

Bürgerrechte & Polizei

519p. 79
No. 3/2004

Der neue Strafprozess: Herrschaft der Hilfsbeamten

Die Intensivierte Grenzkontrollen
des Bundespolizei führen zu...

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

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

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

Redaktion, Gestaltung + Satz:

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

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Titelbild: Collage

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: Trigger Digital- und Offsetdruckerei, Berlin

Berlin, Dezember 2004

Vertrieb: Verlag CILIP c/o FU Berlin

Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Tel.: (030) 838-70462

Fax: (030) 775 10 73

E-Mail: info@cilip.de

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

Personen: Einzelpreis 7,20 € / Jahresabo (3 Hefte) 18,50 €

Institutionen: Einzelpreis 11,- € / Jahresabo 32,50 €

Jahresabo zum Soli-Preis 25,- € / Großer Soli-Preis 50,- €

Alle Preise inkl. Porto · Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004)

Editorial

Heiner Busch 4

Der neue Strafprozess: Herrschaft der Hilfsbeamten

Verpolizeilichung des Strafverfahrens – Gesetzgebungsbilanz

Heiner Busch 6

Reform des Strafverfahrens – Diskussionsentwurf

Jasper von Schlieffen 22

Telekommunikationsüberwachung – Noch keine Reform

Björn Gercke 31

Strafrechtssetzung in der EU im Griff der Strafverfolger

Michael Sturm 38

Die Hamburger al-Qaida-Verfahren

Stefan Waterkamp 51

Was zählt das Recht auf Freiheit von Nichtdeutschen?

Silke Studzinsky 59

Außer Spesen nichts gewesen – eine „bestellte“ Kokainlieferung

Anja Lederer 64

Die EU intensiviert die Seegrenzkontrollen

Mark Holzberger 69

LKA Niedersachsen fördert Denunziation

Rolf Gössner 77

Inland aktuell 80

Meldungen aus Europa 85

Chronologie

Martina Kant 89

Literatur 100

Summaries 110

Editorial

von Heiner Busch

Wenn es nur will, schafft es das Parlament, in Gesetzen geschlechtsneutrale Begriffe zu verwenden und damit zumindest auf dem Papier deutlich zu machen, dass das Volk zur Hälfte weiblich ist. Diese Leistung ist dem (zu überwiegenden Anteilen männlichen) Gesetzgeber jüngst im Justizmodernisierungsgesetz gelungen: Dieses Gesetz befördert die PolizistInnen im Strafprozessrecht von „Hilfsbeamten“ der Staatsanwaltschaft zu veritablen „Ermittlungspersonen“. Das ist die sprachliche Emanzipation.

Für die reale Emanzipation der vormaligen HilfsbeamtenInnen von der angeblichen „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ haben die GesetzesmacherInnen – unabhängig von der parteipolitischen Couleur der jeweiligen Mehrheit – in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gesorgt, indem sie ihnen ständig neue Befugnisse zuschanzten. Machtlos war die Polizei nie. Sie verfügte immer über mehr Informationen als die Staatsanwaltschaft, sie machte (und macht) die ersten Vernehmungen, ihre Hypothesen über den Tathergang und die Täterschaft geben dem Ermittlungsverfahren eine Richtung und sind später nur schwer zu korrigieren.

Die neuen technischen und geheimen Ermittlungsmethoden haben diese Macht erweitert. Ihre Anwendung mag zwar an eine Zustimmung oder Anordnung durch die Staatsanwaltschaft oder die ErmittlungsrichterIn gebunden sein, faktisch liegt das Instrumentarium völlig in der Hand der Polizei. Der Gesetzgebungsprozess, der diese neuen Methoden absicherte, konnte kaum konfuser verlaufen. Ständig wurden neue Gefahren beschworen, für deren „Bekämpfung“ es eines immer effizienteren Ermittlungsverfahrens bedürfe.

Das Ergebnis sind zum einen elend lange neue Paragrafen, kaum mehr überblickbare Kataloge von Anlassstrafataten und unbestimmte Rechtsbegriffe, die alle nur das eine sagen: Bestimme du, liebe Polizei, anhand deiner Prognosen und deiner Ressourcen, ob du Telefone abhören, Wanzen setzen oder Spitzel aussenden möchtest!

Zum anderen hat der Gesetzgebungsprozess der letzten Jahrzehnte dafür gesorgt, dass zusammenwuchs, was nicht zusammengehört. Polizei- und Strafprozessrecht – und zum Teil auch das Recht der Geheimdienste – haben sich zu einer Art kommunizierender Röhren entwickelt, in denen sich der Wasserstand der

Befugnisse fast automatisch angleicht und dafür sorgt, dass den Rechten der Beschuldigten der Atem ausgeht.

Das effizient zu Bekämpfende – vom Drogenhandel und der „organisierten Kriminalität“ über die „illegale Zuwanderung“ bis hin zum Cyber- und zum realen Terrorismus – ist mit der ausgedehnten Kriminalisierung und der daran anknüpfenden polizeilichen Aufrüstung nicht aus der Welt verschwunden.

Das vorliegende Heft befasst sich im Schwerpunkt-Teil jedoch nicht nur mit dem Gesetzgebungsprozess, sondern versucht an praktischen Beispielen auch die Realität des „neuen Strafprozesses“ nachzuzeichnen.

Im ersten Heft des neuen Jahrgangs wird Bürgerrechte & Polizei/CILIP zum Teil an der vorliegenden Ausgabe anknüpfen müssen. Gegenstand des Schwerpunktes wird dann die „Terrorismusbekämpfung“ im vierten Jahr nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 sein.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Verpolizeilichung des Strafverfahrens

Eine Gesetzgebungsbilanz

von Heiner Busch

In den vergangenen zwei Jahrzehnten war das Strafverfahrensrecht einer Serie von Veränderungen unterworfen, die vor allem der Polizei einen Machtzuwachs im Ermittlungsverfahren brachten. Die Strafprozessordnung, die einst als Magna Charta der Beschuldigtenrechte galt, wurde ins Recht der Inneren Sicherheit eingemeindet.

Wer die ersten Seiten des Kommentars von Meyer-Goßner zur Strafprozessordnung (StPO) aufschlägt, wird sich die Augen reiben.¹ Hier findet man eine Übersichtstabelle über die Änderungen der StPO seit ihrer Einführung 1877: Von den insgesamt 149 Änderungsgesetzen fallen 120 in die Geschichte der Bundesrepublik. Von denen wiederum wurden 91 seit der Strafprozessreform von 1974 und 74 seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von Dezember 1983 verabschiedet.

Welp konstatierte schon 1994, die StPO habe mittlerweile nur noch die Stabilität einer „Ausführungsverordnung zum Einkommenssteuergesetz“.² Dass ein Gesetzeswerk wie dieses in relativ kurzer Zeit so oft geändert wurde, ist eines. Etwas anderes ist, dass es sich bei den Veränderungen keineswegs nur um irgendwelche Detailanpassungen gehandelt hat, sondern zum Teil um tiefe Einschnitte.

Ein wesentlicher Teil dieser Veränderungen bezog sich auf das Ermittlungsverfahren und betraf dabei die Befugnisse – insbesondere der Polizei – zur Erhebung und Verarbeitung von Informationen. Dass diese Veränderungen im Strafprozessrecht nicht isoliert betrachtet werden können, ergibt sich schon alleine daraus, dass dieselben Befugnisse pa-

1 Meyer-Goßner, L.: Strafprozessordnung, 47. Aufl., München 2004, S. XXXIII-LI

2 Welp, J.: Kriminalpolitik in der Krise, in: Strafverteidiger 1994, H. 3, S. 161-166 (161)

rallend oder zeitlich versetzt im Polizeirecht, teilweise auch im Recht der Geheimdienste verankert wurden. Die treibende Kraft hinter diesem Verrechtlichungsprozess ist nicht in irgendwelchen rechtlichen Notwendigkeiten zu suchen, sondern in den organisatorischen, technischen und konzeptionellen Veränderungen der „Sicherheitsbehörden“ seit den 70er Jahren.

