

Bürgerrechte

Jahrgang 77

Nr. 1/2004

& Polizei

Polizeiliche Statistik

Lauschangriffe nach dem Verfassungsgerichts Urteil
Aufenthaltsverbote in der Stadt Bern
Polizeigewalt in Norwegen



Editorial

Heiner Busch 4

Polizeiliche Statistik

Die Polizei und ihre Statistik – eine Einleitung

Heiner Busch 6

Warum die Kriminalstatistik gerne falsch interpretiert wird

Oliver Brüchert 12

„Nichtdeutsche“ in der Polizeistatistik

Rainer Geißler 21

Kriminalstatistik in der DDR

Falco Werkentin 29

Polizeiliche Lagebilder

Norbert Pütter 37

„Evaluation“ der Schleierfahndung

Martina Kant 46

Polizeiliche Erfassung rechter Straftaten

Heike Kleffner und Mark Holzberger 56

Lauschangriffe nach dem Verfassungsgerichtsurteil

Fredrik Roggan 65

Polizeiliche Aufenthaltsverbote in der Stadt Bern

Karin Gasser 71

Polizeigewalt in Bergen (Norwegen)

Anders Bratholm 77

Inland aktuell 85

Meldungen aus Europa 89

Chronologie

Marion Knorr 93

Literatur 102

Summaries 110

Editorial

von Heiner Busch

„Frieden, das ist nur Schlampererei, erst der Krieg schafft Ordnung. Die Menschheit schießt ins Kraut im Frieden. Mit Mensch und Vieh wird herumgesaut, als wärs gar nix ... Wie viele junge Leut und gute Gäul diese Stadt da vorn hat, weiß kein Mensch, es ist niemals gezählt worden. Ich bin in Gegenden gekommen, wo kein Krieg war vielleicht siebzig Jahr, da hatten die Leut überhaupt noch keine Namen, die kannten sich selber nicht. Nur wo Krieg ist, gibt's ordentliche Listen und Registraturen, kommt das Schuhzeug in Ballen und das Korn in Säck, wird Mensch und Vieh sauber gezählt und weggebracht, weil man eben weiß: Ohne Ordnung kein Krieg.“

Recht hat er, der Intellektuelle Ziffel in Bertolt Brechts „Flüchtlingsgesprächen“: Das Identifizieren, Erfassen und Zählen gehört zu jedem ordentlichen Staat, und welcher Staat wäre nicht aus dem Krieg geboren. Ohne Ordnung kein Krieg, ja noch nicht mal ein „Krieg gegen das Verbrechen“ im Innern des Staates. Statistik ist eine herrschaftliche Angelegenheit und das bedeutet, dass auch die scheinbar so sauberen Zahlen nicht neutral sind.

Die polizeiliche Statistik, um die es in dieser Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP geht, ist eine höchst ungleichgewichtige: Sie ist dort bis ins i-Tüpfelchen ausdifferenziert, wo es um die Registratur des vermeintlichen „Feindes“ im „Krieg gegen das Verbrechen“ geht. In dem halben Jahrhundert ihrer Existenz hat sich die Polizeiliche Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland von einem dünnen Heft zu einem Wälzer entwickelt, der sich nicht nur ob seiner materiellen, 400-seitigen Gestalt als Schlagwaffe eignet, sondern mehr noch in übertragenem Sinne: Die jährliche Veröffentlichung der PKS mit ihren sauber ausgerechneten immer irgendwie steigenden „Kriminalitätsbelastungsziffern“ ist ein Totschlagritual. Trotz aller einschränkenden methodischen Warnungen, die seit Anfang der 70er Jahre in die Vorbemerkungen der Statistik aufgenommen wurden, ist dieses Zahlenwerk ein scharfes Schwert für Politiker, die in den genannten „Krieg“ ziehen wollen.

Soweit die üppige Seite der polizeilichen Statistik, und die magere folgt sogleich. Wo man Daten über die Polizei selbst sucht, über ihre Organisation, ihre Finanzen, ihr Personal oder die verschiedenen Formen ihres Handelns, findet man kein Fleisch mehr, sondern nur noch Haut und Knochen. Selbst dort, wo wie im Falle der Schleierfahndung ein großer Zahlensalat angerichtet wird, stößt man irgendwann auf den Hinweis, dass wegen des unverhältnismäßigen Arbeitsaufwandes die Erhebung gerade der interessanten Daten unterblieb.

Und dies ist noch die freundliche Antwort: Die pampige kommt dort, wo es um Telefonüberwachungen oder andere verdeckte Ermittlungsmethoden geht. Sie lautet, dass die Kriminellen – und vor allem die „organisierten“ unter ihnen – keine Chance erhalten sollen, die polizeiliche Strategie auszukundschaften, weshalb dann auch die ganze restliche Öffentlichkeit ausgeschlossen wird.

Das Ungleichgewicht in der polizeilichen Statistik hat also seinen Sinn. Die Öffentlichkeit soll sich auf die „steigenden Kriminalitätsraten“ und die Aufklärungsquoten konzentrieren, denn aus ihnen ziehen Polizei und Sicherheitspolitiker ihre Rechtfertigungen. Sie soll den Pudding sehen, aber nicht, wie er angerichtet wird.

Bürgerrechte & Polizei/CILIP 78 (2/2004) wird sich den Geheimdiensten und ihrer Zusammenarbeit mit der Polizei zuwenden. Dass der Zugang zu Informationen hier besonders schwierig ist, bedarf keiner besonderen Erläuterung.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Die Polizei und ihre Statistik

Instrument der Erkenntnis, der Planung oder der Politik?

von Heiner Busch

Fünzig Jahre Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) sind fünfzig Jahre vorprogrammierter Missverständnisse. Die Polizei weiß heute, dass die PKS nur eine Anzeigenstatistik ist. Diese Erkenntnis hält weder sie davon ab, PKS-Daten zur Basis von Lagebildern oder Einsatzplanungen zu machen, noch bewahrt es die Öffentlichkeit vor den alljährlichen Schockmeldungen über gestiegene Kriminalität.

Am Anfang, 1953, war da ein dünnes Heftchen. Heute ist die Polizeiliche Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland ein Wälzer von über 250 Seiten Definitionen, Erklärungen und Analysen und mehr als 170 Seiten Tabellen. Hinzu kommen oft ebenso dicke Bände aus den Bundesländern. Der Umfang der erfassten Merkmale und der Auswertungen ist erheblich gewachsen. Die Polizei, so ließe sich daraus schließen, weiß heute erheblich mehr über die bundesdeutsche Gesellschaft und ihre Kriminalität als noch vor 50 Jahren.

Nicht erst seit der Gründung der BRD spiegelt die Entwicklung der PKS die Geschichte der (Kriminal-)Polizei und ihrer Organisation wider. Die Herausbildung der Kripo in Preußen-Deutschland seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts brachte zunächst den Aufbau einer Kriminalaktenhaltung und –erkennungsdienstlicher – Karteien. Der Schritt von der Fallsammlung zu deren statistischer Auswertung erfolgte erst in den 20er Jahren. Die ersten polizeilichen Kriminalstatistiken wurden von den Landeskriminalpolizeiämtern erstellt. Eine reichseinheitliche Statistik hätte nach dem Gesetz von 1922 zwar die Aufgabe des Reichskriminalpolizeiamtes werden sollen. Das entsprechende Gesetz wurde jedoch nie in Kraft gesetzt. Erst die vollständige Zentralisierung der Kripo durch die Nazis brachte auch eine „Polizeiliche Kriminalstatistik für das Deutsche

Reich“. Sie umfasste „Fälle“ und „Täter“ für gerade fünfzehn Deliktgruppen, nur die Jahrgänge 1936-38 wurden veröffentlicht. Mit der Dezentralisierung der Polizei durch die Alliierten war es auch mit der zentralen Kriminalstatistik vorerst vorbei.¹

Erst die Restauration der Polizei und – als deren Element – die Gründung des Bundeskriminalamts (BKA) im Jahre 1951 ermöglichten wieder eine nun nicht mehr reichs-, sondern bundeseinheitliche Statistik. Die „Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamts“ – kurz: die AG Kripo – war damals und ist bis heute das Gremium, das die Regeln für die PKS festlegt. Eine erste Version dieser bundeseinheitlichen Richtlinien beschloss die Arbeitsgemeinschaft 1957, vier Jahre nach der ersten zunächst versuchsweisen Erstellung. Erfasst wurden mit Ausnahme von Ordnungswidrigkeiten sämtliche Straftaten, bis 1963 einschließlich der Verkehrsdelikte. Angaben zu Staatsschutzdelikten hielt man ab 1960 unter dem Deckel der Geheimhaltung.² Die erhobenen Merkmale waren: bekannt gewordene Fälle, Tatort nach vier Gemeindegrößenklassen, aufgeklärte Fälle, ermittelte Täter nach Alter – ab 1954 gemäß der Untergliederung des Jugendgerichtsgesetzes (Erwachsene, Heranwachsende, Jugendliche, strafunmündige Kinder) –, Geschlecht, Wohnsitz und Staatsangehörigkeit.³ Die PKS sollte es ermöglichen, „Stand und Bewegung“ der Kriminalität zu beobachten. Heinz zweifelt, ob die einheitlichen Richtlinien auch tatsächlich zu einer einheitlichen Erfassung führten. Wesentlicher an der bis 1970 in nahezu unveränderter Form geführten PKS ist jedoch der absolut naive Umgang mit der „Aufklärungsquote“. Mit Sternchen am Rande der Tabelle gratulierte sich die Polizei, wenn diese Quote bei einem bestimmten Delikt ihren bisherigen Höchstwert erreicht hatte.

Technischer Aufbruch und neue Richtlinien

Die Wende zu den 70er Jahren stellt sich auch für die deutsche Polizei als eine Um- und Aufbruchphase dar. Stichworte hierfür sind der organisatorische Ausbau der Landeskriminalämter und vor allem des BKA, die prä-

1 Heinz, W.: Die deutsche Kriminalstatistik, in: BKA-Bibliographienreihe Bd.5, S. 3-139 (26-30)

2 siehe dazu Werkentin, F.: Staatsschutz statistisch gesehen, in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 42 (2/1992), S. 47-51

3 ebd., S. 40-43; s.a. die drei Seiten „Entwicklungsgeschichte der PKS“, in: BKA: Polizeiliche Kriminalstatistik – Bundesrepublik Deutschland 2002, Wiesbaden 2003, S. I-III

ventive Kehre in Ideologie und Recht der Polizei, die Technisierung, der Versuch der Mobilisierung von Intelligenz – sei es durch die Nutzung von Wissenschaft und Forschung als polizeiliche Ressource oder durch die Neugestaltung von Ausbildung und Rekrutierung.⁴

Die neuen bundeseinheitlichen Richtlinien zur Führung der PKS, die zum 1. Januar 1971 in Kraft traten, drücken diesen Wandel deutlich aus. Dies nicht nur, weil die Statistik nun auf EDV geführt wurde. Dahinter stand das Projekt der Computerisierung des kriminalpolizeilichen Meldedienstes in Form einer Straftaten-Straftäter-Datei, die zwar 1983 endgültig scheiterte, aber bis zu diesem Zeitpunkt die polizeilichen Erwartungen beflügelte. Der Wandel zeigt sich vor allem an einer neuen Zielvorgabe: Die PKS, so heißt es bis heute in den Vorbemerkungen der Jahressbände, diene der „Erlangung von Erkenntnissen für vorbeugende und verfolgende Verbrechensbekämpfung, organisatorische Planungen und Entscheidungen sowie kriminalpolitische Maßnahmen.“

Insgesamt zeigt sich ein größerer Anspruch auf Wissenschaftlichkeit. Die PKS wurde nun definitiv als Ausgangsstatistik geführt, d.h. entscheidend für die Fallzählung wurde der Abschluss eines Ermittlungsverfahrens auf polizeilicher Ebene und die Abgabe an die Staatsanwaltschaft. Ein Teil der Bundesländer hatte die Fälle bis dahin mit dem Eingang der Anzeige registriert. Das Durcheinander hatte nun ein Ende.

Die PKS wurde darüber hinaus stärker nach kriminalistischen Überlegungen gegliedert: Sie erhielt zusätzliche Erhebungsmerkmale; dazu gehörte ab 1978 auch die Unterscheidung der „nichtdeutschen“ Tatverdächtigen nach Art ihres Aufenthaltes. Die Zahl der Straftatenschlüssel wuchs von 105 im Jahre 1971 auf 192 im Band für 1980. Mittlerweile ist man bei 398 angekommen.⁵

Gleichzeitig dokumentieren die „Vorbemerkungen“ seit 1971 aber den methodischen Zweifel an der Aussagekraft der präsentierten Daten: „Die Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik unterliegt allerdings nach wie vor der Einschränkung, dass der Polizei ein Teil der begangenen Straftaten nicht bekannt wird.“ Das Dunkelfeld sei aber von Delikt zu Delikt verschieden, abhängig von der „Anzeigebereitschaft der Bevölkerung“ und der „Intensität der Verbrechensbekämpfung“. Die Folgerung aus diesen Ausführungen müsste lauten: Aus der PKS lassen sich keine

4 en détail: Busch, H. u.a.: Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt, New York 1985

5 BKA a.a.O. (Fn. 3), Entwicklungsgeschichte, S. III

Rückschlüsse auf eine wie immer vorgestellte „Kriminalitätswirklichkeit“ ziehen. Sie ist eine Anzeigenstatistik und muss als solche gelesen werden.⁶ Stattdessen heißt es in den „Vorbemerkungen“ weiter:

„Dennoch ist sie für Legislative, Exekutive und Wissenschaft ein unentbehrliches Hilfsmittel, um Erkenntnisse über die Häufigkeit der erfassten Straftaten sowie über Formen und Entwicklungstendenzen der Kriminalität für die oben umschriebenen Zielsetzungen zu gewinnen.“

Anders ausgedrückt: Die PKS ist kein Abbild der „Kriminalitätswirklichkeit“, aber weil wir nichts anderes haben, müssen wir trotzdem so tun.

Die Folge aus dieser widersprüchlichen Position zeigt sich am Ausbau der kriminalwissenschaftlichen Forschung im BKA und einigen Landeskriminalämtern, die vor allem in den 70er Jahren ihren Schwerpunkt in der Dunkelfeldforschung hat. Diese sollte u.a. Klarheit über den Grad der Anzeigebereitschaft in einzelnen Deliktsbereichen bringen. Neben Opfer- und Täterbefragungen bedient man sich kriminalgeographischer Ansätze.⁷

Ein Instrument der Einsatzplanung?

Bei der Forschung bleibt es aber nicht. Insbesondere die EDV erweckte und erweckt weiterhin Hoffnungen, kriminalstatistische Daten ließen sich zu Planungsdaten ummünzen, die es der Polizei ermöglichen, sich schnell auf eine veränderte „Kriminalitätswirklichkeit“ einzustellen.

Die Hoffnungen lagen auch hier zunächst auf der Kriminalgeographie, die für Horst Herold, den BKA-Präsidenten der 70er Jahre, – im Unterschied zur „Kriminalitätsgeographie“ – eine reine „Zweckwissenschaft“ war. Bereits als Nürnberger Polizeipräsident hatte er Versuche initiiert, die kontinuierliche Auswertung des Anzeigenaufkommens für die Bestimmung von Schwerpunkten der Streifen­tätigkeit zu nutzen. Die polizeilichen Anstrengungen konzentrierten sich dabei auf „präventable Delikte“, also auf die so genannte Straßenkriminalität.⁸ Dass die Losung „Mehr Grün auf die Straße“ zumindest Verdrängungseffekte zeitigt oder sich gar direkt mit „Mehr Anzeigen/Fälle in die Statistik“ übersetzen

6 s. den nachfolgenden Artikel von Oliver Brüchert

7 Schwind, H.-D.: Empirische Kriminalgeographie. Kriminalitätsatlas Bochum (BKA-Forschungsreihe Bd. 8), Wiesbaden 1978

8 Herold, H.: Die Bedeutung der Kriminalgeographie für die polizeiliche Praxis, in: Kriminalistik 1977, H. 7, S. 289-296

lässt, spielt(e) weder für Herold noch für seine heutigen minderen Brüder im Geiste eine Rolle. Wie Oliver Brüchert im nachfolgenden Artikel aufzeigt, haben die Innenministerien mehrerer Bundesländer Zielvereinbarungen mit ihren Polizeien abgeschlossen, die letztere zu einer Senkung der Fallzahlen bei bestimmten Delikten verpflichten. Vermehrte polizeiliche Aktivität wird genau das Gegenteil bewirken.

Die Erwartung, kriminalstatistische Daten schnell und umfassend auszuwerten und daraus „strategische“ Konsequenzen ableiten zu können, stand nicht nur hinter dem 70er-Jahre-Projekt der Straftaten-Straftäter-Datei, sondern in den 90er Jahren wiederum hinter den Planungen eines „Führungsinformationssystems“ im Rahmen von Inpol-neu. Die kontinuierliche Meldung sämtlicher Anzeigen und Ermittlungen von der polizeilichen Basis an die Spitze sollte automatisch zu einer Eingangsstatistik und zur PKS führen und darüber hinaus der Erstellung von Lagebildern dienen.⁹ Der Traum ist vorerst an technischen Problemen gescheitert. Die heutigen Lagebilder und „strategischen Analysen“, das demonstriert Norbert Pütter in diesem Heft, kranken nicht daran, dass die kriminalstatistischen Informationen zu langsam einfließen, sondern u.a. an der Unmöglichkeit, aus ihnen Vernünftiges abzuleiten. Sie sind darüber hinaus vielfach in legitimatorischer Absicht verfasst.

Alternativen zur PKS?

Die PKS mag zwar vor Fehleinschätzungen der Daten warnen. Diese Warnung verhallt jedoch ungehört, wenn die Innenpolitiker, die sie jährlich den Medien präsentieren, an etwas ganz anderem interessiert sind: an dem Gespenst der steigenden Kriminalität, das sich trefflich dazu eignet, das Publikum zu erschrecken und auf mehr Strafrecht oder mehr polizeiliche Befugnisse einzuschwören.

Der Erste Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung scheint hier einen anderen Akzent zu setzen.¹⁰ Die insgesamt sehr abwägenden Darstellungen scheinen für Forderungen nach mehr polizeilicher Härte kaum nutzbar, eignen sich aber umso besser als wissenschaftliches Feigenblatt. Bestes Beispiel hierfür ist der Abschnitt über Organisierte

9 Sehr, P.: Inpol-neu – Aufbruch in eine neue Generation der polizeilichen Datenverarbeitung, in: *der kriminalist* 2001, H. 2, S. 60-63

10 Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz (Hg.): *Erster Periodischer Sicherheitsbericht*, Berlin 2001

Kriminalität, der nach einer geschwätzigen Sekundäranalyse polizeilicher Lagebilder und einschlägiger Literatur am Ende doch zu einer verhaltenen Seligsprechung der in den letzten Jahren erfolgten Gesetzesverschärfungen gelangt. Hinter dem „anderen Sicherheitsbericht“, den Hanak und Pilgram 1991 klar als Kritik der österreichischen PKS und den daran erkennbaren Kriminalisierungsstrategien angelegt haben, bleibt der periodische Sicherheitsbericht meilenweit zurück.¹¹ Da zudem unklar ist, in welchen Perioden der Bericht denn herauskommen soll, ist kaum damit zu rechnen, dass er die „emotionale Überhitzung“¹² bei der regelmäßigen Vorstellung der PKS einzudämmen vermag.

Haushaltsplanung mit PKS-Zahlen?

Gegen diese „Überhitzung“ hatte sich Herold in einem Aufsatz von 1976 zu wehren versucht. Die PKS, so seine Predigt an Polizei und Politik, sei keine „Aufzeichnung der Kriminalitätswirklichkeit“, aber ein „zuverlässiges Messinstrument der polizeilichen Arbeitsbelastung“, „eine unerlässliche und nicht ersetzbare Erkenntnisquelle ... für Organisations-, Einsatz- und Haushaltsplanung.“ Selbst diese Funktion wird von einer polizei-internen Studie aus Baden-Württemberg in Frage gestellt. Die Konkurrenzsituation zwischen den Organisationseinheiten der Polizei und der Umstand, dass Fallzahlen und Aufklärungsquoten „für die Personalbewirtschaftung“ genutzt werden, „führt tendenziell dazu, die eigene Organisationseinheit in besseres Licht rücken zu wollen. Sie trägt damit in einem beachtlichen Umfang zu einer Übererfassung von Straftaten bei.“¹³ Polizei-beamtInnen, die sich und ihrer Organisationseinheit etwas Gutes tun wollen, ist daher zu empfehlen, „in die Ausländer zu gehen“ oder die an bekannten Drogenkonsum- und -handelsplätze reich vorhandene Beute einzufahren. Fallzahlen und Aufklärungsquote werden steigen, PolitikerInnen und Polizeiführungen werden es honorieren. Die Betroffenen hört sowieso niemand an.

11 Hanak, G.; Pilgram, A.: Der andere Sicherheitsbericht (Kriminalsoziologische Bibliographie) Wien 1991; siehe auch Peters, H.; Sack, F.: Von mäßiger Fortschrittlichkeit und soziologischer Ignoranz, in: Kriminologisches Journal 2003, H. 1, S. 17-29

12 Herold, H.: Ist die Kriminalitätsentwicklung und damit die Sicherheitslage verlässlich zu beurteilen?, in: Kriminalistik 1976, H. 8, S. 337-345 (337, 344)

13 Stadler, W.; Walsler, W.: Fehlerquellen der Polizeilichen Kriminalstatistik, in: Liebl, K.; Ohlemacher, T.: Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Herbolzheim 2000, S. 68-89 (80)

Regieren mit Angst

Warum die Kriminalstatistik gerne falsch interpretiert wird

von Oliver Brüchert

Als Ronald Schill vor seinem Amtsantritt als Hamburger Innensenator versprach, „Wir werden die Kriminalität innerhalb der ersten 100 Tage unserer Amtszeit halbieren!“, war das nur das schillerndste Beispiel für den politischen Irrglauben, die Kriminalitätsrate ließe sich mittels verstärkter Polizeipräsenz und harter Strafen senken.

Selbst wenn man unterstellen wollte, mehr Polizei auf den Straßen wirke präventiv: Gemessen wird die Kriminalitätsrate mittels polizeilicher „Kriminalstatistiken“ und dort werden genau jene Straftaten gezählt, die der Polizei bekannt werden. Mit erhöhter Polizeiaktivität steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass ihr Straftaten bekannt werden, daher bedeutet *mehr Polizei* statistisch gesehen im Regelfall *mehr Kriminalität*. Tatsächlich ist die amtliche Kriminalitätsziffer in Hamburg 2003 leicht gestiegen. Der Schill-Effekt war also vorhersehbar.

Aber der Glaube der Politiker jedweder Couleur, die Kriminalstatistik sage etwas über Kriminalität und über die Leistungsfähigkeit der polizeilichen Verbrechensbekämpfung aus, ist ungebrochen. Im Zuge der „Modernisierung“ öffentlicher Verwaltung schließen die Innenministerien der Bundesländer neuerdings Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit der Polizei ab. Vorreiter war Mecklenburg-Vorpommern: Im Jahr 2000 hat das Innenministerium in der Zielvereinbarung mit der Landespolizei konkrete Fallzahlen und eine Erhöhung der „Aufklärungsquote“ festgeschrieben.¹ Andere Zielvereinbarungen (z.B. in Sachsen und Bayern) sind

¹ vgl. Jasch, M.: Zielvereinbarungen der Polizei. Untauglicher Versuch mit Nebenwirkungen, in: Neue Kriminalpolitik 2000, H. 4, S. 6–8

zurückhaltender und beziehen sich eher auf den effektiven Einsatz von „Ressourcen“ und ein detailliertes „Controlling“. Dennoch greifen die Innenminister bei der Bewertung der Leistungsfähigkeit der Polizei immer wieder auf die Kriminalstatistik zurück, die Opposition nutzt steigende Kriminalitätsraten stets als Indiz für das Versagen der jeweiligen Regierung, und auch die Medien beteiligen sich bereitwillig am alljährlichen Theater um die „Polizeilichen Kriminalstatistik“ (PKS) und die angeblich steigende (selten einmal sinkende) „Kriminalität“.

Die PKS ist eine Anzeigenstatistik

Dem Irrglauben wäre abzuhelfen, indem man die PKS wirklich liest, insbesondere die zahlreichen Hinweise folgender Art:

„Die **Aussagekraft** der Polizeilichen Kriminalstatistik wird besonders dadurch eingeschränkt, dass der Polizei ein Teil der begangenen Straftaten nicht bekannt wird. Der Umfang dieses Dunkelfeldes hängt von der Art des Deliktes ab und kann sich unter dem Einfluss variabler Faktoren (z.B. Anzeigebereitschaft der Bevölkerung, Intensität der Verbrechenskontrolle) auch im Zeitablauf ändern. Es kann daher nicht von einer feststehenden Relation zwischen begangenen und statistisch erfassten Straftaten ausgegangen werden.“²

Wer sich auf das Thema einlässt, kann wissen, dass die überwiegende Mehrheit aller Straftaten der Polizei durch private Anzeigen bekannt wird. Abgesehen von wenigen Delikten ist die PKS also eine Anzeigenstatistik. Und die häufig bemühte „Aufklärungsquote“ besagt lediglich, ob die Polizei einen Tatverdächtigen ermittelt hat, was im Regelfall bedeutet, dass der Anzeigerstatter sagen kann, gegen wen sich die Anzeige richtet. Mit polizeilicher Ermittlungsarbeit hat das nur selten etwas zu tun.

Zum „Phänomen Strafanzeige“ gehört, dass es viele Gründe gibt, bestimmte kriminalisierbare Ereignisse nicht zur Anzeige zu bringen und dass andererseits die Strafanzeige mitunter auch zur gezielten Denunziation genutzt wird.³ Anzeigewellen z.B. gegen „Fremde“ oder „Jugendliche“ sagen jedenfalls mehr über die Motive der Anzeigerstatter aus als über die Angezeigten. Sie spiegeln bestimmte gesellschaftliche Entwicklungen wider, soziale Transformationsprozesse, kulturelle Konflikte, Vorurteile und mitunter auch politische Kampagnen. In diesem Kontext

² Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2002, Wiesbaden 2003, S. 7

³ Zu diesem Thema ist gerade erschienen: Hanak, G.; Pilgram, A. (Hg.): Phänomen Strafanzeige. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 2003, Baden-Baden 2004

habe ich die österreichische und deutsche Kriminalstatistik über einen längeren Zeitraum ausgewertet. Die Idee dazu stammt aus dem „anderen Sicherheitsbericht“ von Gerhard Hanak und Arno Pilgram, in dem sie 1991 die österreichischen Daten der Kriminalstatistik umfassend im Sinne einer Anzeigenstatistik interpretierten. Der Ansatz besteht darin, die verschiedenen Formen von Anzeigen (und die darin zum Ausdruck kommenden Erwartungen an die Strafverfolgung) anhand der „Aufklärungsquote“ zu differenzieren:

„Im Verständnis des vorliegenden Textes sind ‚aufgeklärte Straftaten‘ solche, bei denen es – unter verschiedenen strafrechtlichen Titeln – um die polizeiliche Verfolgung konkreter Personen bzw. Kontrahenten in der Situation geht. Bei den ‚aufgeklärten Straftaten‘ erfolgt nämlich schon die Anzeige im allgemeinen nicht gegen Unbekannt und ihr liegt ein anderer Typus von Interventionsbegehren zugrunde als bei den von Geschädigten (und folglich in der Regel auch von der Polizei) unaufgeklärten Delikten.“⁴

Auf diese Weise lässt sich aus der Kriminalstatistik etwas über die sozialen Situationen herauslesen, die der Anzeige vorausgehen. Statt pauschal und täterbezogen von „Kriminalität“ zu sprechen, können wir interaktions- und situationsbezogen unterscheiden zwischen „Konflikten“ und „Schadensfällen“: Bei „aufgeklärten“ Straftaten, wenn also die Anzeige erstattende Person den vermeintlichen Schädiger kennt und bei dem Ereignis anwesend war, handelt es sich um eine Konfliktsituation. Es gibt viele mögliche Arten von Konflikten, z.B. um Sachen, um die Ehre oder auch handfeste Übergriffe gegen die Person. Die „Aufklärungsquoten“ bei Delikten gegen die Person sind naturgemäß sehr hoch. Sie erfordern logischerweise, dass sich beide Beteiligten in der Situation direkt begegnen; insofern macht es Sinn, auch jene Fälle als „Konflikt“ zu interpretieren, in denen die Anzeige erstattende Person den Täter nicht identifizieren kann und der Fall polizeilich nicht „aufgeklärt“ wird. Übrig bleiben „unaufgeklärte“ Eigentumsdelikte, also anonyme „Schadensfälle“, bei denen zumeist nur noch der Schaden festgestellt werden kann, während der Verursacher längst verschwunden ist.

Daneben enthält die PKS Straftaten, deren polizeiliche Verfolgung (und Erfassung in der PKS) im Regelfall nicht auf Anzeigen aus der Bevölkerung basiert, sondern auf staatlicher Kontrolltätigkeit. Darunter fallen insbesondere Betäubungsmitteldelikte, strafrelevante Verstöße

⁴ Hanak, G.; Pilgram, A.: Der andere Sicherheitsbericht (Kriminalsoziologische Bibliographie) Wien 1991, S. 12

gegen das Asyl- und Ausländerrecht, „Widerstand gegen die Staatsgewalt und Straftaten gegen die öffentliche Ordnung“ sowie Umwelt- und Wirtschaftskriminalität. Diese Deliktsgruppen habe ich unter dem Kürzel „Staatliche Kontrolldelikte“ zusammengefasst. Die „aufgeklärten Ladendiebstähle“ gehen vor allem auf die Tätigkeit von Kaufhausdetektiven und den Einsatz technischer Warensicherung zurück; es handelt sich also nicht um Konflikte, sondern ebenfalls um Kontrolldelikte, deren Aufdeckung aber eher auf private denn staatliche Initiative zurückzuführen sind und die ich daher den Schadensfällen zugeschlagen habe.

Bei den „Konflikten“ liegt es nahe, jene, die das Eigentum betreffen (Vermögensdelikte, „aufgeklärter“ Einbruch, Diebstahl etc.), von denen zu unterscheiden, die unmittelbar auf die Person zielen (Körperverletzung, Beleidigung, Sexualdelikte etc.).

Tab.: Entwicklung der Anzeigeformen in der BRD 1972–2002
(Häufigkeitszahlen bezogen auf 100.000 Einwohner)

	1972	1977	1982	1987	1992	1997	2002
Staatliche Kontrolle	335	415	560	654	811	971	955
Konflikte	394	482	624	643	743	894	1.070
Eigentumskonflikte	1.076	1.299	1.657	1.661	1.579	1.865	2.015
Schadensfälle	2.413	3.106	4.081	4.327	4.760	4.303	3.896

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der PKS

Entwicklung der Anzeigen von Schadensfällen

Bei über der Hälfte der in der PKS erfassten Anzeigen handelt es sich um Schadensfälle. Gleichzeitig ist das auch der Bereich mit der (in absoluten Zahlen) größten Dynamik, der entscheidenden Einfluss auf das von der PKS gezeichnete Gesamtbild hat. Von 1972 bis 1982 ist ein kontinuierlich steiler Anstieg erkennbar, der sich bis 1992 fortsetzt, allerdings mit deutlich flacherem Kurvenverlauf. Ab 1996, dem ersten Jahr der Berechnung, in dem Zahlen für die neuen Bundesländer vorlagen, ist ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen; 2002 liegen die Zahlen bereits unter dem Niveau von 1982. Offensichtlich hat die Entwicklung der Schadensanzeigen etwas mit der „Vereinigung“ zu tun oder genauer: mit der Entwicklung des allgemeinen Wohlstands, die nach Jahrzehnten der Prosperität in den 90er Jahren deutlich an Schwung verlor. Doch ein *gebremstes* Wirtschaftswachstum alleine kann den *Rückgang* der Schadensanzeigen nicht

erklären, und auch die Aufschlüsselung der Zahlen nach Ost und West ergibt kein klares Gefälle.

Ein wichtiger Faktor für die Erklärung der Anzeigebereitschaft von Schadensfällen sind alle Arten von Versicherungen gegen Beschädigung und Diebstahl, denn nur wenn man versichert ist, lohnt sich eine Anzeige. Die Chance, das gestohlene Gut wirklich wieder zu bekommen, ist bekanntlich sehr gering. Nach einem vereinigungsbedingten starken Anstieg (in absoluten Zahlen) in den Jahren 1991-1993 ist das Wachstum der Hausrat-, Einbruch- und Diebstahls- sowie Kfz-Teilkaskoversicherungen seit 1995 zum Stillstand gekommen, teilweise sogar rückläufig. Zudem haben die Versicherungen bereits seit den 80er Jahren auf steigende Kosten durch Diebstahlsanzeigen reagiert und versuchen, Bagatellschäden auszuschließen. Im Bereich der Kfz-Kasko-Versicherungen werden zunehmend Selbstbeteiligungen eingeführt, die in der Regel zwischen 150 und 500 Euro liegen, also einem Bereich, der bei vielen Diebstählen nicht überschritten wird. Liegt der Wert der gestohlenen Sache unter dem Selbstbehalt, lohnt sich eine Anzeige bei der Polizei nicht mehr. Seit 1984 sind bei Hausratversicherungen der Diebstahl von im Freien abgestellten Fahrrädern und der Diebstahl aus Kfz nicht mehr automatisch mitversichert. Solche scheinbar kleinen Veränderungen im Versicherungswesen können kriminalstatistisch große Auswirkungen haben und erklären den Rückgang der Schadensanzeigen möglicherweise besser als die allgemeine Wirtschaftskrise – obschon beides wiederum in mehrfacher Weise zusammenhängt: Während die Versicherungen versuchen, ihre Bilanzen aufzubessern, indem sie bestimmte Risiken nicht mehr abdecken, reagieren die Kunden darauf – und auf die allgemeine Krisenstimmung –, indem sie weniger Versicherungen abschließen.

