und legt Feuer. Als Polizeibeamte eintreffen, greift er sie mit zwei Eisenstangen an. Einer der Beamten schießt daraufhin auf den Mann und verletzt ihn schwer. Im Krankenhaus stirbt der Mann.	Von Anwohnern wird die Polizei über einen Kioskeinbruch informiert. Beim Eintreffen der Beamten flüchten mehrere Personen. Einer der Polizisten schießt auf einen der Flüchtenden und trifft ihn in den Oberkörper. Der Mann verblutet. Die näheren Umstände sind unbekannt.
Opfer mit Schusswaffe?	Ja/Nein (Schreckschusspistole im PKW)	Nein (Axt)	Nein (Eisenstange)	Nein
Schusswechsel?	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte?	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete Beamte?	Nein	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion?	Nein	Nein	Nein	Nein

	5	6	7	8
--	---	---	---	---

Name/Alter	Unbekannter Einbrecher	Saffet Z., 43 J.	Thomas B., 29 J.	Friedhelm Beate, 63 J.
Datum	24.4.1999	11.6.1999	26.9.1999	27.6.1999
Ort/Bundesland	Bad Arolsen, Hessen	Hamburg	Hamburg	Heldrungen, Thüringen
Szenarium	Bei der Festnahme eines Einbrechers greift dieser den Polizeibeamten mit einem Brecheisen an. Daraufhin schießt der Beamte und trifft den Mann in die Brust. Er stirbt im Notarztwagen.	Von Nachbarn wird die Polizei gerufen, weil einer der Bewohner im Haus randaliert. Beim Eintreffen der Beamten greift er diese mit einem Fleischermesser an. Beim Zurückweichen stolpert einer der Polizisten. Als sich der Mann auf ihn stürzt und mit dem Messer verletzt, schießt sein Kollege. Der Täter wird in Oberkörper und Leiste getroffen. Er stirbt später im Krankenhaus.	Von einer Anwohnerin wird die Polizei über Gepolter und Schreie in einer Nachbarwohnung informiert. Als die Beamten an der Wohnungstür klingeln, öffnet ein Mann mit einem Klappmesser, der die Tür sofort wieder zuschlägt. Als die Beamten sie eintreten, werden sie im Flur angegriffen. Als der Mann das Messer trotz Aufforderung nicht fallen lässt, schießen zwei Beamte auf ihn.	Während der bundesweiten Fahndung nach einem Raubmörder soll in einem Hotel ein Mann von zwei Zivilfahndern überprüft werden. Als er die Zimmertür öffnet schießen die Polizisten unter ungeklärten Umständen sofort auf ihn. Als weitere Beamte die Tür später aufbrechen, ist der Mann tot. Zwar werden die Ermittlungen gegen die Schützen eingestellt, der Fall ist jedoch noch nicht abgeschlossen.
Opfer mit Schusswaffe?	Nein (Brecheisen)	Nein (Messer)	Nein (Messer)	Nein
Schusswechsel?	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte?	Nein	Nein	Nein	Ja
Verletzte/getötete Beamte?	Nein	Ja (1 Verletzter)	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion?	Nein	Nein	Nein	Ja ?



	9	10	11	12
Name/Alter	Udo Hammerschmidt, 41 J.	Unbekannter Raubmörder, 22. J.	André H., 28 J.	Unbekannter Mann, 40 J.
Datum	23.7.1999	9.8.1999	1.9.1999	6.9.1999
Ort/Bundesland	Hamburg	Magdeburg, Sachsen-Anhalt	Berlin	Bremen
Szenarium	MEK-Beamte wollen nachts die Wohnung eines mutmaßlichen Dealers durchsuchen und brechen die Wohnungstür auf. Als der Mieter auf die Polizisten schießt, feuert einer der Beamten zurück und trifft den Mann in den Bauch. Er stirbt einige Stunden später im Krankenhaus. Anlass und Hintergründe der Aktion sind unklar. Zwischen Polizeiangaben und Zeugenaussagen gibt es hier starke Abweichungen.	Bei der Fahndung nach einem Raubmörder dringen SEK-Beamte gewaltsam in eine Wohnung ein. Trotz Blendgranaten gibt der Mann mehrere Schüsse auf die Polizisten ab und verletzt einen von ihnen. Die Beamten feuern zurück und treffen den Mann tödlich. Weitere in der Wohnung befindliche Personen bleiben unverletzt.	Auf seiner Flucht vor der Polizei liefert sich ein Posträuber ein Feuergefecht mit den Beamten. Er kann zunächst entkommen und wird später tot aufgefunden.	Eine Anwohnerin informiert die Polizei über eine Person, die mit einem Messer um ihr Haus schleiche. Als die Polizisten eintreffen, werden sie von dem Verdächtigen angegriffen, einer der Beamten erhält einen Stich in Schulter und Bauch. Beide Beamten schießen auf den Mann und töten den vermutlich psychisch Kranken. Der Tote weist 6 Schusswunden auf, davon 3 im Rücken. Die genauen Umstände sind unklar.
Opfer mit Schusswaffe?	Ja (Schreckschusspistole)	Ja	Ja	Nein (Messer)
Schusswechsel?	Ja	Ja	Ja	Nein
Sondereinsatzbeamte?	Ja	Ja	Ja	Nein
Verletzte/getötete Beamte?	Nein	Ja	Nein	Ja
Vorbereitete Polizeiaktion?	Ja	Ja	Nein	Nein
	13	14	15	16

Name/Alter	Unbekannter Mann, 43 J.	Unbekannter Tankstellenräuber, 25. J.	Unbekannter Mann, 31 J.	Zdravko Nikolov Dimitrov, 36 J.
Datum	15.10.1999	24.11.1999	7.12.1999	10.12.1999
Ort/Bundesland	Passau, Bayern	Geldern, NRW	Braunschweig, Niedersachsen	Braunschweig, Niedersachsen
Szenarium	Als zwei Polizeibeamten einen aggressiven Mann überprüfen wollen, greift er sie mit einem Messer an. Als einer der Polizisten dabei zu Fall kommt, stürzt sich der psychisch Kranke auf ihn. Daraufhin schießt der andere Beamte auf den Mann und tötet ihn.	Kurz nach einem Tankstellenüberfall stellt die Polizei den mutmaßlichen Täter. Plötzlich ergreift er die Flucht. Nach einem Warnruf schießt einer der Beamten und trifft ihn in den Hinterkopf.	Mit einem Messer verletzt ein Mann zwei seiner Nachbarn. Als drei SEK-Beamte ihn festnehmen wollen, greift er die Polizisten im Treppenhaus ebenfalls an und bringt sie zu Fall. Daraufhin schießt einer der Polizisten und trifft den Mann tödlich.	Als ein bulgarischer Asylbewerber in Abschiebehaf genommen werden soll, droht er mit Selbstmord. Die Polizisten rufen daraufhin ein SEK. Beim Eintreffen der Beamten greift der Mann sie mit einem Messer an. Einer der Beamten schießt und verletzt ihn so schwer, dass er zehn Tage später im Krankenhaus stirbt.
Opfer mit Schusswaffe?	Nein (Messer)	Nein	Nein (Messer)	Nein (Messer)
Schusswechsel?	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte?	Nein	Nein	Ja	Ja
Verletzte/getötete Beamte?	Nein	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion?	Nein	Nein ?	Nein	Nein

	17	18	19
Name/Alter	Unbekannter Mann, 45 J.	Adnan H., 46 J.	Unbekannter Mann, 69 J.

Datum	13.12.1999	22.12.1999	28.12.1999
Ort/Bundesland	Siegen, NRW	Aachen, NRW	Darmstadt, Hessen
Szenarium	Nach einer Schießerei vor einer Diskothek stürmen mehrere SEK-Beamte die Wohnung eines Verdächtigen. In einem Handgemenge mit dessen Vater löst sich laut Aussagen des Beamten ein Schuss aus seiner Dienstwaffe. Das Projektil trifft den Mann in den Kopf.	In einer Bank nimmt ein Mann mehrere Geiseln. Um seinen Geldforderungen Nachdruck zu verleihen, schießt er auf eine Geisel. Einer anderen hängt er eine Handgrante um den Hals. Nach 50-stündigen Verhandlungen erschießt ein Präzisionsschütze der Polizei den Mann.	Ein Rentner bedroht in der Innenstadt Passanten mit einer Schusswaffe. Als die herbeigerufenen Polizeibeamten ihn auffordern, die Waffe fallen zu lassen, schießt er auf sie. Die Beamten schießen zurück und verletzen den Mann. Als er ins Krankenhaus eingeliefert wird, befindet er sich nicht in Lebensgefahr. Zwei Wochen später stirbt er, ob sein Tod ursächlich mit seinen Schussverletzungen in Zusammenhang steht, ist unklar.
Opfer mit Schusswaffe?	Nein	Ja (+ Handgranate)	Ja (Schreckschusspistole)
Schusswechsel?	Nein	Nein	Ja
Sondereinsatzbeamte?	Ja	Ja	Nein
Verletzte/getötete Beamte?	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion?	Ja	Ja	Nein

---

<sup>1</sup> Die Tabelle wurde um zwei Auswertungen gekürzt. Das bisherige Kriterium „Staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren“ hat sich überholt. Nach polizeilichen Schusswaffeneinsätzen mit Todesfolge wird in der Regel routinemäßig ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Über Qualität und Ausgang sagt dieser Automatismus nichts aus. Die Rubrik „Gerichtsverfahren“ ist entfallen, weil deren Erfassung meist nur mit großen Schwierigkeiten möglich ist. Bis zur möglichen Klageerhebung vergehen häufig mehrere Monate. Eine Aufnahme in die Tabelle ist dann nicht mehr möglich. Sofern der Ausgang solcher langwieriger Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt bekannt wird, wird das Ergebnis in der CILIP-Chronologie aufgeführt.

# Stabilitätspakt für Südosteuropa

## Polizeihilfe mit Abhängigen

von Anastassia Tsoukala

**Der im Juni 1999 in Köln unterzeichnete sogenannte Balkan-Stabilitätspakt ist nicht nur das Dach für diverse Wirtschaftshilfsprogramme, sondern auch für Initiativen der Polizeikooperation zwischen den Staaten der Region und mit denen des „Westens“. Zentraler Punkt dieser Zusammenarbeit ist wie üblich die Bekämpfung organisierter Kriminalität und der illegalen Einwanderung. Dass die Machtverhältnisse zwischen den Helfenden und den Hilfsempfängern ungleich sind, versteht sich dabei von selbst.<sup>1</sup>**

Die Notwendigkeit einer stärkeren regionalen Kooperation war zwar schon Thema einer Außenministerkonferenz von sechs Balkan-Staaten in Belgrad 1988 gewesen. Erst mit dem Ende der Blockkonfrontation aber entwickelte sich eine Reihe von Initiativen zur Förderung der Stabilität, Sicherheit und des wirtschaftlichen Wohlstandes der Region. In den frühen 90er Jahren traten mehrere Balkanstaaten breiter angelegten regionalen Kooperationsstrukturen bei, etwa der Mitteleuropäischen Initiative oder der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation. Nach dem Vertrag von Dayton 1995 wurden weitere regionale Kooperationsforen lanciert – wie der Royaumont-Prozess desselben Jahres unter der Ägide der OSZE oder die Südost-Europäische Kooperationsinitiative, die regionale Kooperation und Integration der Balkan-Staaten in den europäischen Zusammenhang fördern sollte.

---

<sup>1</sup> Der Artikel ist die leicht gekürzte Version eines Vortrages, den die Autorin im Mai an einem Seminar des Centre d'Etudes et de Recherches international in Paris gehalten hat.

Die jüngste dieser Strukturen ist der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der sogenannte Balkan-Stabilitätspakt, dem neben den Staaten der Region (außer der BR Jugoslawien) sowie Russland und der Türkei die 15 EU-Staaten, die EU-Kommission, der Europarat sowie der jeweilige Präsident der OSZE angehören. Unterstützt wird der Pakt u.a. von der UNO und dem UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, der NATO und der Weltbank. Der Pakt und seine Arbeitsgruppen sollen den Beteiligten einen Rahmen für die Erreichung gemeinsamer Ziele geben – im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung, insbesondere im Hinblick auf Minderheiten (AG I), der wirtschaftlichen Entwicklung und Restrukturierung (AG II) sowie der inneren und äußeren Sicherheit (AG III).

Für eine Bewertung von Ergebnissen ist es noch zu früh. Fest steht jedoch schon jetzt, dass hier nicht ein neues Kooperationsnetz aufgebaut wird, sondern die bereits bestehenden gefördert, neu strukturiert und koordiniert werden sollen. Auch im Bereich der inneren Sicherheit gibt es keine einheitliche Struktur, sondern eine Vielzahl von Projekten regionaler, multilateraler oder bilateraler Art, die sich im wesentlichen mit der Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Korruption und illegaler Einwanderung beschäftigen. Im Rahmen des Paktes ist dafür vor allem die erste Unterarbeitsgruppe der AG III zuständig.

## **Die Unterarbeitsgruppe Justiz und Inneres**

Die Unterarbeitsgruppe hat drei Arbeitsbereiche und entsprechende Ziele für prioritär erklärt. Das ist zunächst die Bekämpfung von Korruption, organisierter Kriminalität, Terrorismus und allen Formen illegaler Aktivitäten. In diesem Bereich soll eine Globalstrategie umgesetzt werden, die sich auf Hilfen rechtlicher, institutioneller und technischer Art stützt. Strafrechtsreformen sollen durchgeführt, die Justiz- und Rechtssysteme untereinander harmonisiert und an Bestimmungen des internationalen Rechts angepasst werden. Die Kooperation zwischen den Polizeien der Region und mit den Polizeien westlicher Staaten wird verstärkt. Die Polizeibehörden werden zum Austausch von Informationen und Erkenntnissen ermutigt. Ein gemeinsames Datensystem analog zum Schengener Informationssystem wird aufgebaut. Die beteiligten Staaten werden aufgefordert, mit Europol zusammenzuarbeiten. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Aus- und Weiterbildung der Polizeien vor Ort.

Zentrale Punkte im Bereich Asyl und Migration sind die Verbesserung der Grenzkontrollen, die Professionalisierung der für diese Kon-

trollen zuständigen Behörden sowie die Aufnahme eines Dialogs über die in Sachen Grenzkontrollen zu verfolgende Politik. Die Unterarbeitsgruppe berät ferner über Rückübernahmemodalitäten im Falle eines Exodus der Bevölkerung sowie über die Ausbildung von Kadern zur Bewältigung einer Reihe von neuen Problemen, die sich aus den jüngsten Konflikten in der Region ergeben (Schlepper, Prostitution, Bettler).

Eine erfolgreiche Korruptions- und OK-Bekämpfung kann sich nicht allein auf Polizeien von außerhalb stützen. Die Ausbildung der Polizeien der Region wurde daher schnell zur zentralen politischen Frage erhoben. Dabei werden drei Ziele angestrebt: Erstens soll die Verfolgung schwerer Straftaten verbessert werden. Zweitens versteht man die Ausbildung als einen Beitrag zur Demokratisierung der Institutionen und zum Aufbau rechtsstaatlicher Verhältnisse. Drittens soll die dominante Rolle des Militärs, das in den meisten Staaten der Region auch in den Fragen der inneren Ordnungserhaltung tonangebend ist, geschwächt und das Kräfteverhältnis zwischen Militär und Polizei ausgeglichen werden.

In einer ersten Phase ist die Bildung eines Southeast European Staff College vorgesehen, das mit der Ausbildung einer speziellen Polizeieinheit beauftragt ist. Das College setzt die lange Serie vergleichbarer Initiativen fort, die vor allem im Zusammenhang der OK-Bekämpfung auf dem Balkan gestartet wurden. Beispiele dafür sind die Ausbildungshilfen des deutschen Bundeskriminalamts und britischer Polizeien, die International Police Task Force der Vereinten Nationen, die von Italien geführte Multinational Specialist Unit, das von der EU gesponsorte Programm des Customs and Fiscal Assistance Office, die Entsendung von US-Experten zum Aufbau der Polizei in Bosnien und im Kosovo etc.

Die meisten dieser Maßnahmen blieben erfolglos. Selbst im Rahmen des Paktes sind sie noch kaum koordiniert. Zwar wurden Korruption und organisierte Kriminalität als Hindernis für die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Reformen identifiziert, die darauf abzielenden Initiativen leiden aber unter knappen Finanzen und überlagern sich häufig. Hinzu kommt, dass Bandenchefs vielfach von den alten Geheimdiensten und nationalistischen Politikern protegiert werden.