Den Auslöser der Gesetzeswelle bildete das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 1983.³ Das Gericht hielt darin fest, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes auch ein „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ beinhaltet. Daten dürften grundsätzlich nur zu dem Zweck verarbeitet werden, zu dem sie erhoben worden sind. Jede Datenerhebung und -verarbeitung, aber auch jede Zweckentfremdung erforderten eine formell-gesetzliche Grundlage. Mit dieser Entscheidung stand die gesamte polizeiliche Informationsverarbeitung – sei es zu präventiven oder repressiven Zwecken – von einem Moment auf den anderen rechtlich nackt da. Für die Beschaffung neuer Kleider räumte das Verfassungsgericht einen Übergangsbonus von fünf Jahren ein.

Die GesetzesmacherInnen in Bund und Ländern machten sich schnell an die Arbeit. Bereits 1986 präsentierte die Innenministerkonferenz für die polizeirechtliche Seite einen neuen Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes (MEPolG), der die Grundlage für die Novellierung der Landespolizeigesetze abgab.⁴ Für das Strafprozessrecht legte das Bundesjustizministerium seinerseits 1987 einen ersten „Arbeitsentwurf“ vor, der 1988 und 1989 zu Entwürfen für Strafverfahrensänderungsgesetze (StVÄG) umgearbeitet wurde.⁵

Vorlauf in den 70er Jahren

Bis zu diesem Zeitpunkt hatten weder die Polizeigesetze der Länder noch die Strafprozessordnung eine Regelung für die polizeiliche Datenverarbeitung enthalten. Man war vielmehr davon ausgegangen, dass das

3 Neue Juristische Wochenschrift 1984, H. 8, S. 419-428

4 dokumentiert in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 24 (2/1986), S. 74-86; siehe auch den dortigen Kommentar von Weißlau, E.: Die rechtsstaatlichen Tugenden der SPD, ebd., S. 61-74

5 siehe jeweils Dokumentation und Stellungnahme in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 29 (1/1988), S. 68-106; 32 (1/1989), 108-120; 34 (3/1989), S. 79-82

Erheben, Speichern, Nutzen und Übermitteln von Daten schlicht hoheitliches Handeln sei, für das es keiner weiteren gesetzlichen Grundlage bedürfe. Allenfalls wurde § 81b StPO, der das weitere Aufbewahren erkennungsdienstlicher Unterlagen regelte, als genügend angesehen. Regelungen auf untergesetzlicher Ebene, nämlich die Dateienrichtlinien des Bundeskriminalamts und die Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher Sammlungen, waren auch erst Anfang der 80er Jahre erlassen worden – und das auch nur aufgrund des Drucks der Öffentlichkeit und der Datenschutzbeauftragten.

Der Verrechtlichungsprozess der 70er Jahre hatte sich zunächst nur einer Folge des neuen Instrumentariums gewidmet, nämlich der polizeilichen Kontrollstelle. Die im Gefolge des MEPoIG der 70er Jahre verabschiedeten Regelungen in den Landespolizeigesetzen trugen der Tatsache Rechnung, dass sich durch die Existenz von Fahndungsdateien die Praxis der polizeilichen Identitätsfeststellung grundsätzlich geändert hatte. An „gefährlichen Orten“ konnten nun alle PassantInnen kontrolliert und einer Fahndungsabfrage unterworfen werden. Der polizeiliche Eingriff richtete sich nicht mehr gegen einzelne Personen, die aufgrund ihres Verhaltens als verdächtig oder als „Störer“ galten, sondern gegen „jedermann“. Erkennbar wurde durch die neue Form der Kontrolle die Umkehrung des Verdachts, die für einen großen Teil der neuen polizeilichen Methoden und der darauf aufbauenden rechtlichen Regelungen typisch ist: Galt bis dahin, dass erst der Verdacht oder die Störereigenschaft eine Kontrolle erlaubten, so sollte nun der Eingriff in die Bewegungsfreiheit der Person, die Kontrolle und der Fahndungsabgleich, zeigen, ob diese Person als verdächtig oder unverdächtig einzustufen ist.

Dass diese von konkreten Anlässen unabhängige Jedermannsbefugnis nicht mehr der traditionellen Aufgabenstellung der Polizei, der Abwehr einer im Einzelfall bestehenden konkreten Gefahr, entsprach, war den Verfassern des MEPoIG durchaus klar. In der ersten Fassung ihres Entwurfs 1974 hatten sie deshalb auch eine Neuformulierung der polizeilichen Generalklausel vorgeschlagen, die den „umfassenden Sicherheitsauftrag“ der Polizei verdeutlichen sollte.⁶ Aufgabe der Polizei sollte nicht mehr nur sein, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren, sondern „die öffentliche Sicherheit und Ordnung

6 Weßlau a.a.O. (Fn. 4), S. 63; Ehrhardt, J.; Kunze, K.: Musterentwurf des Polizeirechtsstaats, Berlin 1979

aufrecht zu erhalten“. Wegen angeblicher „Auslegungsschwierigkeiten“ verzichtete man jedoch auf diese Formulierung.

Parallel zur Umsetzung des Musterentwurfs im Polizeirecht der Länder bemühte man sich um eine „Harmonisierung“, die im Strafprozessrecht zu parallelen Befugnissen führen sollte. Diese folgten im April 1978 allerdings in abgeschwächter Form in den sog. Razziengesetzen. § 111 StPO ermöglichte es nun, an polizeilichen Kontrollstellen „jedermann“ auf seine Identität zu überprüfen und zu durchsuchen. Voraussetzung war und ist, dass „bestimmte Tatsachen“ den Verdacht begründen, „dass eine Straftat nach § 129a Abs. 1 des Strafgesetzbuches“ (StGB, terroristische Vereinigung), eine der dort aufgeführten Katalogtaten oder ein schwerer Raub (§ 250 Abs. 1 Nr. 1 StGB) begangen worden ist, und „dass diese Maßnahme zur Ergreifung des Täters oder zur Sicherstellung von Beweismitteln führen kann“. Die Einrichtung dieser strafprozessualen Kontrollstelle muss durch den Richter, bei Gefahr im Verzug durch die Staatsanwaltschaft oder die Polizei angeordnet werden. Die scheinbar komplizierten Voraussetzungen und der Richtervorbehalt verdecken die Tatsache, dass der Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofs schon im Jahr der Verabschiedung Kontrollstellen im gesamten Bundesgebiet für einen Zeitraum von drei Monaten angeordnet hatte. Die im Vergleich zum Musterentwurf eingeschränkten Voraussetzungen führten jedoch dazu, dass der § 111 StPO insgesamt eine geringere Bedeutung erhielt.

Datenerhebung und -verarbeitung: Der Standard ...

Im Unterschied zu den 70er Jahren konnten sich die Gesetzgeber in Bund und Ländern nach dem Volkszählungsurteil nicht mehr nur auf die Regelung der äußerlichen Folgen der polizeilichen Datensysteme beschränken. Die gesamte polizeiliche Datenerhebung und -verarbeitung musste nun gesetzlich verankert werden. Wer erwartet hatte, dass das Verfassungsgerichtsurteil zu einer Beschränkung der polizeilichen Praxis führen würde, sah sich getäuscht.

Den Anfang machte die Innenministerkonferenz mit einer Neuauflage des MEPolG. Anders als in den 70er Jahren wurde nun auch die polizeiliche Generalklausel verändert. Die „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“, gegebenenfalls mit der Einschränkung auf „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ oder auf einen Delikt katalog, sowie die Vorsorge für die Abwehr künftiger Gefahren wurden als zusätzliche polizeiliche

Aufgaben verankert. Die neuen informationellen Befugnisse sind fast durchgängig auf diese „dritte Dimension polizeilichen Handelns“ jenseits der klassischen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung bezogen.⁷ Neben speziellen „operativen“ Maßnahmen der Erhebung und Verarbeitung von Daten ging es dabei um

- die Erhebung von Daten, die nicht nur bei Störern, sondern – zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten – auch bei Personen möglich ist, „bei denen Anhaltspunkte bestehen, dass sie künftig Straftaten begehen“, sowie bei deren Kontakt- und Begleitpersonen, bei potenziellen Opfern, Zeugen, Hinweisgebern und Auskunftspersonen,
- die Speicherung, Veränderung und Nutzung dieser Daten,
- die Nutzung von Daten, die im Rahmen von Strafermittlungsverfahren erhoben wurden, zur weiteren Verwendung bei der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten,
- die Übermittlung gegebenenfalls durch automatisierte Abrufverfahren an andere Polizeibehörden sowie weitere öffentliche und private Stellen.