Entwicklung der Anzeigen von Konflikten

Die Zahl der Konflikthanzeigen hat über den gesamten Beobachtungszeitraum beständig zugenommen. Setzt man die Häufigkeitszahlen von 1972 und 2002 in Bezug, sind die Konflikte in diesem Zeitraum mit 272 % sogar stärker angestiegen als die Schadensfälle mit 161 %. Wird unsere Gesellschaft also immer konfliktgeladener, gar gewalttätiger? Vieles spricht dafür, dass das Gegenteil der Fall ist, dass die Erfahrung körperlicher Gewaltanwendung für immer mehr Menschen zur Ausnahme wird, dass die handfeste Austragung von Konflikten zunehmend tabuisiert wird

und die Sensibilisierung gegenüber „Gewalt“ insbesondere im sozialen Nahraum, in der Familie und unter Bekannten weiter wächst. Das elterliche „Züchtigungsrecht“ und Vergewaltigungen in der Ehe werden vom Strafrecht nicht mehr gerechtfertigt, und die Kämpfe der Frauenbewegungen haben dazu beigetragen, dass geschlechtsspezifische Gewalt nicht mehr durchgängig als Kavaliersdelikt betrachtet wird – obschon patriarchale Strukturen hier immer noch Wirkung entfalten. In einer Studie zur „Jugendgewalt“ kommen Steinert und Karazman-Morawetz zu dem Schluss: „Die Klagen über die ‚Zunahme der Gewalt‘ müssen sich auf andere Erfahrungen beziehen als auf die unmittelbaren Gewalterfahrungen, die heute von und an Jugendlichen im Vergleich zu ihrer Elterngeneration gemacht werden können.“⁵

In absoluten Zahlen sind für die Zunahme von Konflikthanzeigen fast ausschließlich Anzeigen wegen Körperverletzung, Raub und Beleidigung verantwortlich. Alleine die Zahl der Anzeigen wegen „vorsätzlicher leichter Körperverletzung, § 223 StGB“ liegt im Jahr 2002 mit 275.669 höher als die Gesamtzahl aller Konflikthanzeigen (240.059) im Jahr 1972. Der Anteil von Anzeigen gegen Verwandte (14 %) und Bekannte (28 %) ist hier zwar geringer als bei Tötungs- und Sexualdelikten, nimmt in den letzten Jahren aber zu. Deutlich überrepräsentiert unter den Tatverdächtigen sind männliche Jugendliche und junge Erwachsene. Die Mehrheit der Anzeigen richtet sich also nach wie vor gegen „fremde“ junge Männer. Besonders gravierend gilt das für Raubdelikte, bei denen 2002 über die Hälfte der Angezeigten unter 21 Jahre waren (zu 7,3 % sogar Kinder unter 14 Jahren). Gleichzeitig liegen viele der ermittelten materiellen Schäden im Bagatellbereich, in jedem fünften Fall sogar unter 15 Euro.⁶ Das vieldiskutierte „Jacken abziehen“ stellt also schon eine schärfere Version der Handlungen dar, die als Raub zur Anzeige gebracht werden. Was in diesen Konflikthanzeigen zum Ausdruck kommt, ist einerseits eine bestimmte Spielart des Generationenkonflikts, nämlich die zunehmende Kriminalisierung von Kindern und Jugendlichen, die Dramatisierung von „Gewalt an den Schulen“, „Monsterkids“ und einer insgesamt bedrohlichen Jugend. Dabei wird, was vor einigen Jahren noch als jugendspezifische Delinquenz, als „Dummejungenstreiche“, tolerierbar oder zumindest

⁵ Steinert, H.; Karazman-Morawetz, I.: Gewalterfahrungen Jugendlicher, in: Otto, H.-U.; Merten, R. (Hg.): Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland. Jugend im gesellschaftlichen Umbruch, Opladen 1993, S. 147-156 (156)

⁶ BKA a.a.O. (Fn. 2), S. 143 und 145

verkräftbar erschien, zunehmend als gefährliche „Kriminalität“ wahrgenommen, die nur mit den Mitteln des Strafrechts bekämpft werden kann.⁷ Leider erfasst die PKS nicht, wer die Konflikte zur Anzeige bringt. Bei den „Opfern“ sind Jugendliche sogar noch stärker überrepräsentiert als auf der Täterseite, und man kann vermuten, dass nicht selten die Eltern oder Lehrer Strafanzeige erstatten. Doch auch viele Jugendliche zeigen sich heute weniger tolerant gegenüber auf körperlicher Durchsetzungskraft beruhender „Männlichkeit“ – das gilt insbesondere für die höher gebildeten und schließt an die etablierte Kultur einer Verachtung für die Unterschichten an.

Was also in der steigenden Zahl von Konfliktanzeigen vorwiegend zum Ausdruck kommt, ist, dass wir in verhältnismäßig gewaltarmen Verhältnissen leben und immer mehr Menschen körperliche Gewalt verachten. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist, dass jene Subkulturen, in denen Körperlichkeit und Wehrhaftigkeit noch immer das Männlichkeitsbild dominieren, zunehmend stigmatisiert und kriminalisiert werden. Ein besonders plastisches Beispiel dafür sind die Fußballhooligans, deren ritualisierte Kämpfe darauf ausgerichtet sind, sich unter Gleichgesinnten zu schlagen, die aber als allgemeines Sicherheitsproblem unter massivem Polizeieinsatz daran gehindert werden.

Die von 26.740 Anzeigen 1972 auf 162.884 Anzeigen im Jahr 2002 ebenfalls drastisch gestiegene Zahl von Anzeigen wegen Beleidigung – wenn also Wortgefechte in einer Strafanzeige enden – spricht nicht gerade dafür, dass alternative Strategien der Konfliktaustragung gesellschaftlich gut verbreitet sind. Wenn insgesamt immer häufiger die Polizei und das Strafrecht mobilisiert werden, bedeutet das ja, dass die zivilen und informellen Möglichkeiten und Fähigkeiten zur Konfliktregulierung nicht ausreichen. Obschon die Entwicklung der Strafanzeigen keinen Anlass für Sicherheitspaniken liefert, sagt sie wenig Gutes über den gesellschaftlichen Umgang mit Konflikten.

Entwicklung der Anzeigen von Eigentumskonflikten

Auch im Bereich der Eigentumskonflikte stieg die Zahl der Strafanzeigen in den letzten 30 Jahren insgesamt deutlich an, obwohl sie in den 80er Jahren vorübergehend stagnierte. Dabei handelt es sich zum größten Teil

⁷ s. Brüchert, O.: Die Drohung mit der Jugend, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 63 (1/1999), S. 15-23

um Anzeigen von „Vermögens- und Fälschungsdelikten“, die zwischen 1972 und 2002 von 229.707 auf 1.008.243 zunahmen, also um Konflikte zwischen Personen und Institutionen, deren Beziehung zueinander meist rein geschäftlicher Natur ist. Im Unterschied zu den persönlichen Konflikten betreffen diese Anzeigen überwiegend erwachsene Tatverdächtige. Die „Aufklärungsquoten“ sind hoch (meist über 80 %), es handelt sich um klassische „Kontrolldelikte“, d.h. die Wahrscheinlichkeit einer Anzeige hängt ganz wesentlich davon ab, dass ein Betrug überhaupt entdeckt wird. Für viele Formen von Wirtschaftskriminalität haben sich im Zuge des technischen Fortschritts – elektronische Datenverarbeitung, grenzüberschreitender Handel, computergestützte Zahlungs- und Transaktionssysteme etc. – die Gelegenheitsstrukturen wie auch die Möglichkeiten der Aufdeckung rasant weiterentwickelt, sind teilweise in den letzten Jahrzehnten überhaupt erst entstanden (z.B. „Computerkriminalität“). Die geschäftlichen Risiken werden nun insofern vergesellschaftet, als Wirtschaftskriminalität zu einem vorrangigen Ziel der Verbrechensbekämpfung und der internationalen Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Justizbehörden erklärt wurde. Der so begründete Ausbau von Ermittlungskompetenzen, Überwachungstechnologien und Datenbanken bedroht elementare Grundrechte – nicht nur der Handeltreibenden. Das Strafrecht soll die durch neoliberale Deregulierung erzeugten Probleme lösen, doch die wachsende Zahl der Anzeigen belegt, dass die Zähmung des Kapitalismus durch das Strafrecht nicht gelingen will.

Entwicklung der staatlichen Kontrollanzeigen

Entsprechend den Ausführungen im vorangehenden Abschnitt hat sich die Zahl der Strafanzeigen wegen „Wirtschaftskriminalität“, die nicht auf private Anzeigen, sondern auf staatliche Kontrolltätigkeit zurückgehen, ebenfalls erhöht. Eine weit größere Zahl von Anzeigen durch die staatlichen Kontrollorgane betreffen strafrechtliche Nebengesetze im Drogen-, Asyl- und Ausländerbereich. Der steile Anstieg in den letzten 30 Jahren – relativ betrachtet der größte Anstieg aller Anzeigearten – dokumentiert den enormen Aufwand, den staatliche Sicherheitsorgane zur Kontrolle und Überwachung, zur Kriminalisierung und Stigmatisierung von Drogenabhängigen und Flüchtlingen betreiben. Trotz eines langsam einsetzenden Umdenkens im Umgang mit dem Drogenelend (Substitutionsprogramme, Fixerstuben, Entkriminalisierung von Cannabis) geht der „Krieg gegen die Drogen“ – der einen Großteil der Probleme selbst er-

zeugt, den er zu bekämpfen vorgibt – unvermindert weiter. Bei den Anzeigen aufgrund der Asyl- und Ausländergesetze hat seit 1998 ein leichter Rückgang eingesetzt, was sich nur damit erklären lässt, dass immer weniger Flüchtlinge überhaupt noch ins Land gelangen.

Regieren mit Unsicherheit

Dieser kurze Gang durch die Kriminalstatistik sollte deutlich gemacht haben, dass die PKS-Daten interessante Forschungsansätze liefern können, wenn man den Umstand ernst nimmt, dass es sich um eine Anzeigenstatistik handelt. Doch damit lassen sich keine öffentlichen Moralpaniken über immer neue Kriminalitätswellen und Bedrohungsszenarien begründen. Vielmehr müsste man sich damit beschäftigen, was die tatsächlichen gesellschaftlichen Ursachen von Kriminalitätsfurcht und Anzeigebereitschaft sind. Man müsste sich mit Sozialpolitik, Generationenkonflikten und Intoleranz beschäftigen. Und man müsste zur Kenntnis nehmen, dass steigende Anzeigeziffern nicht unbedingt ein Grund zur Besorgnis sind. Offenbar ist die Einsicht, dass wir in relativ sicheren Verhältnissen leben, politisch unbequem. Das Thema Kriminalität bietet nach wie vor willkommene Anlässe, von Problemen in anderen Politikfeldern abzulenken, indem man die Angst schürt und Sündenböcke präsentiert. Selbst wenn niemand mehr den andauernden Versprechungen glaubt, der nächste „starke Mann“ als Innenminister würde endlich „die Kriminalität senken“, lassen sich mit Angst immer wieder Wahlen gewinnen, lässt sich mit Unsicherheit gut regieren.

Oliver Brüchert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arbeitsschwerpunkt Devianz und Soziale Ausschließung, Fachbereich Soziologie der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt.

„Nichtdeutsche“ in der Polizeistatistik

Kriminelle Ausländer oder gesetzestreue Arbeitsmigranten?

von Rainer Geißler

Das Vorurteil vom „kriminellen Ausländer“ erschwert die notwendige Integration von Migranten. Problematisch präsentierte und falsch interpretierte Daten der Polizeistatistik haben diese Situation mit verschuldet.

„Die in Deutschland lebenden Ausländer begehen häufiger Straftaten als Deutsche“. Diese Aussage wurde 1996 von 50 Prozent der Ostdeutschen und 36 Prozent der Westdeutschen ausdrücklich bejaht.¹ Sie stehen mit diesem Vorurteil nicht alleine da: Das Zerrbild des bedrohlichen und d.h. vor allem des „kriminellen Ausländers“ bedienen auch große Teile der Medien – und zwar nicht nur in reißerischen Stories über Einzelfälle: In einer um Ausgewogenheit bemühten Titelgeschichte („Zu viele Ausländer?“) kam etwa der „Spiegel“ 1998 zu dem Schluss: „Zwar geht die Ausländerkriminalität minimal zurück – 1996 waren noch 28,3 Prozent aller Tatverdächtigen keine Deutschen, im vergangenen Jahr waren das 27,9 Prozent. Doch stellen Ausländer eben nur insgesamt rund 9 Prozent der Bevölkerung ... Ausländer sind im Schnitt krimineller, da hilft kein Schönreden.“² In einem Einwanderungsland – und als ein solches wird Deutschland inzwischen auch von den politischen Eliten angesehen – sind solche Meinungen ein ernsthaftes Hindernis bei der Integration der Migranten, lösen unnötige Ängste aus und schüren fremdenfeindliche Ressentiments.

Nicht nur in dem zitierten „Spiegel“-Artikel ist die „Polizeiliche Kriminalstatistik“ (PKS) die zentrale Quelle für das Stereotyp vom „kriminellen Ausländer“. Dieser jährliche Bericht über die Arbeit der Polizei

1 Allgemeine Bevölkerungsumfrage Sozialwissenschaften (ALLBUS), Mannheim 1996

2 DER SPIEGEL Nr. 48 v. 23.11.1998, S. 22-36 (32)

trägt ein falsches Etikett, weil seine Daten lediglich Auskunft über Handlungen und Personen geben, die nach Meinung der Polizei einer Straftat verdächtig sind. In dieser Statistik sind daher auch viele registriert, die irrtümlich in einen Verdacht gerieten oder leichtfertig falsch verdächtigt wurden, weil es in der Konkurrenz um möglichst hohe „Aufklärungsquoten“ (ein ebenfalls völlig irreführender Begriff) für ein Kriminalkommissariat vorteilhaft ist, möglichst viele Fälle als „aufgeklärt“ an die Staatsanwaltschaft weiterzumelden. Nur etwa ein Drittel der Tatverdächtigen wird später rechtskräftig verurteilt. Die PKS ist also eine Tatverdachtstatistik und keine Kriminalstatistik im eigentlichen Sinn.

Obwohl das PKS-Kapitel über „Nichtdeutsche Tatverdächtige“ seit 1992 mit einem einführenden methodischen Kurzkomentar versehen ist, der auf wichtige Interpretationsprobleme hinweist, verleiten die Daten und die Art ihrer Aufbereitung zu Missverständnissen und gezieltem Missbrauch. Die Verzerrungen der PKS lassen sich auf der Basis kriminalsoziologischer Erkenntnisse korrigieren. Der „kriminelle Ausländer“ verwandelt sich dabei in einen gesetzestreuen Arbeitsmigranten.

Ethnisch selektives Anzeigeverhalten

In der Polizeistatistik spiegelt sich die Verbrechensrealität nur sehr unzureichend wider, weil lediglich ein kleiner Teil der Gesetzesverstöße und ein noch kleinerer Teil der Straftäter den Strafverfolgungsinstanzen bekannt wird. Die Mehrheit der Täter und Taten bleibt „im Dunkeln“. Die Dunkelfeldforschung bemüht sich, das tatsächliche kriminelle Geschehen besser auszuleuchten, als es die offiziellen Kriminalstatistiken können, und dabei auch den Selektionsprozessen auf die Spur zu kommen, die sich beim bekannt werden von Straftaten vollziehen. Durch neuere Dunkelfeld- und Opferstudien ist inzwischen eindeutig belegt, dass Ausländer, insbesondere Jugendliche, häufiger angezeigt werden als Deutsche. Während nur jeder sechste deutsche Schüler (7. und 9. Klasse), der mindestens ein Gewalt- oder Eigentumsdelikt begangen hatte, bei der Polizei registriert war, war es von den Migrantensöhnen jeder zweite.³ Das ethnisch selektive Anzeigeverhalten verzerrt die Polizeistatistik zu Lasten der Ausländer.

³ Mansel, J.; Hurrelmann, K.: Aggressives und delinquentes Verhalten Jugendlicher im Zeitvergleich, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1998, S. 78-109

Ausländer – welche?

Der Begriff „Ausländer“ wird im Folgenden nicht mehr auftauchen. In der Migrationsforschung ist er ein Auslaufmodell, weil er wichtige Migrantengruppen entweder überhaupt nicht oder viel zu grob erfasst. So blendet er die eingewanderten Aussiedler mit deutscher Staatsangehörigkeit, die im letzten Jahrzehnt auch in der Kriminalitätsdebatte eine Rolle gespielt haben,⁴ genauso aus wie die eingebürgerten Migranten, deren Zahl kontinuierlich ansteigt. Über die Gesetzestreue, Kriminalität und Kriminalisierung der Eingebürgerten ist bisher überhaupt nichts bekannt, weil Ausländerstatistiken und die „Ausländerforschung“ diese wichtige Gruppe per definitionem ausklammern.

Dass der Ausländerbegriff die Migrantengruppen, die er erfasst, nur unzureichend differenziert, hat sich gerade in der Polizeistatistik schmerzlich bemerkbar gemacht. Mit dem pauschalen Sammelsurium „Ausländerkriminalität“ oder auch „Nichtdeutsche Tatverdächtige“ werden Gruppen in einen Topf gerührt, die nicht nur kriminologisch (bei der Analyse der Ursachen von Kriminalität), sondern auch kriminalistisch (bei der Verfolgung von Straftaten) auseinander zu halten sind.

Um falsche Verallgemeinerungen und Vorurteile gegenüber bestimmten Migrantengruppen zu vermeiden, sind mindestens die vier folgenden Gruppen getrennt zu analysieren: Arbeitsmigranten und ihre Familien, Asylsuchende und Flüchtlinge,⁵ Illegale sowie kriminelle Grenzgänger, die nicht in Deutschland wohnen, aber Straftaten auf deutschem Gebiet begehen (die PKS nennt sie „Touristen/Durchreisende“). Diese vier Gruppen halten sich nicht nur aus völlig unterschiedlichen Motiven in Deutschland auf, auch ihre Lebensperspektiven, ihre -bedingungen und -chancen unterscheiden sich grundlegend. Entsprechend unterschiedlich ist auch ihre Kriminalitätsbelastung: Der pauschale „Ausländer“-Begriff verwischt diese Unterschiede, er ist ein „Unbegriff“, weil sich mit ihm wichtige Differenzierungen nicht begreifen lassen.

Ich beschränke mich im Folgenden auf die Analyse der (ausländischen) Arbeitsmigranten und ihrer Familien, weil sie quantitativ und qualitativ die Kerngruppe der hier lebenden Migranten bilden. Mit ca. 6,1 Millionen stellen sie 2002 etwa 84 Prozent der ausländischen Wohnbe-

⁴ vgl. z.B. Luff, J.: Kriminalität von Aussiedlern, München 2000

⁵ zur Notkriminalität von Asylbewerbern und Flüchtlingen vgl. Geißler, R.: Sind „Ausländer“ krimineller als Deutsche?, in: Gegenwartskunde 2001, H. 1, S. 27-41 (37 f.)

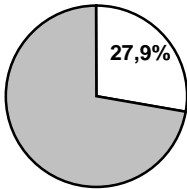
völkerung. Hinzu kämen noch etwa 1 Million eingebürgerte Arbeitsmigranten, über deren Kriminalität leider nichts bekannt ist.

Mindestens genauso gesetzestreu wie Deutsche

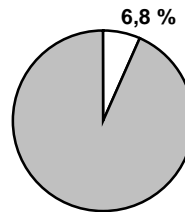
Mit Hilfe der Bevölkerungsstatistik und der PKS lässt sich relativ einfach belegen, dass Arbeitsmigranten nicht häufiger bei der Polizei registriert sind als Deutsche. 2002 machten die Arbeitsmigranten und ihre Familien gut 7,5 Prozent der Wohnbevölkerung Deutschlands aus.⁶ Ihr Anteil unter den Tatverdächtigen der PKS liegt nicht höher, sondern vermutlich eher niedriger. Denn von den 24,4 Prozent der im Jahre 2002 in der PKS registrierten „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ sind lediglich 27,9 Prozent ausländische Arbeitnehmer, Gewerbetreibende, Studenten und Schüler, und das bedeutet: Lediglich 6,8 Prozent aller Tatverdächtigen gehören diesen Migrantengruppen an (vgl. die Grafik).

Abb.: Anteil der ausländischen Arbeitnehmer, Gewerbetreibenden, Studenten und Schüler an den polizeilich registrierten Tatverdächtigen (2002)

nichtdeutsche Tatverdächtige



alle Tatverdächtige



Bei der Interpretation dieses Wertes sind zwei gegensätzlich wirkende Verzerrungen zu beachten: Der Wert ist einerseits künstlich erhöht durch das erwähnte selektive Anzeigeverhalten; andererseits erfasst er die Gruppe der tatverdächtigen Arbeitsmigranten nicht restlos, weil in der PKS-Kategorie „sonstige nichtdeutsche Tatverdächtige“ neben Flüchtlingen, „Besuchern“ und anderen Personengruppen auch eine unbekannt Zahl von erwerbslosen Arbeitsmigranten registriert ist. Informierte Schätzungen machen es jedoch sehr unwahrscheinlich, dass dadurch der Prozentwert der ausländischen Arbeitsmigranten an allen Tatverdächti-

⁶ berechnet nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Wohnbevölkerung) und des Bundesministeriums des Inneren (Arbeitsmigranten bzw. Flüchtlinge)

gen ihren Anteil an der Wohnbevölkerung übersteigt, wahrscheinlich bleibt der Tatverdächtigenanteil unter 7,5 Prozent. Aus diesen Überlegungen lässt sich eine erste wichtige Schlussfolgerung ableiten: Die Kerngruppe der ausländischen Arbeitsmigranten und ihrer Familien ist mindestens genauso gesetzestreu wie Deutsche.

Erheblich gesetzestreuer als Deutsche

Kriminalität und Kriminalisierung einer Gruppe hängen stark mit ihrem Sozialprofil zusammen – mit ihrer Zusammensetzung nach Qualifikationsniveau, Berufsstatus, Alter, Geschlecht, Wohnregion etc. Gering qualifizierte und Statusniedrige, Jugendliche und Heranwachsende, Männer sowie Großstadtbewohner sind häufiger als Tatverdächtige bei der Polizei registriert als hoch qualifizierte und Statushohe, Ältere, Frauen oder Landbewohner. Ein angemessener Gruppenvergleich muss die Unterschiede im Sozialprofil beachten. Um Scheinkorrelationen zu vermeiden, dürfen nur Migrantengruppen und Einheimische mit ähnlichem Sozialprofil verglichen werden.

Die offiziellen Kriminalstatistiken lassen die Kontrolle der Sozialprofileffekte jedoch nur sehr eingeschränkt zu. Einen Ausweg aus diesem Dilemma liefert eine „Notlösung“: Auf der Basis von Fallstudien, die Auskunft über das Sozialprofil von Tatverdächtigen oder Verurteilten geben, und den Kenntnissen über die Sozialprofile der deutschen und ausländischen Wohnbevölkerung lassen sich Sozialprofileffekte schätzen. Solche Schätzungen wurden wiederholt mit unterschiedlichen Datensätzen durchgeführt und lieferten ähnliche Resultate.⁷

Die letzte Schätzung dieser Art kam zu folgenden Ergebnissen: Durch den Geschlechtereffekt (mehr Männer) müsste sich die „Kriminalitätsbelastung“ bei Ausländern um 9 Prozent erhöhen, durch den Regionaleffekt (mehr Großstadtbewohner) um 12 Prozent und durch den Alterseffekt (mehr jüngere Menschen) um 33 Prozent. Weitaus am stärksten schlägt der Schichteffekt zu Buche: durch den erheblich höheren Anteil

⁷ z.B. Masel, J.: Die Selektion innerhalb der Organe der Strafrechtspflege am Beispiel von jungen Türken, Italienern und Deutschen, Frankfurt/M. 1989; Geißler, R.: Das gefährliche Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1995, H. 35, S. 30-39, zu Einzelheiten zur Methode und den theoretischen Annahmen ebd. S. 37

an Un- und Angelernten müsste sich die Kriminalitätsbelastung um 129 Prozent erhöhen, in der zweiten Generation um 78 Prozent (vgl. Tabelle).

Tab.: Sozialprofileffekte bei Arbeitsmigranten

Erhöhung der erwarteten Belastung durch polizeilichen Tatverdacht durch den

Geschlechtereffekt	9 %
Großstadteffekt	12 %
Alterseffekt	33 %
Schichteffekt	
alle Arbeitsmigranten	129 %
zweite Generation	78 %

Quelle: Geißler a. a. O. (Fn. 7), S. 34

Es wäre des Quantifizierens zu viel, wenn man mit diesen geschätzten Effekten den oben errechneten Prozentwert der tatverdächtigen Arbeitsmigranten nach unten korrigieren würde. Die Überlegungen und Schätzungen zu den Sozialprofileffekten machen jedoch deutlich, dass die Kriminalitätsbelastung einer Gruppe von Arbeitsmigranten, die von ihrem Sozialprofil und d.h. von ihrer Soziallage her mit den Deutschen vergleichbar ist, erheblich niedriger liegt als es der erwähnte Wert von 6,8 Prozent ausweist. Sie erlauben daher eine zweite empirisch abgesicherte Schlussfolgerung: Arbeitsmigranten und ihre Familien sind erheblich gesetzestreuere als Deutsche mit vergleichbarem Sozialprofil.

Migrationseffekt Gesetzestreue

Die letzte Schlussfolgerung hat wichtige theoretische Konsequenzen für die Zusammenhänge von Migration und Kriminalitätsentwicklung. Die Vorstellung einer hohen „Ausländerkriminalität“ ist mit der Annahme verbunden, Migration bewirke einen Anstieg der Kriminalität. Für die Arbeitsmigration gilt jedoch genau das Gegenteil: Durch die tendenzielle Unterschichtung der Gesellschaft durch Arbeitsmigranten rücken in die niedrigen „kriminalitäts- und kriminalisierungsanfälligen“ Positionen Menschen ein, die von der Polizei seltener als Tatverdächtige registriert werden als Deutsche in diesen Positionen. Arbeitsmigration hat also eine höhere Gesetzestreue zur Folge; die Einwanderung von Arbeitsmigranten hat die Kriminalitätsentwicklung insgesamt positiv beeinflusst, sie hat die Zahl der Straftaten reduziert. Der Effekt der Arbeitsmigration besteht in höherer Gesetzestreue, nicht in höherer Kriminalität.

Auch die übliche Frage nach den Ursachen von Migrantenkriminalität muss umgekehrt werden. Es gilt nicht zu erklären, warum Arbeitsmigranten häufiger kriminell werden, sondern warum sie sich besser an die Gesetze halten als Deutsche mit vergleichbarem Sozialprofil. Auf diese Frage gibt es eine plausible Antwort: Arbeitsmigranten sind bescheidener in ihren Ansprüchen als Einheimische und finden sich daher leichter mit strukturellen Benachteiligungen ab. Die These von der Anpassungswilligkeit der Arbeitsmigranten – von ihrer besonderen Bereitschaft und Fähigkeit, sich mit im Vergleich zu Einheimischen relativ benachteiligten Lebensbedingungen im Aufnahmeland zu arrangieren – wird auch durch arbeitswissenschaftliche Untersuchungen belegt. Obwohl Ausländer überproportional häufig Nacht- und Schichtarbeit sowie belastende und gefährliche und wenig Selbstgestaltung und Mitentscheidung erlaubende Tätigkeiten verrichten und auch häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Deutsche, sind sie mit ihrer Arbeit genauso zufrieden wie ihre deutschen Kolleginnen und Kollegen.⁸

Zur Kriminalität der Jugendlichen aus Migrantenfamilien

Um die Gesamtsituation nicht zu beschönigen, soll noch kurz auf die Kriminalität der Jugendlichen aus Migrantenfamilien eingegangen werden. Dunkelfeldanalysen aus den 80er Jahren zeigen, dass Jugendliche ohne deutschen Pass gar nicht oder nur sehr geringfügig höher kriminell belastet waren als Deutsche.⁹ Daran hat sich in den 90er Jahren nichts geändert. Allerdings gibt es Auffälligkeiten im Hinblick auf Vielfachtäter und schwerere Delikte. Die Studien stimmen weitgehend darin überein, dass Jugendliche aus Familien von Arbeitsmigranten häufiger Gewaltdelikte und Einbruchdiebstähle begehen als Deutsche und dass es unter ihnen auch häufiger Vielfachtäter gibt. Bei der Anwendung von Gewalt sind insbesondere junge Türken und Ex-Jugoslawen stark belastet. Deutsche lassen sich dagegen häufiger als Arbeitsmigrantenkinder zu einfachen Diebstählen sowie zu Drogenkonsum hinreißen. Im Hinblick auf

⁸ siehe z.B. Seifert, W.: *Ausländer in der Bundesrepublik – Soziale und ökonomische Mobilität*, Berlin 1991 (WZP-Paper P 91-105), S. 25

⁹ siehe u.a. für die 80er Jahre: Schumann, K.F. u.a.: *Jugendkriminalität und die Grenzen der Generalprävention*, Neuwied-Darmstadt 1987, S. 70-75; für die 90er: Naplava, T.: *Delinquenz bei einheimischen und immigrierten Jugendlichen. Sekundäranalyse von Schülerbefragungen der Jahre 1995-2000*, Arbeitsbericht Freiburg 2002

Sachbeschädigung stellen drei von vier Studien keine Unterschiede zwischen den beiden Gruppen fest.

Die Ursachen für das Mehr an Gewalttaten und Einbrüchen bei jungen Ausländern hängen zum einen mit Integrationsproblemen zusammen: hohe Raten von Arbeitslosigkeit und Armut bei den Eltern sowie – damit verknüpft – Misshandlung durch elterliche Gewalt; Ausbildungsdefizite der Migrantenkinder und damit verbundene Defizite an Berufs- und Lebenschancen. Darüber hinaus gibt es aber auch deutliche Hinweise darauf, dass die „Erfahrungen der Ausgrenzung“ und mangelnde Anerkennung in den 90er Jahren abweichende Reaktionen begünstigt haben¹⁰ – die fremdenfeindlichen Ausschreitungen, aber auch die Versäumnisse einer „Ausländerpolitik“, die keine Integrationspolitik war, sondern, wie es auch das Wort besagt, Migranten abwehrend und auch ausgrenzend als „Ausländer“ ansah.

Fazit: Veränderungen der PKS

Ein unkritischer Umgang mit den offiziellen Kriminalstatistiken kann dazu führen, dass sich integrationshemmende Vorurteile über das kriminelle Verhalten von Migranten verbreiten. Die Verantwortlichen für die PKS könnten die Risiken gefährlicher Missverständnisse und Missbräuche verringern, wenn sie zwei Veränderungen vornehmen:

Die erste lässt sich ohne Schwierigkeiten realisieren: Der Methodenteil sollte einen Hinweis auf das ethnisch selektive Anzeigeverhalten und die dadurch verursachte Verzerrung zu Lasten der Migranten enthalten.

Die zweite, erheblich schwierigere Veränderung betrifft das begriffliche System, das die Struktur und Präsentation der Daten steuert: Das unsinnige Sammelsurium der „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ sollte durch differenziertere Konzepte ersetzt werden – wie z.B. Grenzkriminelle, Illegale, Asylbewerber und Flüchtlinge sowie Arbeitsmigranten und ihre Familien. Sehr sinnvoll, aber noch schwieriger wäre es, den Begriff der Arbeitsmigranten nicht am Fehlen der deutschen Staatsangehörigkeit festzumachen, sondern am Kriterium der Zuwanderung.

¹⁰ vgl. u.a. Freudenberg Stiftung (Hg.): Junge Türken als Täter und Opfer von Gewalt, Weinheim 2000

Rainer Geißler ist Professor für Soziologie an der Universität Siegen.

DDR-Kriminalstatistik

Immer mit Blick Richtung Westen

von Falco Werkentin

Wer zu DDR-Zeiten sich kundig machen wollte über kriminalstatistische Daten im ersten deutschen Arbeiter- und Bauernstaat, suchte nahezu vergeblich.

Zwar gab es in den statistischen Jahrbüchern der DDR seit den 50er Jahren zunächst eine Rubrik „Rechtsprechung“ und danach eine mit dem Titel „Kriminalität und Zivilprozesssachen“, die dann Mitte der 60er Jahre in „Rechtspflege“ umbenannt wurde. Doch blieben die Angaben so hoch aggregiert, dass ihr Aussagewert gegen Null ging. Veröffentlicht wurden fast ausschließlich Insgesamt-Angaben über festgestellte Straftaten und verurteilte Personen sowie Angaben zu wenigen ausgewählten Deliktgruppen aus den Bereichen der Gewalt-, Eigentums- und Sexualkriminalität und Verkehrsdelikte. Seit 1978 waren es immerhin 25 Deliktgruppen, zu denen Jahreszahlen vorgelegt wurden. Zeitweilig, in den Jahrbüchern 1973-1977, hatte man selbst die Veröffentlichung dieser aggregierten Daten eingestellt. Sonstige statistische Fachserien und Publikationen – vergleichbar etwa der Rechtspflege- oder der polizeilichen Kriminalstatistik der BRD – gab es nicht.

Angaben über die Zahl der in Haft einsitzenden Bürger wurden während der ganzen 40 Jahre DDR-Geschichte nicht publiziert – von Daten zur politischen Strafjustiz ganz zu schweigen. Die DDR-Öffentlichkeit erfuhr nicht, dass die Zahl der Strafgefangenen pro 100.000 Einwohner trotz weitaus niedrigerer „Kriminalitätsbelastungsziffern“ in den 50er Jahren bis zu fünfmal höher war als in der BRD. Nicht nur die Verfolgung politischer Gegner, sondern die insgesamt ungleich rigidere Strafpraxis der DDR sorgten auch in den 70er und 80er Jahren weiter für dramatisch hohe Haftquoten (vgl. Tab. 1).

Dass detaillierte Daten zur registrierten Kriminalität, zur politischen Justiz und zur Strafverfolgung insgesamt nicht veröffentlicht wurden,

hieß keineswegs, dass es sie nicht gegeben hätte. Konzentriert zu finden sind sie in den Überlieferungen des Politbüros der SED, des Sekretariats des ZK und der ZK-Abteilung für Staats- und Rechtsfragen. Letztere kann als heimliches Justizministeriums der DDR angesehen werden. Seit den frühen 50er Jahren legten die Strafverfolgungsorgane der Parteiführung Jahresberichte zur Kriminalitätsentwicklung und Strafverfolgung vor, die unregelmäßig ergänzt wurden durch Spezialberichte zu einzelnen Bereichen. Denn selbstverständlich wollten die Mitglieder des Politbüros und insbesondere die beiden Generalsekretäre der SED – bis 1971 Walter Ulbricht, dann Erich Honecker – wissen, wie es in dem von ihnen gestalteten Staat und Gemeinwesen mit der Kriminalitätsentwicklung stand. Dabei galt ihr Interesse nicht nur dem Output der politischen Strafjustiz, einem Bereich der „Rechtspflege“, in dem beide SED-Chefs häufig als verdeckte Staatsanwälte und „Richter hinter dem Richter“ selbst die Entscheidung über Anklage und Urteil übernahmen.