## **Die Southeast European Co-operation Initiative (SECI)**

Ähnliches gilt im Falle der SECI, einer Initiative die im Dezember 1996 von den USA lanciert wurde mit dem Ziel die regionale Kooperation im

wirtschaftlichen und ökologischen Bereich zu stärken und die Integration der Balkanstaaten in die europäischen Strukturen zu erleichtern.

Auch diese Initiative befasst sich mit Aspekten der Inneren Sicherheit. In der Frage der Grenzkontrollen und des Grenzübertritts ist Griechenland der gastgebende Staat. Im Rahmen der SECI wurde eine Gruppe von Zoll- und Grenzpolizeibeamten mit der Aus- und Weiterbildung der jeweiligen Behörden der interessierten Staaten beauftragt. Rumänien hat 1998 als erster Staat solche Hilfen nachgefragt. Reformen sollen die Organisation der Polizei- und Zollbehörden verbessern. Als effizientestes Mittel zur Eindämmung der Korruption wurden Gehaltserhöhungen vorgeschlagen.

Auch die im Rahmen der SECI unternommenen Anstrengungen, die Ausbildung der Polizeien der Region zu verbessern, blieben weitgehend erfolglos. Die EU-Staaten beteiligen sich – mit Ausnahme Griechenlands – nur zögerlich. Offenbar wünschen die Regierungen keine volle Integration in eine Initiative, die exklusiv von den USA lanciert wurde, und ziehen es vor, eigene Projekte für eine Polizeiakademie auszuarbeiten.

Hinsichtlich der Bekämpfung von Korruption und grenzüberschreitender Kriminalität verabschiedete man auf einem Treffen in Bukarest im Juni 1998 ein „Memorandum of Understanding“, das den Akzent auf die Zusammenarbeit bei der Sammlung, Auswertung und den Austausch von Informationen legt. Die rumänische Regierung schlug die Bildung eines Zentrums in Bukarest vor, in dem Verbindungsbeamte aller beteiligten Staaten zusammenarbeiten sollen. Mit Hilfe eines gemeinsamen Informationssystems will man die Aktivitäten der Grenzkontrollbehörden koordinieren. Interpol ist an diesem Projekt stark interessiert und hat der SECI seine Mitarbeit angeboten.

Im Mai 1999 wurde in Bukarest eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität unterzeichnet. Diese sieht in Artikel 13 die Bildung des gemeinhin als Crime Centre bezeichneten regionalen Zentrums der SECI vor. Nachdem die Vereinbarung am 1. Februar 2000 in Kraft trat, nimmt das Centre Stück für Stück seine Arbeit auf. Einzelne Abteilungen sollen sich u.a. mit der Bekämpfung von Drogenhandel, Schlepperei und Menschenhandel, Zollbetrug, Fahrzeugdiebstahl etc. befassen. Die Ausweitung der Aktivitäten des Centres soll ferner die Rechtshilfe und justizielle Kooperation zwischen den beteiligten Staaten verbessern helfen.

Im Rahmen des Stabilitätspaktes will auch die EU aktiv werden. In Empfehlung Nr. 24 sehen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere (Oktober 1999) eine Vereinbarung zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen Griechenland und Italien gegen organisierte Kriminalität, „Schleuserkriminalität“ und Menschenhandel rund um die Adria vor. Die erste Phase der Umsetzung beinhaltete ein Treffen der Chefs der wichtigsten italienischen, griechischen und albanischen Polizeikorps. In die zweite Phase fiel die Adriakonferenz vom 19.-21. Mai 2000. Ziel war auch hier eine verbesserte gemeinsame Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Schmuggel und illegaler Einwanderung.

## **Bilaterale Zusammenarbeit zwischen Italien und Albanien**

Weil die meisten multilateralen Initiativen bisher erfolglos waren, tendieren die betroffenen EU-Staaten zu bilateralen Lösungen. So konzentriert sich Italien mit bilateralen und teilweise von der EU finanzierten Programmen auf Ausbildungshilfen für die Polizeien seiner Partnerstaaten auf dem Balkan (Albanien, Bulgarien, Mazedonien, Rumänien, Montenegro). Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ausbildung scheint dabei auch für die polizeiliche Kooperation im engeren Sinne Früchte abzuwerfen.

An der Kooperation mit Albanien beispielsweise, die sich auf eine Vielzahl von bilateralen Abkommen abstützt, wirken die drei wichtigsten italienischen Polizeikorps mit (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza). Sie dient in erster Linie der Verbesserung des Ausbildungsstandes der albanischen Polizeibehörden, bildet aber auch einen Rahmen für eine operationelle Kooperation. Die Guardia di Finanza etwa ist in fünf verschiedenen „Missionen“ engagiert, die zum Teil unter der Ägide der EU und der Westeuropäischen Union abgewickelt werden. Insgesamt 132 BeamtInnen und zwölf Schiffe werden dabei in Albanien eingesetzt: Die bilaterale Mission für innenpolitische Angelegenheiten zielt auf die Reorganisation der albanischen Polizeien und die Koordination von Operationen. Die bilaterale finanzpolitische Mission beinhaltet ein Ausbildungsprogramm für den albanischen Zoll. Die CAM (Customs Assistance Mission) und die CAM-Sea – beide unter der Ägide der EU-Kommission – dienen der Reorganisation des albanischen Zolls und seiner rechtlichen Grundlagen. Neben direkten Unterstützungen gibt es auch hier Ausbildungshilfen und zwar in Sachen Waren- und Personenkontrolle. Die fünfte Mission MAPE (Multinational Advisory Police Element) soll zur



Reorganisation des Innenministeriums und insbesondere der Abteilung „Nationale Sicherheit“ beitragen.

Diese enge Kooperation hat auch Auswirkungen auf die Seegrenzkontrollen Italiens, insbesondere im Kanal von Otranto, der sich seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre als besonders durchlässig für die Migration aus Albanien erwiesen hat. Sowohl die politischen Krisen Albaniens als auch der Kosovo-Konflikt haben die Zahl der Menschen wachsen lassen, die Nacht für Nacht das Meer überqueren und illegal nach Italien einreisen. Das wachsende Kontrolldispositiv der italienischen Polizeien hat sich hiergegen als praktisch unwirksam erwiesen.

Anders als 1993, als die Kontrolle der italienisch-slowenischen Grenze für zwei Jahre den Streitkräften überantwortet wurde, hat die Regierung bisher keine militärische Hilfe für konkrete Operationen aufgeboten. Jedoch unterstützt die Marine die Polizeidienste auch ohne besondere Anweisung. Im Rahmen ihrer regelmäßigen Patrouillen in den nationalen Gewässern kann sie immer auch eigentlich polizeiliche Aufgaben wahrnehmen – in diesem Fall die Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Ein Marinekommandant übt dabei gerichtspolizeiliche Funktionen aus. Angesichts der gegenwärtigen Welle der illegalen Einreisen auf dem Seeweg greift die Marine öfter ein und hat ihre nächtlichen Patrouillen verstärkt.

Daneben werden auch die Polizeibehörden und insbesondere die Guardia di Finanza (GF) in wachsendem Ausmaß mobilisiert. Die GF stellt den größten Teil der bei der Seegrenzkontrolle eingesetzten BeamtenInnen. Dass eine Finanzpolizei derart stark auf diesem Gebiet mitmischet, wird rechtlich dadurch legitimiert, dass die illegale Einwanderung als Bedrohung der sozialen und wirtschaftlichen Sicherheit, der militärischen Sicherheit (wegen der angeblichen Zusammenhänge mit dem Waffenhandel) und der maritimen Sicherheit angesehen wird. Darüber hinaus erlaubt ihr die Qualität ihrer Ausrüstung, unabhängig zu handeln. Die GF verfügt über 500 Schiffe sämtlicher Größen, die bewaffnet und mit Satelliten-Navigationssystemen ausgestattet sind, sowie über Flugzeuge und Helikopter. Selbständig ist sie auch auf dem informationellen Sektor, was jedoch nicht ausschließt, dass sie zusätzlich auf Informationen der Marine zurückgreift.

Dennoch hat die Mobilisierung militärischer und polizeilicher Einsatzkräfte die Migration von der anderen Seite des Kanals von Otranto nicht stoppen können. Die italienischen Behörden bemühen sich daher,

eine der Ursachen dieser Ineffizienz zu beheben, nämlich das fast vollständige Fehlen von Kontrollen auf der albanischen Seite und in albanischen Hoheitsgewässern, wo die italienische Polizei keinen Zugriff hatte. Für letzteres Problem hat man jüngst im Zuge eines bilateralen Abkommens mit Albanien einen Ausweg gefunden. Aufgrund dieses Abkommens werden die italienischen Polizeien nun das Recht haben, albanische Hoheitsgewässer zu patrouillieren einschließlich der Befugnis zu Festnahmen, Durchsuchungen und Beschlagnahmen. Voraussetzung dafür ist, dass neben der italienischen Besatzung mindestens ein albanischer Polizeibeamter an Bord ist.

## **Wo sind die Grenzen der Kooperation?**

Diese extreme Form der Zusammenarbeit wirft nicht nur die Frage nach ihrer tatsächlichen Effizienz auf, sondern auch nach der dahinter stehenden Logik. Die verstärkte Polizeikooperation zwischen Italien und Albanien hat sehr wohl Ergebnisse gezeitigt. Andererseits hat sie aber beispielsweise die Schmuggler dazu gezwungen, ihre Routen zu ändern. Deren Überfahrten beginnen nun meist an der montenegrinischen statt an der albanischen Küste. Aufgrund dieser Verlagerung versuchen derzeit wiederum die wichtigsten italienischen Polizeikorps, ihre Kooperation mit Behörden Montenegros zu verstärken. Diese Spirale macht offenkundig, dass der Erfolg selbst einer ständig ausgeweiteten polizeilichen Zusammenarbeit an Grenzen stößt. Bis wohin darf und kann sie gehen? Wie effizient kann sie wirklich sein, insbesondere wenn Montenegro anders als Albanien den italienischen Polizeibehörden nicht jene exekutiven Befugnisse einräumen will, die seine Souveränität in Frage stellen?

Fraglich bleibt andererseits auch, ob Montenegro angesichts der derzeitigen Situation auf dem Balkan dem italienischen Druck standhalten können, vor allem weil es damit riskiert, von den finanziellen und politischen Unterstützungen der EU abgeschnitten zu werden. Welchen Interessen dient eine Polizeikooperation, die es zulässt, dass sich die Einflusszonen bestimmter EU-Staaten immer weiter ausdehnen und die Balkanstaaten zu regelrechten Protektoraten werden?

*Anastassia Tsoukala lehrt an der Universität Paris X - Nanterre und forscht am Centre d'Etudes sur les Conflits (Paris) und an der Pantheon-Universität (Athen).*

## Aktuelles Polizeirecht

### Wie schlecht steht es um die Bürgerrechte?

von Fredrik Roggan

**Die CDU schaffe mit ihrem Entwurf für ein neues saarländisches Polizeigesetz einen „repressiven Obrigkeitsstaat“, so schimpfte jüngst der SPD-Landtagsabgeordnete Reinhold Jost. Er warnte davor, den Rechtsstaat in eine „autoritäre Instanz“ zu verwandeln.<sup>1</sup> Allerdings: was die CDU im Saarland legalisieren will, ist in anderen SPD-regierten Bundesländern längst geltendes Recht geworden, ohne dass SozialdemokratInnen dagegen protestiert hätten.**

Das Polizeirecht ist in den letzten Monaten wieder einmal Gegenstand reger gesetzgeberischer Aktivität. Nur wenige Bundesländer haben derzeit keine Reform ihres Polizeirechts vor sich oder soeben eine hinter sich gebracht. Die Videoüberwachung öffentlicher Plätze wurde im *sächsischen* Polizeigesetz (§ 38 II) schon verankert, in *Brandenburg* wird sie gerade diskutiert. Auch sonst haben diese beiden ostdeutschen Bundesländer ihren Landespolizeien weitgehende Befugnisse eingeräumt. Mit seinem Polizeigesetz von 1983 hinkt *Bremen* weit hinterher, wird aber voraussichtlich noch dieses Jahr mit „einem Schlag“ nahezu alle Ermächtigungen für die Polizei legalisieren, die in anderen Bundesländern z.T. schon seit Jahren gelten: die verschiedenen Befugnisse zur verdeckten Datenerhebung durch technische Mittel, Verdeckte ErmittlerInnen, V-Personen und große Lauschangriffe ebenso wie die (in Bayern schon seit 1994 geltende) Schleierfahndung, das Aufenthaltsverbot (sog. erwei-

---

<sup>1</sup> Berliner Zeitung v. 1.2.2000

terter oder qualifizierter Platzverweis) und natürlich die inzwischen unvermeidliche Videoüberwachung öffentlicher Plätze.<sup>2</sup>

Auch *Hessen* reformierte im Mai 2000 sein Polizeigesetz, verlängerte die Frist für den Polizeigewahrsam auf sechs Tage und führte Schleierfahndung und Videoüberwachung ein.<sup>3</sup> Die Einführung von Videoüberwachung, Schleierfahndung und Aufenthaltsverboten in das Polizeigesetz von *Sachsen-Anhalt* im Juni führte dort zu einer Belastungsprobe für das „Magdeburger Modell“. Die PDS, die die SPD-Minderheitenregierung toleriert, wollte die Befugnisserweiterungen nicht mittragen. Die SPD verschaffte sich die parlamentarische Mehrheit bei der CDU.<sup>4</sup>

Eine Welle von Polizeirechts-Novellen schwappt über das Land. Hier sollen nur diejenigen Befugnisse einer kritischen Betrachtung unterzogen werden, die in der jüngeren Vergangenheit die rechtspolitische Diskussion in besonderem Maße bestimmt haben: Schleierfahndung, große Lauschangriffe und Videoüberwachung.<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang ist auch auf ausgewählte Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten einzugehen, die die länderspezifischen Polizeibefugnisse zum Teil einschränkten und deshalb ihrerseits zu Polizeirechts-Reformen führten.

## Die Schleierfahndungen auf dem Vormarsch ...

Die Schleierfahndung fehlt in keinem der neuen Polizeigesetze. Problematisch an dieser erstmals in Bayern 1994 eingeführten Befugnis ist insbesondere, dass sie die polizeilichen Eingriffe an einen *Scheintatbestand* knüpft. Voraussetzung für die Zulässigkeit der Identitätsfeststellung ist nur, dass sich die zu kontrollierende Person an einem bestimmten Ort aufhält<sup>6</sup> und die Kontrolle dem polizeilichen *Motiv* folgt, grenzüber-

---

2 Die Polizei 2000, H. 9, S. 249

3 vgl. zu den Änderungen aus polizeilicher Sicht Corts, U.: Anforderungen an die Polizeiorganisation im neuen Jahrhundert unter Berücksichtigung begrenzter Ressourcen am Beispiel des Landes Hessen, in: Die Polizei 2000, H. 7-8, S. 199-211 (200 ff.)

4 vgl. dazu Hüttemann, F.: Länderreport Sachsen-Anhalt, in: Landes- und Kommunalverwaltung 2000, H. 10, S. 437-439 (438)

5 zusammenfassend und mit weiteren Nachweisen Kutscha, M.: Große Koalition der Inneren Sicherheit?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 59 (1/1998), S. 57-69

6 Nach Art. 13 I Nr. 5 Bayerischen Polizeiaufgabengesetz (BayPAG) sind Identitätsfeststellungen in einem Grenzstreifen von 30 km sowie auf Durchgangsstraßen und Einrichtungen des internationalen Verkehrs möglich. § 12 VI des niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes (NGefAG) erlaubt Schleierfahndungen im gesamten öffentlichen Verkehrsraum des Landesgebiets.

schreitende Kriminalität bekämpfen zu *wollen*.<sup>7</sup> Eine solche Ermächtigung, die weder von einem tatsächlich gefährlichen Tun der Kontrollierten noch von der Existenz eines gefährlichen Ortes abhängt, ist dem traditionellen Polizeirecht fremd gewesen. Es kann kaum verwundern, dass eine solche Befugnis auf breite Zustimmung aus den Reihen der Polizei stößt. Fraglos handelt es sich um eine sehr flexible und für PolizistInnen leicht anwendbare Vorschrift, die allerdings von rechtsstaatlichen Beschränkungen „befreit“ ist.