Die Länder setzten in der Folge dieses Programm in ihren Polizeigesetzen um. Der Arbeitsentwurf respektive die StVÄG-Entwürfe von 1988 und 1989 sollten erneut zu einer „Harmonisierung“ von Polizei- und Strafprozessrecht führen. Sie enthielten daher erstens eine Datenerhebungsregel für den Bereich des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eine Ermittlungsgeneralklausel, zweitens eine Dateienregelung und drittens die Möglichkeit, im Strafverfahren gewonnene Daten für weitere Strafverfahren aber auch für präventivpolizeiliche Zwecke nutzen zu können. Damit wären die polizeilichen Dateien, in denen üblicherweise sowohl Daten aus dem Ermittlungsverfahren als auch polizeiliche Daten – vor allem der sog. vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten – gespeichert werden, bruchlos verrechtlicht gewesen. Darüber hinaus sahen die StVÄG-Entwürfe das volle Programm der „operativen“ Methoden vor.

Die schnelle Verabschiedung gelang jedoch nicht. Das Gesamtprogramm der StVÄG-Entwürfe wurde aufgegliedert. Dass dabei der Übergangsbonus von fünf Jahren, den das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber eingeräumt hatte, weit überschritten wurde, hatte auf die polizeiliche Praxis keinen Einfluss. Erst zehn Jahre nach dessen Auslaufen legte

⁷ Weßlau a.a.O. (Fn. 4), S. 63 f.

die nunmehr rot-grüne Bundesregierung einen Entwurf vor, der die repressive Seite der polizeilichen Datenverarbeitung in der Strafprozessordnung verankern sollte. Das Strafverfahrensänderungsgesetz 1999 wurde am 2. August 2000 verabschiedet.⁸

Mit den neu gefassten §§ 161 und 163 wurde nun auch für das Ermittlungsverfahren eine Datenerhebungsregel geschaffen. Sie bildeten bis dahin eine Aufgabenzuweisung an die Staatsanwaltschaft bzw. an die Polizei als deren Hilfsbeamte, die im „ersten Zugriff“ die unaufschiebbaren Ermittlungsmaßnahmen ergreifen sollten. Jetzt mutierten diese Paragraphen „zu einer Generalermittlungsbefugnis für Maßnahmen, denen eine geringere Eingriffsintensität zugeschrieben wird, als sie die ‚klassischen‘ prozessualen Zwangsbefugnisse wie Durchsuchung, Beschlagnahme oder körperliche Eingriffe aufweisen“, für die es ähnlich wie für die Telefonüberwachung einer ermittlungsrichterlichen Anordnung bedarf.⁹ Unter die Ermittlungsmaßnahmen geringerer Intensität fallen einerseits Erkundigungen im Umfeld einer gesuchten Person oder bei Behörden, andererseits auch kurzfristige Observationen und der Einsatz von V-Leuten. Während § 161 die Staatsanwaltschaft ermächtigt, diese Maßnahmen selbst vorzunehmen oder die Polizei dazu zu beauftragen, erhält die Polizei in § 163 eine eigenständige Befugnis für den ersten Zugriff. Die Generalklausel ist also erheblich mehr als eine bloße Datenerhebungsregel (insbesondere wenn man den § 161 Abs. 2 betrachtet, auf den unten weiter einzugehen ist). Der „rechtsstaatliche Skandal“ der neuen Regelung liegt, so Albrecht, „in der generellen Nutzbarkeit von Beweismitteln, die im Rahmen der präventiv-polizeilichen operativen Tätigkeit gewonnen wurden, für das Strafverfahren.“

§ 481 Abs. 1 erlaubt umgekehrt, Daten, die im Ermittlungsverfahren erhoben wurden, zu polizeilichen Zwecken weiter zu nutzen. Welche Zwecke das sind, bestimmt nicht die Strafprozessordnung, sondern das Polizeirecht der Länder bzw. das BKA-Gesetz. Die Dateienregelung der §§ 483-491 enthält neben der üblichen datenschutzrechtlichen Poesie eine weitere Umwidmungsklausel: Daten aus einem Strafverfahren dürfen auch für künftige Strafverfahren genutzt werden. Bei alledem ist klar,

⁸ Bundesgesetzblatt (BGBl) I v. 11.8.2000, S. 1253

⁹ Albrecht, P.-A.: Vom Unheil der Reformbemühungen im Strafverfahren, in: Strafverteidiger 2001, H. 7, S. 416-420 (419); siehe auch Hefendehl, R.: Die neue Ermittlungsgeneralklausel, in: Strafverteidiger 2001, H. 12, S. 700-706

dass nicht die Staatsanwaltschaft als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ diese Datensysteme betreibt, sondern die Polizei.

Den Staatsanwaltschaften hatte man im Verbrechensbekämpfungsgesetz 1994 den Aufbau eines zusätzlichen eigenen Verfahrensregisters zugestanden (§§ 492-495).¹⁰ Dieses nahm 1999 den Betrieb auf. Das Register soll den Staatsanwaltschaften durch den automatischen Zugriff umständliche Anfragen ersparen, ob in einem anderen Landgerichtsbezirk gegen dieselbe Person ein Ermittlungsverfahren geführt wird. Die ursprünglich geplante Einschränkung auf überregional relevante und erhebliche Straftaten wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens fallen gelassen. Sie erschien „unpraktikabel“.¹¹ Auskunfts berechtigt sind neben den Strafverfolgungsbehörden einschließlich der Polizei auch die Geheimdienste. Ob die Staatsanwaltschaft auf diese Weise die Lufthoheit über die Daten des Ermittlungsverfahrens zurückgewinnt, dürfte sehr zu bezweifeln sein.

... und die speziellen Methoden

Dass die Herren und wenigen Damen GesetzgeberInnen bei der Erfüllung des verfassungsgerichtlichen Auftrags sehr planlos, dabei aber mit dem Schaum der „effizienten Verbrechensbekämpfung“ vor dem parlamentarischen Maul zu Werke gingen, zeigt nicht nur die späte und ausufernde Dateienregelung des StVÄG 1999. Auch die Reihenfolge, in der spezielle Formen der Datenerhebung und -verarbeitung in die StPO eingefügt wurden, ist konfus: So wurde ebenfalls erst mit dem StVÄG 1999 die „normale“ Ausschreibung in der Fahndungsdatei – zur Festnahme (bereits vor Erlass eines Haftbefehls) und zur Aufenthaltsermittlung – geregelt (§§ 131-131c). Spezielle Maßnahmen, die nur mithilfe der Fahndungsdatei möglich sind, waren dagegen bereits viel früher über die parlamentarische Bühne gegangen:

Die „Schleppnetz fahndung“ (§ 163d), d.h. die Erfassung und Speicherung der an einer Kontrollstelle nach § 111 oder bei der Grenzkontrolle angetroffenen Personen in einer Datei und ihr nachfolgender Abgleich u.a. mit Fahndungsdaten, verabschiedete der Bundestag bereits

¹⁰ BGBl I v. 4.11.1994, S. 3186

¹¹ Meyer-Goßner a.a.O. (Fn. 1), § 492 Rn. 4

im Februar 1986 zusammen mit dem Gesetz über den (maschinenlesbaren) Personalausweis und dem Passgesetz.¹²

Die polizeiliche Beobachtung (§ 163e) folgte 1992 mit dem „Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Formen der Organisierten Kriminalität“ (OrgKG).¹³ Personen, die in der Fahndungsdatei zur Beobachtung ausgeschrieben sind, sollen diskret kontrolliert werden. Die Tatsache und die Umstände der Kontrolle werden der ausschreibenden Stelle mitgeteilt und sollen ein Bewegungsprofil der Betroffenen ergeben. Vergleichbare Regelungen waren ab dem MEPOG 1986 in die Polizeigesetze der Länder und 1990 ins Schengener Durchführungsübereinkommen (Art. 99) aufgenommen worden. Die Schengener und die Regelung der Polizeigesetze beziehen sich auf Personen, die möglicherweise künftig Straftaten von „erheblicher Bedeutung“ begehen könnten. Ein Teil der Landespolizeigesetze erlaubt die Anordnung dieser Maßnahme durch den Behördenleiter der Polizei. Die polizeiliche Beobachtung nach §163d StPO darf sich dagegen nur gegen Beschuldigte richten und muss vom Ermittlungsrichter angeordnet werden.