Tab. 1: Strafgefangene pro 100.000 BewohnerInnen

<u>Jahr</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>
DDR	147,2	239,7	212,6	172,1
BRD	59,2	55,9	68,6	79,4

Das Thema Kriminalität war jedoch weit über den engeren Bereich politischer Verfahren hinaus hoch politisiert, galt doch Kriminalität als dem Sozialismus wesensfremd und jeder Eierdiebstahl als eine Beleidigung der großen Utopie. Und so gab es ab Oktober 1952 nach einem erziehungsdiktatorisch inspirierten „Gesetz zum Schutz des Volkseigentums“ für den Diebstahl von zwei Schrippen aus der volkseigenen Bäckerei, für den Mundraub einer Weinrebe oder für die Mitnahme eines Paares Pantoffeln aus der KONSUM-Verkaufsstelle als Mindeststrafe ein Jahr Zuchthaus. Ende April 1953 wurde indes umgesteuert, da in der kurzen Zeit seit dem Oktober des Vorjahres bereits knapp 10.000 Bürger auf Grundlage dieses Gesetzes in den Zuchthäusern gelandet waren. Die interne Statistik wies es aus. Man rechnete damit, bis Ende 1953 allein auf Grundlage des Volkseigentumsschutz-Gesetzes ca. 40.000 Häftlinge mehr in den aus allen Nähten platzenden Zuchthäusern einsitzen zu haben. Zudem waren es überwiegend Arbeiter, die man beim Diebstahl von Volkseigentum erwischt und in Haft genommen hatte. Und schließlich zählten Zuchthäuser zur Kategorie der „Mangelgüter“, nachdem sich als

Folge des „Aufbaus des Sozialismus mit dem Staat als Hauptinstrument“, verkündet auf der 2. Parteikonferenz der SED im Juli 1952, die Zahl der Häftlinge von ca. 37.000 im Juli 1952 auf ca. 67.000 im Mai 1953 fast verdoppelt hatte. Auf ein so drastisches Mittel wurde in der Folgezeit nicht mehr zurückgegriffen. Wie in der BRD, machten auch in der DDR bis zu deren Ende Eigentumsdelikte ca. 2/3 aller registrierten Kriminalität aus.

Wurde die Veröffentlichung und Interpretation von Zahlen zur Allgemeinkriminalität bereits zum Problem, da deren Entwicklung als Gradmesser der Entfaltung des sozialistischen Gesellschaftssystems interpretiert wurde, so hielt man Daten zur Entwicklung so genannter Staatsverbrechen als Sammelbegriff für die Verfolgung echter und vermeintlicher Feinde des politischen Systems erst recht geheim, so regelmäßig sich der Parteiapparat auch darüber informieren ließ. Während die Zahlenreihen zur Allgemeinkriminalität „on the long run“ ganz im Gegensatz zu denen der Bundesrepublik sanken und daher in den statistischen Jahrbüchern der DDR in den 50er und 60er Jahren genüsslich Zahlenreihen aus der DDR und der Bundesrepublik gegenübergestellt wurden, blieben Angaben zur Zahl verhafteter und verurteilter politischer Straftäter von Anfang bis Ende der DDR ein streng gehütetes Staatsgeheimnis. Dem Klassenfeind in der Bundesrepublik sollte kein Agitationsmaterial gegen die DDR an die Hand gegeben und der eigenen Bevölkerung nicht sichtbar gemacht werden, in welchem Maße sich Widerstand gegen die Politik der SED regte. Dies galt selbst für die 50er Jahre, in denen die SED eine Praxis des „bekennenden Terrors“ mit justiziellen Mitteln betrieb, riesige Schauprozesse auf Theaterbühnen, in Betriebskantinen und in Tanzsälen inszeniert wurden und in den DDR-Medien fast täglich Berichte über die Aburteilung von Saboteuren, Agenten und Spionen zu finden waren. Soweit ein offenes Bekenntnis zur politischen Justiz – doch letztlich nur bei als exemplarisch erachteten Verfahren, über deren öffentliche Inszenierung in vielen Fällen wiederum das Politbüro die Entscheidung bis in die Details traf.

Statistische Daten zur Entwicklung der Allgemeinkriminalität wurden bis zum Ende der DDR auch intern sehr naiv als plattes Abbild realer Kriminalitätstrends gelesen. Jene methodischen Zweifel am Status der polizeilich registrierten Delikte als Indikator für die „reale“ Kriminalitätsentwicklung, die in der Bundesrepublik seit den 70er Jahren zum „state of the art“ zumindest in Fachkreisen gehörten, fanden sich in der DDR nicht. Die interne Sichtweise auf die Entwicklung der Staatsverbre-

chen bewegte sich hingegen bereits in den 50er Jahren auf der Höhe methodischer Reflexion – wenn man denn den Parteijargon in den methodischen Jargon der westlichen Kriminologie übersetzt.

Dass es sich bei politischen Verbrechen um so genannte Kontrolldelikte handelt, mithin die Aktivitäten und Schwerpunktsetzungen der Untersuchungsorgane über die Zahl der registrierten Fälle entscheidet – dessen war man sich durchaus bewusst. Stieg die Zahl der wegen Hetze, Sabotage oder sonstiger Staatsverbrechen Verurteilter massiv an, so hieß es intern, „dass auch wir den Klassenkampf verschärft“ geführt hätten und dass es gegebenenfalls zu „Überspitzungen“ gekommen sei.¹

Parteilinie: Von Liberalisierung zu „Überspitzung“

Was das bedeutete, zeigt sich deutlich in den Jahren 1961/62 – einer Phase, in der die Parteiführung kurz hintereinander radikale Kurswechsel bei der Verfolgung von Staatsverbrechen anordnet: Am 4. Oktober 1960 – nach dem Tod von Staatspräsident Wilhelm Pieck und der Bildung eines Staatsrates unter Vorsitz von Walter Ulbricht – hielt letzterer eine programmatische Rede, in der es u.a. hieß: „Zwischen unserem volksdemokratischen Staat und seiner Politik und den Interessen der Bürger gibt es keinen Widerspruch.“ Im Kampf des Neuen mit dem Alten, so der Staatsratsvorsitzende, sei die sozialistische Menschengemeinschaft geboren. Und mahnend fuhr er fort: „Nein, wer Menschen überzeugen will, muss den Weg zu ihnen finden, zu ihrem Verstand und zu ihrem Herzen.“ Die Justizfunktionäre, wie Richter und Staatsanwälte im DDR-Jargon bezeichnet wurden, bekamen Weisung, das politische Strafrecht äußerst milde anzuwenden. Sie hielten sich daran. Ca. 12.000 Strafgefangene wurden vorzeitig aus der Haft entlassen.

Der Mauerbau am 13. August 1961 führte über Nacht zu einer neuen, radikalen Linie bei der Strafverfolgung. Anfang 1962 wurden die Ergebnisse der Justizkampagne des letzten Halbjahres aufgerechnet. Im internen Bericht heißt es:

„Im I. Quartal 1961 gab es in der Strafverfolgung durch einseitige Auslegung des Staatsratsbeschlusses Liberalisierungserscheinungen ... So betrug die erfasste Kriminalität im I. Quartal 1961 bei staatsgefährdender Propaganda

¹ beispielhaft: Bericht der Strafverfolgungsorgane der DDR über die Bewegung der Kriminalität 1958, Bundesarchiv (BArch) DY 30 IV 2/13/414; und: Materialien zur Kriminalitätsentwicklung 1961, BArch DY 30 IV 2/13/424

und Hetze nur 31,0 % und bei Staatsverleumdung nur 42,6 % gegenüber dem I. Quartal 1960 ... In den Tagen nach den Maßnahmen unserer Regierung zum Schutze des Friedens verstärkten die feindlichen Elemente besonders ihre konterrevolutionäre Tätigkeit ... Es hat im Laufe des 2. Halbjahres 1961 gegenüber dem 1. Halbjahr 1961 ein beachtliches Ansteigen aller übrigen Kriminalität gegeben. Das ist teilweise darauf zurückzuführen, dass in solchen Situationen wie nach dem 13. August die labilen Elemente aktiver werden. Der Hauptteil des Ansteigens beruht jedoch auf der Überwindung der weichen Linie in falscher Auslegung des Staatsratsbeschlusses.“²

Die Tabelle zeigt, dass die Justizfunktionäre im 2. Halbjahr 1961 mehr Bürger wegen Staatsverbrechen abgeurteilt hatten als im ganzen Jahr 1960.

Tab. 2: Politische Strafurteile der DDR-Justiz 1960-61

Jahr	1960	1961 gesamt	1961 1.Hj.	1961 2. Hj.
Staatsverbrechen (§§ 15-19, 21-26 StEG)	6.130	8.721	1.521	7.200
Staatsverleumdung (§ 20 StEG)	4.008	5.506	904	4.566
Passgesetz (Republikflucht)	7.554	8.546	2.017	6.531
Gesamt	17.692	22.773	4.442	18.297

Mitte 1962 leitete Walter Ulbricht mit einem Beitrag im DDR-Fachorgan „Neue Justiz“ eine neue Linie ein, indem er nun den Dogmatismus und das Sektierertum der Juristen kritisierte, die zwischen Unmutsäußerungen und politischer Gegnerschaft nicht zu unterscheiden in der Lage seien – eine autoritative Aufforderung zum Liberalismus unter den Bedingungen der kollektiven Internierung der Bevölkerung.

Kriminalität als Relikt

Soweit es die Entwicklung der Allgemeinkriminalität betraf, tröstete sich die Parteiführung bis zum Mauerbau mit der Theorie, nach der die Kriminalität in der DDR ein Relikt der alten, kapitalistischen Gesellschaft sei, fortlebend in den Menschen, die zuvor ihre Prägung durch diese Gesellschaftsformation erhalten hatten. Zudem hätten die offene Grenze und der „Eiterherd“ West-Berlin zu einem ungeheuren Maß an negativer Einflussnahme auf die innere Entwicklung der DDR geführt. Die Ursachen der Kriminalität lagen mithin außerhalb der DDR. Dies galt etwa auch für Hakenkreuzschmierereien und den erheblichen Anstieg anderer

² Materialien zur Kriminalitätsentwicklung 1961, BArch DY 30 J IV 2/13/424

Indizien neonazistischer Aktivitäten in der DDR, über die das Politbüro z.B. 1960 informiert wurde.

Mit dem Mauerbau im August 1961 war die DDR „störfrei“ geworden. Nicht nur das Politbüro, sondern auch parteikritische Sozialisten hofften nun darauf, dass der Aufbau einer sozialistischen Gesellschaft fortan ungestörter seine Kraft beweisen könne. Wo aber hätte sich diese stärker zeigen können als bei der nach 1945 geborenen Jugend, deren sozialer Code von Geburt an unter den glücklichen Umständen einer neuen Gesellschaft geprägt wurde?

Umso entsetzter nahmen das Politbüro und sein Apparat 1963, 1965 und 1966³ die internen Berichte der Strafverfolgungsorgane entgegen, darunter ein Sonderbericht über „das Auftreten von kriminellen und gefährdeten Gruppierungen Jugendlicher“ vom 7.7.1965.⁴ Die „Störfreimachung“ hatte keineswegs zu einem einschneidenden Rückgang der Allgemeinkriminalität geführt. Im Gegenteil, für einige Jahre zeigte sich sogar ein Anstieg insbesondere der Jugendkriminalität, obwohl es doch, wie es in dem Bericht heißt, „objektiv keine Bedingungen für grundlegenden Widersprüche zwischen der Jugend und der Gesellschaft gibt.“

Die Autoren des Berichts mussten nun die Kritik der Partei über sich ergehen lassen. Sie hätten den Ernst der Lage beschönigt, obwohl doch das 11. Plenum des ZK der SED im Dezember 1965 – das berüchtigte Kulturplenum, das u.a. zum Verbot einer Reihe von DEFA-Filmen führte – „ernste Erscheinungen moralisch-sittlicher Verwahrlosung“ aufgezeigt hätte. Die Justizfunktionäre hätten auch in der Öffentlichkeit das ständige Sinken der Kriminalität propagiert und es damit versäumt, die Bevölkerung auf die Bekämpfung der Kriminalität „zu orientieren“.

Wie verschleiert man einen Kriminalitätsanstieg?

Sollte der Bevölkerung 1966 zum Zwecke der Massenmobilisierung im Kampf gegen die Kriminalität ein etwas ungeschminkteres Bild der Kriminalitätsentwicklung gezeigt werden, was sich allerdings nicht in der kriminalstatistischen Veröffentlichungspraxis niederschlug, so führte der zeitweilige Anstieg der Kriminalitätsziffern ab 1971 dazu, dass kriminalstatistische Daten aus den statistischen Jahrbüchern von 1973 bis 1977

³ vgl. den Kriminalitätsbericht für 1965 v. 2.3.1966 und die von der ZK-Abt. Staats- und Rechtsfragen daran geübte Kritik v. 24.2.1966, beides BArch DY 30 J IV 2/3A/1277

⁴ BArch DY 30 J IV 2/3/1090

ganz verschwanden. Zwischenzeitlich diskutierte man intern, wie man diese zu auffällige Praxis wieder ändern und doch gleichzeitig den Anstieg der registrierten Kriminalität weiter verschleiern könne. Gewachsen war vor allem die Zahl der Festnahmen wegen „krimineller Asozialität“ (§ 249 StGB DDR), die 1973 mit 30.500 doppelt so hoch lag wie drei Jahre zuvor. Dieser Anstieg 1973 hatte einen banalen, DDR-typischen Grund: die 1974 in der DDR stattfindenden Weltfestspiele. Um der Jugend der Welt eine saubere DDR zu präsentieren, hatte der nationale Sicherheitsrat im Mai 1973 Planungen zur „Gewährleistung der Sicherheit der X. Weltjugendfestspiele“ begonnen, in deren Verlauf Volkspolizei und Ministerium für Staatssicherheit knapp 30.000 DDR-Bürger ins Visier nahmen, die als sozial auffällig galten. Viele kamen 1973/74 in psychiatrische Einrichtungen, in Jugendwerkhöfe, Spezialkinderheime und nach einer Verurteilung gemäß § 249 StGB in Arbeitslager.

Die Entscheidung, zeitweilig keine Daten mehr zu veröffentlichen, traf Erich Honecker, der 1971 Ulbricht als Ersten Sekretär des ZK abgelöst hatte, auf Vorschlag des Generalstaatsanwalts der DDR, Josef Streit. Vor einer Herausnahme weiterer Deliktgruppen der Allgemeinkriminalität aus der Statistik schreckte man zurück, da dies, wie es in einem Papier hieß, „keine auf die Zukunft berechenbare Problemlösung darstellt“.⁵ Und nur Insgesamt-Zahlen und einen verringerten Datenbestand aus einigen Deliktgruppen zu veröffentlichen, so wurde befürchtet, hätte dem Gegner die Gelegenheit geboten, die Differenz der beiden Angaben als Zahl der aus politischen Gründen Verurteilten zu deuten. Die Furcht, der Gegner im Westen könne Daten über die politische Verfolgung aus der Lücke zwischen Gesamtzahlen und Allgemeinkriminalität herausrechnen, hatte die Praxis der Veröffentlichung kriminalstatistischer Daten seit ihrem Beginn in den 50er Jahren bestimmt. Aus diesem Grund hatte man konsequent darauf verzichtet, detaillierte Angaben für alle „unproblematischen Deliktgruppen“ offen zu legen.

Auch der von Honecker angeordnete gänzliche Verzicht auf kriminalstatistische Daten in den Jahrbüchern brachte jedoch nicht den erwarteten Erfolg: 1976 teilte Josef Streit dem Staatsratsvorsitzenden mit, die „gegnerischen Massenmedien (würden) wüste Gerüchte über einen angeblichen fortwährenden Anstieg der Kriminalität in der DDR“ ver-

⁵ zit. n. Raschka, J.: „Staatsverbrechen werden nicht genannt“. Zur Zahl politischer Häftlinge während der Amtszeit Honeckers, Dresden 1997, S. 17

breiten.⁶ Die Nichtveröffentlichungspraxis war angesichts der Bemühungen der DDR um internationale Anerkennung auf Dauer nicht durchzuhalten. Auf internationalen Tagungen wie der V. UNO-Konferenz zur Verbrechensbekämpfung 1975 wurden DDR-Delegationen zur Vorlage entsprechender Zahlen aufgefordert.

Intern musste also weiter überlegt werden, wie Veröffentlichung und Verschleierung miteinander zu verbinden seien. Von Erich Honecker stammt die Anweisung: „Für kleine Delikte ist kein Platz in der Kriminalstatistik.“ Ab 1978 enthielt das Statistische Jahrbuch mit Honeckers Zustimmung wieder Gesamtzahlen und Angaben zu einzelnen Deliktgruppen. Die Gesamtzahl registrierter Straftaten wurde – entgegen vorangegangener Überlegungen – nicht verfälscht.

Um den Kriminalitätsanstieg zwischen 1971 und 1974 zu kaschieren, präsentierte man für diesen Zeitraum nur jährliche Durchschnittswerte. Angaben über politische Straftaten blieben tabu und sollten auch weiterhin nicht aus der Differenz von Gesamtzahl und den einzeln ausgewiesenen Straftatbeständen herausgelesen werden können. Man legte daher fest, dass in der Gruppe „sonstiger Straftaten neben den genannten (politischen) Straftaten möglichst viele und unterschiedliche Delikte enthalten sein (müssen), über deren tatsächliche ... Größe die Gegenseite keine konkreten Vorstellungen haben kann.“⁷ Diese Praxis wurde bis 1989 durchgehalten.

Nach 1990 und der Öffnung der DDR-Archive gehen begründete Schätzungen davon aus, dass in den 40 Jahren DDR ca. 250.000 Personen aus politischen Gründen in Strafhaft kamen.

Falco Werkentin ist seit 1993 stellvertretender Landesbeauftragter für die Stasi-Unterlagen in Berlin. Von 1975 bis 1990 war er in Forschungsprojekten zur Politik Innerer Sicherheit der Bundesrepublik tätig und arbeitete als Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP. In den ersten 17 Jahren lebte er – bis zum Sprung über die Mauer – in der DDR.

6 ebd.

7 aus einem Dokument, zit. n. Raschka a.a.O. (Fn. 5), S. 22

Polizeiliche Lagebilder

Professionelle Polizeiarbeit oder Augenwischerei?

von Norbert Pütter

Lagebilder, so die offizielle Sicht, bilden die „Voraussetzung für zielgerichtetes polizeiliches Handeln“. Sie dienen „dem Erkennen, der Analyse und der Prognose polizeirelevanter Ereignisse und Entwicklungen“, und sie bildeten die Basis jeder polizeilichen Strategie.¹ Liest man polizeiliche Lagebilder, so sind allerdings Zweifel angebracht, ob sie diesen Ansprüchen gerecht werden.

Lagebilder sind nach der Definition der „Polizeidienstvorschrift (PDV) 100“ die zu einem bestimmten Zeitpunkt zusammengeführten, polizeilich bedeutsamen Erkenntnisse. Hinsichtlich ihrer Zweckbestimmung werden drei Arten von Lagebildern unterschieden: Sie können erstens unter taktischen Gesichtspunkten erstellt werden, sofern sie zur polizeilichen Bewältigung eines bestimmten Ereignisses beitragen sollen. Derartige Lagebilder sind bei jedem polizeilichen Einsatz denkbar, dessen zeitlicher Ablauf eine „Informationsphase“ erlaubt – von der aktuellen Geiselnahme bis zu Fußballspielen oder Demonstrationen. Während sich diese taktische Dimension auf einen konkreten Einzelfall bezieht und ihr nur ein begrenzter Zeithorizont zugrunde liegt, dienen zweitens strategisch angelegte Lagebilder der Entwicklung mittel- und langfristiger Ziele und Strategien. Sie gelten nicht einem singulären Ereignis, sondern einem dauerhaften oder immer wiederkehrenden Phänomen. Berichte, die der Kontrolle (oder Bekämpfung) bestimmter Deliktsbereiche gelten, fallen in diese Kategorie. Ein typisches Beispiel auf lokaler Ebene wäre der Umgang mit offenen Drogenszenen. Drittens schließlich können mit Lagebil-

¹ Walter, B.: Das Lagebild – wesentliche Grundlage für professionelle Polizeiarbeit, in: Deutsches Polizeiblatt 2004, H. 1, S. 6-9 (6)

dern kriminalpolitische Zwecke verfolgt werden. Aus ihnen ergeben sich keine konkreten polizeilichen Maßnahmen, Strategien oder Ziele, sondern sie dienen der Begründung politischer Forderungen im Hinblick auf einzelne Entscheidungen oder der Legalisierung neuer Befugnisse.

Lagebilder, so heißt es in der PDV 100, seien „weder Abfallprodukte noch Selbstverständlichkeiten, sondern Ausdruck einer professionellen Polizeiarbeit“. Sie müssten sicherstellen, dass die Sicherheitsbehörden nicht durch Entwicklungen „überrascht“ würden. Ein gutes Lagebild müsse „aktuell, zeitgerecht, kurz, von Nutzen, klar (und) zutreffend“ sein.² Für die Lagebilderstellung seien „viel Erfahrung, das Denken in komplexen Zusammenhängen und Fingerspitzengefühl“, „Analysefähigkeit und Kreativität, aber auch Intuition“ erforderlich.

Da der Wert eines Lagebildes „im Wesentlichen von der Qualität der Basisdaten“ abhängt, sei ein „sorgfältiges Melde- und Berichtswesen“ zu gewährleisten. Im Prinzip seien die Informationsquellen, die die Polizei für ihre Lagebilder nutzen könne, „unerschöpflich“. In der Darstellung sei es wichtig, zwischen Tatsachen und Vermutungen sowie zwischen gesicherten und ungesicherten Informationen zu unterscheiden. Die Analyse müsse aus den Elementen Feststellen, Beurteilen und Folgern bestehen.³

Interne und offene Versionen

Taktische und strategische Lagebilder dienen rein polizeilichen Zwecken. Sie sind deshalb der Öffentlichkeit nicht zugänglich; über ihre Qualität, ihren Nutzen und ihre Folgen könnte deshalb nur spekuliert werden. Demgegenüber werden die in kriminalpolitischer Absicht verfassten Lagebilder in einer offenen und einer Version „nur für den Dienstgebrauch“ erstellt. Die offenen Varianten erlauben einen Einblick in die Qualität und die Probleme polizeilicher Lagebilder. Derartige Berichte stellen die Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt bereit.

Neben der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und dem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung bietet das Bundeskriminalamt gegenwärtig Bundeslagebilder für sechs Bereiche an: Organisierte Kriminalität (OK), Rauschgiftkriminalität, Menschenhandel, Wirt-

² ebd., S. 9

³ ebd., S. 7 f. Im Kommentar zur PDV 100 werden ein aus neun Schritten bestehender Arbeitsablauf sowie ein in elf Phasen zerlegter „Informationsverarbeitungsprozess“ vorgestellt.

schaftskriminalität, Korruption und IuK-Kriminalität.⁴ Einige Landespolizeien ergänzen dieses Spektrum – etwa durch Berichte zu Geldwäsche und Finanzermittlungen.⁵

Methodik, Datenquellen und Umfang dieser Lagebilder unterscheiden sich erheblich. Die Berichte über Wirtschafts- und IuK-Kriminalität fußen auf Daten der PKS und des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes, in den Rauschgiftjahresberichten werden neben den PKS-Zahlen auch die der „Falldatei Rauschgift“ und solche aus Inpol berücksichtigt. Das Korruptionslagebild wird nach den seit 1998 geltenden Richtlinien für den „Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten“ erstellt. Für das OK-Lagebild führte man Anfang der 90er Jahre eine eigene Erhebung ein.⁶ Seit einigen Jahren werden in einigen Bundesländern die OK-Lagebilder gemeinsam von Polizeien und Staatsanwaltschaften erstellt.⁷ Während für die OK-Bundeslagebilder nur die 30 bis 40-seitige Zusammenfassung öffentlich zugänglich ist und die Berichte zu den anderen Deliktsbereichen relativ kurz sind (maximal 60 Seiten), liefern der „Rauschgiftjahresbericht“ und der „Jahresbericht Wirtschaftskriminalität“ mit knapp über 200 Seiten ausführlichere Darstellungen. Der Umfang sagt jedoch nichts über die Qualität aus.

Alle genannten Lagebilder verdienen eigentlich eine ausführlichere Würdigung. Schwächen und Stärken, das Verhältnis von trivialen und interessanten Erkenntnissen sind ungleich verteilt. Um nur wenige Beispiele zu nennen: Für die Einsicht, dass die „Kriminalität im Internet“ „einem stetigen Wandel“ unterliegt, bedarf es keines Lagebildes. Dass die anlassunabhängige Internetkontrolle „auch zu Verdrängungs- und Abschottungseffekten im Internet geführt (hat), denen durch neue operative Ansätze begegnet werden muss“,⁸ ist eine erwartbare Folge jeder intensi-

4 www.bka.de/lageberichte/navlage.html; IuK=Informations- u. Kommunikationstechnik

5 z.B. Baden-Württemberg, Landeskriminalamt: Verfahrensunabhängige Finanzermittlungen in Baden-Württemberg Lagebild 2002, www.polizei-bw.de/lka/jahresberichte/jb2002/finanz_jb02.pdf

6 s. Pütter, N.: Organisierte Kriminalität in amtlichen Zahlen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 56 (1/1997), S. 15-25 (16 f.)

7 Nordrhein-Westfalen: Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf; Nordrhein-Westfalen, Landeskriminalamt: Gemeinsames Lagebild Organisierte Kriminalität Justiz/Polizei 2002, www.lka.nrw.de/aktuell/lagebilder/Gemeinsames%20Lagebild%20OK%20Justiz%20Polizei%20NRW%202002.pdf oder Berlin: Der Polizeipräsident in Berlin; Staatsanwaltschaft Berlin: Lagebild Organisierte Kriminalität Polizei-Justiz Berlin 2002, Berlin 2003

8 Bundeskriminalamt: Bundeslagebild IuK-Kriminalität 2002, www.bka.de/lageberichte/iuk/bundeslagebild_IuK_Kriminalitaet_2002.pdf, S. 17

vierten polizeilichen Kontrollstrategie. Oder: Was bedeutet es, wenn das OK-Lagebild zusammenfassend formuliert: „Durch Organisierte Kriminalität werden hohe Gewinne erzielt. Diese werden in erster Linie dem Konsum zugeführt, aber auch langfristig in beträchtlichen Vermögenswerten im In- und Ausland angelegt“?⁹ So lange nicht gesagt wird, an welcher Stelle des OK-Geflechts welche Summe anfallen, bleibt der erste Satz eine stereotype Behauptung, die den Mythos OK pflegt, aber keinen Einblick in kriminelle Strukturen liefert. Und selbst dort, wo die hohen Summen anfallen: Was sollten die OK-Täter anders mit ihrem Geld tun als konsumieren oder investieren? Im „Jahresbericht 2002“ über „Politisch motivierte Kriminalität“ in Baden-Württemberg werden Gründe aufgelistet, warum Ziele in Deutschland „nicht primär im Focus islamistischer Terroraktionen liegen“. Deshalb bewertet der Bericht „Aktionen in Baden-Württemberg als wenig wahrscheinlich“ – um im nächsten Satz wieder das Gegenteil für möglich zu halten: „Einzelne Strukturbereiche in Baden-Württemberg müssen allerdings differenziert betrachtet werden.“¹⁰ Die Lagebilder sind durchsetzt mit derartigen Nicht-Erkenntnissen.

Andererseits liest man im Rauschgiftjahresbericht mit Interesse, dass – trotz des Vorrangs, den die Bekämpfung des Rauschgifthandels genießen soll – die Polizei nach wie vor „in erheblichem Maße eine Verfolgung der so genannten Konsumentendelikte betreibt“.¹¹ Weil die Korruptionsbekämpfung gegenwärtig so viel Ansehen genießt, könnte auch hier ein Blick in die Lagebilder ein wenig zur Versachlichung der Debatte beitragen: So betont das OK-Lagebild, dass „in keinem Verfahren“ „korruptive Verflechtungen zwischen OK-Gruppierungen und Schlüsselfunktionen in Politik, Justiz, öffentliche Verwaltung ...“ festgestellt werden konnten.¹² Und im Korruptionslagebild kann man nachlesen, dass lediglich 13 der

9 Bundeskriminalamt: Lagebild Organisierte Kriminalität 2002 Bundesrepublik Deutschland – Kurzfassung, www.bka.de/lageberichte/ok/2002kf/lagebild_ok_2002_kurzlage.pdf, S. 31

10 Baden-Württemberg, Landeskriminalamt: Politisch motivierte Kriminalität (PMK) in Baden-Württemberg, Jahresbericht 2002 – Kurzfassung, www.polizei-bw.de/lka/jahresberichte/jb2002/staatskurz_jb02.pdf, S. 7 f.

11 Bundeskriminalamt: Rauschgiftjahresbericht 2002 Bundesrepublik Deutschland, www.bka.de/lageberichte/rg/2002/jahresbericht_2002.pdf, S. 161

12 Bundeskriminalamt a.a.O. (Fn. 9), S. 35

1.683 für das Jahr 2002 erfassten Korruptionsverfahren (= 0,8 %) mit „Bezügen zur Organisierten Kriminalität“ gemeldet worden sind.¹³

Von ganz anderem Interesse sind die Angaben über die eingesetzten verdeckten Methoden im nordrhein-westfälischen OK-Lagebild:¹⁴ Demnach sank die Zahl der Telekommunikationsüberwachungs- (TKÜ-) Maßnahmen in nordrhein-westfälischen OK-Verfahren von 642 im Jahr 2000 auf 418 zwei Jahre später. Im selben Zeitraum sank die Zahl der Verfahren, in denen VPs (Vertrauenspersonen) eingesetzt wurden von 30 auf 13. 2002 war nur noch in einem OK-Verfahren ein Verdeckter Ermittler im Einsatz (2000: 6, 2001: 8 Verfahren).¹⁵

Gemeinsame Schwächen

Jenseits der unterschiedlichen Mischungen aus Banalitäten und interessanten Sachverhalten, weisen die Lagebilder drei Gemeinsamkeiten auf, die auf die Grenzen polizeilicher Lagebeschreibungen hindeuten.

Erstens liefern die Lagebilder Argumente im polizeilichen Legitimationsgeschäft. Erkenntnisse, die der Verrechtlichung neuer Polizeimethoden abträglich sind, werden deshalb nur vorsichtig eingeführt, sofern sie nicht ganz aus dem Blickfeld gedrängt werden können. Dass das erste OK-Lagebild im Vorfeld des „OrgKG“¹⁶ von 1992 entstand, durch das u.a. Verdeckte Ermittler, Rasterfahndung und technische Überwachungsmittel für den Strafprozess legalisiert wurden, steht symptomatisch für diesen Aspekt der Lagebildarbeit. Die meisten Lagebilder enden mit einem Kanon immergleicher Forderungen: So werden etwa im „Bundeslagebild Korruption 2002“ die Erweiterungen der TKÜ oder der stärkere Einsatz verdeckter Ermittler gefordert.¹⁷ Dieselbe Linie verfolgt der „Jahresbericht Wirtschaftskriminalität 2002“. Hinsichtlich des empfohlenen „verdeckten Instrumentariums“ wird angemerkt, dass „spezielle Anforderun-

13 Bundeskriminalamt: Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 2002, www.bka.de/lageberichte/ko/blkorruption2002.pdf, S. 8

14 Diese Daten werden für alle OK-Lagebilder erhoben. Sie werden auf Bundesebene aber nur in der ausführlichen, „Nur für den Dienstgebrauch“ bestimmten Version wiedergegeben. Soweit ersichtlich ist Nordrhein-Westfalen das einzige Bundesland, das diese Angaben veröffentlicht.

15 Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf; Nordrhein-Westfalen, Landeskriminalamt a.a.O. (Fn. 7), S. 119 f.

16 Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität

17 Bundeskriminalamt a.a.O. (Fn. 13), S. 42

gen an verdeckte Ermittler hinsichtlich ihrer ökonomischen Vorkenntnisse zu stellen“ seien.¹⁸ Welche (beabsichtigten) Erfolge und – vor allem – Nebenfolgen die Geheimmethoden in anderen Deliktsbereichen hatten, wird in diesen Lagebildern geflissentlich übergangen.

Zweitens zeichnen sich die Lagebilder dadurch aus, dass sie ihre jeweiligen Gegenstände nur unzureichend beschreiben. Dazu tragen die erheblichen Schwankungen der Messzahlen bei, die durch Einzelfälle verursacht werden. Im Jahresbericht Wirtschaftskriminalität für 2001 wurde ein Anstieg der Schadenssumme um 27 % gegenüber dem Vorjahr registriert; im Bereich des Anlagebetrugs verzeichnete der Bericht einen Anstieg um 194,1 % gegenüber dem Vorjahr. Beide Werte waren jeweils durch ein einziges Verfahren in die Höhe getrieben worden.¹⁹ Für das Jahr 2002 wurden im Bundeslagebild Korruption 3.504 Tatverdächtige gezählt; das waren 55 % mehr als im Vorjahr. Verantwortlich für diesen Anstieg war aber ein einziges Verfahren zum Hochbauamt Frankfurt, aus dem der Großteil der aus Hessen gemeldeten Korruptionsstraftaten stammte.²⁰

In den OK-Lagebildern zeigt sich einerseits ein Rückgang der Verfahrenszahlen. Die Entwicklung der geschätzten Schadenssumme steht dazu in keinem Verhältnis: 1999 lag sie bei 726 Mio., im Jahr 2000 bei 3,7 Mrd., im Jahr 2001 mit 1,1 Mrd. bei weniger als einem Drittel, um dann in 2002 wieder auf über 3 Mrd. Euro zu steigen.²¹ Um diese Ausschläge zu neutralisieren, sind die nordrhein-westfälischen Grafiken mit „Trendlinien“ versehen. Diesen ist dann zu entnehmen, dass in den vergangenen fünf Jahren die Zahl der OK-Verfahren sank, die geschätzten OK-Gewinne zurückgingen, aber gleichzeitig der durch OK verursachte Schaden stieg.²²

Nur in Ansätzen sind Versuche zu erkennen, aus den Lagebildern mehr als eine Ansammlung von Tabellen, Diagrammen und Grafiken zu machen. Im Korruptionslagebild wird zwischen „situativer“ und „struktu-

18 Bundeskriminalamt: Jahresbericht Wirtschaftskriminalität 2002, www.bka.de/lageberichte/wi/wikri_2002_gesamtdokument.pdf, S. 15

19 s. Busch, H.: Stinkendes Geld, schmutzige Geschäfte, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 74 (1/2003), S. 6-15 (10 f.)

20 Auf Hessen entfielen 20.952 der 22.337 bundesweit für 2002 gemeldeten Korruptionshandlungen, s. Bundeskriminalamt a.a.O. (Fn. 13), S. 10 f. u. 18.