Darüber hinaus stellt die Schleierfahndung eigentlich eine Befugnis mit strafverfolgender Zielrichtung dar und hat als solche in Polizeigesetzen nichts zu suchen. Schon die Bezeichnung *Schleierfahndung*<sup>8</sup> verrät, dass nach RechtsbrecherInnen *gefahrenet* wird. Die Existenz von schon begangenen Unrecht wird also vorausgesetzt. Staatliche Eingriffe mit repressiver Zielrichtung sind aber *exklusiv* der Strafprozessordnung vorbehalten. Schon das Bundesverfassungsgericht betonte in einer frühen Entscheidung, dass die Gesetzgebungskompetenz der Landesgesetzgeber nur dort vorhanden sei, wo die zu regelnde Materie dem Polizeirecht im engeren Sinne zuzurechnen sei, also nur dort, wo der alleinige und unmittelbare Gesetzeszweck in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit liegt.<sup>9</sup> In einer Ermächtigung, in der u.a. (*anfangs-*)*verdachtslos* nach StraftäterInnen gesucht wird, liegt also nicht zuletzt ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der genannten (kompetenzrechtlichen) Art.<sup>10</sup>

---

7 vgl. stellvertretend für die Kritik Waechter, K.: Die „Schleierfahndung“ als Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung durch Abschreckung und Verunsicherung, in: Die öffentliche Verwaltung 1999, H. 4, S. 138-147; Liskan, H.: „Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998, H. 1, S. 22-26 („tatbestandlich grenzenlos“, S. 23); Feltes, Th.: Verdachtslose Rasterfahndung und verdachtslose polizeiliche Ermittlungsmaßnahmen – wirksame Sondermaßnahmen gegen internationale Kriminalität?, in: Huppertz, M.; Theobald, V. (Hg.): Kriminalitätsimport, Berlin 1998, S. 59-93; zusammenfassend Roggan, F.: Auf legalem Weg in einen Polizeistaat, Bonn 2000, S. 105-127

8 Der Begriff geht auf eine Forderung des ehemaligen Innenministers Kanther zurück, der angesichts des Abbaus der Grenzkontrollen in der EU die Bundesländer bat, zur wirksamen Bekämpfung insbesondere der international organisierten, grenzüberschreitenden Kriminalität ihre Polizeigesetze in Anlehnung an die bayerische Regelung zu ergänzen und einen *Sicherheitsschleier* aufzubauen, vgl. dazu Moser v. Filseck, D.: Baden-Württemberg novellierte das Polizeigesetz, in: Die Polizei 1997, H. 3, S. 70-74 (70).

9 Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen (BVerfGE), Bd. 8, S. 143 ff. (150)

10 ausführlich Roggan a.a.O. (Fn. 7), S. 110-112

Prekär ist die Schleierfahndung aber nicht nur unter im engeren Sinne juristischen Gesichtspunkten, sondern vor allem wegen der damit verbundenen Praxis, insbesondere wegen des von dieser Maßnahme betroffenen Personenkreises. Von den Personengruppen, die üblicherweise einer gesteigerten polizeilichen Kontrollpraxis ausgesetzt sind,<sup>11</sup> ist dabei eine besonders betroffen, nämlich Menschen „nicht-deutschen“ Aussehens.<sup>12</sup> Eine Befugnis, die das Ziel hat, *grenzüberschreitende Kriminalität*<sup>13</sup> (synonym für „Kriminalität mit internationalem Bezug“<sup>14</sup>) zu bekämpfen – so Herrnkinds Vorwurf –, besitzt die Tendenz zu einer *rassistischen Auswahl* der Kontrollierten. Das liegt nicht nur am gesetzlich vorgesehenen Motiv der Kontrollen, sondern auch daran, dass eine beachtliche Anzahl von PolizistInnen verfestigte ausländerfeindliche Einstellungen hat.<sup>15</sup> Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Schleierfahndung als *Facette eines institutionalisierten Rassismus*.<sup>16</sup>

## Spektakuläre Entscheidung von überregionaler Bedeutung

Eine Grundsatzentscheidung zur Schleierfahndung kam im vergangenen Oktober aus Greifswald: Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern erklärte große Teile der im Landespolizeigesetz enthaltenen Regelung für verfassungswidrig. Schleierfahndungen *außerhalb* des Grenzstreifens von 30 Kilometern – so das Gericht kategorisch – schränkten das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>17</sup> unverhältnismäßig ein und seien daher nichtig. Die BürgerInnen dürften dort nicht jederzeit befürchten müssen, von der Polizei kontrolliert zu werden, ohne dass sie irgendeinen Verdacht gegen sich gelten lassen müssten. Gerade darin liegt aber der Kern der Schleierfahndungen, denn tatbestandliche Voraussetzungen, so wie sie bisher als Eingriffsschwelle galten, kennen diese Vorschriften nicht. In einer solchen Befugnis – so

---

11 Waechter a.a.O. (Fn. 7), S. 141

12 Herrnkind, M.: Personenkontrollen und Schleierfahndung, in: Kritische Justiz 2000, H. 2, S. 188-208; Kant, M.: Verdachtsunabhängige Kontrollen. MigrantInnen im Netz der Schleierfahndung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 65 (1/2000), S. 29-35

13 so das „Tatbestandsmerkmal“ in den meisten Vorschriften über die Schleierfahndung

14 so die niedersächsische Variante (§ 12 VI NGefAG)

15 vgl. u.a. die Untersuchung von Mletzko, M.; Weins, C.: Polizei und Fremdenfeindlichkeit, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1999, H. 2, S. 77-93

16 so das Fazit von Herrnkind a.a.O. (Fn. 12), S. 205

17 BVerfGE 65, 1 (41 ff.)

werteten die Greifswalder RichterInnen – liege ein Verstoß gegen das Recht eines jeden zu eigenem selbstbestimmtem Verhalten, das die beliebige (tatbestandslose) Vereinnahmung zu staatlicher Zweckverfolgung ausschließt.

Auch *innerhalb* eines Grenzstreifens von 30 km seien Schleierfahndungen nur sehr eingeschränkt mit Verfassungsgrundsätzen vereinbar. So dürften sie nicht zur Bekämpfung von *jedweder* grenzüberschreitenden Kriminalität eingesetzt werden. Denn dann könnte die Befugnis auch dort zu einem *Einfallstor für polizeiliche Allmacht* werden. Das Gericht fordert daher, einen abschließenden Katalog in das Gesetz aufzunehmen, aus dem sich der Ausnahmecharakter dieser Personenkontrollen ergibt. Dieser Katalog dürfe nur besonders gewichtige Straftaten enthalten, zu denen insbesondere die *organisierte* grenzüberschreitende Kriminalität zähle. Diese müssten sich in Lagebildern widerspiegeln, z.B. in Erkenntnissen über Örtlichkeiten oder Wege, die von der grenzüberschreitenden Kriminalität bevorzugt genutzt werden.<sup>18</sup>

Ferner beschränkt das Gericht auch die sog. *Folgeeingriffe* von Schleierfahndungen – u.a. die sog. Sistierung, also das Festhalten und Verbringen einer Person auf eine Polizeiwache zum Zwecke der Identitätsfeststellung per erkennungsdienstlicher Behandlung. Für alle Eingriffe, die über die eigentliche Personenkontrolle, also das Anhalten und die Aufforderung sich auszuweisen, hinausgingen, müssten die Eingriffsvoraussetzungen angehoben werden. Hinsichtlich der kontrollierten Personen müssten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie etwas mit organisierter grenzüberschreitender Kriminalität zu tun haben könnten.

Angesichts der bislang in den verschiedenen Bundesländern geltenden Regelungen kann es nicht überraschen, dass diesen Urteilsgründen eine Bedeutung über das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern hinaus zugeschrieben wird. Im polizeirechtlichen Schrifttum ist die Entscheidung denn auch mit überwiegender Zustimmung aufgenommen worden.<sup>19</sup> Insbesondere sei damit ausgesprochen, dass es keine allgemeine

---

18 vgl. etwa Berg, G.; Knape, M.; Kiworr, U.: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, Hilden/Rhld. 2000, S. 229

19 Kutscha, M.: Polizeirecht auf dem Prüfstand der Landesverfassungsgerichte, in: Neue Justiz 2000, H. 2, S. 63-66 (65f.); Lisken, H.: Das Ende der „Schleierfahndung“ in Mecklenburg-Vorpommern, in: Deutsche Richterzeitung, 2000, H. 7, S. 272-276; Roggan, F.: Verfassungswidrige Schleierfahndungen, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 2000, H. 3, S. 99-101; vorsichtiger Engelken, K.: Anmerkung zum Urteil des

Mitwirkungspflicht von jedermann an der staatlichen Aufgabe namens Sicherheit gibt. Die Individuen brauchen also ihren Anspruch, von der Staatsgewalt in Ruhe gelassen zu werden, solange kein Verdacht gegen sie besteht, nicht aufzugeben.<sup>20</sup> Zwar kann es auch nach der Entscheidung noch jedem Menschen *innerhalb* des Grenzstreifens passieren, von der Polizei verdachtslos kontrolliert zu werden; allerdings muss die Polizei dann begründen können, weshalb sie gerade an diesem Ort Maßnahmen der Schleierfahndung durchführt.

Es bleibt zu hoffen, dass sich in anderen Bundesländern ähnlich mutige RichterInnen finden. Dennoch ist das Urteil widersprüchlich, weil es seine eigenen polizeirechts-dogmatischen Forderungen nur an die Schleierfahndungen außerhalb des Grenzstreifens konsequent anlegt. Im Recht der Gefahrenabwehr, so betonte das Gericht, dürfe die Unterscheidung zwischen StörerInnen und Nicht-StörerInnen nicht nivelliert werden. Eine polizeirechtliche Befugnis, die nicht an eine Gefahrensituation und das Verhalten von Individuen anknüpft, bringt es unvermeidbar mit sich, dass dieser Grundsatz verletzt wird. Denn schließlich erspart es eine solche Ermächtigung der Polizei, eine Maßnahme auf die für eine Gefahr Verantwortlichen, die StörerInnen, zu begrenzen, und erlaubt es stattdessen, jedermann für polizeiliche Zwecke in Anspruch zu nehmen. Während das Gericht die Schleierfahndung außerhalb des 30 km-Kordons klar verwirft, hält es dieselbe Maßnahme innerhalb des Grenzstreifens aber grundsätzlich für *verfassungsgemäß*. Wie es diesen Widerspruch zu seinem selbst proklamierten – und zweifelsfrei unter grundrechtsschützenden Gesichtspunkten unverzichtbaren – Grundsatz lösen will, bleibt sein Geheimnis.<sup>21</sup>

## Große Lauschangriffe auf dem Prüfstand

Eine weitere Befugnis der Polizei, die in den vergangenen Jahren zu stets wiederkehrenden Kontroversen und scharfen Angriffen von bürgerrechtlicher Seite führte, ist der große Lauschangriff in den Polizeigesetzen. Er

---

LVerfG M-V, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2000, H. 4, S. 269-272; ferner Waechter, K.: Der dogmatische Status von Zurechnungsgründen im Gefahrenabwehrrecht, in: Landes- und Kommunalverwaltung 2000, S. 388f.

20 Lisken, H.: Jedermann als Betroffener, in: Bäumlner, H. (Hg.): Polizei und Datenschutz, Neuwied 1999, S. 32-42 (42)

21 Roggan a.a.O. (Fn. 19), S. 101



unterscheidet sich von seinem 1998 eingeführten repressiven Pendant in der Strafprozessordnung<sup>22</sup> dadurch, dass er gefahrenabwehrend eingesetzt werden darf.

In den jeweiligen Landespolizeigesetzen ist zwischen großen Lauschangriffen, die unmittelbar gefahrenabwehrenden Charakter besitzen und solchen, die der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung dienen, zu unterscheiden. Letztere Befugnis ist nicht in allen Polizeigesetzen enthalten.<sup>23</sup> Sie bedeutet im Kern, dass die Polizei auch außerhalb von konkreten Gefahrenlagen, bei denen z.B. Leib oder Leben eines Menschen in Gefahr ist, verdeckt personenbezogene Daten aus Wohnungen erheben darf. Erforderlich ist nur, dass die Polizei die *Prognose* begründet, dass eine Person *in Zukunft* gesetzlich bestimmte Delikte *begehen werde*. Diese Delikte müssen nach den jeweiligen Vorschriften in irgendeiner Weise „organisiert“ begangen werden. Mit solchen Ermächtigungen wurden die großen Lauschangriffe auch im *Vorfeld* von Straftaten legalisiert, denn diese ihrerseits brauchten noch nicht einmal das Versuchsstadium erreicht zu haben. „Tatsächliche Anhaltspunkte“, bloße Mutmaßungen also über eine mögliche zukünftige Begehung von Straftaten reichen aus, um polizeiliche Überwachungsmaßnahmen auszulösen.<sup>24</sup>

Auch zu diesen Befugnissen haben sich Landesverfassungsgerichte bereits geäußert. Als erstes erklärte der sächsische Verfassungsgerichtshof gewichtige Teile der Regelung im Landespolizeigesetz für verfassungswidrig.<sup>25</sup> Unlängst befassten sich zwei weitere Gerichte mit diesem Thema – allerdings mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen: Das Brandenburgische Verfassungsgericht erklärte neben anderen Vorschriften

---

22 zur Kritik des § 100 c I Nr. 3 StPO Roggan a.a.O. (Fn. 7), S. 84-105

23 Die Befugnis zum großen Lauschangriff zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung findet sich in den Gesetzen von Sachsen (§ 40 I Nr. 2 SächsPolG), Niedersachsen (§ 35 II Nr. 2 NGefAG), Rheinland-Pfalz (§ 25 b I Nr. 2 POG Rh-Pf), Mecklenburg-Vorpommern (§ 33 IV Nr. 2 SOG M-V), Brandenburg (§ 33 III Nr. 2 BdbPolG) und Bayern (§ 34 I Nr. 2 BayPAG); vgl. dazu im Einzelnen Kutscha, M.; Möritz, M.: Lauschangriffe zur vorbeugenden Straftatenbekämpfung?, in: Strafverteidiger 1998, H. 10, S. 564-568.

24 Rachor, F.: Polizeihandeln, in: Lisken, H.; Denninger, E. (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, München 1996, S. 225-441 (270)

25 Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Juristenzeitung 1996, H. 20, S. 957-969 (967f.); vgl. Götz, V.: Anmerkung, in: Juristenzeitung 1996, H. 20, S. 969-971; Bäuml, H.: Verfassungsrechtliche Prüfung des sächsischen Polizeigesetzes, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1996, H. 8, S. 765-767; Paeffgen, H.-U.: Polizeirecht und Grundrechtsschutz, in: Neue Justiz 1996, H. 9, S. 454-462; Roggan, F.: Verfassungswidrige Befugnisserweiterungen für die Polizei, in: Kritische Justiz 1997, H. 1, S. 80-93

zur verdeckten Datenerhebung auch den großen Lauschangriff zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung für verfassungsgemäß.<sup>26</sup> Es prüfte u.a. die Frage, ob die Regelung einen Verstoß gegen den neuen Art. 13 GG darstellt, dessen Absatz 4 Lauschangriffe und damit Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung bei dringenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit zulässt. Antwort: „Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bestimmte schwere Straftaten organisiert begangen werden sollen und die vorbeugende Bekämpfung dieser Straftaten sonst aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, liegt bereits eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor.“

Das Kontrastprogramm hierzu stammt wiederum aus Mecklenburg-Vorpommern. Das dortige Landesverfassungsgericht erklärte den großen Lauschangriff zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung für verfassungswidrig<sup>27</sup> und das mit der entgegengesetzten Begründung. Der Begriff der „Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ habe im Grundgesetz einen wesentlich engeren Inhalt als im allgemeinen Polizeirecht. Die Schutzgüter, die durch große Lauschangriffe verteidigt werden dürften, würden entscheidend dadurch beschränkt, dass die Maßnahme nur zur „Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr“ zugelassen werden darf.<sup>28</sup> Mit anderen Worten: Nur Gefahren für existentielle Rechtsgüter, die in der Wertigkeit den im Grundgesetz gemeinten gleichkommen (insbesondere Leib und Leben), dürfen mittels des massiven Grundrechtseingriffs abgewehrt werden. Dagegen sind die großen Lauschangriffe verfassungswidrig, sofern sie nur der vorbeugenden Bekämpfung der sog. organisierten Kriminalität dienen sollten.