Ebenfalls mit dem OrgKG gelangte die Rasterfahndung (§§ 98a, 98b) in die Strafprozessordnung. Diese Maßnahme, bei der unweigerlich Unverdächtige betroffen werden, ist dort gebunden an einen Straftatenkatalog und an eine richterliche Anordnung. In den meisten Polizeigesetzen war sie zu diesem Zeitpunkt bereits enthalten, mehrheitlich zur „Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person“. Wie dehnbar der Begriff der Unmittelbarkeit ist, hat die Rasterfahndung nach dem 11. September 2001 gezeigt.¹⁴ Es war die erste große Aktion dieser Art seit den frühen 80er Jahren. Bis dahin lagen sowohl die strafprozessualen als auch die präventivpolizeilichen Befugnisse zur Rasterfahndung auf Halde. Erkennbar wird hier auch ein weiteres Kennzeichen der gesamten Verrechtlichungspolitik: Politisch durchgesetzt wurde die Rasterfahndung mit dem Verweis auf die Gefah-

¹² BGBl I v. 19.4.1986, S. 537

¹³ BGBl I v. 22.7.1992, S. 1302

¹⁴ Busch, H.: Datenschutz, Sicherheitsgesetze, Rasterfahndung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 28-34; ders.: Rasterfahndung – eine Halbjahresbilanz, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 71 (1/2002), S. 69-75; siehe ferner die Dokumente unter www.cilip.de/terror

ren der Organisierten Kriminalität, angewendet wurde sie stattdessen zur „Bekämpfung“ des Terrorismus.

Wie kurz die Halbwertszeit gesetzlicher Regelungen sein kann, zeigt sich an den Bestimmungen zur DNA-Analyse. 1997 verabschiedete der Bundestag nach langer Diskussion die §§ 81e und 81f StPO.¹⁵ Diese erlaubten zwar die Erstellung von DNA-Profilen nach einer richterlichen Anordnung, aber nur zum Gebrauch in einem jeweils spezifischen Strafverfahren. Der Aufbau einer DNA-Profil-Datei war auf dieser Grundlage nicht möglich. Ein Jahr und wenige spektakuläre Tötungsdelikte später beschloss der Bundestag den § 81g und erklärte die langen Diskussionen und rechtspolitischen Überlegungen zur Makulatur.¹⁶ Die Speicherung in der DNA-Profil-Datei ist nun zur Vorsorge für die künftige Strafverfolgung möglich. Dass sie nur von einem Richter angeordnet werden darf und auch nur bei Straftaten von erheblicher Bedeutung sowie bei Sexualdelikten, ändert nichts an der Tatsache, dass die Datei des Bundeskriminalamts ständig wächst. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis die Erhebung von DNA-Profilen zum Bestandteil einer normalen ED-Behandlung herabgestuft wird.¹⁷

Komplex der Verdeckten Ermittlung

Nachdem der Bundesgerichtshof den Einsatz von V-Personen (VP) und Verdeckten Ermittlern (VE) für rechtmäßig erklärt hatte, war es lange Zeit umstritten, ob es für den Komplex der geheimen Polizeimethoden überhaupt einer gesetzlichen Grundlage bedürfe.¹⁸ Es waren zunächst die Innenminister, die nach dem Volkszählungsurteil hierfür die Initiative ergriffen und die verdeckten Ermittlungsmethoden als „besondere Formen der Datenerhebung“ in den MEPolG einfügten. Zu diesen gehörten der Einsatz von VE und VP, die längerfristige Observation sowie der verdeckte Einsatz technischer Mittel. Letzterer ist in den meisten Polizeigesetzen zumindest dann auch in Wohnungen vorgesehen, wenn es angeblich um die Sicherung eines VE (und damit um die Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person) geht.

15 BGBl I v. 21.3.1997, S. 534

16 DNA-Identitätsfeststellungsgesetz, BGBl I v. 10.9.1998, S. 2646

17 vgl. Nogala, D.: DNA-Identifizierung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 76 (3/2003), S. 28-35

18 Bundesgerichtshof, in: Strafverteidiger 1983, H. 8, S. 490-495

Abgesehen von dieser „bemannten Wanze“ sollen die „besonderen“ Methoden der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten dienen. Je nach Gusto bedienen sich die Länder eines meist reichlich breiten Delikt-katalogs, dem Verweis auf besondere „organisierte“ Begehungsweisen oder der simplen Formulierung der „Straftaten von erheblicher Bedeutung“.

Die Verankerung in der StPO erfolgte hier wiederum häppchenweise. Durch das OrgKG eingeführt wurde der VE-Einsatz (§§ 110a-110e). Den Einsatz bestimmt die Polizei, der Staatsanwalt muss zustimmen. Wenn sich der Einsatz gegen einen bekannten Beschuldigten richtet, muss er auch vom Richter bestätigt werden. Ebenfalls mit dem OrgKG legalisiert wurde der Einsatz technischer Mittel, der kleine Lauschangriff (§ 100c Abs. 1 Nr. 1 und 2) – anzuordnen durch den Richter oder bei Gefahr im Verzug durch die Staatsanwaltschaft oder die Polizei.

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ 1998 folgte der Große Lauschangriff (§ 100c Abs. 1 Nr. 3), das Abhören von oder in Wohnungen.¹⁹ Die Anordnung muss hier durch die Staatsschutzkammer des Landgerichts erfolgen.

Das StVÄG 1999 erlaubte in § 163 Abs. 2 die Verwendung von Daten, die durch den präventiv-polizeilichen Einsatz einer „bemannten Wanze“ in oder aus einer Wohnung gewonnen wurden, auch im Strafverfahren. Was angeblich zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr registriert wurde, mauserte sich so flugs in ein strafprozessuales Beweismittel. Mit der längerfristigen Observation (§ 163f) – ebenfalls eingefügt durch das StVÄG 1999 –, die durch den Staatsanwalt, bei Gefahr im Verzug durch die Polizei, anzuordnen ist, schloss sich zumindest vorläufig der Reigen.

Den VP-Einsatz dagegen wollen die GesetzesmacherInnen ohne spezielle gesetzliche Grundlage belassen, weil sie die Tätigkeit gewöhnlicher Polizeispitzel merkwürdigerweise für einen Eingriff mit geringer Intensität halten.²⁰

¹⁹ BGBl I v. 8.5.1998, S. 845

²⁰ Albrecht a.a.O. (Fn. 9), S. 419; detailliert siehe Pütter, N.; Diederichs, O.: V-Personen, Verdeckte Ermittler, NoePs, qualifizierte Scheinaufkäufer und andere, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 49 (3/1994), S. 24-37 (35 f.)

Überwachung der Telekommunikation

Als der § 100a – Überwachung der Telekommunikation (TKÜ) – 1968 im Zuge der Notstandsgesetze in die StPO eingefügt wurde, beinhaltete er einen kleinen Katalog von Anlassstraftaten, der sich im Wesentlichen auf die Staatsschutzdelikte beschränkte.