21 s. die OK-Lagebilder 1999-2002: www.bka.de/lageberichte/ok

22 Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf; Nordrhein-Westfalen, Landesbundesamt a.a.O. (Fn. 7), S. 100 u. 113 f.

reller Korruption“ unterschieden. Damit sollen spontan entstandene von bewusst geplanten Korruptionshandlungen unterschieden werden. Mit 10 % aller erfassten Fälle macht die situative Korruption nur einen kleinen Anteil am Gesamtaufkommen aus.²³ Das ist weder überraschend, noch ist der Erkenntniswert angesichts des groben Unterscheidungskriteriums besonders hoch.

Die OK-Lagebilder sind seit einigen Jahren um eine Bewertung des „OK-Potenzials“ erweitert worden. Anhand eines Systems gewichteter Indikatoren wird errechnet, in welchem Ausmaß die erfassten Gruppierungen die Kriterien der OK-Definition erfüllen. Nach der von 1 (sehr gering) bis 100 (sehr hoch) reichenden Skala erreichten die OK-Fälle für 2002 im Durchschnitt 40,5 Punkte. Für 12 % der kriminellen Gruppen wurden mehr als 60 Punkte errechnet.²⁴ Was diese Zahlen für Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik bedeuten, bleibt unklar.

Drittens fällt bei allen Lagebildern die Kluft zwischen den vermeintlich genauen Zahlen und dem beschriebenen Gegenstand auf. Mit den Zahlenangaben wird gerechnet, Prozentanteile werden ausgewiesen, Zeitreihen gebildet etc. Damit wird so getan, als ob es sich um feststehende Tatsachen handelt, obwohl die Berichte an anderer Stelle häufig selbst zugeben, dass sie gar nicht wissen, was diese Zahlen bedeuten. Im Rauschgiftlagebericht werden gleich vier Faktoren genannt, die Einfluss auf die Statistik „gehabt haben können“. Diese reichen von der Einführung neuer polizeilicher Software in einem Bundesland bis zu politisch forcierten Strategien der Kontrollen der Drogenszenen in Hamburg.²⁵ Das Lagebild Korruption kann die starken Unterschiede in den Fallzahlen zwischen den Bundesländern nicht erklären.²⁶ Die Verfasser des Lagebildes Menschenhandel sehen sich mit dem Phänomen konfrontiert, dass die Verfahrenszahlen in den letzten Jahren zurückgegangen sind.²⁷ Diese Unsicherheiten zeigen deutlich, dass die Autoren der Lagebilder nicht wissen, was sie eigentlich darstellen: Sie tun so, als bildeten sie kriminelle Wirklichkeiten ab. Aber da sie nicht wissen, von welchen Faktoren ihre

23 Bundeskriminalamt a.a.O. (Fn. 13), S. 5 u. 7

24 Bundeskriminalamt a.a.O. (Fn. 9), S. 11

25 Bundeskriminalamt a.a.O. (Fn. 11), S. 12

26 Bundeskriminalamt a.a.O. (Fn. 13), S. 12

27 Bundeskriminalamt: Lagebild Menschenhandel 2002, www.bka.de/lageberichte/mh/2002/mh2002.pdf, S. 3. Die Frage soll durch ein Forschungsprojekt des Max-Planck-Instituts beantwortet werden.

„Zahlen“ bestimmt sind, können sie auch keine Auskunft darüber geben, inwieweit sie nur die polizeilichen Arbeitsprozesse oder Interpretationen reproduzieren. Eine fundierte Grundlage für strategische und kriminalpolitische Entscheidungen bilden diese Lagebilder nicht.

Perspektiven?

Die Schwächen polizeilicher Lagebilder sind seit Jahren bekannt.²⁸ In dem anfangs zitierten Beitrag scheut der Präsident des Grenzschutzpräsidiums Ost a.D. zwar vor einer Gesamtbewertung zurück, da eine Evaluation der Lagebilderstellung ausstehe. Es sei jedoch offenkundig, dass viele Berichte „eher passiv-reaktiv“ erstellt würden und sich durch Mehrfacherfassung und Redundanzen auszeichneten. Sie würden häufig „ohne erkennbare Zielsetzung“ und „ohne erkennbaren Wert für die polizeiliche Entschlussfassung“ geschrieben.²⁹

Als Vorbild für die „professionelle Bewältigung des Nachrichtenwesens“ wird auf die Bundeswehr verwiesen, die für diesen Zweck eigene Organisationseinheiten und spezielle Aus- und Fortbildungen geschaffen habe. Zur Bewertung von Informationen wird die von den Nachrichtendiensten entwickelte „4x4-Systematik“ empfohlen, in der einerseits die Zuverlässigkeit der Quelle und andererseits der Wahrheitsgehalt der Information in je vier Stufen bewertet werden.³⁰ Bereits diese Vorbilder nähren Zweifel über den Sinn einer professionalisierten Lagebilderstellung. Bedenkt man nur die jüngsten Fehlleistungen dieser Apparate – vom Fall der Mauer bis zum 11.9.2001 –, so handelt es sich eher um unfreiwillige Komik als um eine ernstgemeinte Behauptung, dass gerade Nachrichtendienste und Militär sich durch zutreffende Lagebeschreibungen und -prognosen ausgezeichnet hätten.

Überhaupt scheinen die Hoffnungen, eine Professionalisierung der Erstellung könne die Qualität der Ergebnisse heben, wenig berechtigt. In diesem Jahr hat Europol zum ersten Mal eine offene Version seines Lagebildes über Organisierte Kriminalität in der EU vorgelegt. Euopols besondere Leistung soll darin bestehen, Informationen zu sammeln, auszuwerten und bereitzustellen – für die nationalen Polizeien, aber auch für

²⁸ Falk, B.: Erfassung, Beschreibung und Analyse von OK, in: Kriminalistik 1997, H. 1, S. 15-22 (19 ff.)

²⁹ Walter a.a.O. (Fn. 1), S. 7

³⁰ ebd., S. 6 u. 8

politische Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit. Der nun vorgelegte Bericht gleicht die Mängel der deutschen Lagebilder nicht aus, sondern potenziert sie. Auf nur 16 der insgesamt 33 Seiten wird „die Organisierte Kriminalität“ in Westeuropa beschrieben. Die absatzweise Abhandlung ethnischer Gruppen ist ebenso nichtssagend, wie die Aneinanderreihung verschiedener Deliktsbereiche. Garniert wird dieser vage OK-Nebel – konsequenterweise verzichtet Europol weitgehend auf die Quantifizierung der Angaben – mit umwerfend banalen Erkenntnissen der Art, dass der Binnenmarkt, das Entstehen weltweiter Finanzmärkte und die ökonomische Globalisierung neue Tatgelegenheiten geschaffen haben.³¹ Am Europol-Lagebild wird deutlich: Nicht die mangelnde Professionalisierung ist das Problem, sondern die Unfähigkeit der Polizeien, die eigenen Begrenzungen in Rechnung zu stellen. Aus Stroh kann man auch dann kein Brot backen, wenn der Bauer zu einem Bäckerlehrgang geht.

Norbert Pütter lehrt Politikwissenschaft an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin und ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

³¹ Europol: 2003 European Union organised crime report, www.europol.eu.int/publications/EUOrganisedCrimeSitRep/2003/EUOrganisedCrimeSitRep2003.pdf, p. 11

„Evaluation“ der Schleierfahndung

Eine Auswertung polizeilicher (Selbst-)Erfahrungsberichte

von Martina Kant

Evaluationen sind spätestens seit der PISA-Studie in aller Munde. Der Bereich der „Inneren Sicherheit“ ist davon nicht mehr ausgenommen. Ob allerdings eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Wirkungen und Nebenwirkungen polizeilicher Arbeit seitens der Exekutive und Legislative gewollt ist, darf angesichts erster „Evaluations“-Versuche bezweifelt werden.

Im Gesetzgebungsverfahren vom Sommer 1998 war es äußerst umstritten, den Bundesgrenzschutz (BGS) ohne Verdacht jede Person in Zügen, auf Bahnhöfen und Flughäfen jenseits des 30-km-Grenzgebietes kontrollieren zu lassen. Bundesrat und Bundestags-Innenausschuss hatten daher durchgesetzt, diese Befugnis zunächst bis zum 31.12.2003 zu befristen, und darum gebeten, dem Bundestag vor Ablauf eine Evaluation vorzulegen. Ein solcher „Erfahrungsbericht“ ist im September vergangenen Jahres übergeben worden.¹ Unter den Bundesländern hat allein Sachsen seine seit dem 1.7.1999 geltende polizeirechtliche Befugnis zu ereignis- und verdachtsunabhängigen Kontrollen verbindlich mit einer jährlichen Berichtspflicht versehen² und die Ermächtigung bis 31.5.2004 befristet. Für die Jahre 1999-2003 liegen vier Berichte vor.³

In beiden Fällen handelt es sich allerdings weder um wissenschaftliche Evaluierungen nach bestimmten Standards noch um unabhängige Auswertungen. Beide Berichte wurden von den jeweiligen Innenministerien anhand von Daten erstellt, die die einzelnen Polizeidienststellen bzw.

1 Bundesministerium des Innern: Erfahrungsbericht zu § 22 Abs. 1a BGG v. 3.9.2003

2 § 19 Abs. 1a des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen

3 Sachsen, LT-Drs. 3/3264 v. 4.1.2001, 3/5330 v. 22.11.2001, 3/8946 v. 5.8.2003, 3/10031 v. 13.1.2004. Die Berichte umfassen den Zeitraum 1.7.1999 bis 30.6.2003.

BGS-Ämter lieferten. Eine (selbst-)kritische Darstellung und Bewertung sucht man vergeblich. Da Polizei und Regierung mit diesen Berichten handfeste Politik betreiben und polizeiliche Befugnisse legitimieren oder gar ausweiten, lohnt sich ein genauerer Blick auf Zielrichtung und Datenbasis sowie auf die oftmals eigenwilligen Interpretationen.

Zweck und Zweckoptimismus

Welche Zwecke die beiden Evaluation der Schleierfahndung verfolgen, ist in den Berichten selbst nicht genannt. Aus der Amtlichen Begründung zum sächsischen Polizeigesetz geht zumindest hervor, dass der Gesetzgeber mit der Berichtspflicht sicherstellen wollte, „dass die Wirksamkeit der Neuregelung geprüft werden kann.“⁴ Der Bundestags-Innenausschuss forderte die Befristung der BGS-Schleierfahndung, „um Erfahrungen darüber zu sammeln, ob sich das Instrument in seiner konkreten Ausgestaltung bewährt.“⁵

Welche greifbaren Kriterien bei einer Evaluierung für einen Erfolg oder Misserfolg angelegt werden sollten, blieb offen. Das sächsische Innenministerium erließ im Juni 1999 für die Polizeidienststellen eine Verwaltungsvorschrift „VwV Verdachtsunabhängige Kontrollen“, in der festgelegt wurde, welche statistischen Daten für die Schleierfahndungsberichte erhoben werden sollen.

Für die BGS-Regelung ist eine solche Anweisung nicht bekannt. Die genaue Zielrichtung bleibt daher insgesamt diffus. Ohne klare Bewertungskriterien vorzugeben, hat sich der Gesetzgeber von vornherein um seine ohnehin beschränkten parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gebracht. Dass sich die BGS-Schleierfahndung bewähren würde, davon waren die schwarz-gelben Koalitionäre im Bundestag bereits 1998 überzeugt.⁶ Aber auch die rot-grüne Bundesregierung ging im Sommer 2000 – rund drei Jahre vor Abschluss der Evaluation – davon aus, „dass sich die Notwendigkeit zum Erhalt dieser Norm auch nach Ablauf der zeitlichen Befristung ergeben wird.“⁷

Was wird erhoben, was nicht?

4 Sachsen, LT-Drs. 2/7794 v. 15.1.1998, S. 17

5 BT-Drs. 13/11159 v. 23.6.1998, S. 6

6 BT-PIProt. 13/245 v. 25.6.1998, S. 22828 (Redebeitrag Stadler, FDP)

7 BT-Drs. 14/3990 v. 14.8.2000, S. 5

Bezüglich der erhobenen Daten und Informationen zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen dem BGS-Bericht und den Darstellungen der sächsischen Polizei. Sachsen präsentiert gemäß der „VwV Verdachtsunabhängige Kontrollen“ ausschließlich statistische Daten zur Anzahl der Kontrollen, der Folgemaßnahmen und der „Fahndungstreffer“ in Abhängigkeit vom Kontrollort innerhalb und außerhalb des 30-km-Grenzgebietes. Der BGS-Bericht enthält dagegen neben einer 7-seitigen statistischen Übersicht auch Beschreibungen von Einzelerfolgen, knappe Angaben zum Beschwerdeverhalten der Kontrollierten, zu Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden und zur Öffentlichkeitsarbeit. Die statistischen Daten liefern für den Zeitraum 1.1.1999 bis 31.12.2002 die Anzahl aller nach § 22 Abs. 1a BGS-Gesetz vorgenommenen Kontrollen. Dabei handelt es sich ausschließlich um Kontrollen, die unabhängig vom 30-km-Grenzgebiet erfolgen können, d.h. in Zügen, auf Bahnhöfen und internationalen Flughäfen. Schließlich listet der Bericht in einer weiteren Statistik „ausgewählte Erfolge“ aus den Bereichen Personen- und Sachfahndung, Strafanzeigen, Ordnungswidrigkeitenanzeigen, Betäubungsmittel-(BtM-) Sicherstellungen und unerlaubte Einreisen auf. Anders als im BGS-Bericht sind für Sachsen zu allen Datenkategorien zudem die Anzahl der betroffenen ausländischen Staatsangehörigen angegeben.

Vergleicht man die erhobenen Daten mit dem Zweck der Evaluationen, stellt sich bei den sächsischen Berichten die Frage, wie die Wirksamkeit der Schleierfahndung überhaupt überprüft werden soll. Zur Erinnerung: Alleiniger Zweck der verdachtsunabhängigen Kontrollen ist nach sächsischem Polizeigesetz die „vorbeugende Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“. Die Berichte erfassen aber weder, welche Straftaten bei den Kontrollen zur Anzeige gebracht werden, noch ob sie in irgendeiner Weise grenzüberschreitend sind. Es wird lediglich die Anzahl der Strafanzeigen gezählt. Auch der Umstand, dass die Berichte ausländische Staatsangehörige gesondert ausweisen, behebt den Mangel nicht. Bei der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) käme letztlich auch niemand auf die Idee, bei allen ausländischen Tatverdächtigen von grenzüberschreitenden Kriminellen zu sprechen. Allein die in der Statistik gezählte „Unerlaubte Einreise“ hat eindeutig Grenzbezug.

Der BGS-Bericht geht über eine reine Wirksamkeitsüberprüfung der Schleierfahndung im Sinne des Gesetzeszwecks – Verhinderung und Unterbindung der unerlaubten Einreise – hinaus. Der Gesetzgeber wollte schließlich wissen, ob sich die Regelung insgesamt „bewährt“ hat. Die

Abschnitte über das Beschwerdeaufkommen bei den Kontrollen oder die Resonanz in der (medialen) Öffentlichkeit hätten zumindest vom Ansatz her die Chance geboten, die Eingriffseigenschaft in Bürgerrechte durch die Schleierfahndung zu dokumentieren. An dieser Stelle wird im Bericht jedoch eine übergroße Datenlücke deutlich, und das BMI behilft sich mit Einschätzungen und Mutmaßungen der BGS-Präsidien, wie die Schleierfahndung auf Betroffene wirkt: Das Beschwerdeaufkommen sei „gering“, das Sicherheitsgefühl der Bürger hingegen merklich gestiegen. Wie es gerade passt. Dass über Widerspruchsverfahren, Übergriffe oder Diskriminierungen im Zusammenhang mit der Schleierfahndung gar keine Statistik geführt wird, bestätigte die Bundesregierung schon auf frühere Anfragen im Bundestag.⁸ Auch die immer wieder erhobenen Vorwürfe wegen einer selektiven, rassistischen Kontrollpraxis versucht der Bericht nicht einmal zu widerlegen. Zur Staatsangehörigkeit der Kontrollierten, die wenigstens hilfsweise ein Indiz für die Selektivität sein könnte, gibt es ebenfalls keine Statistik.⁹ Stattdessen diskreditiert der Bericht Bürgerrechtsgruppen wie „Bürger beobachten den BGS“ oder das „Komitee gegen amtlichen Rassismus“, die mit ihren Aktionen in einigen nordrhein-westfälischen Städten die Kontrollen als rassistisch angeprangert haben.

Die Datenbasis beider Berichte weist insgesamt grobe Mängel auf, die eine umfassende Bewertung der Schleierfahndungspraxis letztlich unmöglich machen. Zu welchen Ergebnissen die Innenministerien in ihren Einschätzungen dennoch kommen, wird im Folgenden dargestellt und hinterfragt.

Ergebnisse der Schleierfahndungsberichte

Sowohl der BGS-Bericht als auch die sächsischen Berichte kommen nahezu wortgleich zu der abschließenden Bewertung, dass die Schleierfahndung zu einem unverzichtbaren Instrument geworden sei. Begründet wird dies im Wesentlichen mit den statistisch belegten „Erfolgen“ hinsichtlich Fahndungstreffern und festgestellten Delikten.

⁸ BT-Drs. 14/3990 v. 14.8.2000, S. 4

⁹ ebd., S. 3

Der BGS hat in den Jahren 1999 bis 2002 insgesamt 1.185.460 Personen außerhalb des 30-km-Grenzgebietes kontrolliert und steigerte damit die Kontrollen von 1999 bis 2002 um rund 62 %.¹⁰

Tab. 1: Festgestellte unerlaubte Einreisen, Straf- und Ordnungswidrigkeitenanzeigen durch BGS-Schleierfahndung

Jahr	Kontrollen	Unerlaubte Einreisen	Anteil	Straftaten	Anteil	Ordnungswidrigkeiten	Anteil
2002	334.603	852	0,25%	21.078	6,30%	15.752	4,71%
2001	310.463	1.667	0,54%	17.330	5,58%	14.527	4,68%
2000	333.753	1.893	0,57%	11.046	3,31%	8.293	2,48%
1999	206.651	2.377	1,15%	9.589	4,64%	6.505	3,15%
Gesamt	1.185.460	6.789	0,57%	59.043	4,98%	45.077	3,80%

Unerlaubte Einreisen stellte der BGS in den vier Jahren lediglich in 0,57 % der Fälle (gemessen an der Zahl der Kontrollen) fest. Die Quote sank von 1,15 % im Jahr 1999 auf 0,25 % 2002. Das BMI begründet dies mit verbesserten Grenzkontrollen in Tschechien und Polen. Zudem gebe es für Rumänen und Bulgaren seit März 2001 eine EU-Visafreiheit für bis zu 3-monatige Aufenthalte; die bisher unerlaubte Einreise wurde also lediglich legalisiert. Wieso das BMI dieses Ergebnis als Erfolg der Schleierfahndung wertet, ist nicht nachvollziehbar. Um ein Vielfaches höher sind hingegen die Strafanzeigen mit knapp 5 % und die festgestellten Ordnungswidrigkeiten mit 3,8 %. Tatsächliches Ergebnis der Schleierfahndung sind daher Zufallsfunde, die mit dem eigentlichen Zweck der Befugnis – unerlaubte Einreisen zu unterbinden – nichts zu tun haben. Die Schleierfahndung sei somit nicht nur ein „wertvolles Instrument zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise sowie der Schleusungskriminalität“, so das BMI im Fazit, sondern es würden auch „eine Vielzahl von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, insbesondere aus dem Bereich des Ausländer- und Asylrechts festgestellt.“¹¹ Auch hier interpretiert das BMI wieder freihändig, ohne seine eigene Statistik zu berücksichtigen.

Tab. 2: Straf- und OWi-Anzeigen des BGS mit ausländerrechtlichem Bezug

¹⁰ Alle im Folgenden genannten Zahlen für den BGS entstammen dem Erfahrungsbericht des BMI a.a.O. (Fn. 1).

¹¹ BMI a.a.O. (Fn. 1), S. 10

Jahr	Strafanzeigen	AuslG	Anteil	OWi-Anzeigen	AuslG	Anteil	PassG	Anteil
2002	21.078	4.347	20,62%	15.752	3.947	25,06%	42	0,267%
2001	17.330	4.588	26,47%	14.527	3.512	24,18%	55	0,379%
2000	11.046	4.474	40,50%	8.293	3.873	46,70%	126	1,519%
1999	9.598	3.979	41,46%	6.505	1.792	27,55%	10	0,154%
Gesamt	59.052	17.388	29,45%	45.077	13.124	29,11%	233	0,517%

Sowohl bei den Strafanzeigen als auch bei den Ordnungswidrigkeitenanzeigen machen ausländerrechtliche Delikte nicht einmal 30 % aus. Im Berichtszeitraum halbiert sich der Anteil der ausländerrechtlichen Strafanzeigen, während sich die Anzahl aller Anzeigen mehr als verdoppelt. D.h. eine massiv gewachsene Zahl von registrierten Verstößen – im Jahresdurchschnitt rund 70 % – stammt aus ganz anderen Bereichen, die mit den Schleierfahndungsaufgaben des BGS nichts zu tun haben.

Welche Delikte das sind, ist in dem Bericht nur zum Teil angegeben. Bei den Strafanzeigen schlagen die angegebenen Urkunds-, BtM- und Waffendelikte zusammen mit nur knapp 6,8 % zu Buche. Unter den Ordnungswidrigkeiten fallen die Anzeigen nach der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung auf, die im Jahresdurchschnitt mehr als 25 % ausmachen. Darunter zählen z.B. Verstöße wie Türöffnen vor Halt des Zuges, Überschreiten der Gleise ohne Genehmigung oder Beschmutzung von Bahnhöfen und Zügen. Allesamt Bagatellen, die höchstens zeigen, dass der BGS einen Großteil seiner Kontrollen in Zügen und Bahnhöfen vornimmt.

Geradezu abwegig werden die Erfolgsmeldungen, wenn es um die Bekämpfung der „Schleusungskriminalität“ geht. Der Bericht listet für die Jahre 1999-2002 724 Strafanzeigen wegen Einschleusens von Ausländern (§ 92a AuslG) und 34 wegen der gewerbs- und bandenmäßigen Einschleusung auf (§ 92b AuslG). Bezogen auf die Summe der Kontrollen bedeutet dies eine Quote von 0,06 % bzw. 0,003 %. Der Anteil an allen Strafanzeigen liegt bei 1,23 bzw. 0,06 %. Setzt man dazu die in der PKS erfassten Schleusungen in Beziehung, zeigt sich, dass ca. 97-98 % der Schleusungen durch andere Umstände oder Maßnahmen als die BGS-Schleierfahndung entdeckt werden.

Tab. 3: Strafanzeigen wegen unerlaubter Einreise und Schleusungen – PKS und BGS-Schleierfahndung im Vergleich

Anzeigen wegen	2001			2002		
	PKS	BGS	Anteil	PKS	BGS	Anteil
unerl. Einreisen	53.981	1.667	3,09%	44.211	852	1,93%
§ 92a AuslG	8.210	271	3,30%	7.004	249	3,56%
§ 92b AuslG	1.058	15	1,42%	1.295	0	0,00%
Gesamt	63.249	1.953	3,09%	52.510	1.101	2,10%

Für das Aufdecken von Schleusungen und unerlaubten Einreisen ist die Schleierfahndung durch den BGS daher ohne nennenswerte Bedeutung.

Die Auswertung der sächsischen Schleierfahndungsberichte fällt im Ergebnis ähnlich bescheiden aus. In den Jahren 2000 bis 2003 hat die sächsische Polizei insgesamt 520.439 Personen kontrolliert.¹² Auch hier sind die entdeckten unerlaubten Einreisen mit einer „Treffer“-Quote von 0,3 % marginal. Wie bei den BGS-Kontrollen sank die Zahl über den Berichtszeitraum stark: von 0,5 % auf 0,12 %; d.h. im Jahr 2003 musste die Polizei über 800 Personen kontrollieren, bis sie einen mutmaßlich unerlaubt Eingereisten ergriffen hat. Bezogen auf die im Jahr 2002 in Sachsen insgesamt gezählten 9.533 unerlaubten Einreisen, wurden gerade einmal 2,5 % durch die Schleierfahndung aufgespürt. Der Anteil der eingeleiteten Strafermittlungen beträgt im Jahresdurchschnitt lediglich 0,9 %. Auf 111 Kontrollierte kommt eine Strafanzeige. Auch in Sachsen ist die Schleierfahndung eher ein Stochern im Nebel. Für das Sächsische Innenministerium zeigten diese Zahlen jedoch, „dass die verdachtsunabhängigen Kontrollen ... bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ihre Wirkung entfalten. Insbesondere die Zahl der eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren unterstreicht dies.“¹³ „Insbesondere“ hätten sich die Kontrollen „als wirksames Einsatzmittel bei der Bekämpfung von ‚Schleusungen‘ bewährt.“¹⁴ Wie bereits erläutert, lassen die Zahlen – wegen der fehlenden Erfassung – überhaupt keinen Rückschluss darauf zu, inwiefern es sich um grenzüberschreitende Kriminalität oder Schleusungen handelt.

Tab. 4: Festgestellte unerlaubte Einreisen und Strafanzeigen bei der Schleierfahndung durch die sächsische Polizei

¹² Soweit nicht anders angegeben entstammen die Zahlen zu Sachsen aus den Berichten des Sächsischen StMI a.a.O. (Fn. 3).

¹³ Sachsen, LT-Drs. 3/3264 v. 4.1.2001, S. 3

¹⁴ Sachsen, LT-Drs. 3/8946 v. 5.8.2003, S. 4

Jahr	kontrollierte Personen	unerlaubte Einreisen	Anteil	Strafanzeigen	Anteil
2003	133.529	165	0,12%	1.186	0,89%
2002	127.087	234	0,18%	1.142	0,90%
2001	139.684	640	0,46%	1.290	0,92%
2000	120.139	596	0,50%	1.052	0,88%
Summe	520.439	1.635	0,31%	4.670	0,90%

Sinkende Zahlen z.B. bei den festgestellten unerlaubten Einreisen begründet das Innenministerium mit einem „Abschreckungseffekt“. Steigende Zahlen belegten hingegen die Effizienz der Kontrollen. Die Schleierfahndung ist damit aus sächsischer Sicht immer ein Erfolg. Einen Verdrängungseffekt nimmt das Ministerium dabei bewusst in Kauf, da er „zumindest zu keiner Belastung der sächsischen Bevölkerung durch Folgekriminalität führt!“¹⁵ (Ausrufungszeichen im Original)

Die Aussagekraft der Statistiken für eine Wirksamkeitsprüfung ist im Ergebnis denkbar gering; die wenigen greifbaren Resultate deuten eher auf die Nutzlosigkeit der Schleierfahndung hin. Wegen der Erfassung der ausländischen Staatsangehörigen bieten die sächsischen Berichte jedoch noch weitere Interpretationsmöglichkeiten. Es lässt sich zumindest ablesen, in welchem Maße Nicht-Deutsche von der Schleierfahndung und insbesondere von den Folgemaßnahmen betroffen sind.¹⁶

Unter den 520.439 kontrollierten Personen wurden 115.217 ausländische Staatsangehörige gezählt; von den 353.864 überprüften Kfz waren 78.164 im Ausland zugelassen. Beide Anteile liegen damit bei rund 22 %. Betrachtet man vergleichend dazu den Ausländeranteil an den „Folgemaßnahmen“ wie Freiheitsentziehungen, Durchsuchungen, Sicherstellungen, Strafanzeigen etc., zeigt sich, dass AusländerInnen überproportional häufig betroffen sind: Knapp ein Drittel der Personen, „die zu Folgemaßnahmen Anlass gaben“, waren AusländerInnen. Am deutlichsten wird dies bei den Festnahmen bzw. Gewahrsamnahmen: Von den insgesamt 3.693 Freiheitsentziehungen richteten sich 2.406 gegen Nicht-Deutsche; das sind fast zwei Drittel. Eine Erklärung dafür ist allein anhand der Daten nicht möglich. Hier gilt ebenso wie für die PKS, dass die

¹⁵ Sachsen, LT-Drs. 3/3264 v. 4.1.2001, S. 4

¹⁶ s. hierzu ausführlicher: Kant, M.: Verdachtsunabhängige Kontrollen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 65 (1/2000), S. 29-35 (30 f.)

Zahlen eine Arbeitsstatistik der Polizei darstellen und nicht etwa die Wirklichkeit im Hinblick auf Kriminalität oder andere Gefahrenlagen abbilden. Zu überprüfen wäre daher z.B., inwiefern hier ethnische Vorurteile zu einer Selektivität bei der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr führen.

Kaum Hoffnung auf Besserung

Die Auswertung der vorliegenden Evaluationsberichte zur Schleierfahndung zeigt deutlich: Bereits vom Ansatz her gelingt es den Evaluationen nicht, den „Erfolg“ der Befugnis nachvollziehbar darzustellen. Entweder wurden die dafür notwendigen Daten gar nicht erhoben, oder vorhandene werden losgelöst von ihrer Aussage als „Erfolg“ für die Schleierfahndung uminterpretiert. Das Eigeninteresse der Polizeien und Innenministerien ist dabei unverkennbar: Einmal erlangte Befugnisse sollen nicht zurückgenommen werden. Die „Schein-Evaluationen“ dienen damit ausschließlich der Legitimierung der polizeilichen Praxis.

Um tatsächlich etwas über die Praxis verdachtsunabhängiger Kontrollen, ihre Wirkungen und Nebenwirkungen zu erfahren, taugen die Berichte jedenfalls nicht. Offenbar ist dies auch nicht gewollt, könnte doch anderenfalls der Nutzen derartiger Kontrollmöglichkeiten massiv in Frage gestellt werden. Genau dies haben Berlins Innensenator Ehrhart Körting (SPD) und Polizeipräsident Dieter Glietsch jetzt getan: In Berlin sei bei lageabhängigen Kontrollen kein einziger einschlägiger Erfolg erzielt worden. „Auf die Schleierfahndung kann daher verzichtet werden“, lautet ihr Fazit.¹⁷ Verzichten will der sächsische Gesetzgeber künftig nicht auf die Schleierfahndung, sondern auf die Berichtspflicht. Im Gesetzentwurf der CDU-Fraktion zur Änderung des sächsischen Polizeigesetzes sind sowohl die Befristung als auch die Berichtspflicht gestrichen.¹⁸ Letztere könne entfallen, da der Verfassungsgerichtshof sie in seinem Urteil zur Verfassungsmäßigkeit der Schleierfahndung „nicht als unabdingbar herausgestellt“ habe.¹⁹ Die dort geforderten vorab zu dokumentierenden Lagekenntnisse und polizeibehördlichen Konzepte für Kon-

17 zit. n. die tageszeitung v. 11.3.2004

18 Sachsen, LT-Drs. 3/9231 v. 18.9.2003

19 Sachsen, Verfassungsgerichtshof: Urteil v. 10.7.2003, Az.: Vf. 43-II-00, www.justiz.sachsen.de/gerichte/homepages/verfg/docs/43-II-00A.rtf; Der VGH sieht die Berichtspflicht sehr wohl als Verfahrensvorkehrung, um die Verhältnismäßigkeit zu wahren, sie reiche allein jedoch nicht aus.

trollen außerhalb des 30-km-Bereichs genügten zum Schutz der Grundrechte, so die CDU. Der öffentlichen Kontrolle wird die Schleierfahndung damit künftig komplett entzogen sein. Denn: „Es ist aus rechtlichen Gründen nicht geboten und aus polizeitaktischen Gründen nicht sachdienlich, polizeibehördliche Konzepte und Lageerkennnisse öffentlich zu machen,“²⁰ teilte Innenminister Horst Rasch bereits mit.

Der Bundestag hat im Dezember vergangenen Jahres die BGS-Schleierfahndung ebenfalls verlängert. Vor dem Hintergrund der EU-Ost-Erweiterung hat er sie mit einer neuen Frist bis zum 30.6.2007 versehen. Eine Evaluierung ist nun auch gesetzlich vorgeschrieben. Sie soll – nach den Vorstellungen des grünen Koalitionspartners – aufschlüsseln, wie viele Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden, für die der BGS zuständig ist, wie viele „Zufallstreffer“ es gab und inwiefern die Kontrollen auf konkreten Lagebildern beruhten. Daneben sollen die Anzahl der Beschwerden, die negativen Auswirkungen auf Reisende (z.B. Reiseunterbrechungen, weil der/die Kontrollierte keine Ausweisdokumente bei sich hatte) sowie Zeit- und Personaleinsatz erfasst werden.²¹

Von einer unabhängigen, wissenschaftlichen Evaluation ist hier wieder nicht die Rede. Auch die Selektivität der Kontrollen lässt sich so nicht untersuchen. Dafür müsste man sozialwissenschaftliche Methoden anwenden, deren Ergebnisse höchst unbequem ausfallen könnten. Es ist zu befürchten, dass auch der nächste Bericht ein polizeilicher Selbsterfahrungsbericht zum Zwecke der Befugnissicherung sein wird.

Martina Kant ist Politologin und Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

²⁰ Sachsen, LT-Drs. 3/9264 v. 24.10.2003, S. 3

²¹ Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Pressemitteilung v. 10.12.2003

War da was?

Reform der polizeilichen Erfassung rechter Straftaten

von Heike Kleffner und Mark Holzberger

Am 10. Mai 2001 beschloss die Innenministerkonferenz (IMK) ein neues Meldesystem für politisch motivierte Straftaten. Damit hoffte man, der anhaltenden Kritik an der offiziellen Zählung rechtsextremistischer Gewalttaten den Wind aus den Segeln zu nehmen. Drei Jahre danach zeigt sich, dass alte Probleme nach wie vor ungelöst sind.