## **Polizeiliche Videoüberwachung als Standardmaßnahme**

Schon die bisherige Praxis der Videoüberwachung und die entsprechenden Ermächtigungen in den Polizeigesetzen sind für Datenschutz und Freiheitsrechte fatal. Für die von den SicherheitspolitikerInnen fortwährend geforderten Erweiterungen gilt dies erst recht.

In jedem Fall stellt eine Videoüberwachung, selbst wenn sie offen durchgeführt wird, einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle

---

26 Verfassungsgericht Brandenburg bei Kutscha a.a.O. (Fn. 19), S. 63-65

27 Landes- und Kommunalverwaltung 2000, H. 8, S. 345-357

28 Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit zustimmender Kommentierung von Kutscha, M., in: Neue Justiz 2000, H. 9, S. 480-482

Selbstbestimmung dar. Zwar wird von Seiten der Polizei argumentiert, dass sie dem Charakter von Streifenfahrten oder auch der sonstigen Anwesenheit von OrdnungshüterInnen entspräche. Daher lägen keine Eingriffe in die Rechte der auf einer Übersichtsaufnahme Erfassten vor. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil nicht zufällig die Formulierung verwendete, dass die BürgerInnen wissen müssten, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“.<sup>29</sup> Das Gericht erhob damit das, was betroffene BürgerInnen *denken*, zum Kriterium dafür, ob ein Eingriff vorliegt oder eben nicht. Es kann demnach nicht darauf ankommen, ob eine wahrgenommene Kamera sie tatsächlich aufnimmt, welche Bauart diese besitzt (ob also z.B. Übersichtsaufnahmen später ohne weiteres zur Identifizierung von Individuen genutzt werden können) oder ob sie bereits in Großaufnahme auf einem Monitor zu erkennen sind. Die *bloße Kenntnis* von der Möglichkeit des individuellen „Registriert-Werdens“ reicht, um einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung anzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht fordert für solche Eingriffe gesetzliche Grundlagen, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Grundrechtsbeschränkungen deutlich und für die BürgerInnen erkennbar ergeben und die damit dem Gebot der Normenklarheit entsprechen.<sup>30</sup> Mit dieser Schaffung von Rechtsgrundlagen in den Polizeigesetzen sind die Länderparlamente soeben beschäftigt.

Zwar unterscheiden sich die Ermächtigungen zur Videografierung von öffentlichen Plätzen auch hier, jedoch kann die gegenwärtig in Bremen geplante Vorschrift durchaus als beispielhaft verstanden werden. Sie lautet schlicht: „Öffentlich zugängliche Orte, an denen vermehrt Straftaten begangen werden oder bei denen aufgrund der örtlichen Verhältnisse die Begehung von Straftaten besonders zu erwarten ist, dürfen mittels Bildübertragung durch den Polizeivollzugsdienst offen und erkennbar beobachtet werden ...“ (§ 29 IV BremPolG-Entwurf). Bei solchen Vorschriften fällt – wie bei denen der Schleierfahndung – wiederum auf, dass *in den Personen*, die tatsächlich von den Kameras erfasst werden, *keine Gründe* für die oben beschriebenen Eingriffe vorliegen müssen. Es reichen vielmehr allgemeine polizeiliche Erfahrungen, um die „tatbestandlichen Voraussetzungen“ zu erfüllen. Denn ob ein Ort die in den

---

29 BVerfGE 65, 1 (41 ff.)

30 BVerfGE 65, 1 (44)

Vorschriften genannten Merkmale erfüllt oder nicht, obliegt der polizeilichen Definitionsmacht. Wenn man die Ermächtigung also derart liest, so enthält sie eigentlich nur ein Verbot unsinniger Videoüberwachungen an „sicheren Orten“. An allen anderen Stellen könnte die visuelle Kontrolle von jedermann bald zum Alltag gehören.

An den solchermaßen ausgewählten Orten oder Bereichen der Städte gibt es für die PassantInnen dann kein Entrinnen vor polizeilichen Eingriffen mehr. Die kritische Rechtswissenschaft wird die Frage zu beantworten haben, ob angesichts dieses verfassungsrechtlichen Befundes die heute diskutierten Kamera-Einsätze als Eingriffe gegenüber jedermann nicht wiederum das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung *verletzen* und damit verfassungswidrig sind. Denn auch diese Vorschriften sind konstruktiv *tatbestandslos*.

Aber Videoüberwachungen sind nicht nur juristisch bedenklich, sie werfen auch allgemeine kriminalpolitische Fragen auf, die nicht weniger bemerkenswert sind: Schon seit längerem warnen DatenschützerInnen davor, dass die heutigen Kameras nur der Anfang eines flächendeckenden Einsatzes von entsprechender Überwachungstechnik sein könnten.<sup>31</sup> Eine solche Befürchtung ist keineswegs aus der Luft gegriffen. Die Überwachung erzeugt einen *Verdrängungseffekt*, der bereits am Beispiel Leipzig, wo erstmals der gesamte Bahnhofsvorplatz mit Kameras überwacht wurde, beobachtet werden kann. Diejenigen, die tatsächlich Straftaten begehen oder das vorhaben, ziehen sich an Orte zurück, wo noch keine Kameras installiert sind. Folgt man der polizeilichen Logik, müssten auch an diesen neuen „hot spots“ Kameras postiert werden. Geht man tatsächlich davon aus, dass Videotechnik die Innenstädte oder andere Bereiche sicherer mache, so ist der flächendeckende Einsatz der visuellen Überwachung nur konsequent.

Das (schlechte) Beispiel Großbritannien verdeutlicht, wohin der nun auch in Deutschland eingeschlagene Weg führt. Schon schwärmen deutsche Polizeistrategen, dass dort „die Bewohner von immer mehr Städten ... davon ausgehen bzw. damit rechnen (müssen), im Blickpunkt einer Videokamera zu stehen, d.h. aufgenommen zu werden.“<sup>32</sup>

---

31 stellvertretend für viele der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Akteneinsicht, Jahresbericht 1999, Berlin 2000, S. 31-36

32 Keller, Ch.: Video-Überwachung: Ein Mittel zur Kriminalprävention, in: Kriminalistik 2000, H. 3, S. 187-191 (190)

## Gerichtliche Schranken gegen unbegrenzte Befugnisse?

Obwohl die in diesem Beitrag wiedergegebenen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen aus Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen denjenigen Mut machen, denen an der Verteidigung von Freiheitsrechten gelegen ist, besteht noch lange kein Grund zur Euphorie. Schon das Urteil des Brandenburgischen Landesverfassungsgerichts verdeutlicht, dass auf verfassungsrechtliche Kontrollen keine überzogenen Hoffnungen gestützt werden können. Auch das Bundesverfassungsgericht fällte in diesem Jahr ein Urteil, das eine Befugnis gegen jedermann (hier: die strategische Kontrolle des Fernmeldeverkehrs mit dem Ausland durch den Bundesnachrichtendienst) für verfassungsgemäß hielt.<sup>33</sup> Auf die rechtsprechende Gewalt ist allenfalls punktuell zu zählen. Dennoch: Die skizzierten Urteile aus Mecklenburg-Vorpommern geben den KritikerInnen der neuen Ermächtigungen gewichtige Argumente für die öffentliche Diskussion an die Hand.

Insgesamt besteht aber wenig Anlass zur Entwarnung. Die Gesetzgeber in Bund und Ländern scheinen bestrebt zu sein, den Paradigmenwechsel von der Freiheit zur Sicherheit weiter voran zu treiben. Datenschutzrechtliche Positionen haben es schwer, wenn breite Teile der Bevölkerung den Forderungen nach immer mehr Überwachung zustimmen oder zumindest nichts dagegen tun.

Im schlimmsten Fall wird der Vorwurf erhoben: „Datenschutz ist Tatenschutz.“ Natürlich steht der Datenschutz einer effektiven Kriminalitätsbekämpfung tendenziell im Wege. Allerdings: Nur ein Datenschutz, der den unbegrenzten Zugriff auf die Daten der Rechtsunterworfenen – zu jenen zählen übrigens auch „Kriminelle“ – eben nicht schrankenlos freigibt, ist in guter Gesellschaft mit anderen machtbegrenzenden Vorschriften, die sich (noch?) in der Verfassung finden. Schließlich sind „Behinderungen“ der polizeilichen Arbeit dem Rechtsstaat immanent, ja sogar in einem gewissen Sinn sein eigentlicher Zweck.<sup>34</sup>

*Fredrik Roggan ist Referendar in Bremen und Autor des Buches „Auf legalem Weg in einen Polizeistaat“, Bonn 2000 (Pahl-Rugenstein).*

---

<sup>33</sup> BVerfG, Neue Juristische Wochenschrift 2000, H. 1, S. 55-68

<sup>34</sup> sehr lesenswert Bäumler, H.: Polizei und Datenschutz, in: Ders. (Hg.): Polizei und Datenschutz, Neuwied 1999, S. 1-12 (insbes. S. 3)

## Inland aktuell

### Lauschangriffe 1999

Am 17.8.2000 legte die Bundesregierung zum zweiten Mal den Bericht über die akustische Wohnraumüberwachung durch die Polizei vor.<sup>1</sup> Auch dieser zweite Bericht registriert nicht die Überwachungsmaßnahmen auf polizeirechtlicher Grundlage, sondern nur diejenigen, die nach § 100c Nr. 3 StPO durchgeführt wurden. Danach wurden 1999 insgesamt 30 Wohnungen in elf Bundesländern abgehört. Dreizehnmal wurde wegen Drogendelikten, elfmal wegen Mord, Totschlag oder Völkermord abgehört. Bei zwei Fällen handelte es sich um Ermittlungen wegen (schweren) Bandendiebstahls sowie wegen Geldwäsche. Nur die Hälfte aller Lauschangriffe brachte für das Ermittlungsverfahren relevante Informationen. Die Lauschangriffe dauerten im Schnitt 22,8 Tage (der kürzeste 1 Tag, der längste 94 Tage) und verursachten insgesamt Kosten von mindestens 244.156,62 DM. Den „günstigsten“ gab es in Baden-Württemberg – eine 27-tägige Überwachungsaktion kostete angeblich 0,00 DM. Dagegen wurden in Hessen für das jeweils acht Tage dauernde Abhören zweier Wohnungen zusammen 51.461,00 DM berechnet.

Als Betroffene sind 63 Beschuldigte und 79 Nichtbeschuldigte registriert. Angesichts anders lautender Erläuterungen ist davon auszugehen, dass – wie schon im ersten Bericht – nur WohnungsinhaberInnen, sonstige Nutzungsberechtigte und die Beschuldigten erfasst, hingegen Personen, die sich in der überwachten Wohnung „lediglich zufällig aufgehalten haben“, ausgeklammert wurden.<sup>2</sup> Allenfalls ein Lauschangriff aus Brandenburg, bei dem neben den drei Beschuldigten auch 38 Nichtbeschuldigte als Betroffene gezählt wurden, könnte aus diesem Schema herausfallen. In 12 Fällen waren die Abgehörten zum Zeitpunkt der Meldung nachträglich über die Überwachung informiert worden. In der Mehrzahl der Fälle unterblieb die Benachrichtigung bislang.

---

1 BT-Drs. 14/3998 v. 17.8.2000

2 BT-Drs. 14/2452 v. 27.12.1999

Der aktuelle Bericht korrigiert auch die Zahlen für 1998. Demnach wurden zwischen dem 9. Mai und dem 31. Dezember 1998 nicht neun, sondern elf Wohnungen in neun (statt acht) Bundesländern abgehört.

(Andrea Böhm)

## **StVÄG in Kraft getreten**

Am 1. November 2000 traten die Bestimmungen des „Strafverfahrensänderungsgesetzes 1999“ vollständig in Kraft, das im Juni von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden war.<sup>3</sup> Den Hauptteil der Novelle bilden die Regelungen über personenbezogene Dateien der Strafverfolgungsbehörden. Daneben wird die Position der Polizei im Ermittlungsverfahren weiter ausgebaut: Mit der „längerfristigen Observation“ wird eine weitere verdeckte Polizeimethode in der Strafprozessordnung verrechtlicht. Ihr Einsatz ist an die (rechtlich unbestimmten) „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ gebunden. Bei „Gefahr im Verzuge“ darf sie bis zu einer Dauer von drei Tagen auch von der Polizei angeordnet werden. Die neuen Bestimmungen über Fahndung und Öffentlichkeitsfahndung erlauben ebenfalls eine Anordnung durch die Polizei bei „Gefahr im Verzuge“ – erst nach einer Woche müssen richterliche oder staatsanwaltschaftliche Bestätigungen eingeholt werden.

Der neue § 481 stellt klar, dass die Polizei personenbezogene Informationen, die im Rahmen von Ermittlungsverfahren erhoben wurden, „zur Gefahrenabwehr verwenden“ darf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach herrschender Lehre auch die „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ zur Gefahrenabwehr gehört. Umgekehrt erlaubt der neue § 161 die Übernahme polizeirechtlich gewonnener Daten in Ermittlungsverfahren. Lediglich für Daten aus Lauschangriffen auf Wohnungen, die der Eigensicherung dienen, ist eine Kontrolle durch ein Amtsgericht vorgesehen. Im Rahmen der Novelle wurde auch das Gesetz über das Bundeskriminalamt um eine entsprechende Passage erweitert.

Die umfangreichen Dateiregelungen (§§ 474-491) ermächtigen neben der Polizei nun auch die Justiz, Personendaten für „Zwecke künftiger Strafverfahren“ zu speichern, zu verändern und zu nutzen.

(Norbert Pütter)

---

<sup>3</sup> Bundesgesetzblatt I, Nr. 38 v. 11.8.2000, S. 1252

## **Fenstersprung eines kurdischen Asylsuchenden**

Mit gezogenen Pistolen stürmen am 24.11.2000 uniformierte Polizeibeamte die Psychotherapeutische Beratungsstelle Xenion in Berlin. Sie suchen den Asylbewerber Davut K., der in die Türkei abgeschoben werden soll. Der 17-jährige Kurde war beim Schwarzfahren erwischt und von der Polizei bis zu der Praxis verfolgt worden. Als die Beamten gegen den Willen des Therapeuten in die Räume eindringen, springt K. aus Angst vor den Verfolgern aus dem Fenster und verletzt sich lebensgefährlich.

Der martialische Auftritt der Polizei in einer Beratungsstelle, die von Folter und Krieg traumatisierte Flüchtlinge behandelt, ist nicht der einzige Behördenskandal in diesem Fall. K. war bereits im Alter von 15 Jahren als mutmaßliches PKK-Mitglied von türkischen Militärs inhaftiert worden. Unter Folter, so erklärt er im Asylverfahren, habe er sich bereit erklärt, gegen andere Aktivisten auszusagen, worauf die Haft ausgesetzt worden und er nach Deutschland geflohen sei. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge deklariert jedoch die Papiere des Jugendlichen als Fälschungen und lehnt den Asylantrag ab. Auch das Verwaltungsgericht bestätigt diese Entscheidung ohne weitere Prüfung der vorgelegten Kopien. Erst Recherchen des Nachrichtenmagazins „Kontraste“ beim türkischen Sicherheitsgericht ergeben die Echtheit von Anklageschrift, Haftbefehl und Haftentlassungsschein.

Der Niedersächsische Flüchtlingsrat kritisierte angesichts dieses Falles die fahrlässige Praxis deutscher Behörden. Dokumentiert seien 32 Asylanträge von Kurden, die zu Unrecht abgelehnt wurden; dies sei jedoch nur die Spitze des Eisbergs. Doch die Behörden leugnen ihre Verantwortung ebenso wie die Polizei. Anstatt das Verhalten seiner Beamten am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen, spricht Berlins Polizeipräsident Hagen Saberschinsky von einem „tragischen Fall“. Zwar wurde ein Ermittlungsverfahren eingeleitet – allerdings nicht gegen die Polizisten, sondern gegen den Therapeuten und seine Sekretärin wegen unterlassener Hilfeleistung und Widerstandes.