Die im Vergleich zu den anderen operativen Methoden antiquierte Form der Verrechtlichung durch einen abgeschlossenen Katalog erscheint heute geradezu peinlich. Wird an ihr doch sichtbar, dass die GesetzesschreiberInnen den jeweils neuesten kriminalpolitischen Moden aufsitzen. Die Ausdehnung des materiellen Strafrechts um weitere Straftatbestände, die die VerfasserInnen jeweils als besonders gefährlich einstufen, hat deshalb regelmäßig eine Ergänzung des Straftatenkatalogs zur Folge. Nicht umsonst ist der § 100a seit 1990 14-mal verändert worden.²¹

Die ständig steigenden Zahlen der überwachten Anschlüsse und der Verfahren, in denen dies geschieht, haben die TKÜ zur Standardmaßnahme unter den schweren Geschützen der Ermittlung werden lassen. Dies dürfte umso mehr für den Umgang mit Verbindungsdaten gelten, die nach Vorstellungen des Rates der EU-Innen- und Justizminister gleich für mehrere Jahre zum Zugriff für die Strafverfolgungsbehörden bereitgehalten werden sollen.²²

Seit ihrem Amtsantritt 1998 verspricht die rot-grüne Regierungskoalition eine gesetzliche Einschränkung der TKÜ, die sie allerdings bisher schuldig geblieben ist. Angesichts des Eifers der Landesgesetzgeber, die TKÜ auch für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten zuzulassen, ist eher eine weitere Ausdehnung der Überwachungen zu befürchten.

Geheimdienste als stille Teilhaber

Bei der Überwachung der Telekommunikation können die Geheimdienste mit dem G 10-Gesetz auf eigene Befugnisse zurückgreifen. Es lässt bekanntlich sowohl die einzelne „Beschränkung“ des Post- und Fern-

21 Meyer-Goßner a.a.O. (Fn. 1), S. XLVI; siehe auch Zimmermann, G.: Staatliches Abhören (Bielefelder Rechtsstudien, Bd. 11), Frankfurt/M. u.a. 2000

22 Zu den bestehenden deutschen Regelungen auf diesem Gebiet siehe den Beitrag von Björn Gercke in diesem Heft.

meldegeheimnisses als auch die strategische Überwachung durch den Bundesnachrichtendienst (BND) zu.

Seit dem Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 wurde die geheimdienstliche Überwachung über den eigentlichen politischen Bereich hinaus ausgedehnt. Der BND soll den Strafverfolgungsbehörden Erkenntnisse aus seiner „strategischen“ Überwachung mitteilen, sofern sie sich auf bestimmte Deliktsbereiche beziehen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 1999 bestimmte Aspekte der 1994 eingeführten Regelung für verfassungswidrig erklärt hatte, lieferten Bundesregierung und Parlament im Jahre 2001 nicht nur die geforderten datenschutzrechtlichen Bestimmungen nach, sondern nutzten die Gelegenheit gleich für eine weitere Ausdehnung der Überwachungstätigkeit des BND: Der Auslandsgeheimdienst darf seitdem nicht nur die Satelliten gestützte Telekommunikation mit dem Ausland überwachen, sondern auch die leitungsgebundene. Im Dezember desselben Jahres erhielten die Geheimdienste mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz ferner die Befugnis zu Auskunftersuchen über Verbindungsdaten bei den Providern.²³

Die TKÜ ist aber längst nicht der einzige Berührungspunkt von Geheimdiensten und Strafverfolgung. Schon die 1990 beschlossenen Geheimdienstgesetze schrieben umfassende Informationsbeziehungen zwischen den Diensten auf der einen und Polizei und Staatsanwaltschaften auf der anderen Seite fest, die spiegelbildlich auch in § 474 StPO verankert wurden. Bayern, Hessen, Thüringen, Sachsen und das Saarland haben zusätzlich ihre Landesämter für Verfassungsschutz mit der „Beobachtung“ der Organisierten Kriminalität beauftragt.²⁴

Ein weites (Vor-)Feld

Wer wäre nach dieser Übersicht noch in der Lage, zwischen „nachrichtendienstlichen Mitteln“ der Geheimdienste, „besonderen Formen der Datenerhebung“ im präventiv-polizeilichen Bereich und speziellen Befugnissen der Strafverfolgungsbehörden im Ermittlungsverfahren zu unterscheiden? Der Verrechtlichungsprozess der vergangenen Jahrzehnte hat das Strafverfahrensrecht in der Tat zu einem von mehreren Be-

²³ BGBl I v. 11.1.2002, S. 361; siehe Päßgen, H.-U.: „Vernachrichtendienstlichung“ von Strafprozess- und Polizeirecht im Jahre 2001, in: Strafverteidiger 2002, H. 6, S. 336-341

²⁴ Roggan, F.: Mit Schlapphüten gegen die Mafia?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 78 (2/2004), S. 35-39

standteilen eines allgemeinen Sicherheitsrechts werden lassen. Es spielt (fast) keine Rolle, ob Daten ursprünglich für ein Strafverfahren erhoben wurden. Sie können nicht nur für andere zukünftige Strafverfahren, sondern auch für präventiv-polizeiliche Zwecke weiter genutzt (oder gar an die Geheimdienste weiter gereicht) werden – und umgekehrt. Das Zweckbindungsgebot, welches das Bundesverfassungsgericht 1983 aufstellte, hat den Gesetzgeber offensichtlich nur dazu veranlasst, die Durchbrechung dieses Gebots gesetzlich zu normieren.

Auch hinsichtlich der verschiedensten „operativen“ Methoden erscheinen Strafverfahrens- und Polizeirecht weitgehend austauschbar: Dass etwa eine Person gemäß § 163f StPO nur zur Beobachtung ausgeschrieben werden darf, wenn sie einer Straftat beschuldigt wird, kann kaum beruhigen, wenn dieselbe Maßnahme aufgrund eines Polizeigesetzes zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung auch ohne Verdacht möglich ist.

Die begrenzende Wirkung, die sowohl dem konkreten Verdacht im Strafprozessrecht als auch der konkreten Gefahr im Polizeirecht innewohnte, ist verloren gegangen. Der Gesetzgeber hat ein weites Vorfeld installiert, das von der Vorsorge für die künftige Strafverfolgung über die Gefahrenvorsorge bis hin zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung (und zum definitionsgemäßen Fehlen jeglichen Verdachts im Geheimdienstrecht) reicht. Damit wurden auch wesentliche Kriterien des klassisch-liberalen Strafprozess- und Polizeirechts über Bord geworfen. Die Entscheidung, ob und wie tief in die Rechte einer Person eingegriffen werden darf, bestimmt sich nicht mehr aufgrund der Qualität des Verdachts oder der Gefahr und damit dem bereits erfolgten oder absehbar bevorstehenden Verhalten der betroffenen Person, sondern aufgrund einer polizeilichen Prognose. Wo Verdacht oder Gefahr als Bezugsgröße verloren gehen, büßt auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip seinen Sinn ein und wird auf die Formel reduziert, dass nicht mit Kanonen auf Spatzen zu schießen sei.

Die neuen Eingriffsvoraussetzungen sind denn auch notwendigerweise unscharf: Ellenlange Straftatenkataloge oder der kurze Verweis auf Straftaten von erheblicher Bedeutung können nicht die Tatsache verdecken, dass polizeiliche Zweck- und Machbarkeitskriterien den Ausschlag geben, auch wenn die Staatsanwaltschaft oder der Richter eine Maßnahme anordnen muss. Die jüngste Studie von Otto Backes und Christoph Gusy hat am Beispiel der Telefonüberwachung bestätigt, dass die Ermittlungsrichter in ihren Anordnungen vielfach nur die polizeilichen

Vorgaben reproduzieren und zu einer wirklichen Kontrolle gar nicht in der Lage sind.²⁵

Wer herrscht im Ermittlungsverfahren?

Das Justizmodernisierungsgesetz vom 24. August 2004 brachte die sprachliche Emanzipation der Polizei vom „Hilfsbeamten“ der Staatsanwaltschaft zur „Ermittlungsperson“.²⁶ Die alte Formulierung wurde quer durch die gesamte StPO ersetzt. Was zunächst als ein Akt der Höflichkeit erscheint, ist nichts anderes als die Anerkennung der Tatsache, dass die Staatsanwaltschaft nur noch auf dem Papier „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ ist.