Groß war die Aufregung bei Polizei und Innenministerien über die Dokumentation, die der Berliner „Tagesspiegel“ und die „Frankfurter Rundschau“ am 14. September 2000 vorlegten: Seit 1990, so rechneten die beiden Zeitungen vor, waren im vereinten Deutschland 93 Todesopfer rechter Gewalt zu beklagen. Bundesinnenminister Otto Schily dagegen hatte bis zum Erscheinen dieser Chronik an einer Zahl von 24 Toten festgehalten.¹ Wenige Wochen später räumte das Bundeskriminalamt (BKA) ein, die Regelungen zur polizeilichen Erfassung derartiger Delikte seien „überkommen“, die diesbezüglichen Lagebilder „nicht nutzbar“.²

Die von der IMK im darauf folgenden Jahr beschlossene Neuordnung legte der polizeilichen Erfassung politischer Straftaten eine veränderte Systematik zugrunde. Bis dahin hatte die Polizei nämlich nur solche Straftaten in ihre Staatsschutzstatistiken aufgenommen, die sie einer „Bestrebung“ zur Überwindung der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ zuordnete und damit als „extremistisch“ einstufte. „Bloß“ fremdenfeindliche Straftaten, aber auch Angriffe z.B. auf Obdachlose und

¹ siehe insgesamt zu dieser Debatte: Holzberger, M.: Offenbarungseid der Polizeistatistiker, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 68 (1/2001), S. 26-35

² Falk, B.: Der Stand der Dinge. Anmerkungen zum Lagebild Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, in: Kriminalistik 2001, H. 1, S. 9-20

Homosexuelle wurden häufig nicht als Staatsschutzdelikte registriert. Damit fielen 50-70 % aller einschlägigen Delikte statistisch unter den Tisch.³ Nach den neuen Erfassungskriterien werden Straftaten nun mitgerechnet, „wenn in Würdigung der Umstände der Tat und/oder Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie

- den demokratischen Willensbildungsprozess beeinflussen sollen ...
- sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richten ...
- gegen eine Person gerichtet sind, wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht, bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet.
- Darüber hinaus werden Tatbestände erfasst, weil sie Staatsschutzdelikte nach §§ 74a, 120 GVG sind, selbst wenn im Einzelfall eine politische Motivation nicht festgestellt werden kann.“⁴

Reform des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes

Zweitens ging es der IMK darum, das bis dahin bestehende polizeiliche Meldewesen zu reformieren. Zuvor beruhten die offiziellen Zahlen über rechte Straftaten, soweit es sich um kurzfristige Angaben handelte, auf dem „Kriminalpolizeilichen Meldedienst – Staatsschutz“ (KPM-D-S). Bereinigte Jahresangaben wurden dann in der „Polizeilichen Kriminalstatistik – Staatsschutz“ (PKS-S) präsentiert. Wie auch in anderen Kriminalitätsbereichen registriert der Meldedienst die von der Polizei eröffneten Ermittlungsverfahren, ist also eine Eingangstatistik. Die PKS ist dagegen eine Ausgangstatistik und zählt die Verfahren, die die Polizei abgeschlossen und an die Staatsanwaltschaft weitergegeben hat.

Die enormen Diskrepanzen zwischen den Fallzahlen von KPM-D-S und PKS-S in der Vergangenheit hatten ihre Ursachen zunächst in dem

³ Bundesministerium des Innern (BMI); Bundesministerium der Justiz (BMJ) (Hg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 266

⁴ zit. n.: Kubink, M.: Fremdenfeindliche Straftaten – ein neuer Versuch der polizeilichen Registrierung und kriminalpolitischen Problembewältigung, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2002, H. 5, S. 325, 336; die Staatsschutzdelikte nach dem Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) sind die §§ 80-83, 87-91, 94-100a, 102-104a, 105-108a, 109-109h, 129a, 234a, 241a StGB.

Unterschied von Eingangs- und Ausgangsstatistik: Ein KPMD soll eine möglichst aktuelle Übersicht über die Kriminalitätsentwicklung geben. Straftaten werden daher möglichst zeitnah zur Begehung, oder genauer: zur Anzeige bei der Polizei, weitergemeldet. Eine derart frühe Bewertung ist natürlich unsicher, enthält aber in der Regel mehr Fälle, die u.U. später eingestellt oder anders klassifiziert werden.

In der Staatsschutz-PKS tauchten zudem nur noch jene Delikte auf, die wegen ihres ideologischen Zuschnitts oder organisatorischen Zusammenhangs als „rechtsextremistisch“ galten. Der Meldedienst bediente sich zwar auch des „Extremismus“-Kriteriums, listete aber darüber hinaus in zusätzlichen Kategorien auch antisemitische und fremdenfeindliche Straftaten auf. Allerdings legten die Bundesländer die Begriffe Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit zum Teil „sehr unterschiedlich“ aus.⁵

Mit dem IMK-Beschluss wurde nun ein neuer „Kriminalpolizeilicher Meldedienst – Politisch motivierte Kriminalität“ (KPMD-PMK) geschaffen, dessen Richtlinien für alle Länder verbindlich sind und über den sämtliche einschlägigen Verfahren von der Eröffnung bis zum Abschluss gemeldet werden. Einer eigenständigen Staatsschutz-PKS bedarf es daher nicht mehr. Gemäß den Richtlinien melden die örtlichen Staatsschutzabteilungen ihrem jeweiligen Landeskriminalamt (LKA) in Fällen politisch motivierter Kriminalität eine „Kriminaltaktische Anfrage“ (KTA-PMK). Das LKA überprüft die ordnungsgemäße Anwendung der Erfassungskriterien und führt in Zweifelsfällen eine Entscheidung herbei. Anschließend leitet es die KTA-PMK ans BKA weiter. Auf demselben Weg werden auch Ermittlungsfortschritte oder der Abschluss des Verfahrens gemeldet (Nachtrags- bzw. Abschluss-KTA-PMK). Gleiches gilt, wenn der Polizei – konkret: der örtlichen Staatsschutzdienststelle – Entscheidungen der Staatsanwaltschaft oder des zuständigen Gerichts bekannt werden, die die ursprüngliche (polizeiliche) Bewertung eines Falles korrigieren.

Was ist fremdenfeindlich, was rechtsextrem?

An dieser Stelle ist nur eine vorläufige Bewertung der neuen Erfassungskriterien bzw. Meldewege möglich. Denn ein Evaluationsbericht des BKA

⁵ BMI; BMJ a.a.O. (Fn. 3), S. 269

liegt zwar seit dem 4. September 2002 vor, wurde aber als „Verschlussache – nur für den Dienstgebrauch“ klassifiziert. Einige Ansatzpunkte für kritische Nachfragen liefern jedoch die Ausführungen eines für die Erfassung „politisch motivierter Straftaten“ zuständigen BKA-Beamten in der „Kriminalistik“⁶: Jens-Peter Singer lobt dort zunächst den – konzeptionell sicher nicht zu bestreitenden – Fortschritt, dass es jetzt möglich sei, rechte Straftaten als solche polizeilich zu registrieren, ohne dass es auf eine „extremistische“ Zielrichtung ankommt. Zudem könnten nunmehr auch antisemitische und fremdenfeindliche Delikte auch Angriffe z.B. gegen Obdachlose unter den Oberbegriff der sog. Hasskriminalität subsumiert werden.⁷

Bei der Zuordnung fremdenfeindlicher Gewalt zum Phänomenbereich rechter Straftaten tun sich aber offenkundig immer noch Lücken auf. Zwar sollten fremdenfeindliche und antisemitische Delikte regelmäßig als rechte Straftaten erfasst werden. Wenn die Polizei in einem Einzelfall von dieser Regel abweichen möchte, muss sie sich mit dem Verfassungsschutz ins Benehmen setzen, der schon bisher fremdenfeindliche Straftaten stets als extremistisch einstufte. Erst nach einem gemeinsamen Prüfverfahren wird die betreffende Straftat abschließend klassifiziert. Zur Funktionstüchtigkeit dieser Meldevorschriften bzw. des Klärungsprozesses zwischen Polizei und Verfassungsschutz äußert sich Singer nur verklausuliert. Anders das Bundesamt für Verfassungsschutz: In seinem Jahresbericht 2002 wies es darauf hin, dass – zumindest im Jahr 2001 – noch „gravierende Unterschiede bei der Zuordnung zur extremistischen Kriminalität zwischen den Bundesländern festgestellt wurden.“ Dies habe man über „detaillierte Handlungsanweisungen“ zu lösen versucht.⁸

Offenkundiger Handlungsbedarf

Dass jedoch nach wie vor Handlungsbedarf besteht, belegen u.a. die Fall-sammlungen von Opferberatungsprojekten. So registrierte der durch das Bundesprogramm „CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus“ geför-

6 Singer, J.-P.: Erfassung der politisch motivierten Kriminalität, in: Kriminalistik 2004, H. 1, S. 32, 34

7 zum Begriff siehe Schneider, H.-J.: Hasskriminalität: eine neue kriminologische Delikts-kategorie, in: Juristenzeitung 2003, H. 10, S. 497-504; kritisch hierzu: Kubink, M.: Rechtsextremistische und fremdenfeindliche Straftaten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, H. 7, S. 308-312 (311 f.)

8 Bundesministerium des Innern (Hg.): Verfassungsschutzbericht 2002, Berlin 2003, S. 31

derte Verein „Opferperspektive“ für das Jahr 2003 allein in Brandenburg 116 gewaltsame Angriffe mit rechtsextremem oder fremdenfeindlichem Hintergrund. Das LKA Brandenburg zählte hingegen nur 81 Gewalttaten. In der Liste des LKA fehlen aber zumindest zehn Angriffe, die selbst der Generalbundesanwalt als rechtsextrem bewertet hat.⁹

Bis zu 85 % aller rechtsextremistischen Straftaten sind Propagandadelikte.¹⁰ Die hohe Fallzahl ermuntert offenkundig einige ostdeutsche Landesinnenminister, ihre Statistik – trotz der neuen Erfassungskriterien – schön zu rechnen. So stellte es die IMK den Ländern frei, Statistiken über „Staatsschutzkriminalität ohne explizite politische Motivation“ einzurichten. Diese enthalten vor allem rechte Propagandadelikte (Hakenkreuz-Schmierereien u.ä.). Eine politische Motivation wird in diesen Fällen zum Großteil verneint. Allein im Jahr 2001 entsorgten Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin rund 80% ihrer Nazi-Propagandadelikte auf diesem Wege.¹¹

Offene Fragen bei rechten Tötungsdelikten

Die eingangs erwähnte Chronik der „Frankfurter Rundschau“ und des „Tagesspiegel“ über Todesopfer rechter Gewalt vom September 2000 wurde seither zwei Mal aktualisiert – am 5. Oktober 2001 und 6. März 2003. Gemäß dieser aufdatierten Zählung starben zwischen 1989 und März 2003 mindestens 99 Menschen durch rechte Gewalt, während die Bundesregierung dagegen für den gleichen Zeitraum lediglich von 39 Todesopfern ausging. Bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass auch die neuen Erfassungskriterien nicht in der Lage sind – weder retrospektiv noch aktuell – die Probleme bei der offiziellen Zählung der Toten rechter Gewalt zu lösen.

So hatte die Bundesregierung nach der Einführung der neuen Erfassungskriterien angekündigt, dass nun nachträglich noch einmal alle Verdachtsfälle seit 1989 einer Prüfung unterzogen würden.¹² Tatsächlich legte sie jedoch bis heute keinen entsprechenden Abschlussbericht vor. Zwar heißt es im ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregie-

9 Opferperspektive e.V.: Pressemitteilung v. 21.3.2004

10 BMI; BMJ a.a.O. (Fn. 3), S. 284

11 vgl. Sellkens, W.; Wilde, M.: Rechtsextremistische Straftaten – Ein Schattenbericht. Studie für die AG Innen- und Rechtspolitik der PDS-Bundestagsfraktion, Berlin 2002, S. 15

12 BT-Drs. 14/7003 v. 1.10.2001

rung, einzelne Fälle seien nunmehr nachträglich als rechte Gewaltdelikte eingeordnet worden.¹³ Unseren Informationen zufolge ist dies jedoch z.B. bei den folgenden Fällen nicht geschehen:

- Am 5. Februar 1995 wurde der 65-jährige Obdachlose Horst Pulter in Velbert (NRW) durch sieben rechtsextreme Jugendlichen zunächst als „Penner“ und „Scheiß-Jude“ verhöhnt und dann ermordet. Im September 2001 teilte das Polizeipräsidium Düsseldorf mit, „aus der Sicht von heute“ sei dies ein rechtes Tötungsdelikt. Dies bestreitet die Bundesregierung aber nach wie vor.¹⁴
- Selbst der Periodische Sicherheitsbericht ging davon aus, dass die Ermordung des 17-jährigen Punk Frank Böttcher am 8. Februar 1997 in Magdeburg doch als rechtes Tötungsdelikt angesehen werden müsse.¹⁵ Diese Neubewertung wurde bislang aber durch die Bundesregierung nicht nachvollzogen.¹⁶
- Und schließlich fehlt in der Liste des BKA bzw. des BMI bis heute der Fall des Belaid Baylal. Dieser starb am 4. November 2000 nachweislich an den Spätfolgen eines Angriffs durch zwei rechte Skinheads am 8. Mai 1993 in Belzig (Brandenburg).

Aber auch bei neuen Verdachtsfällen rechter Tötungsdelikte zeigen die neuen Erfassungskriterien offenbar keine Wirkung auf die Haltung der Bundesregierung respektive der Polizei: Im April 2003 musste der Parlamentarische Staatssekretär im BMI, Fritz-Rudolf Körper, im Innenausschuss des Bundestages Stellung beziehen zu den am 6. März veröffentlichten neuerlichen Recherchen der „Frankfurter Rundschau“ und des „Tagesspiegel“. Dabei erklärte Körper, in keinem der dort aufgeführten 13 Todesfälle seit 2000 sei von einem rechten Tathintergrund auszugehen. Dazu gehören auch die folgenden Fälle:

- In Greifswald prügeln am 25. November 2000 drei Skinheads den Obdachlosen Eckardt Rütz zu Tode. Das Landgericht Stralsund sah im Juni 2001 einen rechtsextremen Tathintergrund gegeben. Das BKA forderte nun das LKA Mecklenburg-Vorpommern zu einer entsprechenden Neubewertung auf – ohne Erfolg.¹⁷

¹³ BMI; BMJ a.a.O. (Fn. 3), S. 273-275

¹⁴ Frankfurter Rundschau v. 5.10.2001

¹⁵ BMI; BMJ a.a.O. (Fn. 3), S. 274

¹⁶ Sellkens; Wilde a.a.O. (Fn. 11), S. 21

¹⁷ ebd., S. 18f.

- Am 9. August 2001 wurde der 61-jährige Obdachlose Dieter Manzke in Dahwitz (Brandenburg) von fünf Tätern erschlagen. Das Landgericht Potsdam bejahte die politische Motivation der Täter.¹⁸ Inwiefern die Bundesregierung ihre gegenteilige Ansicht inzwischen korrigiert hat, lässt sich ohne einen Evaluierungsbericht nicht nachvollziehen.¹⁹
- Das BMI bestreitet einen rechten Tathintergrund bei der brutalen Ermordung des 17-jährigen Marinus Schöberl in Potzlow (Brandenburg) am 12. Juli 2002, obwohl selbst die zuständige Staatsanwaltschaft von einer „eindeutig rechten Tat“ ausgeht.²⁰
- Auch den rassistischen Hintergrund der Tötung des Türken Ahmet Sarlak am 9. August 2002 in Sulzbach (Saarland) streitet das BMI ab, obwohl bei der Durchsuchung der Wohnung des Täters Fahnen mit NS-Symbolen gefunden wurden. Das Ministerium bezieht sich dabei auf eine Passage des Landgerichts Saarbrücken, wonach dem Täter nicht nachgewiesen werden konnte, dass er „gewusst hat, dass es sich bei dem Opfer um einen türkischen Staatsangehörigen gehandelt habe“ – als ob ein Nazi sein Opfer vorher nach dem Pass fragen müsste.

Ungelöste Probleme beim polizeilichen Meldewesen

Die neuen Erfassungskriterien haben die polizeilichen Schwierigkeiten bei der Bewertung und Einordnung rechter Straftaten offensichtlich nicht gelöst. Dafür gibt es zum einen technische Erklärungen, auf die auch Singer in seinem Aufsatz hinweist.²¹

Die neuen Kriterien rücken zwar bei rechten Tätern deren rassistische, antisemitische oder sozialdarwinistische Motive (und nicht mehr die Absicht der „Systemüberwindung“) ins Zentrum der polizeilichen Beobachtung. Sofern es aber an einer entsprechenden Einlassung des Täters fehlt, ist es für die Polizei zugegebenermaßen schwierig oder gar unmöglich, im ersten Anlauf ein entsprechendes Tatmotiv zu erkennen und rechte Delikte als das einzuordnen, was sie sind.

Solche fehlerhaften Einordnungen können zwar im Laufe der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen und erst recht in der Hauptverhandlung

¹⁸ ebd., S. 19f.

¹⁹ vgl. BT-Drs. 14/7003 v. 1.10.2001

²⁰ zit. n. Frankfurter Rundschau bzw. Tagesspiegel v. 6.3.2003

²¹ Singer a.a.O. (Fn. 6), S. 35f.

korrigiert werden, was auch häufig passiert, sofern sich ein Gericht nicht wie das Landgericht Saarbrücken im o.g. Fall selbst politische Scheuklappen anlegt. Allerdings fließen solche Korrekturen nur dann ins polizeiliche Meldewesen ein, wenn sie der Polizei bekannt werden. Die Richtlinien für den KPMD-PMK verpflichten die Polizei aber nicht, selbst dem weiteren justiziellen Verlauf eines Falles nachzugehen. Neubewertungen und damit auch statistische Korrekturen bleiben damit weitgehend dem Zufall überlassen.

Statistik rechter Straftaten – ein politisches Problem

Von einer ganz und gar nicht technischen Qualität ist dagegen das mangelnde Problembewusstsein der PolizeibeamtInnen, auf das sowohl das BKA Ende 2000 als auch im Jahr darauf der Periodische Sicherheitsbericht hingewiesen haben.²² Das BKA sprach gar von „beachtlichen Hinweise auf die Verbreitung fremden- bzw. minderheitenfeindlicher Einstellungen“ innerhalb der Polizei. Hierzu gehören auch Opportunitätsüberlegungen der BeamtInnen, das eigene Bundesland bzw. den eigenen Dienstbezirk möglichst nicht wegen rechtsextremer Delikte in Verruf geraten zu lassen. Neue Erfassungskriterien allein helfen hier wenig. Eine systematische Schulung bzw. Sensibilisierung z.B. durch Opferberatungsverbände könnte diese Haltung der BeamtInnen verändern. Entsprechende Aus- und Fortbildungsangebote sucht man bei der Polizei allerdings vergebens. Dass die Dienstherren der Polizei in den Landesregierungen – wie gezeigt – jedoch selbst bestrebt sind, ihre Statistiken zu bereinigen und ein möglichst positives Bild ihres Landes zu zeichnen, und auch das Bundesinnenministerium rechte Tatmotive selbst bei eindeutigen Fällen abstreitet, zeigt, dass es hier keineswegs nur um individuelle Einstellungen geht.

Eine polizeiliche Kriminalstatistik – ob sie nun wie ein KPMD als Eingangs- oder wie die PKS als Ausgangsstatistik geführt wird – kann nur die Fälle enthalten, die der Polizei per Anzeige gemeldet werden oder die sie selbst im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit aufdeckt. Das gilt auch für die Statistik rechter Straftaten. Bei Tötungsdelikten mag das vielbeschworene Dunkelfeld – jedenfalls in unserer Gesellschaft – zu vernachlässigen sein. Zahlen über Angriffe und Beleidigungen hängen aber in

²² Falk a.a.O. (Fn. 2), S. 14 sowie BMI; BMJ a.a.O. (Fn. 3), S. 270

starkem Maße von Anzeigen ab. Die Bereitschaft zur Polizei zu gehen, dürfte gerade bei den typischen unterprivilegierten Opfern rechter Angriffe geringer ausfallen als beim „Durchschnittsbürger“. Nur bei Propagandadelikten kann die Polizei das Anzeigenaufkommen durch eine Erhöhung des Kontrolldrucks steigern.

Der Streit um die Zahlen rechter Straftaten ist jedoch in erster Linie eine Auseinandersetzung darum, als was bereits gemeldete und erfasste Delikte zu bewerten sind. Es ist ein politischer Streit zwischen staatlichen Stellen, die um Imageprobleme fürchten, einerseits und kritischen Teilen der Öffentlichkeit andererseits. Vor diesem Hintergrund wird auch erklärlich – wenn auch nicht verständlich –, warum sich Polizei und BMI so heftig gegen die von den Medien präsentierten Chroniken rechter Gewalt wehren und weswegen sie so vehement eine Erfassung rechter Straftaten durch „zivilgesellschaftliche“, nicht-polizeiliche Instanzen ablehnen.

Es stünde der rot-grünen Bundesregierung gut an, die Geheimniskrämerei endlich zu beenden und sich mit den KritikerInnen angemessen auseinander zu setzen. Für eine öffentliche Debatte sollte das BMI endlich einen substantziellen Evaluationsbericht über die polizeiliche Erfassung rechter Straftaten vorlegen. Bei der Gelegenheit kann es dann auch erklären, worin die neuerliche Änderung der Erfassungskriterien und Verfahrensregelungen für politisch motivierte Straftaten besteht, die die IMK im Oktober 2003 bzw. im Januar 2004 still und heimlich im Umlaufverfahren beschlossen hat.

Heike Kleffner arbeitet als freie Autorin zum Thema Rechtsextremismus und leitet die „Mobile Beratung für Opfer rechtsextremer Gewalt“ in Sachsen-Anhalt. Mark Holzberger ist Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Unerhört ?!

Große Lauschangriffe nach dem Verfassungsgerichtsurteil

von Fredrik Roggan

Das Urteil des Bundesverfassungsgericht zum Großen Lauschangriff gehe „ein wenig an der Rechtspraxis vorbei“, beklagt der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK).¹ Tatsächlich hat das Gericht nach sechs Jahren „Praxis“ jene Voraussetzungen eingefordert, um deren Formulierung sich der Gesetzgeber 1998 gedrückt hat.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 betrifft im Kern den Schutz der Intimsphäre vor heimlichen akustischen Ausforschungen innerhalb von Wohnungen.² Das Gericht definiert dabei einen Kernbereich des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG), der dem staatlichen Zugriff schlechthin entzogen ist. Selbst schwerwiegende Belange der Allgemeinheit könnten Eingriffe in diesen engeren Bereich der Privatsphäre nicht rechtfertigen.

Wer diesen Grundsatz bislang für selbstverständlich hielt, der musste sich durch einen Blick in die Strafprozessordnung (StPO) belehren lassen. Den von den Karlsruher RichterInnen beanstandeten Regelungen zum Großen Lauschangriff – § 100 Abs. 1 Nr. 3 und § 100 d Abs. 2, 3, 4 und 6 – lassen sich weder Mechanismen zum Schutz der Intimsphäre entnehmen, noch wird die Lauscherei auf tatsächlich besonders schwerwiegende Straftaten beschränkt.³

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bestimmungen deshalb in weiten Teilen für verfassungswidrig erklärt. Für die Herstellung einer

1 so BDK-Sprecher Holger Bernsee am 4.3.2004 im Interview des Deutschlandfunks, www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/244439/

2 www.bverfg.de/entscheidungen/rs20040303_1bvr237898.html

3 vgl. Roggan, F.: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003, S. 35-57

verfassungskonformen Gesetzeslage in der Strafprozessordnung setzte das Gericht eine Frist bis zum 30. Juni 2005.

Verfassungsgerichtliche Anordnungen ...

Im Einzelnen machen die VerfassungsrichterInnen u.a. folgende Vorgaben: Die akustische Wohnraumüberwachung ist generell unzulässig bei Straftatbeständen, bei denen ein Strafraumen von fünf Jahren nicht überschritten wird. Bei solchen Delikten, so das Bundesverfassungsgericht, sei das Erfordernis einer besonders schweren Straftat (vgl. Art. 13 Abs. 3 GG) nicht gegeben. Deshalb kommen entsprechende Maßnahmen beispielsweise beim Verdacht der Geldwäsche, der Bestechlichkeit oder Bestechung zukünftig nicht mehr in Betracht. Aber auch die Bildung einer kriminellen Vereinigung, selbst im besonders schweren Falle, oder die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung darf ab sofort nicht mehr per Lauschangriff aufgeklärt werden. Letzteres ist schon deshalb bemerkenswert, weil die §§ 129 und 129 a StGB in der Vergangenheit gerne als Anknüpfungspunkt weitgehender Ausforschungen ganzer (insbesondere auch politischer) Szenen benutzt wurden.⁴

Von großer Bedeutung ist die Entscheidung aber deshalb, weil sie einen absoluten Schutz der Intimsphäre statuiert. Dabei war das Gericht aufgrund des von ihm traditionell weit verstandenen Wohnungsbegriffs⁵ zu differenzierten Ausführungen gezwungen. Die in Betriebs- und Geschäftsräumen geführten Gespräche stehen danach nicht unter einer generellen Vermutung der Vertraulichkeit. Dass der Menschenwürdegehalt des Wohnungsgrundrechts betroffen wäre, könne in solchen Räumen nicht von vornherein vermutet werden. Nur dann, wenn ein in einem Betriebs- oder Geschäftsraum geführtes Gespräch den Charakter einer „höchstpersönlichen“ Kommunikation annehme, sei der unantastbare Kernbereich des Grundrechts berührt. In Räumen, die sowohl dem Arbeiten als auch dem Wohnen dienen, soll die Vermutung einer rein geschäftlichen Nutzung nicht gelten.

Bei Privatwohnungen dagegen geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass ihnen typischerweise die Funktion als Rückzugsbereich der privaten Lebensgestaltung zukommt. Dort soll ein Abhören des gesprochenen Worts überhaupt nur dann in Betracht kommen, wenn auf-

⁴ vgl. Gössner, R.: Das Anti-Terror-System, Hamburg 1991, S. 42-51

⁵ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 80, S. 367 (374 f.)

grund von Vorermittlungen mit Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass strafverfahrensrelevante Inhalte zu registrieren sind. Dies, so das Bundesverfassungsgericht, könne bei Privatwohnungen bedeuten, dass eine nur automatische Aufzeichnung der Gespräche nicht in Betracht kommt. Denn sobald ein registriertes Gespräch den Charakter einer privaten bzw. intimen Kommunikation annehme, sei der absolut geschützte Kernbereich betroffen. Dies komme auch bei der Anwesenheit von engen Freunden in Betracht. In solchen Fällen sei die Lauschmaßnahme in jedem Fall rechtswidrig und folglich abzubrechen.

Bemerkenswert sind weiterhin die Anforderungen, die das Gericht hinsichtlich rechtswidrig erlangter Informationen aus Großen Lauschangriffen an den Gesetzgeber stellt. Hierfür verlangt die Entscheidung umfassende Verwertungsverbote. Die unter Verstoß gegen den Kernbereich des Wohnungsgrundrechts erlangten Erkenntnisse müssen nicht nur unverzüglich gelöscht werden, sondern dürfen auch nicht mittelbar (weiter) verwertet werden. Hier geht das Gericht über die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) zur Verwertung von illegal erlangten Informationen bei Telefonüberwachungen weit hinaus: Der BGH geht seit jeher lediglich von einer unmittelbaren Unverwertbarkeit von Erkenntnissen aus, die aus rechtswidrigen Überwachungen der Telekommunikation hervorgehen. Eine Fernwirkung entsprechender Gesetzesverletzungen dagegen lehnt er in vielen Fällen ab, so dass solche „vergifteten Informationen“⁶ als Anknüpfungspunkt weiterer Ermittlungen verwendet werden dürfen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt für die nun zu schaffende Rechtslage, dass die durch die ausnahmsweise erfolgte Verletzung der Intimsphäre erlangten Erkenntnisse keinerlei Verwendung im weiteren Ermittlungsverfahren oder auch in anderen Zusammenhängen finden.

... und die Konsequenzen für die Praxis der Strafverfolger

Die hier skizzierten Grundsätze werden für die Praxis der Strafverfolgungsbehörden weitreichende Konsequenzen haben. Und: Sie lassen zwischenzeitlich aufgeklärte Kriminalfälle der jüngeren Vergangenheit in einem verfassungsrechtlich mehr als prekären Licht erscheinen.

6 Im amerikanischen Strafprozess etwa gilt die „fruit of the poisonous tree doctrine“, nach der sich ein Beweisverwertungsverbot auch auf die mittelbar erlangten Beweismittel erstreckt, dazu näher etwa Roxin, C.: Strafverfahrensrecht, München 1998, S. 193 f.

Sollen die Ermittler also „den Stecker rausziehen, wenn die Frau (des Verdächtigen, F.R.) ins Zimmer kommt“?? Die Antwort des Verfassungsgerichts ist ein klares und deutliches „Ja“. Etwas anderes kommt nur dann in Frage, wenn die Polizei schon vor dem Lauschen über Hinweise darauf verfügt, dass der Beschuldigte strafverfahrensrelevante Inhalte offenbaren wird. Bei Unterredungen mit Ehe- oder Lebenspartnern oder mit engen Freunden dürfte sich das jedoch nur in den seltensten Fällen prognostizieren lassen. Denn die entsprechenden Hinweise dürfen sich ja nicht erst durch eine Überwachung des im geschützten Raum geführten Gesprächs ergeben. Mit anderen Worten: Die Ermittler müssten vor dem Zusammentreffen einer Zielperson mit einer vertrauten Person die Absicht des Verdächtigen kennen, strafrechtlich relevante Inhalte besprechen zu wollen.

Was die Differenzierung von Betriebs- und Geschäftsräumen einerseits und Privatwohnungen andererseits anbetrifft, so führen die verfassungsgerichtlichen Grundsätze zu folgenden Konsequenzen: In Privatwohnungen gelten die genannten Anforderungen an die polizeiliche Prognose eines strafrechtlich relevanten Gesprächs uneingeschränkt. Will die Polizei dort lauschen, so muss sie vor jedem in solchen Räumen geführten Gespräch die belegbare Vermutung eines verfahrensrelevanten Inhalts haben. Bei anderen Räumlichkeiten ist die Polizei ebenso gehalten, eine ununterbrochene „Live“-Kontrolle des gesprochenen Wortes durchzuführen. Denn nur dann, wenn sich generell ausschließen ließe, dass in den überwachten Räumen keine privaten Gespräche geführt werden, könnte hierauf verzichtet werden. Das dürfte aber kaum jemals der Fall sein.

Von Bedeutung sind die verfassungsgerichtlichen Anordnungen aber nicht nur für die zukünftige Ermittlungsarbeit der Polizei, sondern auch für abgeschlossene Strafverfahren. Denn die Statuierung einer Fernwirkung von Regelverletzungen bei Großen Lauschangriffen hat für alle entsprechenden Maßnahmen zu gelten. Die Strafverfolgungsbehörden hätten folglich auch bereits abgeschlossene Ermittlungen daraufhin zu überprüfen, ob dort Erkenntnisse unzulässigerweise verwertet wurden. Ob sich bei rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren die Frage der Wiederaufnahme stellt, ist allerdings zweifelhaft. Der BGH schiebt solcherlei „Revision“ kaum zu verrückende Riegel vor: Selbst eine auf falscher

7 so erneut BDK-Sprecher Bernsee, zit. n. Der Spiegel 2004, H. 11, S. 48

Rechtsauffassung (hier: Frage der Verwertbarkeit von bestimmten Erkenntnissen) beruhende „noch so falsche Entscheidung“ kann im Wiederaufnahmeverfahren nur bei Unrichtigkeit des der fehlerhaften Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalts beseitigt werden.⁸

Immerhin: Zur Veranschaulichung der Problematik sei auf folgendes Beispiel hingewiesen: Das Verschwinden einer jungen Frau aus Leipzig wäre wohl für immer ungeklärt geblieben, wenn ihr bereits verdächtiger Ex-Freund nicht nächtens – heimlich belauscht von der Polizei – seiner neuen Geliebten erzählt hätte, warum er sich vor der Entdeckung sicher fühlte: „Die Arschlöcher werden doch nicht meinen Garten umbuddeln“. Die Leiche wurde später unter dem Zierfischeich gefunden und der Täter zu lebenslanger Haft verurteilt.⁹ Wäre ein solches Urteil nicht rechtskräftig und hätte die Verteidigung der Verwertung dieser Daten widersprochen, so wäre beim Fehlen anderweitiger, nicht „vergifteter“ Beweismittel der Angeklagte im Revisionsverfahren freizusprechen.

Unsichere Zukunft des Lauschens

Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht von der „Wunderwaffe der Strafverfolger“ im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität nicht viel übrig gelassen. Lauschangriffe werden künftig nicht nur schwieriger, weil die Kosten für ein permanentes Mithören, gegebenenfalls unter ständiger Anwesenheit eines Dolmetschers, unverhältnismäßig erscheinen. Die Polizei wird vor allem am auferlegten Begründungszwang scheitern: Dass ein Lauschangriff an die absolut geschützte Privatsphäre rührt, wird sie nur selten ausschließen können.

Sie wird ihre „Wunderwaffe“ auch nicht mehr ohne weiteres für Strukturermittlungen nutzen können. Viele Delikte, die als Ausprägung organisierter Kriminalität verstanden werden mögen (Bestechung, Bestechlichkeit, Geldwäsche, bestimmte Drogendelikte ...), erfüllen nicht das von Art. 13 Abs. 3 GG verlangte Kriterium der besonders schweren Straftat. Dem wird der Gesetzgeber auch nicht ohne weiteres durch eine Anhebung der Strafraumen Abhilfe verschaffen: „Das wäre eine rechts-

⁸ Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen (BGHSt), 39. Bd., S. 79; vgl. dazu auch Meyer-Goßner, L.: Strafprozessordnung, München 2003, § 359 Rdnr. 25

⁹ zum Sachverhalt s. Spiegel Online v. 2.3.2003, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,288759,00.html

staatlich nicht zulässige Konsequenz“, meint dazu selbst der CDU-Rechtsexperte Andreas Schmidt.¹⁰

Ob der Große Lauschangriff mit den Restriktionen des Bundesverfassungsgerichts aber durch die Hintertür völlig abgeschafft wurde, wird sich erst anhand der künftig zu beobachtenden Praxis der Strafverfolger zeigen. Traut man den staatlichen Lauschern jedoch eine konsequente Beachtung der verfassungsgerichtlichen Grundsätze zu, so wäre allen, die sich der Vertraulichkeit ihrer privaten Unterhaltungen sicher sein wollen, etwa folgende Einleitung eines Gesprächs zu empfehlen: „Schatz, darf ich Dir mein erstes intimes Erlebnis verraten?“

Fredrik Roggan ist Redaktionsmitglied von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Rechtsanwalt in Berlin und Mitglied im Bundesvorstand der Humanistischen Union.¹¹

Verfassungsgerichtliche Nachhilfe für den Gesetzgeber

Die Befugnisse des Zollkriminalamts zur Kontrolle des Postverkehrs und der Telekommunikation im Vorfeld von Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz (vgl. §§ 39 bis 41 AWG) sind verfassungswidrig. So entschied es das Bundesverfassungsgericht in einer weiteren Entscheidung vom 3. März 2004. Selten ist allerdings, dass eine Kritik der Karlsruher Richter am Gesetzgeber derart schonungslos ausfällt: „Erreicht der Gesetzgeber die Festlegung des Normeninhalts aber – wie hier – nur mit Hilfe zum Teil langer, über mehrere Ebenen gestaffelter, unterschiedlich variabler Verweisungsketten, die bei gleichzeitiger Verzweigung in die Breite den Charakter von Kaskaden annehmen, leidet die praktische Erkennbarkeit der maßgebenden Rechtsgrundlage.“ Das Gesetz genügt demnach nicht den Erfordernissen der Normbestimmtheit und Normenklarheit. Mit anderen Worten: Das Gesetz ist unverständlich.