(Christine Hohmeyer)

## **Schleierfahndungen durch den Bundesgrenzschutz (BGS)**



Wenn sie nicht vorher verlängert wird, tritt die 1998 verabschiedete Befugnis des BGS, verdachtsunabhängige Personenkontrollen in Zügen, auf Bahnanlagen und Flughäfen auch jenseits des 30 km tiefen Grenzgebietes vorzunehmen, zum Jahresende 2003 außer Kraft. Der Bundesrat hatte diese Befristung im Gesetzgebungsverfahren durchgesetzt und sich eine abschließende Bewertung vorbehalten. Auf Bitten des Bundestages wird die Bundesregierung vor Fristablauf eine Evaluation vorlegen.

In einer Kleinen Anfrage vom August 2000 hat die PDS-Fraktion eine Zwischenbilanz gefordert. In der Antwort erklärt die Bundesregierung, sie sähe „für einen vorgezogenen Zwischenbericht über den Stand der Evaluation ... keine Veranlassung“. <sup>4</sup> Die „ständige begleitende Bewertung der Eingriffsbefugnis“ sei „zum gegenwärtigen Zeitpunkt aussagekräftig nicht abgeschlossen.“ Aus der Antwort auf die Anfrage lässt sich jedoch bereits jetzt erahnen, welcher Güte die abschließende Evaluation sein wird. Präsentiert wird lediglich die Anzahl der verdachtsunabhängigen Personenkontrollen außerhalb (§ 22 Abs. 1a BGS) und innerhalb des 30 km-Grenzgebietes (§ 23 Abs. 1 Nr. 3) sowie die Zahl der dabei festgestellten „illegalen Einreisen“:

Jahr	Kontrollen nach § 22 Abs. 1a	Festgestellte unerlaubte Einreisen	Kontrollen nach § 23 Abs. 1 Nr. 3	Festgestellte unerlaubte Einreisen
1999	206.651	2.377	387.375	5.087
2000 (1. Hj.)	159.315	797	280.728	2.288

Auf weitergehende Fragen – nach der Entfernung der Kontrolle von der Grenze, der Zahl der Personen ohne mitgeführten Ausweis, Folgeeingriffen, Auseinandersetzungen mit und Beschwerden von Kontrollierten etc. – heißt es stets, es gebe keine zentrale Erfassung oder: „hierzu wird keine statistische Anschreibung geführt.“ Ebenfalls unbeantwortet blieben Fragen nach der Effizienz der Schleierfahndung hinsichtlich organisierter (Schleuser-)Kriminalität. Die Behauptung, Personenkontrollen an einem „Kontrollpunkt“ richteten sich an alle Angetroffenen, also auch an „einheimische Personen“, lässt sich nur aufrecht erhalten, weil das Merkmal Staatsangehörigkeit gar nicht erst erhoben wird. Wie die Regierung trotz fehlender Erhebungen zu dem Urteil kommt, „dass sich die Notwendig-

---

<sup>4</sup> BT-Drs. 14/3990 v. 14. 8.2000 und 14/4485 v. 6.11.2000

keit zum Erhalt dieser Norm auch nach Ablauf der zeitlichen Befristung  
ergeben wird“, ist ihr Geheimnis.  
(Martina Kant)

## Meldungen aus Europa

### EU-weite Kriminalisierung humanitärer Fluchthilfe?

Mitte Juni starben 58 chinesische MigrantInnen in Dover in einem niederländischen LKW einen grausamen Erstickungstod. Als Reaktion darauf präsentierte die französische EU-Präsidentschaft zwei Wochen später zwei Vorschläge, die die Strafvorschriften gegen die professionelle Fluchthilfe EU-weit angleichen sollen. Zwar konnten die Verhandlungen unter Pariser Leitung nicht abgeschlossen werden. Die Einigung der EU-Innen- und JustizministerInnen ist in Grundzügen allerdings absehbar.

Die französische Präsidentschaft hatte zunächst eine Richtlinie zur Definition der „illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt“ vorgeschlagen.<sup>1</sup> Danach hätten die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass jede Person, die – und sei es auch nur versuchsweise – einem Drittstaatsangehörigen dabei hilft, unerlaubt in die EU einzureisen bzw. sich hier ohne Genehmigung aufzuhalten, zu „einer wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafe“ verurteilt würde. In einem zweiten Vorschlag für einen sogenannten Rahmenbeschluss<sup>2</sup> sollte der strafrechtliche Sanktionsrahmen konkretisiert werden: Fluchthilfe sei mit einer Strafe zu belegen, die eine Auslieferung ermöglicht. Sofern die Tat von einer kriminellen Vereinigung ausgeführt bzw. bei der Ausführung das Leben von Personen gefährdet wird, soll eine Höchststrafe von acht Jahren verhängt werden können. Für Finnland, Schweden, Dänemark und Österreich geht dies allerdings zu weit.

Mit vergleichbaren repressiven Initiativen, so der Europäische Flüchtlingsrat (ECRE),<sup>3</sup> sei es der EU schon bisher nicht gelungen, die Schleuserkriminalität im Kern zu treffen. Die Maßnahmen hätten sich stattdessen immer gegen das Recht von Flüchtlingen auf Schutzgewährung gerichtet. ECRE kritisierte weiter, dass die neuen Vorschläge keine

---

1 Dok. 10675/00 v. 3.8.2000 DROIPEN 31/MIGR 59

2 Dok. 10676/00 v. 3.8.2000 DROIPEN 32/MIGR 60

3 ECRE: Comments on two French Proposals, Brussels 7.11.2000

Ausnahmen für humanitäre FluchthelferInnen (z.B. von Kirchen, im ärztlichen oder im Bildungsbereich) vorsehen.<sup>4</sup>

Auch im EU-Ministerrat ist umstritten, ob nur die gewerbsmäßige oder auch die uneigennützige Fluchthilfe bestraft werden soll. Gegen letzteres sprachen sich insbesondere die Niederlande und Belgien, aber auch Österreich, Finnland und Schweden aus; man wolle nicht „der Arbeit humanitärer Hilfsorganisationen zugunsten der Flüchtlinge“ schaden. Großbritannien und die Kommission wollen dagegen den Tatbestand nicht einengen, weil der Beweis des Gewerbsmäßigkeit nur schwer zu führen sei. Als Kompromiss stand zunächst eine „humanitäre Klausel“ zur Debatte, derzufolge der Rahmenbeschluss die Verpflichtungen unberührt lassen solle, die sich für die Mitgliedstaaten aus den Art. 31 und 33 der Genfer Flüchtlingskonvention ergeben. Belgien wies den Vorschlag als halbherzig zurück. In rein humanitärer Absicht begangene Handlungen seien grundsätzlich auszuklammern.

Über den französischen Vorschlag hinaus hatte Deutschland die EU-weite Einführung von Straftatbeständen der „illegalen Einreise“ und des „illegalen Aufenthaltes“ gefordert. Das für die BRD in diesem Punkt federführende Bundesjustizministerium formulierte jedoch auf der Ratstagung am 30. November und 1. Dezember 2000 folgenden Lösungsvorschlag: Die Tatbestandsdefinition der vorgeschlagenen Richtlinie solle auch die humanitäre Hilfe für illegalisierte Flüchtlinge umfassen, denn auch die Verfolgung humanitärer Zwecke entbinde nicht von der Pflicht zur Beachtung von Rechtsvorschriften. Zusätzlich sollte aber im Rahmenbeschluss eine „geeignete Regelung für eine Strafbefreiung bei Handlungen zu humanitären Zwecken“ gefunden werden. Dies war in den letzten Tagen der französischen Präsidentschaft aber nicht mehr möglich. Die Verhandlungen gehen unter schwedischer Leitung weiter. (Mark Holzberger)

## **Neue Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU**

Nachdem die Schweiz 1998 und 1999 Verträge über polizeiliche Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten – außer Liechtenstein alle EU-Mitglieder – abgeschlossen hat, will der schweizerische Bundesrat (die

---

<sup>4</sup> So auch der Ausschuss für die Freiheit und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten des Europaparlaments vom 25.10.2000 (EP-Dok. A5-0315/2000)

Landesregierung) nun auch in die innen- und justizpolitische Kooperation der EU-Staaten eingeklinkt werden. Demnächst wird ein Verbindungsbeamter zu Europol nach Den Haag entsandt. Angestrebt wird weiter ein Anschluss an das Schengener Informationssystem (SIS) und an das Dubliner Erstasylabkommen bzw. das im Entstehen begriffene Informationssystem über Fingerabdrücke von Asylsuchenden (EURODAC). Als Modell hat die Berner Regierung offensichtlich das Beispiel der Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island vor Augen, die über einen „gemischten Ausschuss“ in die nach dem Amsterdamer Vertrag neugeordnete Schengener Politikmaschinerie einbezogen sind und ab dem 1. Januar 2001 auch beim SIS mitmischen.

Norwegen und Island führen als Mitglieder der Nordischen Passunion im Unterschied zur Schweiz seit langem keine Kontrollen mehr an den Grenzen zu ihren EU-Nachbarstaaten durch. Sie erfüllten damit bereits vor ihrem Einbezug in die Schengen-Kooperation schon die Voraussetzungen des Schengener Durchführungsübereinkommens. Seitdem die StimmbürgerInnen der Schweiz in einer Volksabstimmung im Mai 2000 u.a. die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit für EU-Staatsangehörige gut hießen, sind die Chancen für eine Lösung à la Norwegen und Island gestiegen.

Die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) im November 1999 eingesetzte Arbeitsgruppe USIS (Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit) denkt nun auch über eine Aufhebung der Grenzkontrollen nach – eine auf den ersten Blick erstaunliche Entwicklung, die dem bisherigen Bestreben, vor allem die Südgrenze gegen Flüchtlinge und ImmigrantInnen abzudichten, zuwiderzulaufen scheint. Dem deutschen Vorbild gemäß sollen aber die bisherigen Checks „auf der Grenzlinie“ ersetzt werden durch eine Schleierfahndung im Hinterland. Geht man vom üblichen 30 km-Grenzstreifen aus, könnte das 2.000 Personen starke Grenzwachtkorps (GWK) künftig auch in Großstädten wie Basel und Genf ohne Verdacht kontrollieren. Es träte in Konkurrenz zu den Polizeien der Kantone; der polizeiliche Föderalismus wäre einmal mehr in Frage gestellt. Das GWK könnte sich so zum Kern einer Bundessicherheitspolizei entwickeln. Die Chancen, dass die SchweizerInnen dieses Projekt wie 1978 in einem Referendum ablehnen, stehen denkbar schlecht.

(Heiner Busch)

## Europol – mehr Befugnisse

Am 30. November 2000 billigte der Rat der Innen- und JustizministerInnen ein Protokoll zur Änderung der Europol-Konvention.<sup>5</sup> Das Protokoll, das von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss, folgt einer Empfehlung des Europäischen Rates von Tampere (Oktober 1999) und erweitert den Zuständigkeitsbereich des Amtes. Schon bisher konnte Europol in Geldwäschefragen Daten sammeln, bearbeiten und die nationalen Polizeien unterstützen, aber nur soweit die Vortat – also z.B. der illegale Drogenhandel – selbst im Katalog seiner Zuständigkeiten enthalten war. Mit dem Protokoll wird diese Begrenzung aufgehoben.

Zwei weitere Ratsentscheidungen im zweiten Halbjahr 2000<sup>6</sup> markieren den Einstieg in die Legalisierung operativer Tätigkeiten von Europol: Mit einer Empfehlung vom 28. September werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „etwaige Ersuchen seitens Europol um die Einleitung, Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen ... unverzüglich“ zu bearbeiten. Da es sich um eine Empfehlung handelt, ist es den nationalen Behörden freigestellt, ob sie der Aufforderung folgen. Das Instrument der Empfehlung erspart dem Rat eine ratifizierungsbedürftige und damit zeitaufwändige Änderung der Europol-Konvention.

Mit dem selben Trick hat man die Beteiligung des Amtes an gemeinsamen Ermittlungsgruppen gelöst. Am 30. November „empfahl“ der Rat den Mitgliedstaaten, „in vollem Umfang die Möglichkeiten zur Unterstützung der gemeinsamen Ermittlungsteams durch Europol zu nutzen.“ Europol soll „Kenntnisse über kriminelle Kreise“ bereit stellen, operative Maßnahmen koordinieren, die Teams technisch beraten und gegebenenfalls eine neue Analysedatei eröffnen. In beiden Fällen wird auf Art. 4 der Konvention Bezug genommen, der allerdings nur vorschreibt, dass die Kommunikation mit Europol über die nationalen Polizeizentralen abgewickelt wird. Zwar schwört man Stein und Bein auf die „Einhaltung des Europol-Übereinkommens“, dennoch kann kein Zweifel bestehen, dass es sich um neue, nämlich operative Aufgaben handelt, die an den Parlamenten vorbei durchgesetzt werden sollen.

(Heiner Busch)

---

5 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 358 v. 13.12.2000, S. 1-7

6 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 298 v. 12.10.2000, S. 8; Nr. C 357 v. 13.12.2000, S. 7f.

## Chronologie

zusammengestellt von Peter Bienwald

### Juli 2000

04.07.: **Strafverfahren gegen bayerische PolizistInnen:** Auf eine Anfrage der Grünen im Landtag erklärt das Innenministerium, von 1997-1999 seien ca. 2.400 Ermittlungsverfahren gegen PolizeibeamtInnen eingeleitet worden; rund 2.000 endeten mit Freispruch. 680 dienstliche Ermittlungen wurden geführt und 545 Disziplinarverfahren eröffnet.

07.07.: **Aufruf zur Fahnenflucht nicht strafbar:** Gemäß einem Urteil des Landgerichts (LG) Berlin war ein Aufruf, der während des Kosovo-Krieges Bundeswehrsoldaten zur Desertion aufforderte, durch Artikel 5 Grundgesetz (GG) gedeckt. Die Staatsanwaltschaft kündigt Revision beim Bundesgerichtshof (BGH) an.

09.07.: **Neonazi als V-Mann:** Der brandenburgische Innenminister Jörg Schönbohm rechtfertigt den Einsatz des V-Mannes „Piato“ in der rechtsextremen Szene mit dem Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Der Spitzel war 1995 wegen Mordversuchs an einem nigerianischen Asylsuchenden zu acht Jahren Haft verurteilt worden. Innenstaatssekretär Eike Lancelle erklärt am 20.9., der nigerianische Flüchtling erhalte jetzt 50.000 DM Schmerzensgeld vom Land Brandenburg.

10.07.: **Staatsbesuch von Chatami:** Zum Schutz des iranischen Präsidenten bei seinem Besuch in Berlin sind fast 4.000 PolizeibeamtInnen im Einsatz. 8.000 Menschen demonstrieren gegen die Politik des Iran.

12.07.: **„Schleuserorganisation“ zerschlagen:** In einer grenzüberschreitenden Aktion verhaften Polizeibehörden aus Deutschland, Italien und Österreich 30 Personen, die rund 1.000 KurdInnen illegal nach Bayern gebracht haben sollen.

18.07.: **Wies'n Polizist verurteilt:** Das Münchener Amtsgericht verurteilt einen Polizeiobermeister wegen gefährlicher Körperverletzung im

Amt und Freiheitsberaubung zu zwei Jahren und neun Monaten Haft. Beim Oktoberfest 1998 hatte er sechs Personen ohne Grund festnehmen lassen. Seine mitangeklagten KollegInnen erhalten Bewährungsstrafen von neun bis vierzehn Monaten.

19.07.: **Verbot des Kurdistan-Komitees bestätigt:** Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erkennt ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) an, in welchem dem Verein die Unterstützung der verbotenen PKK und Gefährdung der inneren Sicherheit vorgeworfen wird.

20.07.: **Gelöbnis blockiert:** Etwa 40-50 DemonstrantInnen werden in Berlin-Reinickendorf festgenommen. Sie hatten sich kurzfristig auf eine Straße gesetzt, auf der die Busse mit den Gästen eintreffen sollten.

24.07.: **Hausdurchsuchung nach Anti-Haider-Demo:** Das Göttinger Amtsgericht verfügt eine Hausdurchsuchung bei zwei des Landfriedensbruchs Beschuldigten. Sie sollen bei einer Demonstration am Absperrgitter gerüttelt haben. Beschlagnahmt werden zwei Mützen und ein Computer; die Verdächtigen werden erkennungsdienstlich behandelt.

**DNA-Test wegen Ladendiebstahls:** Eine Ladendiebin erhält von der Münchner Polizei eine „Vorladung zur Entnahme einer Speichelprobe“. Das DNA-Identitätsfeststellungsgesetz lässt solche Tests nur bei Straftaten von „erheblicher Bedeutung“ zu.