Die Polizei verfügt über die Datensammlungen, die Ermittlungsinstrumente und die spezialisierten Dienststellen. Angesichts ihres sowohl rechtlichen als auch apparativen Machtzuwachses bleiben der Staatsanwaltschaft faktisch zwei Optionen: Die eine ist der Rückzug auf die Funktion einer Anklagebehörde, die im Anschluss an die polizeilichen Ermittlungen deren Ergebnisse aufnimmt und im Hauptverfahren vertritt. Die andere Option, die vor allem für die spezialisierten Staatsanwaltschaften in Frage kommt, ist die Einbindung in die polizeilichen Ermittlungen und die weitgehende Übernahme polizeilicher Sichtweisen. Am Beispiel der Staatsanwaltschaften für organisierte Kriminalität kommt Pütter zu folgendem Urteil: „Bleibt eine Staatsanwaltschaft entgegen den normativen Vorgaben in ihrer primär reaktiven Position, dann kann sie bereits von der Sache her die polizeilichen Ermittlungstätigkeiten nicht habhaft kontrollieren. In dem Maße jedoch, wie sie aktiv die Ermittlungen zu ihren eigenen macht, gehen ihr Ambitionen und Kriterien der Kontrolle verloren.“²⁷

Der rechtliche und tatsächliche Machtzuwachs der Polizei im Ermittlungsverfahren geht auch am Hauptverfahren nicht spurlos vorüber. Wenn Effizienz der Strafverfolgung und Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege zu zentralen Werten erklärt werden, kommen die Rechte der Verteidigung und des Angeklagten auf einen fairen Prozess unter Druck. Vergleicht man das Strafverfahren insgesamt und die Hauptverhandlung insbesondere als ein Theater, in dem die Prozessbeteiligten

25 Backes, O.; Gusy, C.: Wer kontrolliert die Telefonüberwachung?, Frankfurt/M. u. a. 2003

26 BGBl I v. 30.8.2004, S. 2198

27 Pütter, N.: Der OK-Komplex, Münster 1998, S. 227-272 (272)

ihre Rolle zu spielen haben, dann muss mehr und mehr festgestellt werden, dass die Polizei in starkem Maße am Drehbuch mitschreibt; etwa indem sie Herkunft und Zustandekommen von Beweismitteln vertuscht oder indem sie Verdeckte Ermittler nur verkleidet und mit verstellter Stimme aussagen oder an ihrer Stelle die Führungsperson vernehmen lässt.

Kein Ende absehbar

Die Hoffnung, dass die Verrechtlichungswelle demnächst einmal ans Ende kommen würde, ist vermutlich verfehlt. Zum ersten, weil weiterhin „Lücken“ offen sind, die mit einer gesetzlichen Regelung gestopft werden müssen. So ist etwa der Einsatz von V-Leuten im Strafprozess noch immer unregelt. Zwar macht eine „rechtsstaatlich saubere“ Lösung aus einem Spitzel noch keine vertrauenswürdige Person. „In jedem Falle“, so mokierte sich Wolfgang Hetzer, seinerzeit noch als Ministerialrat in Schröders Kanzleramt, „ist der Gesetzesvorbehalt für alle Grundrechtseingriffe zu beachten.“²⁸ Der Gesetzgebungsprozess seit dem Volkszählungsurteil ist so unsystematisch und konfus verlaufen, dass selbst die Bundesregierung anlässlich der Debatte über die Telefonüberwachung das Bedürfnis nach einem „harmonischen Gesamtsystem“ der verdeckten Ermittlungsmethoden verspürt. Über die bloße Ordnung des Chaos dürfte sich jedoch kein verbesserter Grundrechtsschutz ergeben. Nach dem Verfassungsgerichtsurteil zum Großen Lauschangriff hat das Bundesjustizministerium bereits – vorerst vergeblich – versucht, die Verfassungswidrigkeit der bestehenden Regelung durch deren Verschlimmböserung zu heilen.²⁹

Zweitens ist kein Ende der Versuche abzusehen, politische und soziale Probleme zu solchen des Strafrechts umzudefinieren und anschließend die „effektive Bekämpfung“ der neuen Kriminalität zu fordern. Die Rundum-Kriminalisierung der an der Produktion, am Handel und schließlich am Konsum von „Betäubungsmitteln“ Beteiligten hat das „Drogenproblem“ nicht gelöst. Das Verbot der Einschleusung von AusländerInnen verhindert nicht, dass Menschen in die BRD einwandern oder hierhin fliehen. Und auch der Kapitalismus ist nicht menschen-

28 Hetzer, W.: Generalklausel und V-Person, in: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 2001, H. 1, S. 94-127 (115)

29 Süddeutsche Zeitung v. 10.9.2004

freundlicher geworden, seitdem die Geldwäsche unter Strafe steht. Solange Politik und Öffentlichkeit an die segensreichen Wirkungen eines lückenlosen Strafrechts glauben, müssen wir damit rechnen, dass bei der Erfindung der nächsten kriminellen Bedrohung auch das scheinbar nötige Ermittlungsinstrumentarium gesetzlich nachgereicht wird.

Der durch das Volkszählungsurteil beschleunigte Verrechtlichungsprozess hat nicht nur den vorausgegangen Wandel der polizeilichen Organisation, Strategie und Technik nachvollzogen. Der Gesetzgeber hat auch technische Errungenschaften abgesegnet, die wie die DNA-Analyse zum Zeitpunkt des Urteils noch nicht absehbar waren, und den „Sicherheitsbehörden“ den Raum dafür geschaffen, ihre neuen Instrumente auf rechtlich sicherem Boden weiterzuentwickeln. Dabei ist ersichtlich, dass die Parlamente weder willens noch in der Lage sind, Normen zu schaffen, die die polizeiliche Handlungslogik begrenzen. Ebenso deutlich ist, dass angesichts der gewandelten polizeilichen Methoden die Kontrollen von Staatsanwaltschaften und Gerichten faktisch ins Leere laufen. „Rechtsstaatlich“ gesehen ist damit alles in Ordnung, die Rechte der BürgerInnen und vor allem ihre Rechte als Beschuldigte bleiben dabei auf der Strecke.

Telekommunikationsüberwachung 2003

Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage (BT-Drs. 15/4011 v. 22.10.2004) des Abgeordneten van Essen (FDP) geht hervor: Im Jahr 2003 wurde in 4.276 Strafverfahren eine Telekommunikationsüberwachung angeordnet – eine Steigerung von 3,3 % im Vergleich zum Vorjahr (4.137); 10.439 Personen waren davon betroffen. Die Strafverfahren hatten 24.501 Überwachungsanordnungen zur Folge, nebst 4.937 Anordnungsverlängerungen. Mobilanschlüsse waren auch 2003 mit 28.314 Anordnungen Spitzenreiter. Im Berichtszeitraum wurden 155 E-Mail-Accounts überwacht (2002: 5). Die Anordnungen erfolgten im Wesentlichen wegen Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz (2.664 Fälle; 62 %). Auf Raubtaten entfielen 8 % (343 Fälle). Straftaten nach dem Ausländer- und Asylverfahrensgesetz sowie Straftaten gegen das Leben schlugen mit je 6 % zu Buche (260 u. 262 Fälle). Der Rest verteilt sich auf die übrigen 16 Straftatengruppen, die die Statistik ausweist. Aus diesen Zahlen der Justiz ist eine geringere Steigerung der Verfahren gegenüber den Vorjahren (10 %) abzulesen. Auch die Zuwachsrate bei den TKÜ-Betroffenen hatte 2001 mit 21 % ihren Zenit erreicht und ist nun mit 5,25% im aktuellen Berichtsjahr erneut zurückgegangen (2002: 9,8 %).
(Stephan Stolle)

Reform des Strafverfahrens

Ein Schritt in die richtige Richtung?

von Jasper von Schlieffen

Im Februar 2004 haben die Regierungsfractionen und das Bundesjustizministerium einen Diskussionsentwurf zur Reform des Strafverfahrens (DE) vorgelegt.¹ Der Entwurf sieht u. a. vor, die Verteidigung stärker an Vernehmungen im Ermittlungsverfahren zu beteiligen. Ein zaghafter Schritt in die richtige Richtung.