Ausdrücklich stellt das Gericht fest, dass Ermächtigungen zum Eingriff in das Grundrecht aus Art. 10 Abs. 1 GG im Bereich der Straftatenverhütung denselben Anforderungen unterliegen wie solche im Bereich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung.

Zur Herstellung einer verfassungskonformen Regelung lässt das Gericht dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31.12.2004.

(Az.: 1 BvF 3/92, www.bverfg.de/entscheidungen/fs20040303_1bvf000392.html)

¹⁰ Frankfurter Rundschau v. 5.3.2004

¹¹ Für wertvolle Hinweise bin ich Prof. Dr. Edda Weßlau, Bremen, und Herrn Charles von Denkowski, Hamburg, zu Dank verpflichtet.

Polizei betreibt City-Pflege

Polizeiliche Aufenthaltsverbote in der Stadt Bern

von Karin Gasser

Die Schweizerische Bundeshauptstadt Bern ist bekannt für ihr mittelalterliches Stadtbild und die grüne Aare, die sich um die Altstadt windet. In dieser scheinbar so friedlichen Stadt nehmen Themen wie Sauberkeit, Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum seit einigen Jahren eine zentrale Position in der stadtpolitischen Diskussion ein.

Die Polizei hat maßgeblich dazu beigetragen, dass sich dieser Sicherheitsdiskurs unabhängig von realen Bedrohungen verselbständigt und verstärkt hat. Seit fünf Jahren praktiziert sie regelmäßig Wegweisungen aus bestimmten Zonen der Innenstadt und bringt sich damit im ganzen Land in die Schlagzeilen – und verletzt Grundrechte. Wegweisungsverfügung heißt das Zaubermittel, das ihr zur Verfügung steht, seitdem der Kanton Bern 1998 sein neues Polizeigesetz in Kraft setzte. Diese polizeiliche Praxis hat in der Schweiz Pilotcharakter – Nachahmungen anderer Städte sind absehbar, denn die Praxis genießt eine breite politische Unterstützung. Wie ist eine solch neue Strategie in einem gesamtgesellschaftlichen Kontext zu verstehen? Worauf zielt sie im Grunde genommen ab und wie ist sie entstanden?

Der Artikel 29 lit. b im Berner Polizeigesetz ermöglicht es der Polizei, Personen, die die „öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören“, von einem Ort vorübergehend wegzuweisen. Die Betroffenen erhalten vor Ort eine Verfügung ausgestellt, in welcher der Sachverhalt in knappen Worten begründet wird. In der Verfügung ist auch angegeben, für welchen Perimeter sie gilt, das heißt, an welchem Ort oder in welcher Zone sich die weggewiesene Person nicht mehr aufhalten darf. Die Verfügung gilt in der Regel für drei Monate.

Als das neue Polizeigesetz und mit ihm der Wegweisungsartikel vor sechs Jahren in Kraft traten, wurden die Wegweisungen von den zuständigen Politikern als „ultima ratio“ bezeichnet und zunächst ausschließlich im Rahmen von Repressionsaktionen gegen mutmaßliche ausländische Drogendealer angewandt. Gut ein Jahr später setzte die Polizei das Instrument erstmals gegen die Alkoholikerszene rund um den Bahnhof und somit gegen nicht strafbares Verhalten ein. Seither hat sich die Wegweisung trotz heftiger Proteste von linksgrüner und außerparlamentarischer Seite zu einem polizeilichen Standardinstrument gemausert. In den Jahren 2001 und 2002 wurden jeweils ungefähr 800 Verfügungen ausgesprochen und 950 Anzeigen wegen Verstoßes gegen die Verfügungen eingereicht – für eine Stadt mit 130.000 EinwohnerInnen ist dies eine stattliche Zahl.

Die hohe Zahl der Anzeigen lässt darauf schließen, dass die Maßnahme nicht nur die polizeiliche Arbeit berührt, sondern das gesamte Justizsystem der Stadt belastet. Sobald es zu einer Anzeige kommt, weil sich jemand nicht an die Verfügung gehalten hat, gelangt die Sache vor den Untersuchungsrichter. Er stellt ein Strafmandat aus, zunächst eine Buße, später einige Tage Haft. Da viele der betroffenen Personen ihre Buße nicht zahlen können, häufen sich die Strafmandate in unübersichtlicher Art und Weise.

Gemäß Auskunft der zuständigen Polizeibeamten richtet sich der Großteil der Verfügungen gegen Drogenkonsumenten und Drogendealer. Gegen Alkoholkonsumenten, die ihr Bier statt in der Kneipe auf der Straße trinken, würden nur wenige Verfügungen ausgesprochen. Die öffentliche Diskussion dreht sich aber vorwiegend um diese kleine Gruppe weggewiesener Alkoholkonsumenten, in Presse und Politik „Randständige“ genannt. Dass sich die Diskussion hauptsächlich auf diese Gruppe konzentriert, ist verständlich, denn schließlich ist „Dahocken und Bier trinken ja nicht strafbar“, wie der ehemalige Polizeidirektor, der für die Einführung des Wegweisungsartikels mitverantwortlich war, in einem Interview bemerkte.¹ In Zusammenarbeit mit der kirchlichen Gassenarbeit gelang es dem Berner Anwalt Daniele Jenni, einige dieser Personen davon zu überzeugen, gegen die Verfügung Beschwerde einzulegen. Die meisten der Beschwerden wurden von der ersten Instanz (dem Gemeinderat, d.h. der städtischen Exekutive) oder der zweiten (dem Statthalter

¹ Der Bund v. 26.3.1999

der Kantonsregierung) abgelehnt. Sie sind gegenwärtig beim kantonalen Verwaltungsgericht, der dritten Instanz, anhängig. Falls das Verwaltungsgericht ebenfalls zu einer ablehnenden Entscheidung gelangen sollte, wollen die Betroffenen die Sache vor das Bundesgericht ziehen. Sie fordern die grundsätzliche Überprüfung der Vereinbarkeit des Wegweisungsartikels mit übergeordnetem Recht.

Auch auf politischem Weg wird immer wieder versucht, die Wegweisungspraxis zu stoppen. Die verschiedenen Vorstöße waren im städtischen Parlament bisher jedoch erfolglos – trotz rotgrüner Mehrheit im Rat. Es scheint sich die Meinung durchgesetzt zu haben, die Sicherheit im öffentlichen Raum sei ohne Wegweisungen nicht mehr zu gewährleisten. Eine eingehendere Analyse der Wegweisungsstrategie lässt allerdings vermuten, dass das Sicherheitsargument nur der vordergründigen Legitimation dient.

Gegen „Ansammlungen“ und „unzivilisiertes Verhalten“

„Die Polizei kann Personen von einem Ort vorübergehend wegweisen oder fernhalten, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören.“² Von zentraler Bedeutung in der Formulierung des Gesetzesartikels ist der eingeschobene Teilsatz „oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind“. Dieser Satz bedeutet, dass die Zugehörigkeit zu einer Ansammlung reicht, um weggewiesen zu werden – unabhängig davon, ob man selber die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder gestört hat. Die „Ansammlung“ steht demzufolge im Zentrum des Interesses, und die Formulierung suggeriert, dass nicht von den einzelnen Individuen, sondern von ihrer Kollektivität eine Gefahr ausgeht.

Die offene Formulierung des Gesetzestextes kann unzählige Situationen umfassen und öffnet der Willkür Tür und Tor. Effektiv angewandt wird das Instrument der Wegweisung, wie bereits erwähnt, vorwiegend gegen zwei Personenkreise: Zum einen gegen Drogendealende und Drogenkonsumierende, zum anderen gegen Alkoholkonsumierende. Um gegen Erstere vorzugehen, wären mit dem Betäubungsmittelgesetz jedoch bereits andere rechtliche Grundlagen vorhanden. Es ist deshalb zu

² Artikel 29 lit. b im Polizeigesetz des Kantons Bern vom 8. Juni 1997

vermuten, dass die Wegweisung eher in jenen Situationen zum Zuge kommt, in denen zwar nicht direkt Drogen konsumiert oder verkauft werden, aber innerhalb der Szene Kontakte geschlossen werden – eine Art präventive Maßnahme also. Gemäß Auskunft der Verantwortlichen bei der Stadtpolizei hat die Verfügung zudem den Vorteil, dass sie sofort in Kraft tritt und beispielsweise noch zwei Monate lang gilt, wenn ein Drogenhändler nach einem Monat Haft wieder frei ist. Bei tatsächlich strafbaren Handlungen ist die Wegweisung demzufolge für die Polizei eine praktische Ergänzung zum strafrechtlichen Verfahren.

Bei nicht strafbaren Handlungen hingegen ist die Wegweisungsverfügung nicht bloß eine Ergänzung, sondern das einzige Instrument, das den Ordnungshütern zur Verfügung steht. In einem Merkblatt der Polizei, das die Anwendung der Verfügung näher umschreibt, werden mehrere Sachverhalte aufgelistet, die als solche nicht strafbar sind, von der Wegweisungsmaßnahme aber erfasst werden: „Übermäßiger Alkoholkonsum“, „unanständiges Benehmen“, „Anpöbelung vorübergehender Passanten“, „große Unordnung um sich herum“ usw.³ In der Kriminologie werden diese Verhaltensweisen unter dem Begriff „incivilities“ zusammengefasst – durchwegs Aspekte, die einer bürgerlichen Vorstellung von Anstand widersprechen. Nebst den Verhaltensweisen selbst sind auch die konkreten Orte, an denen sie anzutreffen sind, von Bedeutung: Das heißt, dass ein „unzivils“ Verhalten nicht an jedem Ort in den Blickpunkt der Polizei gerät, sondern an manchen Orten stärker geahndet wird als an anderen. Diesen räumlichen Bezug weist die Wegweisungsstrategie sehr deutlich auf.

Schauplatz Innenstadt

Der Gesetzesartikel ist so offen formuliert, dass im Grunde genommen von jedem beliebigen Ort weggewiesen werden könnte. Zwei Jahre nach der Einführung des Artikels hieß aber der Regierungsstatthalter einige Beschwerden gut und verlangte gewisse Präzisierungen bei der Anwendung des Artikels. So erhielt die Polizei beispielsweise die Auflage, dass immer nur fünf Zonen, so genannte Perimeter, gleichzeitig definiert sein dürfen. Nur aus diesen fünf Zonen darf weggewiesen werden. Die Perimeter werden anlässlich eines Polizeirapports festgelegt und können

³ Stadtpolizei Bern: Merkblatt Amtliche Verfügung

demzufolge von der Polizei auch jederzeit neu bestimmt werden. In den letzten vier Jahren hat sie jedoch nur geringfügige Änderungen vorgenommen – vier der fünf ursprünglich festgelegten Perimeter blieben unverändert. Sie umfassen allesamt Zonen der Innenstadt: den Bahnhof und seine Umgebung, die wichtigsten Einkaufsstraßen, zentrale Parkanlagen.

Dass der Fokus auf Innenstadt-Räumen liegt, hat verschiedene Gründe. Einerseits sind diese Räume häufig bevorzugte Aufenthaltsorte von sozialen Randgruppen, denn sie bieten eine zentrale Lage und ermöglichen dennoch eine gewisse Anonymität. Andererseits kommt diesen Räumen aber auch ein hoher symbolischer und repräsentativer Wert zu. In der Dienstleistungsgesellschaft, die die Städte dazu zwingt, durch das Zur-Schau-Stellen einer bestimmten Symbolik neue Unternehmen und Kunden anzuziehen, sind solche nicht materiellen Werte von hoher Bedeutung. Das Stadtzentrum spielt als zentraler Schauplatz natürlich eine maßgebende Rolle. Verstärkt wird diese Entwicklung durch die Konkurrenz mit den an den Stadträndern sprießenden Dienstleistungszentren, die „edge-cities“, die den wirtschaftlichen Druck auf das Stadtzentrum zusätzlich erhöhen.

Die offenen Drogenszenen zu Beginn der 90er Jahre haben dem Image vieler Städte stark zugesetzt – auch in Bern kämpften die PolitikerInnen mit solchen offenen Szenen, durch die soziales Elend plötzlich für alle sichtbar mitten in die Stadt gebracht wurde. Eine erneute Szenenbildung im öffentlichen Raum versucht man nun mit allen möglichen Mitteln zu verhindern und nimmt dabei sogar massive Einschränkungen der persönlichen Freiheit mancher Personen in Kauf. Im Vordergrund steht aber nicht die Bekämpfung der sozialen Probleme, sondern die Aufrechterhaltung eines makellosen Stadtbildes.

Attraktive Problemverschiebung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Wegweisungsmaßnahme rechtsstaatlich bedenklich ist, denn sie ermöglicht eine Sanktion ohne Tatbestand und lässt der Polizei sehr viel Entscheidungsfreiheit: Die Polizei kann darüber entscheiden, ob eine Gruppe von Menschen die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, und ihr obliegt die Definition der Zonen, in denen sie Wegweisungen vornimmt.

Die Wegweisungen werden auf politischer Ebene mit einer Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum begründet. Einige Aspekte weisen

aber klar daraufhin, dass es sich hier keineswegs um eine kriminalpolitische Maßnahme handelt: Erstens wird sie nicht flächendeckend angewandt, wie dies zur Bekämpfung von Kriminalität im Sinne von „zero tolerance“ zu erwarten wäre. Die Folge ist eine räumliche Problemverschiebung ohne absehbares Ende. Zweitens beabsichtigt sie keine (strafrechtliche) Disziplinierung der betroffenen Menschen, sondern zielt lediglich darauf ab, sie im Stadtbild unsichtbar zu machen. Die City-Pflege, nicht der einzelne Mensch, steht im Zentrum.

Trotz des schlechten Zeugnisses von wissenschaftlicher Seite, der kritischen Medienberichterstattung und den politischen und juristischen Widerständen bleibt die Attraktivität der Maßnahme intakt. Die Polizeikommandanten anderer Städte blicken bereits neidisch in die Bundeshauptstadt und warten auf die nächste Gesetzesrevision, im Zuge derer sie einen Wegweisungsartikel nach Berner Vorbild implementieren können. In Bern nehmen die Konflikte um zentrale öffentliche Räume derweil noch lange kein Ende: Bahn- und Parkordnungen werden verschärft, Videoüberwachungen schleichend eingeführt und Sitzbänke abmontiert. Der öffentliche Raum verliert zunehmend an Öffentlichkeit und hat seinen Namen wohl bald nicht mehr verdient.

Karin Gasser ist Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Interfakultären Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie (IKAÖ) der Universität Bern.

Aufbaustudium Kriminologie

Universität Hamburg

Im Sommersemester 2005 beginnt der nächste Durchgang des viersemestrigen Aufbaustudiums Kriminologie mit *neuem Curriculum* (Abschluss: „Diplom-Kriminologin“)

- Das Studium wird zukünftig eine **stärkere internationale Ausrichtung** haben und vergleichende Perspektiven in den zwei Schwerpunkten Policing und Gewalt im Bereich *Governing Security* vermitteln.
- **Zulassungsvoraussetzungen:** Abgeschlossenes Hochschulstudium in Soziologie, Psychologie, Pädagogik, Humanmedizin, Rechtswissenschaft oder verwandten Fächern oder abgeschlossenes Fachhochschulstudium z.B. Sozialpädagogik, Verwaltung
- **Bewerbungsfrist:** 15.12.2004 – 15.1.2005 (Ausschlussfrist!) beim Aufbaustudium Kriminologie, Universität Hamburg
- **Informationsmaterial und Bewerbungsunterlagen über:**

Prof. Dr. Sebastian Scheerer
Institut für Kriminologische Sozialforschung ■ Allende-Platz 1 ■ 20146 Hamburg
Tel.: (040) 42838-3329 ■ Fax: (040) 42838-2328
E-Mail: astksek@uni-hamburg.de
<http://www.rrz.uni-hamburg.de/kriminol/>

Polizeigewalt in Bergen

„Unendliche Geschichte“ – norwegische Version

von Anders Bratholm

Polizeiübergriffe sind auch in der norwegischen Provinz Bergen eine Realität. Weil sie diese Realität untersucht haben, wurden zwei Forscher öffentlich als Schwindler abgetan, im Wissenschaftsbetrieb ausgegrenzt und mit Klagen überzogen. Der Autor war 21 Jahre lang mit diesem Fall befasst.

„Das Justizministerium nutzt die Gelegenheit, um Nordhus und Vogt seine Anerkennung für ihre umfassende Arbeit und ihr aufreibendes und uneigennütziges Engagement auszudrücken, mit dem sie den Vermutungen über illegitime polizeiliche Gewaltausübung in Bergen nachgegangen sind.“ So heißt es in einer Presseerklärung, die das norwegische Justizministerium im September 2002 herausgab. Der in dem Kommuniké umschriebene Vergleich setzte einen Schlussstrich unter eine Affäre, die sich über mehr als zwei Jahrzehnte hingezogen hatte.¹

Begonnen hatte der Fall 1980, als Gunnar Nordhus, damals Jurastudent, und Edvard Vogt, seinerzeit wissenschaftlicher Oberrat an der Norwegischen Wirtschaftshochschule, ein Forschungsprojekt über Gewalt gegen Personen initiierten. Grundlage der Untersuchung sollten Interviews mit Opfern sein, die sich wegen der erlittenen Gewalt in ärztliche Behandlung begeben hatten. Polizeiliche Gewalt stand weder in der Untersuchung noch in dem 1981 publizierten Bericht im Vordergrund.² Das Thema hatten die beiden Forscher erst aufgegriffen, nachdem sie im Laufe der Interviews von befragten Opfern darauf gestoßen wurden.

¹ Quelle soweit nicht eigens vermerkt: Bratholm, A.: *Politi, påtalemyndighet, presse og rettsikkerhet* (Polizei, Staatsanwaltschaft, Presse und Rechtssicherheit), Oslo 1999

² Nordhus, G.; Vogt, E.: *Volden og dens ofre. En empirisk undersøkelse* (Gewalt und ihre Opfer. Eine empirische Untersuchung), Oslo 1981

Die Gewalt auf Straßen, in Kneipen oder in der Familie fand in der öffentlichen Auseinandersetzung um den Bericht jedoch kaum Aufmerksamkeit. Diese konzentrierte sich vielmehr auf die nach Ansicht der Polizei völlig falschen Aussagen zu den Polizeübergriffen.

Angesichts der heftigen Kritik an den Ergebnissen des staatlich geförderten Projektes beschloss die damalige Justizministerin Mona Røkke jene Teile des Berichts, die sich mit Polizeigewalt befassten, einer Nachuntersuchung unterziehen zu lassen. Im Oktober 1981 wurden Hans Stenberg-Nilsen, Rechtsanwalt am Obersten Gericht und später Vorsitzender des Anwaltsvereins, und ich mit dieser Überprüfung beauftragt. Dafür befragten wir insgesamt 101 Personen in Bergen und Oslo: Neben den wissenschaftlichen Beratern der beiden Forscher, die allesamt deren Arbeitseinsatz lobten, waren das vor allem Polizeibeamte, darunter eine Reihe regionaler Polizeichefs. Sie bestätigten das Phänomen der „falschen Loyalität“: Polizeibeamte seien kaum zu Aussagen gegen Kollegen bereit.

Im Februar 1982 präsentierten wir unseren Bericht, in dem wir Nordhus und Vogt „Gründlichkeit und Genauigkeit“ bescheinigten.³ Ihr Material, aber auch unsere eigenen Befragungen hätten gezeigt, „dass Polizeübergriffe sehr viel häufiger vorkommen und teilweise von schwerwiegenderer Art sind, als ursprünglich angenommen.“ Die Justizministerin, der damalige Reichsanwalt Magnar Flornes und andere Experten begrüßten unseren Bericht. Auf einem eigens anberaumten Seminar des Ministeriums war man sich über die Notwendigkeit einer „langen Reihe von Maßnahmen zur Prävention von Polizeigewalt“ einig. Damit war die Angelegenheit jedoch nicht erledigt.

In einer Presseerklärung bezeichnete die Bergener Sektion des Polizistenverbandes unseren Prüfbericht als „bewussten Versuch“, das Ansehen der Polizei zu beschädigen. Die Bergener Bevölkerung schien sich größtenteils hinter „ihre“ Polizei zu stellen und auch im lokalen Wissenschaftsmilieu fanden Nordhus und Vogt von Ausnahmen abgesehen keine Unterstützung. Die Diffamierungskampagne erreichte einen ersten Höhepunkt, als die inzwischen eingestellte Bergener Zeitung „Morgenavisen“ Nordhus der Lüge bezichtigte. Nordhus wehrte sich mit einer Beleidigungsklage, verlor aber den Prozess und musste der Gegenseite ca. 50.000 Kronen (rund 5.900 Euro) Prozesskosten erstatten.

3 Bratholm, A.; Stenberg-Nilsen, H.: Politivoldsrapporten (Untersuchungsbericht über Polizeigewalt), Oslo 1982

Die zweite Untersuchung

Die beiden Forscher gaben jedoch nicht klein bei, sondern starteten 1985 ein zweites Forschungsprojekt, das sich nunmehr ausschließlich auf polizeiliche Gewalt konzentrierte. Im Frühjahr 1986 sandten sie mir das bis dahin vorliegende Interviewmaterial zu und fragten, ob ich mich an ihrem Projekt beteiligen wolle. Im Sommer 1986 fuhr ich dreimal nach Bergen, um mich von der Glaubwürdigkeit des Materials zu überzeugen.

Nordhus und ich befragten dabei 36 Personen, die angegeben hatten, von der Bergener Polizei misshandelt worden zu sein. Im November 1986 präsentierten wir unseren Bericht auf einer Pressekonferenz an der Universität Oslo immer noch in der Hoffnung, dass wir auch die Polizei von der Notwendigkeit überzeugen könnten, in ihrer Organisation „gründlich aufzuräumen“.⁴ Schließlich hatten wir nicht nur massive Übergriffe festgestellt, sondern insgesamt eine mangelhafte Führung und regelrechte kriminelle Subkulturen in der Bergener Polizei.

Die Polizei rehabilitiert die Polizei

Das in dieser neuen Untersuchung vorgelegte Material ließ der Reichsanwalt nun von der Osloer Polizei auf seine strafrechtliche Relevanz überprüfen. Das Ergebnis der Ermittlungen war erschreckend: Von den 368 überprüften Fällen wurden 367 eingestellt. Ein strafbares Verhalten – so die Mehrzahl der Begründungen – sei nicht erkennbar. Bei der hohen Zahl der Ermittlungsverfahren ist eine fast hundertprozentige Einstellungsquote unüblich. Sie ist nur daraus erklärbar, dass die beschuldigten Beamten eine Sonderbehandlung erhielten, was der Reichsanwalt später auch einräumte. Ein einziger Beamter, der einen Festgenommenen an den Haaren gezogen haben soll, wurde mit einer Geldbuße belegt, später aber vom Amtsgericht Bergen freigesprochen.

Die polizeilichen Untersuchungen hätten „einen professionellen Kontrapunkt gegen 15 Jahre der Spekulation hinsichtlich polizeilicher Übergriffe in Bergen gesetzt“, erklärte der Staatsanwalt, der im Juni 1987 die – so „Bergens Tidende“ – „glänzend arrangierte“ fünfstündige Pressekonferenz leitete, auf der die Ermittlungsergebnisse vorgestellt wurden. Den Medien galt die Polizei nun als „rehabilitiert“ und die Forschergrup-

⁴ Bratholm, A. (Hg.): Politiovergrep og personverfølgelse (Polizeiübergriffe und Verfolgung von Personen), Oslo 1987, Vorwort

pe als „hingerichtet“. In den Leserbriefspalten vor allem in „Bergens Tidende“ beschuldigten uns gar einige prominente Bürger der Stadt, Teil einer „kommunistischen Weltverschwörung“ zu sein und nur den bürgerlichen Staat bekämpfen zu wollen.

Bumerangfälle

Die strafrechtliche und mediale Rehabilitierung schien der Polizei nicht zu genügen. Was nun folgte, war der juristische Bumerang: Gegen mehr als 40 Personen, die in den Osloer Verfahren gegen Bergener Polizeibeamte ausgesagt hatten, wurden nun Ermittlungsverfahren wegen „falscher Verdächtigung“ eröffnet. Vierzehn von ihnen wurden tatsächlich angeklagt, darunter acht, die sich uns in der zweiten Gewalt-Untersuchung als Informanten zur Verfügung gestellt hatten. Von diesen acht verurteilte das Landgericht sieben – und zwar jeweils zu Freiheitsstrafen von etwa einem halben Jahr ohne Bewährung.

Nordhus, Vogt und mich beschuldigte die Polizei der Mittäterschaft. Weitere Verfahren richteten sich gegen Professor Kjell Inge Bjørvik – einen der wenigen Hochschullehrer, die uns in der öffentlichen Auseinandersetzung die Stange gehalten hatten –, gegen zwei Journalisten des Norwegischen Rundfunks, Arne Wam und Tron Strand, die die Ermittlungen der Osloer Polizei gegen ihre Bergener Kollegen als unzureichend kritisiert hatten, und schließlich gegen Anne Burley, die Leiterin der Europa-Abteilung von Amnesty International, deren Berichte im Wesentlichen mit unseren Forschungsergebnissen übereinstimmten. Sie habe ihre Zeugen teils bestochen, teils in alkoholisiertem Zustand befragt, lautete der Vorwurf.

Nur das Verfahren gegen Nordhus gelangte zur Anklage. Während der Hauptverhandlung stellte sich heraus, dass zwei Belastungszeugen der Staatsanwaltschaft falsche Aussagen gemacht hatten. Der Vorgang ist bezeichnend für den gesamten Fall: Waren doch die beiden Personen selbst Opfer von Polizeiübergriffe gewesen. Aufgrund der Ermittlungen der Osloer Polizei hatte man die Verfahren gegen die betreffenden Polizisten eingestellt und stattdessen die Opfer wegen „falscher Verdächtigung“ verurteilt. Das „Geständnis“ der beiden, sie hätten sich von Nordhus verleiten lassen, Übergriffe zu behaupten, sollte nun gegen den Forscher ins Feld geführt werden. Es fragt sich, wie die Polizei dieses „Geständnis“ erreicht hatte. Nordhus jedenfalls wurde bis auf einen Anklagepunkt freigesprochen. Der Vorwurf lautete, ein rote Ampel missachtet zu haben.

Die Bumerang-Verfahren wurden von einer ganzen Reihe von Organisationen – darunter der Schriftsteller-, der Anwalts- und der Soziologenverband – kritisch verfolgt. 14 prominente Professoren der Universität Oslo, inklusive dem damaligen Rektor Inge Lønning, forderten vom Präsidium des Parlamentes die Bildung eines Untersuchungsausschusses – vergeblich. Der Protest gegen Polizei und Staatsanwaltschaft blieb ohne sichtbare Wirkung.

Wer beleidigt wen?

Nachdem die Osloer Polizei ihre Bergener Kollegen reingewaschen hatte, fühlte sich auch der Polizeiverband motiviert, noch eine Kohle nachzulegen. Der Vorsitzende der Organisation auf nationaler Ebene und sein Kollege von der Bergener Sektion verklagten mich wegen Beleidigung und ließen sich davon auch nicht abbringen, als ich ihnen mit einer Gegenklage drohte. Beide Verfahren, so die Vorstellung der Polizeigewerkschafter, sollten nicht in Oslo, sondern vor dem Amtsgericht Bergen stattfinden, ein Gerichtsort, der angesichts der in der Stadt herrschenden Einstellung zu dem „Polizeigewaltsfall“ ihren Interessen sehr entgegen gekommen wäre.

Gegenüber dem Untersuchungsgericht in Oslo, das über den richtigen Gerichtsort zu entscheiden hatte, argumentierte der nationale Verbandsvorsitzende, sein Hauptwohnsitz sei Bergen; in Oslo verfüge er nur über ein Zimmer, das sich aber in der Verhandlung zu einer kompletten Zwei-Zimmer-Wohnung mauserte. Dies war vermutlich der Grund, weswegen sich das Untersuchungsgericht für Oslo entschied.

Kurz vor der Hauptverhandlung erkannten die beiden Herren das Prozessrisiko: Sie zogen die Klage gegen mich zurück und baten mich, das gleiche zu tun. Das lehnte ich ab – nicht aus dem Bedürfnis heraus, die beiden Polizeivertreter verurteilt zu sehen, sondern um die Aussagen meiner Zeugen vor Gericht präsentieren und sie gegebenenfalls für den Antrag auf Wiederaufnahme der Bumerangfälle benutzen zu können. Um abzusichern, dass die Zeugen- und Parteienaussagen vollständig dokumentiert wurden, engagierte ich vier Parlamentsstenographen zur Protokollierung der gesamten Hauptverhandlung.

Am 7. Oktober 1992 verurteilte das Amtsgericht Oslo die beiden Polizeivertreter. Zwei ihrer öffentlichen Erklärungen sah das Gericht als von der Meinungsfreiheit gedeckt. In den fünf restlichen Punkten, die ich in meiner Gegenklage moniert hatte, hielt es den Tatbestand der Beleidigung

gung für erfüllt. Die verurteilten Polizeigewerkschafter scheiterten in der Berufungsverhandlung vor dem Obersten Gerichtshof. Zwar gab ihnen später der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strasbourg größtenteils recht. Alle ihre Erklärungen – mit Ausnahme des Vorwurfs, ich sei ein Lügner – fielen unter die Freiheit der Meinungsäußerung. Der wesentliche Zweck des Verfahrens, nämlich die Protokollierung der Zeugenaussagen vor dem Amtsgericht Oslo, war für mich jedoch erfüllt: Ich konnte die Wiederaufnahme der sieben „Bumerangfälle“ beantragen.

Der erste Anlauf – vor dem Landgericht – scheiterte im April 1997, so dass wir die Sache zum Obersten Gericht weiterziehen mussten. Dessen Präsident entschied zunächst, dass das Wiederaufnahmeverfahren in mündlicher Verhandlung von fünf – statt wie üblich von drei – Richtern zu behandeln sei. Erstmals in einem Wiederaufnahmeverfahren sollte auch einer der Verurteilten sich mündlich erklären können.

Im April 1998 urteilte das Gericht einstimmig, dass die Verurteilungen in den sieben Bumerang-Fällen nicht aufrechtzuerhalten seien. Es könne weder ausgeschlossen werden, dass die Polizeibeamten illegitime Gewalt ausgeübt, noch dass sie versucht hätten, diese Übergriffe zu verheimlichen. Außerdem sei es wahrscheinlich, dass einzelne Polizisten falsch ausgesagt hätten. Dieses Urteil ist auch aus einem weiteren Grund bemerkenswert: Es ist vermutlich die erste Entscheidung über die Wiederaufnahme einer Strafsache, die das Oberste Gericht damit begründete, dass sich das Landgericht möglicherweise durch die einseitige Berichterstattung der Medien habe beeinflussen lassen. Diese hatten wie geschildert die Bergener Polizei nach den Ermittlungen ihrer Osloer Kollegen für reingewaschen angesehen.

Das Landgericht musste die Bumerang-Fälle noch einmal aufrollen. Alle sieben Betroffenen wurden freigesprochen und erhielten eine Haftentschädigung von insgesamt 2,4 Millionen Kronen, ca. 100.000 Kronen für jeden Monat, den sie unrechtmäßig im Gefängnis gesessen hatten.

Der letzte Akt

Was fehlte, war nur noch die Rehabilitierung von Nordhus und Vogt. 1998 verklagten die beiden den norwegischen Staat auf Schadensersatz für die Nachteile, die sie aufgrund der Diffamierung durch Polizei und Staatsanwaltschaft erlitten hatten. Zu einem Prozess kam es nicht. Im September 2002 einigten sich die beiden Forscher mit dem Justizmini-

sterium auf den eingangs zitierten Vergleich. Sie erhielten eine Wiedergutmachungssumme von ca. 2 Millionen Kronen Das Ministerium verpflichtete sich ferner zu einer öffentlichen Erklärung, in der es heißt:

„Das Justizministerium beklagt, dass die beiden Forscher Unannehmlichkeiten und außergewöhnliche Belastungen als Folge ihrer Forschung zur Gewaltproblematik in Bergen erlitten haben ... Das Justizministerium betrachtet es als ganz wesentlich, illegitime Gewaltausübung seitens der Polizei zu vermeiden, um das Vertrauen in die Polizei aufrechtzuerhalten, auf das ein Rechtsstaat bauen können muss. Illegitime Polizeigewalt ist ein schwerwiegendes Problem für die Gesellschaft, das auf eine verantwortungsbewusste Weise aufgedeckt werden muss. Nordhus und Vogts Arbeit ist in dieser Perspektive zu würdigen.“

Die Medien, die zur Diffamierung der Wissenschaftler massiv beigetragen hatten, schien dieser letzte Akt des Dramas nicht sehr zu interessieren. Nur wenige Zeitungen sahen sich zu einem Bericht genötigt.

Bilanz

Warum ging in diesem Fall so vieles schief? Dass Polizeibeamte eigene Übergriffe verschleiern, dass sie nicht bereit sind, gegen Kollegen auszusagen, ist nichts Neues – weder für Norwegen, noch für andere Staaten, auch wenn die Bergener Polizei in der Anwendung von illegitimen Methoden und ihrer Verdeckung vermutlich entschieden weiter ging, als das normalerweise in einer gefestigten Demokratie üblich ist.

Überraschend und besorgniserregend ist, dass auch die Staatsanwaltschaft bis hinauf zu den höchsten Positionen gewillt war, die Polizei zu unterstützen und sich weigerte, das Muster in den vielen Fällen zu sehen. Eine Erklärung hierfür ergibt sich zunächst aus den starken Loyalitätsbanden, die nicht nur innerhalb der Polizei selbst, sondern auch gegenüber der Staatsanwaltschaft wirken. Diese ist in ihrer Arbeit ständig auf die Ermittlungen der Polizei angewiesen, was ihre Bereitschaft, strafrechtlich gegen Polizeibeamte vorzugehen, naturgemäß einschränkt. Diese Loyalität war in Bergen, wo Staatsanwälte fast immer aus dem Reservoir der städtischen Polizeijuristen rekrutiert werden, besonders stark.

Im Wissen um die wichtige gesellschaftliche Funktion der Polizei und ihre zugegebenermaßen oft schwierige Aufgabe neigen nicht nur Staatsanwälte, sondern auch Mitarbeiter anderer Behörden schnell dazu, für die Polizei Partei zu ergreifen und sie öffentlich zu verteidigen. Dies gilt

umso mehr, als es sich bei den Opfern illegitimer Polizeigewalt überwiegend um Mittellose handelt, die häufig mit der Polizei konfrontiert sind.