**Anklage gegen DHKP-C-Mitglied:** Der Generalbundesanwalt erhebt vor dem Oberlandesgericht (OLG) Hamburg Anklage gegen Nuri E. wegen Rädelsführerschaft in einer terroristischen Vereinigung sowie Anstiftung zu Mord und Beihilfe zum Totschlag.

27.07.: **Verurteilung von Polizisten bestätigt:** Der BGH bestätigt ein Urteil des LG Frankfurt/Oder, das im Mai 1999 vier Bernauer Polizisten wegen massiver Übergriffe auf festgenommene Vietnamesen zu zwei Jahren auf Bewährung und Geldstrafe verurteilt hatte.

## August 2000

04.08.: **Chaos-Tage in Hannover:** Die Polizei geht nach eigenen Angaben „massiv“ gegen Punks vor. In zwei aufeinander folgenden Nächten werden jeweils 150 Personen festgenommen.



05.08.: **Stimmenvergleich ohne Ergebnis:** Eine Stimmenanalyse des Landeskriminalamts (LKA) kann nicht zweifelsfrei klären, ob ein Berliner Polizist telefonisch mit einem rechten Terroranschlag gedroht hat.

**Kundgebungsverbot für Neonazis:** Fünfhundert PolizistInnen setzen in Freilassing ein Verbot der Demonstration des „Aktionsbüros Nationaler Widerstand“ durch, das erst kurz vor Beginn der Veranstaltung vom bayrischen Verwaltungsgerichtshof erlassen worden war.

**BGS-Einsatz gegen Neonazis:** Bundesinnenminister Otto Schily bietet den ostdeutschen Bundesländern an, den Bundesgrenzschutz verstärkt gegen Neonazis einzusetzen.

07.08.: **Suspendierung eines Berliner Polizisten:** Das Verwaltungsgericht bestätigt die schon am 1. Juli erfolgte Suspendierung eines Polizisten, der durch fremdenfeindliche und antisemitische Sprüche aufgefallen war. Bei ihm waren zudem Sprengstoff und Waffen gefunden worden.

**Privates Wachpersonal für die Bahn:** Das rheinland-pfälzische Verkehrsministerium schlägt vor, die BGS-Zuständigkeit für die Bahn privaten Sicherheitsdiensten zu übertragen, falls der Bund weiter auf der Bezahlung von 250 Mio. DM durch die Deutsche Bahn AG bestehe.

09.08.: **Entwurf für Polizeigesetznovelle in Brandenburg:** Das Kabinett billigt Innenminister Schönbohms Entwurf, der u.a. Befugnisse zur Videoüberwachung und den „finalen Rettungsschuss“ enthält.

10.08.: **Nivel-Urteil rechtskräftig:** Der BGH bestätigt das Urteil des LG Essen gegen vier Hooligans, die während der Fußballweltmeisterschaft 1998 in Lens den französischen Polizisten Daniel Nivel schwer verletzt hatten. Sie wurden zu Haftstrafen zwischen dreieinhalb und zehn Jahren verurteilt.

11.08.: **„Hamburger Sturm“ verboten:** Der Hamburger Senat verbietet die rechtsextremistische Gruppe wegen der Verbreitung rassistischer, den Nationalsozialismus verherrlichender Texte.

**„pax christi“ unerwünscht:** Die katholische Friedensgruppe wird vom Sicherheitsdienst des Münchner Flughafens hinausgeworfen, als sie Flugblätter gegen unmenschliche Abschiebungen verteilen will.

14.08.: **Lebenslang für Polizistenmord:** Das LG Wuppertal verurteilt einen Dealer, der im April 1999 einen Polizisten erschossen und seinen Kollegen schwer verletzt hatte, als diese seine Wohnung erstürmten.

**Mehr Kompetenzen für die Bundesanwaltschaft:** Zur besseren Bekämpfung des Rechtsextremismus fordert die Bundesanwaltschaft Zuständigkeiten für Sprengstoffanschläge und Volksverhetzung.

**Neue Ermittlungen zum Todesschuss:** Die Thüringer Generalstaatsanwaltschaft fordert die Staatsanwaltschaft Erfurt auf, erneut gegen zwei Polizeibeamte zu ermitteln, die am 27. Juni 1999 den Touristen Friedhelm Beate erschossen hatten.

**DDR-Staatsanwälte verurteilt:** Das LG Neuruppin verurteilt zwei frühere StaatsanwältInnen zu je 12 Monaten auf Bewährung. Ihr Auftreten bei einem drehbuchartig inszenierten Prozess gegen Robert Havemann 1979 stelle eine Rechtsbeugung dar.

**15.08.: NRW-Aktionsprogramm gegen Fremdenfeindlichkeit:** Das Programm der Landesregierung beinhaltet polizeiliche „Hausbesuche“ bei bekannten Rechtsextremisten, die Einrichtung von besonderen Ermittlungsgruppen sowie von Büros, die Opfern bei Klagen helfen sollen. Gefordert wird zudem eine bundesweite Datei „Rechte Gewalttäter“.

**16.08.: Hetzaufruf untersagt:** Der im Internet veröffentlichte Aufruf (mit Bild) gegen einen Gewerkschafter ist – so das OLG Thüringen – nicht durch das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung gedeckt, weil er den Betroffenen der Verfolgung preisgebe. (Az.: 3W 486/00)

**20.08.: Rechte Demonstration und Gegendemonstration:** Weil sie mit Gegenständen geworfen hätten, kesselt die Polizei in Hamburg rund 30 linke DemonstrantInnen ein. Deren Protest richtete sich wie zuvor eine Demonstration von 1.000 Personen in der Innenstadt gegen eine rechte Versammlung vor dem Hauptsitz des Springer-Verlags.

**22.08.: Skinhead-Überfall verschwiegen:** Wegen der „politischen Brisanz“ eines Skinhead-Überfalls auf einen schwarzen Deutschen in Barmstedt (Schleswig-Holstein) informiert die Staatsanwaltschaft Itzehoe erst drei Tage nach dem Ereignis die Öffentlichkeit.

**Polizeilicher Notstand legitimiert kein Versammlungsverbot:** Das BVerfG entscheidet, dass Demonstrationen rechter Gruppierungen nicht allein deshalb verboten werden können, weil mit linken Gegendemonstrationen zu rechnen ist. (Az.: BvQ 23/00)

**25.08.: Festnahme des Opfers:** In Rathenow (Brandenburg) greift ein 21-jähriger einen aus Hongkong stammenden britischen Journalisten und drei Asylsuchende an. Die herbeigerufenen Polizistinnen bringen den

Journalisten mit Gewalt zur Wache, lassen den Angreifer aber laufen. Letzterer wird am 30.8. zu fünf Monaten auf Bewährung verurteilt, gegen die Beamtinnen läuft ein Disziplinarverfahren.

**Übergriff auf türkischen Fußballfan:** Als Fans auf Münchens Straßen den Sieg von Galatasaray Istanbul gegen Real Madrid feiern, schlägt ein Streifenpolizist nach Darstellung der Betroffenen grundlos einen türkischen Fitness-Studiobesitzer mit einer Taschenlampe krankenhaushausreif und traktiert dessen Frau, eine Polizistin, mit Faustschlägen.

28.08.: **Rechtsextreme Straftaten selten angeklagt:** Laut Frankfurter Rundschau hat die Berliner Staatsanwaltschaft 1999 von 1.366 einschlägigen Ermittlungsverfahren nur 150 zur Anklage gebracht. 823 wurden eingestellt, 318 dauern noch an. In Brandenburg wurde 1999 in 1.247 Fällen ermittelt.

**Verfahren gegen Verfassungsschutz-Chef:** Die Staatsanwaltschaft Erfurt ermittelt wegen Geheimnisverrats gegen Thüringens Verfassungsschutzpräsidenten Helmut Roewer. Eine Zeitung hatte das Protokoll eines Gesprächs zwischen Roewer und dem mit der Untersuchung gegen ihn beauftragten Ex-Justizstaatssekretär Grasser abgedruckt. Der am 8.6. nach Berichten über den rechten V-Mann Thomas Dienel suspendierte Roewer wird am 1.9. in den einstweiligen Ruhestand versetzt.

29.08.: **Kurdenfreispruch revidiert:** Der BGH hebt einen Freispruch des LG Berlin vom November 1999 auf. Die drei Kurden waren am 17.2.1999 vor der israelischen Botschaft bei Protesten gegen die Entführung Öcalans von Sicherheitsleuten angeschossen worden. Das LG habe seiner Bewertung einen zu kurzen Zeitraum zugrundegelegt.

30.08.: **Haftstrafen für Neonazis:** Wegen Mordes an dem 39-jährigen Mosambikaner Alberto Adriano verurteilt das OLG Naumburg drei Männer zu lebenslanger bzw. neunjähriger Haft.

**Anklage gegen mutmaßlichen PKK-Koordinator:** Die Bundesanwaltschaft klagt den 35-jährigen Sait H. vor dem OLG Düsseldorf wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung an.

## September 2000

01.09.: **Bundesgrenzschutz (BGS) schaltet Hotline:** Über die Telefonnummer 01805-234566 können Beobachtungen über rechtsextreme Bedrohungen und Gewalttaten gemeldet werden.

**Pfeffer-Spray für Nordrhein-Westfalens Polizei:** Das Spray ersetzt das bisher eingesetzte CN-Gas.

02.09.: **Demonstrationen gegen rechten Aufmarsch:** Wegen Blockaden und einzelnen Steinwürfen von GegendemonstrantInnen wird die Demonstration für den Erhalt des rechtsextremen Club 88 in Neumünster umgeleitet. Am 16.9. werden 101 der rund 800 Personen festgenommen, die gegen einen neuerlichen rechten Aufmarsch demonstrieren.

**Festnahme von GegendemonstrantInnen:** Die Polizei nimmt in Siegburg 99 der 150 DemonstrantInnen fest, die sich einem Marsch von 20 AnhängerInnen des „Bündnisses für Deutschland“ in den Weg stellen.

05.09.: **Strafmilderung wegen Lockspitzeinsatz:** Nachdem der BGH im November 1999 ein erstes Urteil aufgehoben hatte, gewährt das LG München I einem 29-jährigen Italiener, der auf Drängen eines V-Manns des Polizeipräsidiums Oberbayern ein Kilogramm Kokain besorgt hatte, eine erhebliche Strafmilderung (2.400 DM Geldstrafe).

08.09.: **Tödlicher Fluchtversuch aus der Abschiebehäft:** Der Berliner Innensenator Werthebach bestätigt, dass ein 28-jähriger mongolischer Asylsuchender bei dem Versuch, sich aus dem sechsten Stock des Abschiebegefängnisses abzuseilen, zu Tode stürzte. Laut der Berliner „Antirassistischen Initiative“ ereignete sich der Vorfall bereits am 30.8.

11.09.: **Sexuelle Übergriffe:** Ein Münchner Amtsgericht verhandelt gegen einen Ex-BGS-Beamten, der bei Kontrollen auf dem Hauptbahnhof Drogenabhängige und Prostituierte sexuell belästigt haben soll.

12.09.: **Sachsens Justizminister tritt zurück:** Steffen Heitmann zieht die Konsequenz aus der anhaltenden Kritik vor allem des Landesdatenschutzbeauftragten Giesen an Eingriffen in die Unabhängigkeit der Justiz. Ein Verfahren gegen Heitmann wegen Dienstgeheimnisverletzung wird Mitte Oktober eingestellt. Gegen Giesen ermittelt die Staatsanwaltschaft weiter wegen unzulässiger Weitergabe von Daten an die Presse.

14.09.: **Tote durch rechte Gewalt:** Laut einer Dokumentation von „Tagesspiegel“ und „Frankfurter Rundschau“ forderte rechtsgerichtete Gewalt seit der Wiedervereinigung 93 Todesopfer. Die Bundesregierung ging bisher von 26 Toten aus. Eine Projektgruppe des Innenministeriums soll die Zahlen überprüfen.

**„Blood & Honour“ und „White Youth“ verboten:** Der Bundesinnenminister verbietet die ca. 200 Mitglieder umfassenden Gruppierungen

gen, die seit 1994 zu den einflussreichsten in der rechten Musikszene gehören. Nach den Verboten finden Durchsuchungen statt.

**16.09.: Razzia bei „Vandalen“:** 400 PolizistInnen, teilweise aus Sondereinsatzkommandos, sind bei der Durchsuchung des Clubhauses der rechtsextremen Gruppe in Berlin-Weißensee im Einsatz. 13 Personen werden vorläufig festgenommen, 237 kontrolliert.

**19.09.: Generalstaatsanwalt Selter entlassen:** Nachdem das Landgericht Kleve die von Selter angeordnete Durchsuchung beim Landtagsabgeordneten Ronald Pofalla (CDU) wegen Steuerermittlungen als rechtswidrig eingestuft hatte, beantragt der Justizminister Nordrhein-Westfalens bei der Landesregierung die Entlassung.

**Polizeiverwaltungsreform in Brandenburg:** Die Landesregierung beschließt, die Zahl der Polizeipräsidien von sechs auf zwei zu reduzieren. Dadurch sollen 920 Verwaltungsstellen eingespart werden.

**Polizeilicher Todesschuss auf geistig Behinderten in Ulm:** Zwei Polizisten laden zweimal nach und geben aus geringer Distanz insgesamt 21 Schüsse auf einen 28-jährigen geistig behinderten Vietnamesen ab, weil er trotz Anrufen und Warnschüssen mit seiner Waffe (einem Spielzeuggewehr) weiter auf sie zugegangen sei. Gegen beide wird wegen fahrlässiger Tötung ermittelt.

**20.09.: Jugendstrafen für rechte Schläger:** Das Amtsgericht Eisenach verurteilt vier Jugendliche aus der rechten Szene wegen eines Überfalls auf zwei afrikanische Asylsuchende zu Strafen von sieben bis achtzehn Monaten (davon zwei auf Bewährung). In drei Fällen erkennt der Richter wegen Alkohol auf verminderte Schuldfähigkeit.

**Urteil zu tödlichem Schuss auf Polizisten:** Das LG Fulda verurteilt einen 45-jährigen Mann, der nach einer Radarkontrolle die Herausgabe des Films mit der Waffe erzwingen wollte, zu zwölfteinhalb Jahren Haft. Staatsanwaltschaft und Verteidigung beantragen Revision beim BGH.

**Polizisten vom Dienst suspendiert:** Drei Kölner Polizisten traktieren einen tunesischen Taxifahrer mit rassistischen Sprüchen und schlagen ihn nieder. Ein Ermittlungsverfahren wegen gefährlicher Körperverletzung, Beleidigung und Volksverhetzung ist eingeleitet.

**27.09.: Mehr Telefonüberwachung:** Nach Angaben des Bundesjustizministeriums haben die Strafverfolgungsbehörden 1999 in 3.066 Verfahren Telefone und Faxgeräte von 6.646 Personen, davon rund 40%

unverdächtige Dritte, abhören lassen. Von den 1999 neu ergangenen Anordnungen waren 12.651 Anschlüsse betroffen, von Verlängerungen 3.259.

**V-Mann unter Mordverdacht:** Laut dem LKA Rheinland-Pfalz war ein Geschäftsmann, der verdächtigt wird, am 22.9. auf einem „Reithof“ bei Bad Kreuznach Ehefrau, Schwägerin und Schwiegermutter getötet zu haben, als V-Mann im Drogenbereich tätig.

**29.09.: Ermittlungen wegen Razzia in Wolfenbüttel:** Die Staatsanwaltschaft Braunschweig ermittelt gegen drei Polizisten, die Anfang September eine Unterkunft für Asylsuchende in Wolfenbüttel durchsuchten. Sie waren außer Dienst, angetrunken und ohne richterlichen Beschluss in das Heim eingedrungen und hatten Ausweise kontrolliert.

## **Oktober 2000**

**11.10.: Rechte Straftaten fast verdoppelt:** Laut Bundesinnenministerium wurden allein im August 1.112 rechtsextreme Straftaten verzeichnet. In den ersten sieben Monaten des Jahres lag der Durchschnitt bei 668.

**Staatsanwalt droht Disziplinarverfahren:** Einem Wetzlarer Staatsanwalt droht ein Disziplinarverfahren, weil er das Verfahren gegen einen Rechtsradikalen, der zwei Mädchen bedroht und gewürgt hatte, wegen Geringfügigkeit gegen Zahlung einer Buße von 330 DM eingestellt hatte.