Das Wort „Strafverfahrensänderungsgesetz“ stand in den letzten Jahrzehnten für den kontinuierlichen Abbau der Rechte der Verteidigung. Dieser Abbau erfolgte größtenteils implizit durch eine Ausdehnung polizeilicher Ermittlungsbefugnisse, teilweise aber auch ganz offen. Der im Februar vorgelegte Diskussionsentwurf der rot-grünen Regierungsfractionen und des Bundesjustizministeriums verspricht nun eine Richtungsänderung.

Die Reform des Strafverfahrens soll der Verteidigung im Ermittlungsverfahren mehr „Gelegenheit zur Mitwirkung“ bringen. Von der Teilnahme der VerteidigerInnen an Vernehmungen, ihrer „Einbindung ins Ermittlungsverfahren“ erwarten sich die VerfasserInnen des Diskussionsentwurfs eine Entlastung und Beschleunigung des Hauptverfahrens, die sie zusätzlich durch einen Zwangstransfer in die Hauptverhandlung erzwingen wollen. Dort sollen Vernehmungen, die im Beisein des Verteidigers stattfanden, nur noch als Protokoll verlesen werden.

So begrüßenswert die Erweiterung der Verteidigungsrechte ist, so deutlich ist auf der anderen Seite, dass die vorgeschlagenen Neuregelungen in der Strafprozessordnung (StPO) erstens zu kurz greifen und zweitens grundsätzliche Mängel aufweisen.

1 www.stpo-reform.de/_download/20040218_diskussionsentwurf.pdf

„Einem Anspruch angenähert“

Unter „Gelegenheit zur Mitwirkung“ ist laut Begründung eine Rechtsposition zu verstehen, „die einem Anspruch angenähert ist“. Die neuen Rechte zur Teilnahme an Vernehmungen seien effektiv auszugestalten. Namentlich soll der Verteidiger vom Termin benachrichtigt werden. Bei nachvollziehbaren und gewichtigen Gründen sei auf eine Terminverschiebung einzugehen. Diese Pflicht zur Rücksichtnahme soll allerdings dort ihr Ende finden, wo aus dem Verfahren heraus unabweisbare Gründe dafür sprechen. Es leuchtet ein, dass die Verfasser des Entwurfs die weitere Ausgestaltung dieser Rücksichtnahmepflicht der zukünftigen Rechtsprechung überlassen wollen.

Nicht einleuchtend ist jedoch, dass der Entwurf auf die Voraussetzungen der aktiven und effektiven Teilnahme an einer Vernehmung nicht eingeht: Eine aktive Beteiligung des Verteidigers, die einen späteren Transfer der Vernehmung in der Hauptverhandlung rechtfertigen soll, ist nur möglich, wenn er zuvor Gelegenheit zur Akteneinsicht hatte, also über den gleichen Wissensstand verfügen kann wie die Staatsanwaltschaft, und wenn er zuvor seinen Mandanten sprechen und ihn als Informationsquelle ausschöpfen konnte.

Ebenfalls offen bleibt, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Verwertungsverbot greifen soll, wenn die neuen Partizipationsrechte und die Rücksichtnahmepflicht verletzt werden.²

Begrenzte Reichweite

Der überwiegende Teil der neuen Mitwirkungsrechte des Verteidigers bezieht sich auf staatsanwaltschaftliche und richterliche Vernehmungen von Zeugen, Sachverständigen sowie Mitbeschuldigten (§§ 163a Abs. 4 und 168c DE). Im letzteren Falle bleibt allerdings offen, wie der Begriff des Mitbeschuldigten bestimmt werden soll. Blicke es bei einer formellen Bestimmung durch die Einheitlichkeit des Verfahrens, läge es in der Hand der Staatsanwaltschaft, die Verbindung oder Trennung von Ermittlungsverfahren und damit den Umfang der Anwesenheitsrechte des Verteidigers für das weitere Strafverfahren zu bestimmen.

² Ein Verwertungsverbot war bisher schon in Fällen des § 168c Abs. 5 StPO anerkannt, wenn die Benachrichtigungspflicht bei richterlichen Vernehmungen verletzt wurde, vgl. Meyer-Goßner, L.: Strafprozessordnung, 47. Aufl., München 2004, § 168c Rn. 6

Bei polizeilichen Vernehmungen sind die im DE vorgesehenen neuen Mitwirkungsrechte der Verteidigung dagegen erheblich enger gezogen: Sie beschränken sich auf Vernehmungen des Beschuldigten (§ 163a Abs. 4 DE) sowie von Zeugen, die auf einer Benennung durch den Verteidiger „beruhen“ (§ 144 DE). Laut Begründung bedeutet dies, dass die Benennung der betreffenden Person durch den Verteidiger kausal für die Vernehmung sein, es sich also um eine für das Ermittlungsverfahren „neue“ Person handeln muss. Andererseits solle es nicht darauf ankommen, wer einen Zeugen als erster benennt, sondern ausschließlich auf die Kausalität. Dies dürfte unproblematisch sein in Fällen, in denen ein Verteidiger einen den Ermittlungsbehörden bis dahin nicht bekannten Zeugen nennt. Schwieriger stellt sich das Verhältnis von Kausalität und „neuem“ Zeugen jedoch dar, wenn ein Zeuge zwar namentlich bekannt ist, aber – aus welchen Gründen auch immer – noch nicht vernommen wurde. Ein solcher Zeuge ist nicht mehr „neu“ im Sinne der Entwurfsbegründung, und ob das Verlangen des Verteidigers, den Zeugen zu vernehmen, dann als kausal für die Vernehmung zu bewerten ist, wird regelmäßig schwer zu beurteilen sein. Auf das subjektive Empfinden des Staatsanwaltes kann es wohl kaum ankommen.

Diese begrifflichen Schwierigkeiten verweisen auf eine entscheidende Lücke in dem Reformvorhaben. Woran es letztlich fehlt, ist ein Beweisantragsrecht des Verteidigers mit einer korrespondierenden Bescheidigungspflicht durch die Staatsanwaltschaft. Eine solche Regelung würde den Verfahrensbeteiligten die Erforschung der Kausalität zu Zeugenvernehmungen ersparen.

Dass die Mitwirkungsrechte der Verteidigung bei polizeilichen Vernehmungen weiterhin nur sehr beschränkt sein sollen, ist aber nicht nur ein technisches Problem. Vielmehr zeigt sich hier, dass die Reformvorschläge des Diskussionsentwurfs keineswegs die revolutionäre Kraft haben werden, die von Seiten der Strafverfolgungsbehörden befürchtet wird.³ Zwar gibt es keine verlässlichen Statistiken über den Anteil der polizeilichen Vernehmungen an denen des Ermittlungsverfahrens insgesamt. Sicher ist jedoch, dass sie den weitaus größten Teil (schätzungsweise neunzig Prozent) ausmachen.

Weil der Diskussionsentwurf diesen Löwenanteil der Vernehmungen aber nicht antastet, ist auch mit keiner tiefgreifenden Umwälzung

³ vgl. die Debatten des Juristentages 2004, www.djt.de/files/DJT65Thesenheft.pdf

des Ermittlungsverfahrens zu rechnen. Die bisher von Seiten der Strafverfolgungsbehörden geäußerten Warnungen lassen vielmehr eine gegenläufige Entwicklung befürchten: dass nämlich künftig der Anteil an staatsanwaltschaftlichen und richterlichen Vernehmungen von Zeugen im Ermittlungsverfahren weiter sinkt, weil Vernehmungen vermehrt der Polizei überlassen werden, um eine unerwünschte Beteiligung der Verteidigung zu umgehen. Dies wäre ein weiterer Schritt zur Aushöhlung der Stellung der Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens. Letztlich ist nach dem Konzept des Entwurfes zu befürchten, dass nicht eine stärkere Beteiligung der Verteidigung bei Vernehmungen im Ermittlungsverfahren, sondern eine weitere Schwächung der Staatsanwaltschaft bewirkt wird.