Dass der „Polizeigewaltsfall“ sich so katastrophal entwickeln konnte und so lange hinzog, liegt auch an den Versäumnissen der Presse und dem weitgehenden Fehlen eines kritischen, investigativen Journalismus. Das Versagen der Medien erklärt sich zu einem Teil daraus, dass Journalisten oft darauf angewiesen sind, dass Polizei und Staatsanwaltschaft sie mit Informationen versorgen und ihnen „Geschichten“ stecken. Umgekehrt beinhaltet dies gleichzeitig die Gefahr, bei einer missliebigen Berichterstattung von Informationen abgeschnitten zu werden.

Dass die veröffentlichte Meinung speziell in Bergen äußerst negativ auf Personen reagiert, die zentrale Institutionen der Stadt der Kritik aussetzen, ist leider keine neue Erkenntnis. In unserem Fall hat sie klar gegen die Forscher und für die Polizei Partei ergriffen. Statt als Korrektiv zu wirken, haben die Medien überwiegend zu den Versäumnissen und Verschleierungen der Behörden beigetragen.

Anders Bratholm ist Strafrechtsprofessor (em.) an der Universität Oslo. (Die Übersetzung aus dem Norwegischen besorgte Knut Papendorf vom Institutt for kriminologi og rettssosiologi Oslo.)

Inland aktuell

Fahnden für Otto S.

Bundesinnenminister Otto Schily hat am 15. Februar 2004 in Berlin grünes Licht für die bundesweite SMS-Fahndung gegeben. Mit diesem neuen Instrument zur Kriminalitätsbekämpfung, so Schily, könnten BürgerInnen die Polizei bei der Nahbereichsfahndung unterstützen. Sie melden sich mit der Nummer ihres Mobiltelefons und der Angabe der nächstgelegenen Polizeidienststelle auf der Homepage des BKA an und erhalten jeweils per SMS lokale Fahndungsmeldungen der Polizei.

Bereits in der ersten Jahreshälfte 2003 liefen elf einschlägige bundesweite Pilotprojekte – ohne jeden Fahndungserfolg. Bayern, sonst stets Befürworter von Otto Schilys Law-and-Order-Einfällen, zog die Konsequenzen und meldete sich aus dem SMS-Projekt ab. Das Innenministerium des Freistaats bemängelte auch, dass jeder und jede sich zur SMS-FahnderIn erklären könne. „Auf die Eignung hat die Polizei keinerlei Einfluss.“ Auch dass „akute und gezielte“ Fahndungsmeldungen erst teilweise bis zu acht Stunden nach dem Ereignis auf den Handys eingingen, konnte Schily nicht von seinem publikumswirksamen Denunziationsaufruf abhalten.

Geheimdienstliche Telekommunikationsüberwachung 2003

Anfang März legte das Parlamentarische Kontrollgremium (PKG) des Bundestages seinen jährlichen Bericht über die Post- und Fernmeldekontrollen der Geheimdienste vor.¹ In wie vielen Fällen die Schlapphüte Telefone anzapften oder Briefe öffnen ließen, geht daraus nicht eindeutig hervor. „Die Anzahl der Verfahren“, in denen das Bundesamt für Verfassungsschutz und der Militärische Abschirmdienst zu diesen Mitteln griffen, „lagen im Berichtszeitraum zwischen 34 und 51“. Davon betroffen waren zwischen 205 und 291 Personen.

1 BT-Drs. 15/2616 v. 4.3.2004

Der Bundesnachrichtendienst (BND) hat im Jahre 2003 „weder neue Kontrollen beantragt noch frühere verlängert.“ Seine Aktivitäten lagen stattdessen im Bereich der „strategischen“ Überwachung und Filterung der über Satelliten gesteuerten internationalen Telekommunikation nach „Suchbegriffen“. Im „großen Staubsauger“ des Auslandsgeheimdienstes blieben letztes Jahr 41.966 als verdächtig qualifizierte Kommunikationsfälle hängen. Insgesamt 534 dieser „Meldungen“ erwiesen sich als „nachrichtendienstlich relevant“. Davon bezogen sich 21 auf den „Gefahrenbereich“ der organisierten Geldwäsche, 480 auf den der „Proliferation und konventionellen Rüstung“ und 33 auf den des „internationalen Terrorismus“. Meldungen wegen einer „Gefahr für Leib und Leben“ wurden nicht erfasst. 18 der 534 Meldungen übermittelte der BND an die Strafverfolgungsbehörden – sie betrafen sämtlich einen Verdacht der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB).

Im Berichtszeitraum verweigerte das Bundesministerium des Innern mit Zustimmung des PKG jegliche Mitteilung an überwachte Personen, weil das Ziel der Maßnahme sonst gefährdet werden könne. 66 abgeschlossene Verfahren mit insgesamt 401 Betroffenen (davon 232 aus bis zu fünf Jahre zurückliegenden Alt-Fällen) waren zu überprüfen.

Toll Collect is watching you!

Pleiten, Pech und Pannen kennzeichnen das Mautsystem des Toll Collect Konsortiums, dessen Einführung nunmehr im dritten Anlauf für Anfang 2005 geplant ist. In einer Presseerklärung vom 4. November 2003 machten mehrere Bürgerrechtsorganisationen deutlich, dass das Projekt nicht nur ein technisches und finanzielles Problem darstellt, sondern auch ein datenschützerisches.

In anderen europäischen Ländern arbeiten robuste und zuverlässige Systeme, die allerdings tatsächlich nur den Schwerlastverkehr zählen und abrechnen können. Das Bundesverkehrsministerium hat sich dagegen für ein technisch ausgeklügeltes Projekt entschieden, das mehr können soll, als nur Gebühren erheben: Eine On-Board-Unit (OBU) genannte kleine Box auf dem Armaturenbrett des LKW empfängt Ortungssignale der erdumkreisenden GPS-Satelliten, gleicht diese Signale mit einer gespeicherten digitalen Landkarte ab und entscheidet, ob Maut fällig ist. Periodisch sendet die Box eine SMS zur Rechnungslegung an die Toll-Collect-Zentrale. Durch diese SMS-Komponente ist das Fahrzeug jederzeit zu orten, die GPS-Koordinaten liefern ein exaktes Bewegungsprofil. 300

Kontrollbrücken, strategisch über die Autobahnen des Landes verteilt prüfen bei Durchfahrt, ob die Box auch eingeschaltet ist. Zu Beweis Zwecken werden Fotos angefertigt – aber nicht nur vom ertappten Mautverweigerer. Vielmehr wird von jedem Fahrzeug, ob LKW oder PKW, ein Schnappschuss gefertigt. Die flächendeckende Erfassung motorisierter Bewegung auf Deutschlands Straßen hat damit Gestalt angenommen.

Welche Begehrlichkeiten diese Technik bei den Strafverfolgungsbehörden weckt, zeigen Ermittlungen im Falle eines LKW-Diebstahls im August 2003. Das Amtsgericht Gummersbach stellte der Staatsanwaltschaft eine Beschlagnahmeanordnung aus, die die Toll-Collect-Zentrale zur Herausgabe der Standortdaten des mit OBU ausgerüsteten Fahrzeugs zwingen sollte.²

(sämtlich: Stephan Stolle)

Graffiti-Bekämpfung in Sachsen

Auf Bundesebene ist der Gesetzentwurf zur „Graffiti-Bekämpfung“ gescheitert. Inhalt war eine Erweiterung des Sachbeschädigungsparagrafen um die Handlungsalternative der „Veränderung des Erscheinungsbildes einer Sache gegen den Willen des Eigentümers oder sonst Berechtigten“. Graffiti, die ohne eine Substanzverletzung an der Sache angebracht werden, hätten so als Straftat verfolgt werden können. Das Scheitern der Initiative rief den sächsischen Innenminister auf den Plan, der jetzt per Polizeiverordnung „illegale Graffiti“ als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 1.000 Euro sanktionieren lässt.³ Für die Tatbestandserfüllung reicht es aus, auf eine Sache ohne Zustimmung des Eigentümers durch Auftragen von Farbe oder anderen Substanzen oder durch das Abtragen von Material „einzuwirken“. Damit muss noch nicht mal das äußere Erscheinungsbild verändert werden.

Der sächsische Innenminister will so die „Notbremse“ gegen das „in-akzeptable Ausmaß des Graffiti-Unwesens“ ziehen und schwingt sich damit zum Ersatzstrafgesetzgeber auf. Die tatbestandliche Weite geht über das bloße Anbringen von Graffiti hinaus. Dem Wortlaut der Verordnung gemäß kann jetzt in Sachsen auch das Anbringen von Aufklebern

² Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTZ) 2004, H. 3, S. 168

³ Graffitiverordnung des sächsischen Innenministeriums v. 30.1.2004, Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt v. 8.3.2004

oder das vertragsverletzende Gestalten von angemieteten Wohn- oder Geschäftsräumen bußgeldbewehrt sein.

Für die Verfolgungsbehörden erleichtert sich damit Einiges: die Erstellung von Gutachten zum Nachweis einer Substanzverletzung ist nicht mehr notwendig, ein aufwändiges Strafverfahren muss nicht in jedem Fall durchgeführt werden, das Verschicken eines Bußgeldbescheides für jedes Graffito ist ausreichend und schnell erledigt. Auch ein fehlender Strafantrag stellt kein Problem mehr dar. Dem eigentlichen Ziel kommt das Innenministerium mit der Polizeiverordnung aber nicht näher: Aller Erfahrung nach lässt sich die vorwiegend jugendliche Szene von Bußgeld- oder Strafandrohungen nicht beeinflussen. Die Anzahl der Graffiti in Sachsen wird daher wohl nicht abnehmen.

(Peer Stolle)

Polizeiüberfall auf Allgäuer Biohof

Am 10. Februar 2004 stürmten rund 250 teils maskierte und mit Maschinenpistolen bewaffnete PolizistInnen einen Biohof in Aichstetten (Allgäu). Sie traten dabei Türen ein, besprühten Tiere mit Tränengas und fesselten einige der BewohnerInnen – darunter einen Behinderten. Nach eigenen Aussagen mussten die Gefesselten über eine Stunde mit den Händen auf dem Rücken am Boden liegen und sich Beschimpfungen der BeamtInnen anhören. Grund für die Aktion war ein Durchsuchungsbeschluss des Amtsgerichts Leutkirch. Dieser stützt sich auf den Verdacht, dass der Hof ein Produkt anbiete, das gegen das Arzneimittelgesetz verstieße: Ringelblumensalbe.

Polizei und Staatsanwaltschaft Ravensburg halten den 70.000 Euro teuren Einsatz für gerechtfertigt. Laut Polizeisprecher Michael Kuhn sei die gewaltsame Durchsuchung notwendig geworden, nachdem die BewohnerInnen zuvor Mitarbeiter des Wirtschaftskontrolldienstes abgewiesen hatten. Die Einsatzplanung sei wohl auch von Gerüchten beeinflusst worden, dass es sich bei den sechs Familien, die als Wohngemeinschaft auf dem Michaelshof leben, um eine Sekte handele.

Der grüne Landtagsabgeordnete Thomas Oelmayer fordert nun von der Landesregierung Auskunft über den Einsatz. Die HofbewohnerInnen haben bei der Staatsanwaltschaft und beim Landgericht Beschwerde eingelegt und erwägen auch eine Strafanzeige.

(Marion Knorr)

Meldungen aus Europa

Anti-Terror-Beschlüsse der EU

Wie nach dem 11. September 2001 haben auch die Anschläge in Madrid am 11. März 2004 hektische Aktivitäten der EU-Gremien hervorgerufen. Am 18. März legte die Kommission ein „action paper“ vor. Am 19. März trafen sich die Innen- und Justizminister zu einer Sondersitzung. Eine Woche danach tagten die Staats- und Regierungschefs und beschlossen eine „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“.¹

Wie vor zweieinhalb Jahren so haben auch die Vorschläge, die jetzt auf den Tisch liegen, nur teilweise etwas mit Terrorismus zu tun. Einige beziehen sich auf Projekte, die bereits Gegenstand von Verhandlungen des Rates sind, wie z.B. die Aufnahme biometrischer Daten in Personaldokumente, der Auf- bzw. Ausbau des Schengener und des Visa-Informationssystems oder die Schaffung einer EU-Grenzpolizei-Agentur. Andere betreffen bereits verabschiedete, aber nur von einem Teil der Mitgliedstaaten umgesetzte Rahmenbeschlüsse wie den EU-Haftbefehl. Die Terrorismus-Debatte wirkt hier als Brandbeschleuniger.

Von symbolischer Bedeutung ist die Annahme einer „Solidaritätserklärung“. Dabei geht es nicht um Trauer für die Opfer und Hilfe für deren Angehörige, sondern um ein Bekenntnis zur weiteren Militarisierung der EU. Die Erklärung bezieht sich auf Art. I-42 des Verfassungsentwurfs, wonach die Mitgliedstaaten im Falle eines Terroranschlags „alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich militärischer Mittel“ mobilisieren, um dem betroffenen Staat Beistand zu leisten. Koordiniert würde dieser Beistand durch das „Politische und Sicherheitspolitische Komitee“ – die Spitze der „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ – sowie durch den nach Art. III-162 des Verfassungsentwurfs neuzuschaffenden Ausschuss für die operative Zusammenarbeit der Polizei- und „Sicherheitsdienste“ der Mitgliedstaaten und der einschlägigen „Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union“.

¹ memo/04/66 der Kommission sowie Ratsdok. 7555/04 und 7486/04 mit diversen Revisionen; für eine umfassende Übersicht siehe www.statewatch.org/news/euplan.pdf

Die vom Europäischen Rat jetzt beschlossene Einsetzung eines „Koordinators für die Terrorismusbekämpfung“ geht in dieselbe Richtung. Der Koordinator soll „alle der Union zur Verfügung stehenden Instrumente im Auge“ behalten, d.h. sowohl jene der außenpolitisch-militärischen zweiten als auch die der polizeilichen dritten Säule. Angesiedelt ist die neue Stelle im Ratssekretariat, d.h. unter der Aufsicht des „Hohen Vertreters“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana. Damit ist zugleich die Abschottung gegenüber dem Europäischen Parlament und der Öffentlichkeit gewährleistet.

Der österreichisch-belgische Vorstoß für einen EU-Geheimdienst ist zwar vorläufig abgelehnt. Der Europäische Rat „unterstützte“ aber Solanas „Bemühungen, in das Ratssekretariat eine nachrichtendienstliche Kapazität für alle Aspekte der terroristischen Bedrohung einzugliedern.“ Vorschläge hierzu wollen die Staats- und Regierungschefs im Juni vorliegen haben. Hergebrachte Vorstellungen einer Trennung von Polizei und Geheimdiensten wird man im Rahmen der EU vergessen müssen. Die „Beziehungen zwischen Europol und den Nachrichtendiensten“ seien weiterzuentwickeln. „Polizei, Sicherheits- und Nachrichtendienste“ sollen systematisch zusammenarbeiten und alle Terrorismus-relevanten Erkenntnisse an Europol übermitteln.

Grundsätzlich zugestimmt hat der Europäische Rat dem Aufbau eines nicht nur Terrorismus-bezogenen EU-Vorstrafenregisters. Auf seiner Juni-Tagung will er ferner Entwürfe der Kommission für den Austausch personenbezogener Daten für Zwecke der Terrorismusbekämpfung – konkret: „DNA, Fingerabdrücke, Visa-Daten“ – diskutieren. Für dieselbe Sitzung orderte er einen Richtlinienvorschlag der Kommission, mit dem die Beförderungsunternehmen und d.h. vor allem die Luftfahrtgesellschaften verpflichtet werden sollen, Daten über ihre Passagiere an die Polizeibehörden zu übermitteln. Damit folgt die EU dem US-amerikanischen Muster. Ebenfalls vorrangig zu behandeln sei ein Rahmenbeschluss über die bei der Telekommunikation anfallenden Verbindungsdaten. Die Anbieterfirmen sollen diese Daten ein bis zwei Jahre aufbewahren und den Strafverfolgungsbehörden auf Anordnung zugänglich machen. Datenschutz ist ein Fremdwort.

Europol-Arbeitsdateien

Im Dezember 2003 betrieb Europol 19 Arbeitsdateien zu Analysezwecken. Darin waren insgesamt 146.183 Personen erfasst. Dies ergibt sich

aus einer nachträglichen Antwort des Staatssekretärs im Bundesinnenministerium, Fritz Rudolf Körper, auf eine Anfrage der PDS-Abgeordneten Petra Pau. Es ist das erste Mal, dass eine solche – wenn auch knappe – Zusammenstellung der Analyseprojekte und -dateien von Europol veröffentlicht wird. Wie Körper bereits während der Fragestunde des Bundestages am 24. September 2003 erklärte, musste er für die Bekanntgabe der Zahl gespeicherter Personen eigens die anderen Mitgliedstaaten um Zustimmung ersuchen. Europol habe „inzwischen mitgeteilt“, dass dem „keine Hindernisse“ im Wege stünden, heißt es in dem Nachbericht vom 15. Januar dieses Jahres.

Dass die Zahl der gespeicherten Personen derart hoch ausfallen würde, ließ sich aufgrund der Regelung in Art. 10 der Europol-Konvention erwarten. Danach dürfen nicht nur Verdächtige und potenziell Verdächtige, sondern auch Zeugen und potenzielle Zeugen, Opfer und potenzielle Opfer, Kontakt- und Begleitpersonen sowie mögliche Hinweisgeber in Arbeitsdateien erfasst werden. Der zu erfassende Personenkreis ist also nahezu unbegrenzt. Wie sich die 146.183 Personen auf die einzelnen Kategorien verteilen, geht aus Körpers Bericht nicht hervor.

Unbeantwortet bleiben auch Paus Fragen, seit wann die Dateien jeweils betrieben werden und welche Mitgliedstaaten jeweils in den Analyseprojekten vertreten sind. Da nur in einem Falle – nämlich bei der Datei „Kuala Lumpur“ über Kreditkartenfälschung malaysischer Gruppierungen – eine Nicht-Beteiligung Deutschlands vermerkt ist, dürfte jedoch anzunehmen sein, dass die deutsche VerbindungsbeamtenInnen bei allen anderen Projekten mitarbeiten.

Fast die Hälfte der personenbezogenen Datensätze entfällt auf die Geldwäschebekämpfungsdatei SUSTRANS – ein deutlicher Hinweis darauf, dass Verdachtsmeldungen der Banken sehr schnell erfolgen, aber nur selten wirklich qualifiziert sind. Ähnliche Zweifel sind gegenüber den anderen großen Dateien angebracht. Wenn die Anzahl gespeicherter Personen der Bevölkerung einer kleinen oder mittleren Stadt entspricht, kann eine Datei kaum für eine effiziente Strafverfolgung taugen. Fraglich wird damit auch, ob die Speicherung der Betroffenen tatsächlich erforderlich ist. Dies gilt um so mehr, wenn eine Person in den Zusammenhang des islamistischen Terrorismus gerückt wird.

Die Datei „Dolphin“ betrifft laut Körpers Aufstellung „kriminelle Aktivitäten (anderer) terroristischer Gruppierungen, die durch den Rat als besondere Bedrohung für die EU und die Mitgliedstaaten eingestuft wurden,“ mit anderen Worten: die in der EU-Liste terroristischer Gruppen zu

finden sind. Sie sei erst im 2. Halbjahr 2003 eingerichtet worden und enthielt daher im Dezember 2003 noch keine personenbezogenen Informationen. Geradezu skandalös ist jedoch die Tatsache, dass Europol auch während des Irak-Krieges Daten über die „illegale Einwanderung“ irakischer Kurden sammelte.

OMCG Monitor 2	Outlaw Motorcycle Gangs (OMCG) - Rockerbandenkriminalität	3.829
Latin American Project Cola	Rauschgifthandelsaktivitäten lateinamerikanischer Organisationen	14.601
Iraqi-Kurds	Illegale Immigration irakischer Kurden	2.237
EEOC Top100	Eastern European Organized Crime (EEOC) - Aktivitäten führender osteuropäischer Gruppierungen	11.339
Mustard	Rauschgifthandel durch türkische Gruppierungen	22.534
Islamic Terrorism	Islamischer Terrorismus	9.888
Terminal	Kreditkartenfälschung	394
Kuala Lumpur	Bekämpfung der Kreditkartenkriminalität malaysischer Tätergruppierungen	340
Danube	Eurofälschung bulgarischer Gruppierungen	2.256
Baltic Walker	Geldfälschung litauischer Gruppierungen	1.573
Partridge	Einschleusung von indischen Staatsangehörigen	3.265
The Key Process	Kfz-Diebstähle mit Originalschlüsseln	1.537
Genesis	Illegale Produktion und illegaler Handel von Drogen-Grundstoffen	561
Twins	Kinderpornografie	240
CASE	Comprehensive Action against Synthetic Drugs in Europe - kriminaltechnische Vergleichsuntersuchungen von sichergestellten synthetischen Drogen	2.165
SUSTRANS	Anzeigen von Finanzinstituten über geldwäscheverdächtige Transaktionen und grenzüberschreitenden Bargeldverkehr	68.870
Falsified Documents	Identifizierung und Bekämpfung von Herstellern und Verbreitern gefälschter Ausweisdokumente	442
Villa	Betrug im Zusammenhang mit Immobilien-Timesharing	12
Dolphin	Weitere terroristische Gruppierungen	0
Gesamt		146.183

(beide: Heiner Busch)

Chronologie

zusammengestellt von Marion Knorr

Dezember 2003

09.12.: **Rolf Klemens Wagner frei:** Der wegen seiner Beteiligung an der Entführung und Ermordung von Hanns Martin Schleyer zu lebenslanger Haft verurteilte Ex-RAF-Mann Wagner wird nach 24 Jahren begnadigt und aus der Haft entlassen.

11.12.: **Todesschüsse in Rheurdt/Krefeld:** Zwei wegen eines Nachbarschaftsstreits alarmierte Polizisten erschießen einen 32-jährigen Drogenabhängigen. Nach anfänglicher Weigerung zu öffnen, habe der Mann abrupt die Tür aufgerissen und die Beamten mit einem Messer bedroht. Nach ersten Angaben haben diese insgesamt zehnmal geschossen.

16.12.: **Keine „RAF an der Elbe“:** In seinem Urteil gegen drei junge Militante aus Magdeburg verwirft das Oberlandesgericht (OLG) Naumburg den Vorwurf der Bildung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB). Es spricht einen Angeklagten frei und verurteilt die beiden anderen wegen zwei vollendeter und zwei versuchter Brandanschläge zu zweieinhalb Jahren Haft bzw. zwei Jahren Jugendstrafe.

18.12.: **Dussmann muss Videoüberwachung einschränken:** Aufgrund der Klage eines Journalisten entscheidet das Amtsgericht (AG) Berlin Mitte, dass das „Kulturkaufhaus“ Dussmann nicht wie bisher einen weiten Umkreis außerhalb des Geschäfts, sondern nur einen schmalen Streifen entlang der Hauswand überwachen darf. (Az.: 16 C 427)

Geldstrafe wegen Antifaplatkat: Das AG Berlin Tiergarten verurteilt ein Mitglied der „Antifaschistischen Aktion Berlin“ (AAB) zu 2.400 Euro Geldstrafe wegen der Verletzung des „Rechts am eigenen Bild“. Der Mann sei mitverantwortlich für ein „Fahndungsplakat“ mit Fotos von 15 Polizisten, denen die AAB Übergriffe am 1. Mai 2002 in Kreuzberg vorwirft. Nach den damaligen Krawallen hatte die Polizei ähnlich aufgemachte Fahndungsplakate herausgegeben.

19.12.: **Schläge bei Abschiebeversuch:** Ein 17-jähriger Kirgise, der vom Flughafen Berlin-Schönefeld aus nach Moskau abgeschoben werden soll, wird von Beamten des Bundesgrenzschutzes (BGS) im Flugzeug geschlagen. Der Pilot verweigert daraufhin den Abflug. Der Jugendliche, der gegen sechs Beamte Strafanzeige wegen Körperverletzung im Amt erstattet, wird am 19.1.2004 richterlich vernommen und tags darauf gemeinsam mit seinem ein Jahr älteren Bruder abgeschoben.

22.12.: **Hans-Joachim Klein frei:** Die hessische Landesregierung begnadigt das ehemalige Mitglied der Revolutionären Zellen. Klein war im Februar 2001 wegen seiner Beteiligung am Anschlag auf die Wiener OPEC-Tagung 1975 zu neun Jahren Haft verurteilt worden.

„**Landser**“ **verurteilt:** Das Berliner Kammergericht folgt der Anklage der Bundesanwaltschaft und verurteilt drei Neonazi-Musiker wegen Bildung und Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung zu Haftstrafen zwischen 21 (auf Bewährung) und 40 Monaten. Die 1992 gegründete Band habe ab 1997 als „politische Gruppe mit Kampfauftrag“ mit einem „Mindestmaß an verbindlichen Strukturen“ gewirkt.

25.12.: **Schleierfahndung:** Die bis Ende des Jahres befristete Befugnis des BGS für verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen in Zügen, auf Bahnhöfen und Flughäfen wird bis zum 30.6.2007 verlängert. (Siehe S. 46-55 in diesem Heft.)

30.12.: **Haftstrafe für Ex-Polizisten bestätigt:** Der Bundesgerichtshof (BGH) verwirft die Revision zweier Polizisten gegen ein Urteil des Landgerichts (LG) Stralsund, in dem sie zu drei Jahren und drei Monaten Haft verurteilt worden waren. Die Polizisten hatten im Dezember 2002 einen Betrunknen am Stadtrand ausgesetzt, der daraufhin an einer Alkoholvergiftung und Unterkühlung gestorben war. (Az.: 4 StR 482/03)

Falscher Terroralarm: Nach angeblich von der CIA kommenden Warnungen vor einem drohenden Autobombenanschlag wird das Hamburger Bundeswehrkrankenhaus von einem polizeilichen Großaufgebot für mehrere Stunden abgeriegelt. Das Landesamt für Verfassungsschutz meldet, islamistische Terroristen seien bereits eingereist. Der Anschlag findet nicht statt. Am 16.3. wird bekannt, dass das Bundeskriminalamt (BKA) die Warnung als unglaubwürdig eingeschätzt hatte, das Bundesamt für Verfassungsschutz sie jedoch ohne Rücksprache weitergeleitet hatte.

Januar 2004

01.01.: **Doppelsuizid mit Dienstwaffe:** In der Nähe von Augsburg nehmen sich ein 20-jähriger Bereitschaftspolizist und eine mit ihm befreundete 22-jährige Kollegin nach einer Silvesterparty das Leben. Als Motiv werden Beziehungsprobleme vermutet.

05.01.: **Häusliche Gewalt in Berlin:** Im Jahre 2003, so teilt das Landeskriminalamt mit, hat die Berliner Polizei 700 Wegweisungen und Hausverbote gegen gewalttätige Ehemänner oder Väter verhängt.

Suizidversuch in Abschiebehaft: Ein 21-jähriger Afrikaner überlebt einen Suizidversuch im Berliner Abschiebegefängnis Berlin-Köpenick. Im Jahre 2003 haben sich laut Angaben des Innensenators 30 Abschiebegefangene selbst Verletzungen zugefügt.

07.01.: **BKA-Umzugspläne:** Bundesinnenminister Schily gibt Pläne bekannt, das BKA in Berlin zu konzentrieren. Er erntet damit heftige Proteste der BKA-Bediensteten. Diese richten sich auch gegen den BKA-Präsidenten Ulrich Kersten, den Schily am 5.2. in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Nachfolger Kerstens wird der Abteilungsleiter Polizei im schleswig-holsteinischen Innenministerium Jörg Ziercke.

10.01.: **Schuss auf Kriminalbeamten in Berlin:** Als mehrere Kriminalbeamte ihn festnehmen wollen, schießt ein 62-jähriger Mann einen der Polizisten nieder. Dieser überlebt den Brustdurchschuss. Der mit Haftbefehl gesuchte Kleinkriminelle war der Polizei aus früheren Konflikten bekannt. Er habe jedoch nie eine Schusswaffe benutzt.

Scharfe Auflagen für Neonazi-Demo in Berlin: Das Oberverwaltungsgericht Berlin bestätigt am Morgen die Auflagen gegen die mittags stattfindende Demonstration mit 500 TeilnehmerInnen gegen das „Landser“-Urteil des Kammergerichts. Lieder der Nazi-Musikgruppe dürfen weder abgespielt noch gesungen, gesummt oder textlich rezitiert werden. Das Tragen von Bomberjacken ist verboten. 1.000 PolizistInnen sind im Einsatz, um die Nazis von einer linken Gegendemonstration zu trennen.

12.01.: **Hochsicherheitstrakt am Rhein:** In Düsseldorf wird ein bunkerartiger Hochsicherheitstrakt für Terrorismus-Prozesse in Betrieb genommen, dessen Errichtung 37 Millionen Euro gekostet hat. Am 10.2. beginnt dort der Prozess gegen Mitglieder der islamistischen Gruppe El Tawhid.

Freispruch im Mobbing-Prozess: Das AG Hagen spricht vier Polizeibeamte und eine -beamtin vom Vorwurf der Körperverletzung frei. Sie waren beschuldigt worden, vor vier Jahren eine Kollegin mit Handschellen an einen Kleiderhaken gefesselt zu haben.

13.01.: Misshandlungsvorwürfe gegen deutsche Polizei: Amnesty international (ai) veröffentlicht erneut einen Bericht zu Polizeiübergriffen. Die meisten Misshandlungen haben danach bei der Festnahme oder im Gewahrsam stattgefunden. Die Opfer seien häufig AusländerInnen. ai fordert u.a. die Einrichtung von unabhängigen Polizeikommissionen. Auch Aktion Courage legt eine Dokumentation über „Polizeiübergriffe auf AusländerInnen 2000-2003“ vor.

15.01.: Militärischer Abschirmdienst (MAD) im Ausland: Mit den Stimmen von SPD, Grünen und FDP verabschiedet der Bundestag eine Änderung des MAD-Gesetzes, die den Einsatz des Geheimdienstes innerhalb von Bundeswehreinrichtungen im Ausland erlaubt.

16.01.: Ecstasy-Handel in der Polizei: Das AG Berlin Tiergarten verurteilt einen 31-jährigen Polizisten zu 10.800 Euro Geldstrafe. Der Mann ist einer von 29 Polizisten, gegen die seit September 2000 wegen eines Ecstasy-Handel- und Korruptionsskandal ermittelt worden war.

20.01.: Ausbildungshilfe für Irak und Kenia: Bei seinem Besuch in den Vereinigten Arabischen Emiraten vereinbart Bundesinnenminister Otto Schily eine Zusammenarbeit beider Länder bei der Ausbildung irakischer Polizisten. Ab März werden BKA-Beamte in Abu Dhabi zunächst 154 irakische Kollegen schulen. Auf Staatsbesuch in Kenia sichert der Bundeskanzler derweil Polizeiausbildungshilfe durch den BGS zu.

22.01.: Bayern verbietet FAF: Im Kontext des Verbots der Skinhead-Gruppe „Fränkische Aktionsfront“ durch das bayerische Innenministerium durchsucht die Polizei zwölf Wohnungen von FAF-Mitgliedern. Sie beschlagnahmt u.a. Computer, Schlagstöcke und Schreckschusswaffen.

Sexuelle Belästigung bei der Berliner Polizei: Gegen einen 37-jährigen Ausbilder an der Landespolizeischule wird ein Verbot der Amtsausübung verhängt. Er soll eine Polizeischülerin über einen längeren Zeitraum hinweg belästigt und bedrängt haben. Am 27.1. wird ein weiterer Berliner Polizist wegen sexueller Belästigung von Kolleginnen suspendiert.

27.01.: **Zwei Tote nach polizeilichen Schüssen:** Im Verlauf einer Verkehrskontrolle in Frankfurt/M. erschießen Zivilfahnder zwei junge Männer in einem Auto. Nach Polizeiangaben hätte der Fahrer des Wagens das Feuer eröffnet. Auch der Beifahrer sei bewaffnet gewesen.

29.01.: **Rechte Gewalt in Berlin und Brandenburg:** Die Beratungsstellen für Opfer rechter und rassistischer Gewalt ziehen Bilanz des letzten Jahres. „Reach Out“ sind in Berlin 66 gewaltsame Angriffe bekannt geworden, die „Opferperspektive“ listet für Brandenburg 116 solcher Fälle auf, bei denen 151 Personen verletzt wurden. Am 19.2. melden die Beratungsstellen für ganz Ostdeutschland 551 Angriffe.

Februar 2004

03.02.: **SEK-Beamter stirbt im Polizeitraining:** Während einer Übung erschießt ein Kölner SEK-Beamter einen 32-jährigen Kollegen versehentlich. Der Schuss habe sich unbeabsichtigt aus der Waffe gelöst.

05.02.: **Freispruch für Mzoudi:** Das Hanseatische OLG in Hamburg spricht den 31-jährigen Marokkaner Abdelghani Mzoudi vom Vorwurf der Beihilfe zu den Anschlägen in den USA vom 11. September 2001 aus Mangel an Beweisen frei. Der in den USA inhaftierte mutmaßliche Anschlag-Planer Ramzi Binalshibh hatte zunächst nicht als Zeuge aussagen dürfen, entlastete dann aber Mzoudi. Die Bundesanwaltschaft und die Nebenkläger aus den USA legen Revision ein.

Unbegrenzte Sicherungsverwahrung: Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hält eine Verwahrung gefährlicher Straftäter auch über die im Urteil verhängte Freiheitsstrafe hinaus für verfassungsmäßig. Es billigt damit eine Gesetzesänderung von 1998, mit der die bis dahin geltende Begrenzung der Verwahrung auf zehn Jahre aufgehoben wurde (Az.: 2 BvR 2029/01). Am 25.2. erklärt das BVerfG die Landesregelungen zur Sicherungsverwahrung für verfassungswidrig. Die Gesetzgebungskompetenz in dieser Sache komme nur dem Bund zu. Wenn der bis zum 30.9. keine gesetzliche Regelung erlässt, müssen die Betroffenen freigelassen werden.

07.02.: **Protest gegen Sicherheitskonferenz:** Während der Sicherheitskonferenz in München demonstrieren 10.000 Menschen friedlich gegen Krieg und Globalisierung. Trotzdem nimmt die Polizei 475 Personen fest oder in Gewahrsam. Polizeivizepräsident Viering verteidigt das polizeiliche Vorgehen als „Deeskalation durch Stärke“.