**Polizist bei Fahrzeugkontrolle erschossen:** Bei Erlangen eröffnet ein aus der Psychiatrie ausgebrochener Mann das Feuer auf zwei Polizeibeamte und verletzt einen tödlich.

**12.10.: Gericht lässt Demo gegen Sicherheitswahn zu:** Das Leipziger VG erlaubt eine Demonstration gegen Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen und widerspricht damit dem Verbot des Ordnungsamts.

**13.10.: Hamburger Amtsrichter verurteilt:** Ronald Schill alias „Richter gnadenlos“ wird wegen Rechtsbeugung zu 12.000 DM Geldstrafe verurteilt. Er hatte die Beschwerde von zwei in Ordnungshaft genommenen Prozesszuschauern aus der linken Szene verschleppt. Ein Disziplinarverfahren soll jetzt über sein Verbleiben im Amt entscheiden.

**17.10.: Maschinenpistoleneinsatz gerechtfertigt:** Die Staatsanwaltschaft Nürnberg stellt die Ermittlungen gegen zwei Polizeibeamte ein, die am 6.3. einen jungen Mann, der sie mit einer echt aussehenden Spielzeugpistole bedroht hatte, erschossen hatten.

18.10.: **Strafbefehl wegen Mobbing:** Kurz vor Verfahrensbeginn akzeptiert ein inzwischen entlassener Münchner Polizist einen Strafbefehl wegen Mobbings einer Kollegin, die sich wegen ständiger Beleidigungen und sexueller Herabwürdigungen im Februar 1999 mit ihrer Dienstwaffe erschossen hatte. Eine Schmerzensgeldklage der Eltern steht noch aus.

19.10.: **BGS-Jahresbericht 1999:** 1999 verzeichnete der BGS 37.789 unerlaubte Einreisen, 6% weniger als 1998. Die meisten Aufgriffe (12.846) erfolgten an der deutsch-tschechischen Grenze. 10.980 Aufgriffe fanden an der EU-Binnengrenze zu Österreich statt.

**BKA will gegen rechte Homepages vorgehen.** In einer gemeinsamen („Meckenheimer“) Erklärung vereinbaren Bundeskriminalamt und Provider eine enge Zusammenarbeit gegen rechtsextreme Internet-Seiten. Das Amt will auch die Kooperation mit dem FBI intensivieren.

26.10.: **Innenminister für NPD-Verbot:** Die Innenministerkonferenz befürwortet – bei Stimmenthaltung des saarländischen und des hessischen Ministers (beide CDU) – einen Verbotsantrag beim BVerfG.

27.10.: **Deutsche dürfen ausgeliefert werden:** Mit einer Änderung von Art. 16 GG ermöglicht der Bundestag die Auslieferung von Deutschen an EU-Staaten und den künftigen internationalen Strafgerichtshof.

28.10.: **Düsseldorfs größter Polizeieinsatz seit dem Krieg:** Mehrere Tausend PolizistInnen aus fünf Bundesländern sind wegen dreier Demonstrationen aufgeboten. Die NPD demonstriert am Rheinufer, der Allgemeine Studentenausschuss sowie ein Bürgerbündnis veranstalten Gegendemonstrationen.

*Peter Bienwald studiert Politikwissenschaft an der FU Berlin.*

## Literatur

### Zum Schwerpunkt

Je nachdem, wohin man blickt, lässt sich sagen, dass die Literatur zu Polizeiübergriffen reichhaltig oder dass sie ausgesprochen spärlich ist. „Reichhaltig“ sind die Berichte der Opfer von Polizeigewalt. Dazu gehören nicht nur Nachrichten aus der Tagespresse, sondern auch die Veröffentlichungen, in denen kleine Gruppen immer wieder besonders gravierende Übergriffe dokumentieren, oder die Publikationen, in denen Menschenrechtsgruppen „Fälle“ zusammenstellen. Sieht man die Summe derartiger Primärquellen, dann ließe sich die Geschichte der bundesdeutschen Polizei auch als eine Geschichte der Übergriffe schreiben. Demgegenüber beschäftigt sich die polizeiliche und wissenschaftliche Publizistik kaum mit illegaler und/oder übermäßiger polizeilicher Gewalt; in dieser Hinsicht ließe sich allenfalls eine Verdrängungsgeschichte schreiben.

**Brusten, Manfred:** *Strafverfahren gegen Polizeibeamte in der BRD. Empirische Anmerkungen zur Theorie der „Schwarzen Schafe“, in: Ders. (Hg.): Polizei-Politik, Kriminologisches Journal 4. Beiheft, Weinheim 1992, S. 84-115*

Dieser Aufsatz thematisiert die „Kriminalität von Polizisten“. Brusten diskutiert die Schwierigkeiten, aufgrund fehlender und lückenhafter Daten das Ausmaß polizeilichen Fehlverhaltens zu bestimmen. Die zum damaligen Zeitpunkt verfügbaren Daten werden präsentiert und kommentiert; Übergriffe, d.h. Körperverletzungen im Amt, stellen dabei nur eine polizeiliche Kriminalitätsform unter anderen dar.

**amnesty international:** *Neue Fälle – altes Muster. Polizeiliche Mißhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland, London 1997*

**Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V. (Hg.):** *„Sie behandeln uns wie Tiere“. Rassismus bei Polizei und Justiz in Deutschland (Gegen die Festung Europa, H. 4), Berlin, Göttingen 1997*

**Aktion Courage – SOS Rassismus:** *Polizeiübergriffe gegen AusländerInnen und Ausländer, Bonn 1999*



**Herrnkind, Martin:** „Schwarze Schafe“, in: *Unbequem* 1996, Nr. 27, S. 37-49 fortlaufend bis *Unbequem* 2000, Nr. 42, S. 23-28

Öffentliche Resonanz haben in den letzten Jahren insbesondere Polizeiübergriffe auf MigrantInnen erfahren, die von verschiedenen Gruppen dokumentiert wurden. Vor allem die Berichte von amnesty international haben zu heftigen Diskussionen geführt. SOS-Rassismus hat im letzten Jahr eine erneute Sammlung von Fällen vorgelegt. Martin Herrnkind stellt unter der ironischen Rubrik „Schwarze Schafe“ fortlaufend polizeiliche Übergriffe – nicht nur gegenüber AusländerInnen – zusammen. Aufgrund von Zeitungsmeldungen kamen seit 1996 über 200 schwarze Polizeischafe zusammen.

**Bornewasser, Manfred; Eckert, Roland; Willems, Helmut:** *Die Polizei im Umgang mit Fremden – Problemlagen, Belastungssituationen und Übergriffe*, in: *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie* 1996, H. 1/2, S. 9-162

Als Reaktion auf die u.a. von amnesty international erhobenen Vorwürfe entstand diese von der Innenministerkonferenz in Auftrag gegebene Studie. Fremdenfeindlichkeit in der deutschen Polizei wird auf Überlastung, Frust und schlechte Arbeitsbedingungen zurückgeführt. Es deutete vieles darauf hin, dass „die Kumulation von Belastungen in Ballungszentren mit hoher illegaler Einwanderung und Kriminalität sowie bei Großeinsätzen gegen verbotene Demonstrationen manche Beamte überfordert“. Die von ihnen wahrgenommene „Erfolg- und Folgenlosigkeit“ ihres Handelns führe entweder dazu, dass sie resignierten und wegschauten oder „mit ‚Ersatzjustiz‘ ihrem Gerechtigkeitsgefühl oder nur ihrer Frustration und Überlastung illegalen Ausdruck ... verleihen“ würden (S. 160).

**Jaschke, Hans-Gerd:** *Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit bei der Polizei*, in: *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie* 1996, H. 1/2, S. 199-220

**Jaschke, Hans-Gerd:** *Öffentliche Sicherheit im Kulturkonflikt*, Frankfurt/Main 1997

**Mletzko, Matthias; Weins, Cornelia:** *Polizei und Fremdenfeindlichkeit*, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 82. Jg., 1999, H. 2, S. 77-93

Aufgrund seiner Untersuchung bei der Frankfurter Schutzpolizei führt Jaschke fremdenfeindliche Einstellungen auf das Zusammenwirken bestimmter polizeilicher Arbeitsbedingungen und -formen mit Aus- und Fortbildungsdefiziten und dem allgemeinen gesellschaftlichen Klima zurück, in dem AusländerInnen als „verfolgenswert“ hingestellt werden. „Fremdenfeindliche Orientierungs- und Verhaltensmuster sind angesichts all dessen rückwärts gewandte Rationalisierungsmechanismen, die das komplex gewordene Feld ethnisch-kultureller Beziehungen vereinfachen und auflösen in Stereotype und Bilder devianter Ausländergruppen, deren Ausgrenzung legitim erscheint.“

Die Befragungsergebnisse, die Mletzko und Weins in einer westdeutschen großstädtischen Polizeidirektion erhielten, bestätigen den Zusammenhang zwischen (wahrgenommener) Arbeitsbelastung und der Entwicklung fremdenfeindlicher Einstellungen. Bei rund 15% der befragten PolizistInnen wurden „verfestigte fremdenfeindliche Einstellungen“ festgestellt. Im Unterschied zu Jaschke wird jedoch ein größeres Fragezeichen hinter dem Vorschlag gemacht, dass entsprechende Aus- und Fortbildungsangebote derartige Einstellungen auflösen könnten.

**Heuer, Hans-Joachim:** *Fremdenfeindlich motivierte Übergriffe der Polizei: Strukturelles Problem oder individuelle Überforderung?*, in: *Die Polizei* 90. Jg., 1999, H. 3, S. 72-79

**Heuer, Hans-Joachim:** *Fremdenfeindliche Einstellungen und polizeiliches Handeln. Forschungsstand, Gegenmaßnahmen und Ausblick*, in: *Kriminalistik* 52. Jg., 1998, H. 6, S. 401-410

Nicht „Schwarze Schafe“, sondern „strukturelle Probleme“ führen nach Heuer, Leiter des Fachbereichs Rechts- und Sozialwissenschaften an der Polizei-Führungsakademie, zu Polizeiübergriffen. Diese strukturellen Probleme werden vor allem in den von Bornewasser u.a. diagnostizierten Überlastungen sowie in polizeilichen Organisationsdefiziten – im Anschluss an den Hamburger Untersuchungsausschuss – gesehen. Da die Belastungen des Polizeiberufs von „niemandem gemindert werden“ könnten, schlägt Heuer die Vermittlung eines „realitätstüchtigen Aufgabenverständnisses“ sowie die Rotation von Führungs- und Einsatzkräften und die Einführung von Supervision in „Schwerpunktdienststellen“ vor.

**Schäfer, Herbert:** *Identifikation mit dem gesetzlichen Auftrag und auftragswidrige Kameraderie*, in: *Der Kriminalist* 28. Jg., 1996, H. 5, S. 210-221

**Behr, Rafael:** *Funktion und Funktionalisierung von Schwarzen Schafen in der Polizei*, in: *Kriminologisches Journal* 32. Jg., 2000, H. 3, S. 219-229

Dass sich die strukturellen Bedingungen polizeilicher Übergriffe nicht auf Belastungssituationen beschränken lassen, wird in diesen beiden Aufsätzen deutlich. Die entscheidenden Faktoren werden vielmehr in einer gewalthaften polizeilichen Subkultur gesehen, die Übergriffe gleichermaßen befördere wie sie deren Aufdeckung erschwere. Insbesondere der von Behr gelieferte Einblick in die Binnenmechanismen polizeilicher Arbeitsverhältnisse ist überzeugend und erschreckend zugleich. Mitunter verleitet dies jedoch dazu, den Zusammenhang zwischen der Subkultur der polizeilichen Handarbeiter und der polizeilichen (Hoch-)Kultur zu unterschätzen.

**Proske, Manfred:** *Ethnische Diskriminierung durch die Polizei*, in: *Kriminologisches Journal* 30. Jg., 1998, H. 3, S. 162-188

Ausgehend von der öffentlichen Skandalisierung von Übergriffen, die einer individualistischen Interpretation den Boden bereiteten, liefert der Artikel zunächst eine pointierte Kritik an dem Gutachten von Bornewasser u.a. Proske wirft den Autoren vor, die Sichtweisen der PolizistInnen ungebrochen zu übernehmen, „ethnische Diskriminierung“ zu einem pädagogischen Problem umzudefinieren und die (polizeilichen) Täter zu Opfern zu erklären. Auf dieser Kritik aufbauend, zeichnet der Autor die Zusammenhänge von Polizeigewalt gegen AusländerInnen mit gesellschaftlich verbreiteter Fremdenfeindlichkeit, mit polizeilichen „Bekämpfungsstrategien“ und politischen Kampagnen nach. Leider erschwert der sozialwissenschaftliche Jargon, dass dieser lesenswerte Aufsatz Wirkungen außerhalb des LeserInnenkreises des Kriminologischen Journals entfalten wird.

(sämtlich: Norbert Pütter)

**Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg:** *Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Hamburger Polizei“*, Drs. 15/6200 v. 13.11.1996

Rund 1.200 Seiten umfasst der Bericht des Untersuchungsausschusses über den Hamburger Polizeiskandal, der 1994 mit dem Rücktritt von Innensenator Hackmann endgültig zum Ausbruch kam. Davon sind mehr als 600 Seiten der Aufklärung von „Vorfällen“ gewidmet (Haider-Kundgebung, Drogenbekämpfungskonzept, Misshandlungen auf Polizeiwachen etc.). Auf ca. 150 Seiten wird die Frage erörtert, ob sich in der Hamburger Polizei ausländerfeindliche oder rechtsextremistische Tendenzen finden. Fast notgedrungen musste der Ausschuss auch die „falsch verstandene Kollegialität innerhalb der Polizei“ und die „Mauer des Schweigens“ thematisieren. In diesem Zusammenhang wurde auch der Vorschlag eines bzw. einer Polizeibeauftragten diskutiert, von dem im Anschluss an den Ausschuss die Hamburger Polizeikommission übrig blieb.

Von dieser Kommission liegen nunmehr zwei Tätigkeitsberichte für 1999 und 2000 vor:

**Freie und Hansestadt Hamburg, Polizeikommission:** *Jahresbericht 1999, Hamburg November 1999; Jahresbericht 2000, Hamburg Oktober 2000*

Zur Arbeit der Kommission, ihren Befugnissen, den von ihr bearbeiteten Fällen und ihrer Ausstattung siehe den Beitrag von Rolf Gössner in diesem Heft (S. 34-41). Die Berichte können bezogen werden bei der Polizeikommission, Johanniswall 4, 20095 Hamburg, Tel.: (040) 3096890, Fax: (040) 30968920, E-Mail: [Polizeikommission@bfi-a.hamburg.de](mailto:Polizeikommission@bfi-a.hamburg.de). (Heiner Busch)

**Sherman, Lawrence W. (ed.):** *The Police and Violence, Philadelphia 1980 (The Annals of the American Academy of Political and Social Science 1980, Vol. 452)*

**Skolnick, Jerome H.; Fyfe, James J.:** *Above the Law. Police and the Excessive Use of Force, New York 1993*

**Adams, Kenneth; Alpert, Geoffrey P.; Dunham, Roger G. et al.:** *Use of Force by Police. Overview of National and Local Data (National Institute of Justice Research Report, NCJ 176330), Washington, D.C. 1999*

Im Unterschied zu Deutschland existiert in den USA eine breite sozialwissenschaftliche Reflexion über die Praxis polizeilicher Gewaltanwendung. Die drei genannten Veröffentlichungen liefern einen exemplari-

schen Blick auf die US-amerikanische Diskussion. Hinsichtlich polizeilicher Übergriffe sind in dem von Sherman herausgegebenen Sammelband vor allem die Beiträge von C.B. Klockars über das „Dirty Harry Problem“ und von R.J. Friedrich über die individuellen, situativen und organisationsbezogenen Merkmale polizeilicher Gewaltausübung interessant. Die Misshandlung Rodney Kings in Los Angeles war der Anlass für das Buch von Skolnick und Fyfe. Besonders lesenswert ist das zweite Kapitel, in dem unter den Überschriften „The Culture of the Police“, „Cops as Soldiers“ und „Beyond Accountability“ die Ursachen polizeilicher Übergriffe beleuchtet werden. Die Veröffentlichung des National Institute of Justice liefert empirische Einblicke, wie häufig Gewalt von der Polizei (und gegen die Polizei) in den USA angewandt wird. Aus deutscher Perspektive ist besonders auffällig, wie offen die Frage der Polizeigewalt in Amerika diskutiert wird.

(Norbert Pütter)

**Jobard, Fabien:** *Les violences policières. État des recherches dans les pays anglo-saxons, Paris 1999 (L'Harmattan), 320 S.*

Jobards rund 300-seitiger Überblick über die Soziologie polizeilicher Gewalt vor allem in den USA, Kanada und Großbritannien ist u.a. an die Adresse der französischen PolizeisozioLogInnen gerichtet. Ihnen schreibt er ins Stammbuch: Es genüge nicht, mit Max Weber davon auszugehen, dass die Polizei eine der zentralen Institutionen des Monopols legitimer physischer Gewaltsamkeit sei, um sich anschließend nicht mehr um die tatsächlich von der Polizei ausgeübte Gewalt zu scheren. Diese Gewalt – vom Schusswaffengebrauch bis zur Misshandlung im Polizeigewahrsam –, ihre Umstände, Rechtfertigungen und Opfer, ihre rechtliche und organisatorische Einbindung müssten empirisch untersucht werden. Vor diesem Hintergrund präsentiert er nicht nur die Forschungsansätze und Methoden der englischsprachigen PolizeisozioLogie, sondern auch einen großen Teil ihrer empirischen Ergebnisse und der sich daran anschließenden Fragen der Kontrolle. Dem Buch und dem deutschen Publikum wäre eine Übersetzung zu wünschen.

(Heiner Busch)

## Neuerscheinungen

**Roggan, Fredrik:** *Auf legalem Weg in einen Polizeistaat. Entwicklung des Rechts der Inneren Sicherheit, Bonn 2000 (Pahl-Rugenstein), 248 S., DM 38,-*

Das Buch war überfällig. Seit einem Vierteljahrhundert sind die bundesdeutschen Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene unaufhörlich mit immer neuen Novellierungen des Polizei- und Eingriffsrechts beschäftigt. Dabei wird die Gesetzgebung von drei Motiven angetrieben: Erstens sollen die Befugnisse nach Strafprozess- und Polizeirecht angeglichen werden, damit rechtliche Hindernisse ausgeräumt werden, die die Wirksamkeit der fließenden Übergänge von der Repression zur Prävention behindern könnten. Zweitens sollen die Rechtsgrundlagen für neue Polizeistrategien und -methoden geschaffen werden. Und drittens reagieren die Gesetzgeber zwangsweise auf Gerichtsentscheidungen, die den Entgrenzungen der Eingriffsermächtigungen Fesseln anzulegen versuchen. Fredrik Roggan hat in seiner juristischen Dissertation nicht allein die Wandlungen der Polizeigesetze und der Strafprozessordnung untersucht. Er hat darüber hinaus die gesetzlichen Bestimmungen in Zusammenhang gestellt mit deren polizei- und eingriffsfreundlichen Interpretationen durch die Rechtsprechung, mit der Beteiligung der Geheimdienste an strafprozessualen Entwicklungen und mit allgemeinen Veränderungen im Polizeirecht. Letztere werden unter den Stichworten „Generalprävention“ durch das Polizeirecht und Ausweitung der polizeilichen Generalklausel diskutiert und praktiziert. In dieser weiten Perspektive liegt ein besonderer Vorzug des Buches. Nicht die Rechtsbereiche bestimmen den Untersuchungsgegenstand, sondern aus dem Interesse des Autors ergeben sich die Felder, die er der juristischen Analyse unterzieht. Deshalb finden sich in der Arbeit Passagen zu vielen Problemen, die die Veränderungen des Eingriffsrechts in der jüngeren Vergangenheit aufwarfen: Verdeckte Ermittler und polizeiliche Freiheitsentziehungen, Lauschangriffe und Schleierfahndungen, Videoüberwachung und Global-Positioning-System, Kriminalitätsbekämpfung durch Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst etc.

Normativer Bezugspunkt der Rogganschen Arbeit ist ein liberales Polizeiverständnis, für das die Begrenzungen staatlicher Eingriffe und Eingriffsmöglichkeiten zentral sind. Als deren Ausdruck identifiziert er einige Rechtsprinzipien der (alten) Bundesrepublik: das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten, die Trennung von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, das Erfordernis gesetzlicher Grundlagen für Eingriffe,

die Zweckbindung von Daten und die „prinzipielle Offenheit“ staatlichen Handelns. Am Ende seiner Untersuchung bilanziert der Autor, was Gesetzgebung und Rechtsprechung in den letzten beiden Jahrzehnten von diesen Prinzipien übriggelassen haben. Die Überschriften des Schlussteils stehen für seine Befunde: „Ausweitung von Befugnissen“, „Überwachung von Jedermann“, „Ineffektivierung von Rechtsschutz“ oder „Prinzip: Prinzipienlosigkeit“.

Die einzelnen Befunde sind nicht neu. Die Vergeheimdienstlichung der Polizeien und des Strafprozesses, die gewachsene Eingriffsmacht der Polizei, das Aufweichen klassischer rechtsstaatlicher Ansprüche wie die der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit wird von kritischen JuristInnen seit Jahren – erfolglos – kritisiert. Doch Roggan hat eine aktuelle und umfassende Zwischenbilanz vorgelegt, in der verschiedene Entwicklungen systematisch zusammengefügt werden. So wertvoll das Buch für die weitere rechtspolitische Diskussion sein wird, so problematisch ist die bereits im Titel umschriebene Interpretation seiner Befunde. Angesichts der Entgrenzung der Staaten (Internationalisierung), der Verbreitung von Überwachungstechnologien, des Wachstums privater Sicherheitsagenturen und deren Verquickung mit den Polizeien erscheint der Weg in „einen Polizeistaat“ zwar ein provokatives Szenarium, das aber analytisch zu kurz greift.

**Diederichs, Otto:** *Polizei, Hamburg 2000 (Europäische Verlagsanstalt/Rotbuch Verlag), 95 S., DM 14,90*

Auf weniger als einhundert Seiten liefert der kleine Band aus der Reihe „Rotbuch 3000“ einen breit gefächerten Überblick über die Polizei in Deutschland. In kleinen, zwei- bis vierseitigen Kapiteln wird der Bogen von der Polizeigeschichte bis zu Vorschlägen für eine demokratische Polizei(reform) gespannt. Die LeserInnen werden über die internationale Polizeiarbeit ebenso informiert wie über die Grundlagen der Polizeiorganisation, die Ausbildung von PolizistInnen, die rechtlichen Grundlagen polizeilichen Handelns, die Aufgaben der Polizei, die Polizeigewerkschaften etc. Durch Zitate in den Randspalten, die Weitergabe von Fakten in Tabellen und die Illustration mit Bildern, Cartoons und Diagrammen ist der Band zudem ansprechend gestaltet. Zwar bietet das Buch PolizeiexpertInnen kaum Neues, für diejenigen jedoch, die schnell einen Einblick in die Institution Polizei und deren engeres Umfeld gewinnen möchten, ist Otto Diederichs „Polizei“ eine lohnende Lektüre.

**Korell, Jürgen; Liebel, Urban:** *Polizeiskandal – Skandalpolizei. Demokratiemangel bei der Polizei?, Münster 2000 (Verlag Westfälisches Dampfboot), 175 S., DM 29,80*

Aus der Perspektive derer, die den Polizeiapparat von innen kennen, werfen Korell und Liebel, beide ehemalige Vorstandsmitglieder der „Kritischen PolizistInnen“, einen Blick auf die Verfassung der bundesdeutschen Polizei. Ihr Plädoyer für „notwendige Veränderungen bei der Polizei“ wird in sechs Kapiteln entwickelt. Das erste Kapitel besteht aus einem – an Patrick Wagners Untersuchung orientierten – historischen Rückblick auf die Entwicklung der Kripo in der Weimarer Republik. Als „Fundament der heutigen Polizei“ werden im zweiten Kapitel die Ausbildung, die „innere Führung“ und deren Defizite („unsägliche Hierarchieebenen“) sowie das Verhältnis der PolizistInnen untereinander (Mobbing, Sexismus) geschildert. Das dritte Kapitel unternimmt eine Reise durch die Republik der „Polizeiskandale“: München, Magdeburg, Frankfurt, Gießen, Zweibrücken, Baden-Baden, Göttingen usw. Im vierten Kapitel werden die Reaktionen „von Polizei und Politik“ und „von Bürgerrechtsgruppen“ auf die Skandale vorgestellt. Der Diskussion gegenwärtiger Reformansätze dient das fünfte Kapitel. Dabei knüpfen die Autoren vorsichtige Hoffnungen an die Budgetierung der Polizeiarbeit: Würden etwa Kosten und Nutzen der Telefonüberwachung betriebswirtschaftlich in Beziehung gesetzt, dann würde Deutschland seinen Spitzenplatz im Abhören wohl verlieren (S. 148). Auch in der Leitbilddiskussion wird „eine Chance“ für Veränderungen gesehen, die „unbedingt vonnöten“ seien. Zentral für die Argumentation von Korell und Liebel ist der Zusammenhang von innerer Verfassung der Polizei und ihrem Auftreten gegenüber den BürgerInnen: Eine Institution, der es im Innern an Demokratie mangelt, produziert systematisch undemokratische Verhaltensweisen. Mehr als der Skandal ist deshalb der Alltag das Skandalöse.

**Gössner, Rolf:** *»Big Brother« & Co. Der moderne Überwachungsstaat in der Informationsgesellschaft, Hamburg 2000 (Konkret Literatur Verlag), 191 S., DM 32,-*

Rolf Gössner hat in dem Band in überarbeiteter Version viele seiner Aufsätze aus den vergangenen drei Jahren zusammengefasst. Diesem Umstand ist geschuldet, dass das Buch weniger eine systematische Analyse als ein buntes, aber gleichwohl erschreckendes Potpourri der bundes-



deutschen Sicherheitslandschaft liefert. Mit Sicherheit, so könnte die Gössnersche Quintessenz lauten, lässt sich in Deutschland alles durchsetzen: von der Videoüberwachung bis zum Lauschangriff auf Wohnungen, von der Fahndung in Computerdateien bis zu „verdachtslosen“ Kontrollen auf Straßen und in Bahnen, von der „Totalerfassung per AFIS“ bis zum Göttinger „Terrorismus-Dauerverdacht“, vom elektronischen Hausarrest bis zur 30-jährigen Überwachung des Autors durch den Verfassungsschutz. In seiner kurzen Einleitung verwirft Gössner die Vision vom Staat als „Big Brother“ als eine „sozusagen vorsintflutliche und dinosaurierhafte“ Legende. Vielmehr diagnostiziert er neben der staatlichen Überwachung viele „kleine und kleinste Brüder“, die sich in „verschiedenen, mehr oder weniger abgegrenzten staatlichen, kommerziellen und privaten Kontrollräumen“ ausbreiten. Gerne wüsste man mehr über die Verbindungen zwischen diesen Kontrollpotentialen, über das Ausmaß, in dem die technischen Möglichkeiten genutzt werden und darüber, ob die Kontrolle funktioniert oder vielleicht die Kontrolleure an ihrer eigenen Manie ersticken. Vielleicht Themen für den nächsten Gössner?! (sämtlich: Norbert Pütter)

**Wolf, Arved:** *Brutaler Alltag in Frankfurt. Protokolle eines Polizisten, Berlin 2000 (Verlag Frieling & Partner), 80 S., DM 12,80*

Manche Bücher müssen zwingend besprochen werden, um eindringlich davor zu warnen. Dazu gehört der „Brutale Alltag in Frankfurt“, denn bereits der Titel grenzt hart an Betrug (§ 263 StGB). Zur Veröffentlichung seiner „Protokolle“ sah sich der Autor, seit 20 Jahren Polizist in Frankfurt am Main, „geradezu genötigt“, weil Freunde und Bekannte ihm die Erzählungen aus seinem Dienstalltag manchmal „kaum glauben“ wollten (S. 5). Sie hätten es besser getan, denn nun muss man ihnen den Vorwurf machen, sich an einem abscheulichen Verbrechen an weißem Papier beteiligt zu haben. Herausgekommen ist bei Wolf nämlich ein Bündel ungeordneter, unzusammenhängender Belanglosigkeiten. Kaum eine Schilderung ist länger als 10 Zeilen. Satzketten! Eine Leseprobe: „Leichensache. Alte Frau (88 Jahre) lag tot in der Badewanne ihrer Wohnung. In der Wanne lag der Fön. Ihre Haare waren jedoch trocken, alle Sicherungen intakt. Mysteriös“ (S. 17). Mehr erfährt man hier ebenso wenig wie zum Fall des Taxifahrers, der vorsätzlich zwei Fußgänger umfährt, zur Festnahme von Geldtransportfahrern, die 70.000 DM unterschlagen hatten, oder zu der Frau, die Opfer eines brutalen Straßenrau-

bes wird. Auf 80 Seiten völlig sinnlos aneinander gereihte „Unglaublichkeiten“. Wirklich unglaublich ist bei diesem Buch nur, dass der Autor hierfür einen Verleger gefunden hat.

(Otto Diederichs)

## Summaries

### **Police Brutality**

by Norbert Pütter

Traditionally, police brutality is defined as the excessive or illegal use of physical force on the part of police officers. Based on this definition, the article discusses various approaches to arriving at an understanding of the causes for and the individual or situative, sociological, institutional as well as legal and political factors which play a role. Based on this approach it becomes apparent that police brutality can only be adequately understood if the context in which such activity takes place is adequately taken into consideration. Physical brutality is shown to be only one of several intimidating police practices.

### **Police Brutality and Sanctions – The Problems of Keeping Count**

by Martina Kant

Currently, little is known about the scope of police brutality and what sanctions were actually imposed on those found to have perpetrated such activities. The article examines the material that is available and discusses some of the possible reasons for the lack of specific information on police brutality.

### **Police Brutality Toward Foreign Nationals and the Prospects for Legal Redress**

by Anja Lederer and Heiner Busch

Foreign nationals living on German soil become the victims of police brutality more than any other social group in society. Their prospects for seeking redress for their grievances in the courts are highly limited. Among the numerous reasons for this is their usually precarious legal status, the low credibility attached to their testimony by judges and the police practice of filing counter-charges. Most lawyers with experience in

this field generally consider it a success if police charges against their clients are dropped in the course of proceedings.

### **The Hamburg Police Commission**

by Rolf Gössner

Civil rights groups in Hamburg have long raised the demand for an independent police commissioner. Subsequent to a major police scandal in that city, local politicians finally decided to create such a commission, albeit in a very much watered down version of the initial demands. The key weakness of the commission which took up its work two years ago is that none of its members receive any compensation whatsoever for their work.

### **The Police Commissions in the British Occupation Zone**

by Kurt H. G. Groll

From 1946 until 1953, instruments for the democratic control of local police forces were introduced for the first time in history in the British occupied zone of Germany (or, more accurately, the corresponding German "Länder" (states). The author examines the potential, performance and weaknesses of the commissions created by the British occupation administration in the municipality of Wuppertal.

### **Police Brutality and Means of Redress in the UK and France**

by Heiner Busch

This brief glance beyond Germany's borders indicates that the problems of police brutality and the lack or insufficient public control differs only little from the situation in Germany. Both in France and Great Britain we are confronted with police brutality, both in police controls in the streets as well as in custody. In Great Britain, in contrast to France, a Police Control Authority does actually exist, but civil rights organisations complain that it is not really independent.

## **Fatal Police Shootings 1999**

by Otto Diederichs

The federal conference of Germany's ministers of the interior has resorted to a statistic trick in its attempt to reduce the number of fatal police shootings. It simply does not count any fatal police shootings which were unintentional. The still unpublished ministerial statistics total four shootings less than the total recorded by the CILIP staff for the past year.

## **Stability Pact for South-eastern Europe**

by Anastassia Tsoukala

The stability pact signed last June is also an umbrella for several projects in the field of international police co-operation. In multilateral projects such as the Southeast European Co-operation Initiative (SECI), or the Adria Conference dominated by the European Union, there is a competitiveness between the "helpers". For this reason, Italy has opted for bilateral co-operation projects such as that between Italy and Albania.

## **New Police Legislation**

by Fredrik Roggan

Once again, a wave of new police legislation is being introduced. Many of the new regulations deal with authorising police controls where there is no due cause or specific suspicion, for video surveillance of public areas and massive wire-tapping.