Bezahlen für Ingewahrsamnahme: Das Verwaltungsgericht Lüneburg weist die Klage eines Anti-Castor-Demonstranten gegen einen Kostenbescheid der Bezirksregierung Lüneburg ab. Der Mann war im März 2001 von der Polizei in Gewahrsam genommen worden und soll für Transport und „Unterbringung“ rund 50 Euro zahlen.

Anstieg rechtsextremer Gewalt: Das Bundesinnenministerium gibt vorläufige Zahlen rechtsextremistischer Gewalt bekannt. Die Zahl der registrierten rechtsextremen Straftaten insgesamt war 2003 gegenüber dem Vorjahr um 40 % gestiegen, die der Gewalttaten um fast 50 %.

10.02.: **DNA-Test wegen Sachbeschädigung:** Der Autor Jürg Bergstedt ist beim mittelhessischen Polizeipräsidium in Gießen vorgeladen, um eine Speichelprobe für einen DNA-Test abzugeben. Die Polizei verdächtigt ihn der Sachbeschädigung an Wahlplakaten.

12.02.: **Kontrolle mit biometrischem Verfahren:** Bundesinnenminister Otto Schily eröffnet am Frankfurter Flughafen einen sechsmonatigen Modellversuch. Vielflieger aus EU-Staaten können ihre Augeniris beim BGS registrieren lassen und müssen fortan nur noch durch eine automatisierte Kontrolle, bei der die Iris wiedererkannt wird. Das Verfahren dauere nur 20 Sekunden. Bis zum 22.2. entscheiden sich 1.400 Personen für die Teilnahme an dem Versuch.

13.02.: **Verdacht auf sexuellen Übergriff:** Es wird bekannt, dass zwei Beamte der niedersächsischen Bereitschaftspolizei wegen des Verdachts, eine Kollegin gefesselt und wiederholt sexuell belästigt zu haben, vom Dienst suspendiert worden sind. Die Übergriffe hätten sich während des Gorlebener Castor-Einsatzes vom November 2003 in einem Wohncontainer der Polizei abgespielt.

16.02.: **Freispruch für SEK-Polizisten:** Das AG Berlin Tiergarten spricht vier Polizisten eines Berliner Sondereinsatzkommandos vom Vorwurf der Körperverletzung im Amt frei. Im Mai 2001 hatten sie einen Jugendlichen verfolgt und angeschossen, der zuvor mit einer ungeladenen Schreckschusspistole bewaffnet einen Supermarkt überfallen hatte. Sie sollen den bereits festgenommenen 19-Jährigen getreten und geschlagen haben, als dieser bereits am Boden lag. Das Gericht erkannte auf Notwehr. Ein bewaffneter, maskierter Täter könne nicht damit rechnen, mit Samthandschuhen angefasst zu werden.

17.02.: **BND-Mitarbeiter angeklagt:** Die Bundesanwaltschaft klagt einen Mitarbeiter der Bundesnachrichtendienstes wegen Spionagever-

dachts an. Er soll geheime Informationen des Dienstes an den bulgarischen Geheimdienst verraten haben. Der Mann war bis 9.12.2003 in Haft und ist derzeit unter Meldeauflagen frei.

20.02.: Daschner nur wegen Nötigung angeklagt: Nach einem Jahr Ermittlungen klagt die Frankfurter Staatsanwaltschaft Polizeivizepräsident Wolfgang Daschner wegen Verleitung zur Nötigung an. Eine Anklage wegen Aussageerpressung lehnt die Staatsanwaltschaft ab. Bei den Ermittlungen im Mordfall Jakob Metzler im Oktober 2002 hatte Daschner dem Entführer Magnus Gäfgen mit Folter gedroht. Hessens Innenminister Volker Bouffier entbindet Daschner jetzt von den Aufgaben als Vizepräsident.

22.02.: Prozess um Tod von Aamir Ageeb: Fünf Jahre nach dem „lagebedingten Erstickungstod“ des abgelehnten sudanesischen Asylsuchenden beginnt vor dem AG Frankfurt/M. der Prozess wegen fahrlässiger Tötung gegen drei BGS-Beamte, die ihn bei der Abschiebung im Flugzeug begleiteten. Sie sollen den sich wehrenden, an den Sitz gefesselten und mit einem Motorradhelm eingeengten Mann so lange in den Sitz gedrückt haben, bis er erstickte. Am 22.3., dem elften Prozesstag, entscheidet der Richter, das Verfahren an ein Schwurgericht abzugeben, weil sich der Verdacht der Körperverletzung mit Todesfolge ergeben habe.

25.02.: Hells Angels keine kriminelle Vereinigung: Das LG Mainz verurteilt elf Mitglieder der Mainzer Hells Angels u.a. wegen Drogenhandels und Zuhälterei zu Haftstrafen zwischen eineinhalb Jahren auf Bewährung und acht Jahren. Nach einem Deal hatte die Staatsanwaltschaft den Vorwurf der kriminellen Vereinigung fallen lassen.

26.02.: Todesschuss wird nicht vor Gericht verhandelt: Aus formalen Gründen lehnt das Thüringer Oberlandesgericht einen Klageantrag der Angehörigen von Friedhelm Beate gegen die zwei Polizisten ab, die den Mann 1999 in einem Hotel in Heldrungen erschossen hatten. Sie hatten ihn für den flüchtigen Mörder Dieter Zurwehme gehalten.

März 2004

01.03.: Erneutes Verfahren gegen Andrea Klump: Die Staatsanwaltschaft erhebt Anklage gegen das ehemalige RAF-Mitglied wegen eines Anschlages in Ungarn 1991 auf jüdische Auswanderer aus der So-

wjetunion. Klump war bereits im Mai 2001 wegen eines versuchten Attentats auf einen Nato-Stützpunkt in Spanien verurteilt worden.

02.03.: Verbot einer NPD-Demo: Wegen ihrer „offenkundig antisemitischen Grundrichtung“ wird eine NPD-Demonstration gegen den Bau einer Synagoge in Köln vom Oberverwaltungsgericht verboten.

Kanzler-Ehefrau von Demo belästigt: Die Polizei entschuldigt sich bei Doris Schröder-Köpf dafür, dass eine Gewerkschaftsdemonstration mit 3.000 PostmitarbeiterInnen in Hannover in Sichtweite ihres Wohnhauses stattgefunden hat. Die Kanzler-Ehefrau hatte sich durch die Protestaktion gestört gefühlt und sich beschwert. Künftig werde weiträumiger abgesperrt, sodass „akustische Störungen“ unterblieben, verspricht die Polizei.

03.03.: Großer Lauschangriff teilweise verfassungswidrig: Das BVerfG schränkt die 1998 beschlossene Regelung zur akustischen Wohnraumüberwachung massiv ein. Für eine verfassungsgemäße Lösung hat der Gesetzgeber Zeit bis zum 30. Juni 2005. (Az.: 1 BvR 2378/98 und 1 BvR 1084/99, s. den Artikel in diesem Heft auf S. 65-70)

Abhörkompetenzen des Zollkriminalamts verfassungswidrig: In einer weiteren Entscheidung bezeichnet das BVerfG die Regelungen der §§ 39-41 des Außenwirtschaftsgesetzes, die dem Zollkriminalamt quasi-geheimdienstliche Befugnisse zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs einräumen, als zu unbestimmt und unverständlich. (Az.: 1 BvF 3/92)

Abschiebung um jeden Preis: Mehr als 20 Polizisten stürmen eine Wohnung in Leipzig, um die dort wohnende achtköpfige kosovarische Familie abzuschieben. Da eines der minderjährigen Kinder nicht anwesend ist, kann die Polizei auch die Eltern und drei weitere Minderjährige nicht mitnehmen. Nur zwei Söhne und eine 14-jährige Tochter, die die Polizeibeamten für erwachsen halten, werden über den Flughafen Düsseldorf ausgeflogen. Ohne die Begleitung der Eltern akzeptiert die UN-Verwaltung in Pristina die Einreise der 14-Jährigen nicht.

04.03.: Motassadeq-Urteil aufgehoben: Der BGH hebt das Urteil des Hanseatischen OLG Hamburg gegen den Marokkaner Mounir el Motassadeq auf und gibt dessen Revisionsantrag statt. Der 29-Jährige war vor einem Jahr wegen Beihilfe zu den Anschlägen vom 11. September 2001 zu 15 Jahren Haft verurteilt worden.

08.03.: Polizisten stürmen falsches Haus: Bei einem Einsatz in der Nähe von München irren sich SEK-Beamte in der Haustür. Anstelle der Unterkunft einer Rockergruppe, bei der eine Razzia durchgeführt werden soll, stürmt das SEK mit Maschinenpistolen im Anschlag die Wohnung einer Familie.

19.03.: Urteil im Berliner RZ-Prozess: Das Kammergericht Berlin verurteilt die fünf Angeklagten wegen Mitgliedschaft in der terroristischen Vereinigung „Revolutionäre Zellen“ zu Haftstrafen von zwei Jahren und neun Monaten bis zu vier Jahren und drei Monaten. Es stützt sich dabei ausschließlich auf die Aussagen des Kronzeugen Tarek Mousli.

Geiselnnehmer entkommt: Ein Bankräuber, der in einer Duisburger Bank zwei Männer als Geiseln festhält, kann sich aus dem von der Polizei umstellten Bankgebäude verdrücken, bevor es durch das SEK gestürmt wird. Die Geiseln bleiben unverletzt.

27.03.: Neonazi-Demo in Hamburg: 350 Neonazis demonstrieren in Hamburg gegen die Ausstellung über Verbrechen der Wehrmacht. Eine linke Gegendemonstration mit 1.800 TeilnehmerInnen war bereits vor Beginn des Neonazi-Marsches zu Ende gegangen. 4.000 PolizistInnen waren im Einsatz.

29.03.: Berliner Polizist in U-Haft: Ein 41-jähriger Berliner Polizist wird in Untersuchungshaft genommen. Ihm wird vorgeworfen, ein 16 Monate altes Baby sexuell missbraucht zu haben, das seine Familie 2003 als Pflegekind aufgenommen hatte.

Marion Knorr ist Politikwissenschaftlerin und Redaktionsmitglied von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Von dem englischen Premierminister Benjamin Disraeli stammt die Erkenntnis, nach der es drei Arten von Lügen gibt: einfache Lügen, heimtückische Lügen und Statistiken. Einerseits liegt der Reiz von Statistiken darin, dass sie einen Sachverhalt in Zahlen ausdrücken, ihm damit feste Konturen verleihen und ihn damit greifbar und – wortwörtlich und im übertragenen Sinne – berechenbar machen. Jede Statistik kommt dem Bedürfnis nach Klarheit und Vereinfachung entgegen. Tabellen, Prozentwerte und Diagramme versprechen eine verlässliche Basis für Diskussionen und Aktionen. Aber in aller Regel sind die Zahlenwerke das Gegenteil von dem, was sie behaupten zu sein: Sie bilden keine „objektive Realität“ ab, sondern sind das Resultat interessengeleiteter Sammlung und Zusammenstellung – getreu dem andern geflügelten Wort, nach dem man keiner Statistik trauen soll, die man nicht selbst gefälscht hat. Diese allgemeine Erkenntnis gilt auch für den Umgang der Polizei mit Statistiken: Zum einen zeichnet sich das polizeiliche Statistik-Wesen durch seine Lücken aus, durch das, was nicht in Zahlen dokumentiert bzw. nicht veröffentlicht wird. Die Liste der Leerstellen beginnt bei Übersichten über das verfügbare Polizeipersonal und endet bei der Praxis offener und verdeckter Polizeimethoden. Dort, wo es eine Berichtspraxis, wie beim Schusswaffengebrauch, oder eine Berichtspflicht, wie beim Abhören von Wohnungen gibt, sind die Berichte regelmäßig auf spärlichste Angaben beschränkt. Zum anderen ist der Umgang der Polizei mit Statistiken dadurch gekennzeichnet, dass Schwierigkeiten und Begrenzungen quantifizierender Darstellungen in dem Maße thematisiert und reflektiert werden, je intensiver die Behörden sich mit ihren Zusammenstellungen beschäftigen.

Bundeskriminalamt: *Polizeiliche Kriminalstatistik 2002, Wiesbaden 2003, www.bka.de/pks/pks2002/index2.html*

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) ist die wichtigste Statistik, die die deutschen Polizeien jährlich erstellen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf

ihre Bedeutung für die Kriminal- und Sicherheitspolitik wie für die polizeilichen Arbeitsprozesse. Wer die knappen Vorbemerkungen in der PKS gründlich zur Kenntnis nimmt, darf das von ihr Erfasste nicht mit der Kriminalitätswirklichkeit in Deutschland verwechseln – was die einschlägigen Pressekonferenzen der Innenministerien und die auf sie Bezug nehmende Publizistik regelmäßig tun. Neben der „echten Kriminalitätsänderung“, so betont die PKS für das Jahr 2002 auf S. 7, würden die Zahlen vom Anzeigeverhalten, vom polizeilichen Kontrollverhalten, von der Art der statistischen Erfassung und von Änderungen des Strafrechts beeinflusst.

Steffen, Wiebke: *Kriminalität – Messung, Bewertung, Lagebilderstellung*, in: Kniesel, Michael; Kube, Edwin; Murck, Manfred (Hg.): *Handbuch für Führungskräfte der Polizei*, Lübeck 1996, S. 545-572

Die Probleme der PKS werden im Zusammenhang mit dem generellen Problem „Kriminalität“ vermeintlich objektiv zu bestimmen und anderen Formen der Kriminalitätsmessung dargestellt. Unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass durch sie ein „Kriminalitätsbild konstruiert“ wird, bewertet Steffen die PKS als eine „Geschäfts- und Arbeitsanfallstatistik“, die den „Charakter einer (Tätigkeits-)Bilanz“ habe und deshalb für die „Planung und Organisation der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung unverzichtbar“ sei.

Scholzen, Reinhard: *Möglichkeiten und Grenzen des Aussagegewerts Polizeilicher Kriminalstatistiken*, in: *Die Polizei* 94. Jg., 2003, H. 1, S. 16-19

Bertel, Ralph: *Wie aussagekräftig ist das Zahlenwerk?*, in: *Die Polizei* 94. Jg., 2003, H. 10, S. 283-289

In dem Beitrag von Scholzen lässt sich exemplarisch nachlesen, wie folgenlos die bekannten „Verzerrungen“ der PKS sind: Sie werden nur dann relevant, wenn das „Dunkelfeld“ dazu benutzt wird, die „Wende zum Bösen“ zu belegen. Ansonsten begnügt der Autor sich damit, die methodischen Probleme der PKS zu erwähnen, argumentiert anschließend aber ungerührt mit den Zahlenangaben, als käme in ihnen die „Kriminalitätswirklichkeit“ zum Ausdruck. In seiner Entgegnung hat Berthel die PKS gegen die Kritik von Scholzen verteidigt, indem er einerseits deren Schwächen (nochmals) systematisch aufgelistet und andererseits Lagebilder und Kriminologische Regionalanalysen als Ergänzungen bzw. Alternativen zur PKS vorgestellt hat.

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

Stadler, Willi; Walser, Werner: *Fehlerquellen der Polizeilichen Kriminalstatistik, in: Liebl, Karlhans; Ohlemacher, Thomas (Hg.): Empirische Polizeiforschung, Herbolzheim 2000, S. 68-89*

Über die polizeiinternen Prozesse, die den PKS-Zahlen zugrunde liegen, geben die Befunde einer Untersuchung der baden-württembergischen Polizeifachhochschule Auskunft. Durch Aktenauswertungen, Interviews mit Sachbearbeitern und einer experimentellen PKS-Erfassung wurden verschiedene praktische Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten, aber auch gezielte Strategien der PKS-Beeinflussung nachgewiesen. Zentraler Befund der Aktenauswertung war die „Übererfassung“ durch die PKS. Im Minimum, so die Studie, waren die PKS-Zahlen um 6 % zu hoch; je nach Deliktsbereich lag die Quote zwischen 1,3 % (Betrug) und 18,5 % (Beleidigung). Als Gründe für die Übererfassung wurden Unkenntnis oder falsche Interpretation der PKS-Richtlinien ausgemacht. Außerdem verweist die Studie mehrfach auf die Bedeutung der PKS für die Verteilung von Personal und Ressourcen. Die PKS sei ein Instrument in diesem Wettbewerb der Polizeidienststellen, und „aufgrund unserer bisherigen Kontrollmechanismen (erscheint) es relativ einfach ..., die Ergebnisse der PKS zu ‚schönen‘.“

Lehne, Werner: *Politische Instrumentalisierung von Kriminalstatistiken, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 48 (2/1994), S. 61-66*

Lehne, Werner: *Die begrenzte Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik, in: Humanistische Union (Hg.): Innere Sicherheit als Gefahr, Berlin 2002, S. 110-124*

Während Lehne sich in dem bereits zehn Jahre alten CILIP-Artikel auf die politische Indienstnahme der PKS bezog, hat er in dem Beitrag für den Sammelband der Humanistischen Union die Kritik an der PKS nochmals aktuell zusammengefasst. Hinsichtlich der „Dunkelfeldproblematik und anderer Unwägbarkeiten“ werden die PKS-Verzerrungen beispielhaft erörtert: etwa die Bedeutung polizeilicher Kontrollstrategien für die sogenannten opferlosen Delikte oder die Beeinflussung der Anzeigebereitschaft von der Konstellation zwischen Tätern und Opfern oder die Übererfassung durch irrtümliche oder ungerechtfertigte Anzeigerstat-

tung. Diese Verzerrungsfaktoren seien aber nicht – wie von polizeilicher Seite häufig behauptet – konstant, sondern veränderten sich. Intensivierte polizeiliche Kontrollen führten zu höheren PKS-Zahlen, ebenso tagespolitische Modethemen oder die gestiegene Sensibilität gegenüber Gewalt oder die abnehmende Bereitschaft oder Fähigkeit, auf soziale Konflikte ohne Hilfe der Polizei zu reagieren. Neben der PKS-Kritik setzt sich Lehne auch kurz mit anderen Kriminalitätsberichten (Strafverfolgungsstatistik, Dunkelfeldforschung, Periodischer Sicherheitsbericht) auseinander. Angesichts der Instrumentalisierungen, die auch diese Berichte bestimmten, formuliert Lehne seine Empfehlung unter einer Voraussetzung: „Sofern Interesse an einem umfassenden Sicherheitslagebild aus der Sicht der Bevölkerung bestehen sollte, wären dazu eigenständige Erhebungen erforderlich, die sich noch stärker ... von der Einengung auf das Kriminalitätskonzept zu lösen hätten“.

Kammhuber, Siegfried: *Ausländerkriminalität – Eine bittere Realität und ihre Bewältigung. Sind „die Ausländer“ wirklich die Sündenböcke der Nation, in: Kriminalistik 51. Jg., 1997, H. 8/9, S. 551-556*

Die Problematik der PKS wird exemplarisch deutlich an der Diskussion um den Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen, die die Berichte jährlich ausweisen. In dem oben genannten Beitrag von Scholzen wird der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung ohne jede Skrupel mit dem Ausländeranteil an den Tatverdächtigen in einzelnen Deliktgruppen verglichen. Demgegenüber betonen die Autoren der PKS ausdrücklich, dass die Daten weder „mit der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung gleichgesetzt werden“ dürfen noch dass „die Kriminalitätsbelastung der Deutschen und Nichtdeutschen ... aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung ... nicht vergleichbar“ seien (S. 107 f.). Auch Kammhuber besteht auf dem erhöhten Ausländeranteil, auch wenn man die ausländerspezifischen Delikte nicht berücksichtige sei die Kriminalitätsbelastung von Ausländern in Bayern 2,6 mal höher als die von Deutschen. Während es Scholzen um platte Skandalisierung geht, ist die Kriminalitätsbelastung für Kammhuber eine Folge gesellschaftlicher Benachteiligung der AusländerInnen. Nur wenn man vor dieser Tatsache nicht die Augen verschließe, könnten die Probleme „mit Aussicht auf Erfolg“ bearbeitet werden. Auch im Hinblick auf die Kriminalitätsbelastung von AusländerInnen ist die oben zitierte Studie von Stadler und Walser aufschlussreich. Ihre Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass der polizeiliche „Kontrolldruck gegenüber Nichtdeutschen um 21 %

höher liegt als bei Deutschen“. Dies wird zum einen auf „angeordnete Schwerpunktkontrollen“ und zum anderen auf ein „verstärktes eigenständiges Kontrollverhalten der Beamten“ (wegen vermuteter Betäubungsmitteldelikte) zurückgeführt. Dies führe „natürlicherweise zu einer selektiven Aufhellung des Dunkelfeldes zum Nachteil von Nichtdeutschen“.

Mansel, Jürgen; Albrecht, Günter: *Die Ethnie des Täters als ein Prädiktor für das Anzeigeverhalten von Opfern und Zeugen*, in: *Soziale Welt* 54. Jg., 2003, H. 3, S. 339-372

Das Anzeigeverhalten haben die Autoren in einer aufwändigen Studie untersucht. Sie stellen fest, dass die Anzeigebereitschaft gegenüber nicht-deutschen Tätern um 20 % über der gegenüber deutschen Tätern liegt. Im Hinblick auf die PKS wollen sie jedoch nicht ausschließen, dass das „(kriminelle) Verhalten der Ausländer selbst“ „eine maßgebliche Rolle“ für den überproportionalen Ausländeranteil spielt.

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

Geißler, Rainer: *Gesetzestreue Arbeitsmigranten*, in: *Soziale Welt* 54. Jg., 2003, H. 3, S. 373-381

Geißler verfolgt seit Jahren einen anderen Ansatz, dem „Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität“ entgegenzuwirken: Er nimmt die Einwände ernst, die gegen einen Vergleich von Bevölkerungs- und Tatverdächtigenganteil Nichtdeutscher vorgebracht werden. Wer einen seriösen Vergleich wolle, der müsse zunächst Vergleichbarkeit herstellen und nicht nur die Delikte ausklammern, die Deutsche nicht begehen können, und jene Ausländer einrechnen, die nicht zur Wohnbevölkerung zählen (etwa Touristen aus dem Ausland), sondern der müsse auch eine vergleichbare Soziallage rechnerisch herstellen. Wenn die Gruppen aber nach Geschlechts-, Alters-, Einkommensverteilung und Wohnortgröße angeglichen werden, dann zeigt sich, dass die AusländerInnen nicht krimineller, sondern gesetzestreu als die Deutschen sind. Die Konsequenz dieser Argumentation ist die plausible Erkenntnis, dass die Nationalität keine Kategorie ist, die zu sinnvollen Aussagen über die Kriminalitätsverteilung in einer Gesellschaft beiträgt. Bereits 1995 forderte Geißler von dieser „kriminologisch unsinnigen, ethisch problematischen und sozial gefährli-

chen Kategorie der ‚nichtdeutschen Tatverdächtigen‘ Abstand zu nehmen“.

Neuerscheinungen

Arzt, Clemens: *Polizeiliche Überwachungsmaßnahmen in den USA. Grundrechtsbeschränkungen durch moderne Überwachungstechniken und im War on Terrorism, Frankfurt am Main (Verlag für Polizeiwissenschaft) 2004, 132 S., EUR 16,-*

Wie steht's mit der Verfassungswirklichkeit eines Landes, das dem Globus Demokratie und Menschenrechte bringen will, das aber gleichzeitig einen Angriffskrieg gegen den Willen der Staatengemeinschaft beginnt? Die Frage nach der Qualität des US-amerikanischen Rechtsstaats ist spätestens seit dem 11.9. 2001 für alle von Interesse, die die Demokratie vor ihren Verteidigern beschützen wollen.

Das Bild, das Arzt in seiner Darstellung amerikanischer Rechtsvorschriften zeichnet, ist zwar nur ein kleiner Ausschnitt – dafür ist das Polizeisystem zu sehr aufgefächert und die Rechtsgrundlagen zu heterogen. Aber die Eckpfeiler für die Zulässigkeit verdeckter Polizeiarbeit werden überzeugend entwickelt. Ausgangspunkt der Untersuchung sind die Bestimmungen des Vierten Verfassungszusatzes und dessen Auslegung durch den Supreme Court. Dargestellt werden der Geltungsbereich der Bestimmung (search and seizure) und die prozeduralen Eingriffsvoraussetzungen (Grad der Wahrscheinlichkeit, Richtervorbehalt). Für ein deutsches Publikum irritierend ist die Definition des Schutzbereichs (privacy), die keine absolut bestimmte „Privatsphäre“ kennt, sondern den Schutzbereich von den jeweiligen gesellschaftlichen Erwartungen abhängig macht. Die Auswirkungen dieses dynamischen Kriteriums werden deutlich, wenn Arzt das Spektrum und die juristische Rechtfertigung verdeckter Polizeimethoden vorstellt – vom Gebrauch von Taschenlampen bis zum Abhören von Wohnungen.

Im abschließenden Kapitel gibt der Autor einen Überblick über die Gesetzgebung nach dem 11.9. Der „war on terrorism“ sei Ablösung und Fortsetzung des „war on drugs“. Regelungen und Polizeipraxis gingen weit über die Terrorbekämpfung hinaus. Besonders problematisch sei die Ausweitung im Vorfeld strafrechtlich relevanten Verdachts. Der „war on terrorism“ stelle „Grundüberzeugungen des amerikanischen Rechtssystems“ in Frage. Rufen die ersten Kapitel des Buches die Verwunderung darüber hervor, wie behördenfreundlich der Supreme Court die Verfas-

sung auslegt, so ist der Leser am Ende eher fassungslos gegenüber einer Politik, die die Entwertung rechtsstaatlich-demokratischer Standards bewusst forciert.

Griebenow, Olaf: *Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, Hamburg (Verlag Dr. Kovač) 2004, 326 + 32 S., EUR 106,-*

Die Klage über das Demokratiedefizit begleitet den Europäisierungsprozess seit Jahrzehnten. Dass das propagierte „Europa der Bürger“ in Wirklichkeit eines der nationalen und supranationalen Bürokratien ist, gilt wohl in keinem Bereich der Zusammenarbeit so uneingeschränkt wie in dem der „polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“, wie die „dritte Säule“ der Europäischen Union seit dem Amsterdamer Vertrag überschrieben ist. Angesichts dieser Konstellation überrascht es, dass es bislang keine zusammenfassende Untersuchung im Hinblick auf die Demokratie- und Kontrolldefizite in diesem Bereich gab.

Durch die nun veröffentlichte Arbeit von Olaf Griebenow – einer juristischen Dissertation, die 2002 fertig gestellt wurde – wird diese Lücke umfassend geschlossen. Im ersten Kapitel werden zunächst die Bewertungskriterien der Untersuchung entwickelt, die sich aus der gemeinsamen westeuropäischen Tradition und den Verpflichtungen, die die Staaten im Rahmen der Europäisierung eingegangen sind, ergeben. In den folgenden Kapitel werden die vertraglichen Rahmenbedingungen sowie anschließend die Praxis polizeilicher und strafrechtlicher Zusammenarbeit vorgestellt. Das Spektrum reicht von grenzüberschreitenden Ermittlungen über den westeuropäischen Datenaustausch, über OLAF, Europol und Eurodac bis zum Europäischen Justiziellen Netz und Europol.

Im abschließenden Kapitel misst Griebenow Verträge und Praxis an rechtsstaatlich-demokratischen Kriterien. Sein Fazit fällt verheerend aus. Sowohl in den mittlerweile vergemeinschafteten Bereichen der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik wie in den „intergouvernemental“ gestalteten der Dritten Säule seien Kontrolle und Gesetzgebung durch das Parlament nicht gewährleistet. Besondere Kritik ziehen die Regelungen über Europol und die Schengener Zusammenarbeit auf sich: Den Normen mangle es an Klarheit und sie seien als Rechtsgrundlage unzureichend. Bei Europol seien die Bestimmungen zum Rechts- und Datenschutz rechtsstaatlich unvertretbar und die Gewaltenteilung werde missachtet. Das Schengener Informationssystem verstoße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, es fehlten Regelungen zur Beweisverwertung, die individuellen Rechtsschutz unmöglich machten etc. Armes Europa.
(sämtlich: Norbert Pütter)

Backes, Otto; Gusy, Christoph: *Wer kontrolliert die Telefonüberwachung?, Frankfurt am Main u.a. (Verlag Peter Lang) 2003, 130 S., EUR 22,80*

In der Bielefelder Untersuchung wurden die Akten von 173 Strafverfahren (1996-1998) aus Gerichtsbezirken in Nordrhein-Westfalen und Berlin ausgewertet, in denen es zu Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) kam. Bei den insgesamt 554 TKÜs wurde überprüft, ob der sog. Richtervorbehalt ein wirksames Instrument zur rechtsstaatlichen Kontrolle der Telefonüberwachung darstellt und ob die Betroffenen, wie vom Gesetz gefordert, nachträglich informiert werden.

Ergebnis: Die Genehmigungsquote für die staatsanwaltschaftlichen Überwachungsersuchen liegt bei 99,9 % (306 von 307 Fälle). Die Richter zeichnen mehrheitlich (90 %) nur die Anträge der Strafverfolger ab und übernehmen deren Argumentation wörtlich; auch dann, wenn die Anträge den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. In 25 % der Fälle übernehmen die Richter fehlerhafte staatsanwaltschaftliche Anträge; in etwa jedem zehnten Antrag bringen die Richter sie auf gesetzeskonformen Stand oder aber sie produzieren (zu 30 %) selbst fehlerhafte Beschlüsse, in denen etwa eine Katalogstraftat oder der Hinweis auf „konkret begründeten Tatverdacht“ fehlt, oder die Prüfung unterbleibt, ob nicht ein „minderschwerer Eingriff“ auch zum Ziel führt (Subsidiarität). 10 % der Beschlüsse entbehren aller drei gesetzlich geforderten Merkmale. Es zeigt sich, dass Richter in ländlichen Gebieten besonders große Schwierigkeiten haben: dort ist es die fehlende Erfahrung mit brisanten Straftatvorwürfen, die den Richter hindert, mit Überwachungsanträgen strafprozessual korrekt umzugehen.

Die Studie stellt fest, dass nur 3 % der von Lauschmaßnahmen Betroffenen nach deren Ablauf informiert wurden. Obwohl die Anordnung der TKÜ erkennbar fehlerbehaftet war, erkannte nur jeder zehnte Verteidiger diesen Sachverhalt und thematisiert ihn in der Hauptverhandlung. In einem Interview und einer Gruppendiskussion mit Richtern, Staatsanwälten und Polizisten, räumten die Strafverfolger ein, jeden gewünschten Überwachungsbeschluss zu erhalten. Rechtsstaatliche Bedenken verursacht das bei ihnen nicht, halten sie die Einschaltung eines Ermittlungsrichters doch, so wörtlich, „für eine Farce“.

„Es fehlt unübersehbar die Sensibilität, dass Telefonüberwachung einen Grundrechtseingriff darstellt“, so Backes und Gusy abschließend.

(Stephan Stolle)

Summaries

Statistics as police instrument

by Heiner Busch

Germany's police crime statistics (PKS) is fifty years old. The initially meagre file has turned into a tome. Today, police know that PKS is not a representation of crime reality but merely a statistics of reports received by the police. This, however, does not prevent politicians to abuse the regular "increase in crime" for their political propaganda, nor does it stop the police from using registered crime data for operational purposes.

Why crime statistics is prone to false interpretation

by Oliver Brüchert

Police crime statistics is essentially a statistics of reports received by the police. If read correctly, it certainly provides indications on societal developments. However, this does not explain the public moral panic attacks about endless "new" crime waves. Rather, one would have to scrutinise the actual social causes for fear of crime and the existing willingness to report others to the police.

"Non-Germans" in police statistics

by Rainer Geißler

The prejudice of the "criminal foreigner" prevents the necessary integration of migrants. Misleadingly presented and wrongly interpreted police crime statistics have contributed to this situation.

Crime statistics in the GDR

by Falco Werkentin

In the statistical year books of the former German Democratic Republic, there was little information on police registered crime, sentencing, prison populations and certainly not on political offences. The publications were always released with an eye on the Western enemy and were stopped entirely for a while in the 1970's. The party leadership, however, was regularly shown such data and tried to influence it with short-term policy

changes, from liberalisation to critiques of “exaggerations” and “dogmatisms”.

Police situation reports

by Norbert Pütter

Situation reports, so the official point of view, form the “precondition for targeted police action” and the basis of every police strategy. On reading the same, doubts arise as to whether they actually live up to these expectations. In many cases, banalities dominate. The calculated damages with regard to “organised” and white collar crime, for example, are being distorted by spectacular incidents. Such situation reports, just as the crime police statistics on which they are mostly based, serve to legitimise new police powers.

“Evaluation” of arbitrary stop and search

by Martina Kant

In more recent police and security service regulations, individual powers have a limited period of validity and have to be evaluated before their expiry. This article examines the quality and explanatory power of evaluations with the example of reports on arbitrary stop and search (*Schleierfahndung*) drawn up by the Federal Border Guards and the regional police force in Saxony. The result shows that the interior ministry reports are unsuitable for an evaluation, because necessary data was not collected in the first place. The few remaining meaningful data entries point to only marginal successes of arbitrary stop and search operations in the fight against unauthorised entry and cross-border crime.

Police recording of far-right crime

by Heike Kleffner and Mark Holzberger

On 10 May 2001, the Interior Minister's Conference (IMK) decided on a new reporting system for politically motivated crimes. This, it was hoped, would contain the persistent critique of the official recording system for far-right attacks. Three years later, it appears that old problems remain unsolved. Even in clear-cut cases, the Federal Ministry of Interior does not want to acknowledge the far-right background of murderous attacks. Further, the ministry has as yet failed to draw up the mandatory evaluation report on the use of the new recording criteria.

Police bugging practice after the Constitutional Court decision

by Fredrik Roggan

Six years after the introduction of powers allowing for police to bug private homes, the Federal Constitutional Court, in its decision from 3 March 2004, has demanded those preconditions which the legislators did not want to formulate in 1998. Bugging operations are now only authorised if the expected maximum sentence for the offence in question is more than five years. Conversations between friends and (married) partners may not be bugged at all.

Police bans in the city of Bern

by Karin Gasser

The police has played a major role in triggering a discourse on security, order and cleanliness in the Swiss capital city of Bern that has now gained a life of its own independent from actual threats. Since the last five years, police has regularly banned drugs consumers and marginalized people from the inner city area. The police power to ban people from particular areas came into force in 1998 in form of the police regulation of the regional authority (*Kanton*) of Bern.

Police violence in Bergen (Norway)

by Anders Bratholm

Police violence is also a reality in the Norwegian province of Bergen. Because two researcher investigated this reality, they were publicly denounced as swindlers, excluded from the research community and had a plethora of legal proceedings initiated against them. More than two decades after their first research project, the Norwegian ministry of justice now has to pay out damages for the losses they incurred.