Polizeiliche Vernehmungen

Die Strafverteidigervereinigungen haben sich von jeher für ein umfassendes Beteiligungsrecht der Verteidigung im Ermittlungsverfahren eingesetzt, das auch für polizeiliche Vernehmungen gilt. Hintergrund dieser Forderung ist die mittlerweile zum Allgemeinplatz gewordene Einsicht, dass im Ermittlungsverfahren die Weichen für die weitere Entwicklung eines Strafverfahrens gestellt werden.

Hauptverhandlungen werden auch heute noch vielfach nach dem Prinzip geführt, den Akteninhalt nachzuvollziehen. Wahrnehmungspsychologische Studien haben wiederholt aufgezeigt, dass es Verfahrensbeteiligten – auch Richtern – schwer fällt, sich von einem einmal anhand des Aktenstudiums gewonnenen Bild des Falles zu trennen (sog. Inertia-Effekt).⁴ Das zum Akteninhalt geronnene Beweisergebnis des Ermittlungsverfahrens, das die richterliche Vorstellung stark beeinflusst, ist aber keineswegs von Objektivität geprägt. Kriminalbeamte arbeiten bei Vernehmungen mit Ermittlungshypothesen, die ihre Wahrnehmung beschränken und vielfach dazu führen, dass Vernehmungen unter einem einseitigen Blickwinkel und mit geschlossenen Fragen durchgeführt werden.⁵ Auch die Praxis der Protokollierung polizeilicher

4 vgl. Schünemann, B.: Der Richter im Strafverfahren als manipulierter Dritter?, in: Strafverteidiger 2000, H. 3, S. 159-165

5 Rasch, W.; Hinz, S.: Ermitteln für den Tatbestand, in: Kriminalistik 1980, H. 9, S. 377-382; vgl. auch Nack, A.: Verteidigung bei der Glaubwürdigkeitsbeurteilung von Aussagen, in: Strafverteidiger 1994, H. 10, S. 555-564 (563)

Vernehmungen führt vielfach zu Auslassungen, Modifikationen und falschen Paraphrasierungen, die die Aussage verzerren.⁶ All dies beeinträchtigt die Qualität der Ermittlungsergebnisse erheblich.

Verteidiger sind deshalb in der Hauptverhandlung vielfach genötigt, die Entstehungsgeschichte von Aussagen, die Vorgehensweise der Polizei bei informellen Vorgesprächen etc. aufzuklären. Das dazu notwendige Befragen von Zeugen, Vernehmungsbeamten, Dolmetschern etc. in der Hauptverhandlung führt häufig zu Verdruss auf Seiten des Gerichts und der Staatsanwaltschaft und lässt den Verteidiger vielfach zu Unrecht querulatorisch erscheinen.

Die Forderung der Strafverteidigervereinigungen, im Ermittlungsverfahren auch an polizeilichen Vernehmungen beteiligt zu sein, legitimiert sich durch die Einsicht, dass die Wahrheit in Zeugenvernehmungen vielfach eher durch eine kontradiktorische als durch eine einseitig von Ermittlungshypothesen geleitete Befragung erreicht wird. Die Forderung nach Beteiligung an polizeilichen Vernehmungen verbindet sich daher mit der Hoffnung, an einer fairen Beweisgewinnung mitwirken und so die nachteiligen psychologischen Effekte, die sich für den Beschuldigten aus dem Aktenstudium durch die Richter ergeben, mildern zu können. Die Hauptverhandlung kann dadurch zwar nicht von der Zeugen-Vernehmung, wohl aber von der quälenden und mitunter fruchtlosen Bemühung entlastet werden, die Entstehung von Aussagen aufzuklären.

Die durch eine umfassende Verteidigerbeteiligung gewonnene Transparenz der Entstehungsgeschichte von Beweisergebnissen würde auch dazu beitragen, einer Lösung des Problems der Legitimität von Verfahrensabsprachen näher zu kommen. Die Kritik der Strafverteidiger an der Praxis der Verfahrensabsprachen rührt zu einem nicht unwesentlichen Teil daher, dass die den Absprachen vorangehenden Prognosen über den Verfahrensausgang regelmäßig anhand der Aktenlage gewonnenen werden und damit, aufgrund der vorbeschriebenen psychologischen Effekte, auf einer zweifelhaften Grundlage zu Lasten des Beschuldigten ausfallen.

Ein Verteidiger, der sich ein eigenes Bild von der Qualität von Beweisergebnissen machen kann, wird einen Mandanten auf soliderer

⁶ ebd., S. 562 f. m. w. N.

Grundlage zu vorgeschlagenen Verfahrensabsprachen raten können und ihm unter Umständen sogar raten, solche Absprachen zu initiieren.

Die Strafverteidigervereinigungen sind sich darüber im Klaren, dass die von ihnen geforderte umfassende Beteiligung an Zeugenvernehmungen im Ermittlungsverfahren auf erhebliche praktische Probleme stößt, die einer weiteren Diskussion bedürften. Sofern eine umfassende Beteiligung aus praktischen Gründen nicht möglich ist, wäre auch daran zu denken, polizeiliche Vernehmungen im Ermittlungsverfahren einschließlich der Vorgespräche auf Video oder Tonband aufzuzeichnen oder Vernehmungen, an denen ein Verteidiger nicht mitgewirkt hat, einem Verwertungsverbot zu unterwerfen, sofern der Beschuldigte oder sein Verteidiger dies beantragen.

Transfer von Vernehmungsprotokollen

Das Unmittelbarkeitsprinzip (§ 250 StPO), der Grundsatz, dass Beweispersonen in der Hauptverhandlung zu vernehmen sind und diese Vernehmung nicht durch Protokolle oder schriftliche Erklärungen ersetzt werden dürfen, ist ein zentrales Element des Strafverfahrensrechts. Das ersatzweise Verlesen des Protokolls einer früheren Vernehmung war bisher nur in eng begrenzten Ausnahmefällen möglich.

Der Diskussionsentwurf sieht nun eine weitere Durchbrechung des Unmittelbarkeitsgrundsatzes vor: Wenn ein Verteidiger an einer Vernehmung im Ermittlungsverfahren teilgenommen hat, soll nun die Verlesung eines Protokolls (oder das Vorspielen einer Videoaufnahme) die persönliche Aussage ersetzen können. Dieser Transfer soll möglich sein bei ermittelungsrichterlichen und staatsanwaltschaftlichen Vernehmungen von Zeugen, Sachverständigen und Mitbeschuldigten (§ 251 Abs. 1 Nr. 2 DE) sowie richterlichen Vernehmungen des Beschuldigten selbst (§ 254 Abs. 1 DE). Die vernehmungsersetzende Verlesung der Niederschriften ist nicht an die Zustimmung des Verteidigers oder des Beschuldigten gebunden, sondern steht nach dem Konzept des Diskussionsentwurfs im Ermessen des Tatrichters.

In Diskussionen mit Vertretern des Bundesjustizministeriums wurde deutlich, dass der „Zwangstransfer“ als Preis für die erweiterten Beteiligungsrechte der Verteidigung im Ermittlungsverfahren verstanden wird. Darüber hinaus erwartet man sich eine Verschlankung der Hauptverhandlung und damit Kosteneinsparungen und hofft so auch die Justizverwaltungen der Länder bewegen zu können, der erweiterten

Beteiligung des Verteidigers im Ermittlungsverfahren zuzustimmen. Das Junktim zwischen den (begrenzten) neuen Mitwirkungsrechten der Verteidigung und der Möglichkeit zum Zwangstransfer in die Hauptverhandlung ist also nicht sachlicher Notwendigkeit, sondern einem politischen und fiskalischen Kalkül der Entwurfsverfasser geschuldet.

Die Strafverteidigervereinigungen lehnen die Möglichkeit des Zwangstransfers grundsätzlich ab. Sie lässt sich nicht schadlos in das Gesamtgefüge des Strafverfahrensrechts eingliedern. Erstens würde sie bedeuten, dass ein Angeklagter aufgrund einer in der Hauptverhandlung verlesenen Zeugenaussage verurteilt werden könnte, obgleich er diesen Zeugen niemals zu Gesicht bekommen und damit auch keine Gelegenheit hatte, ihm Fragen zu stellen. Dies ist mit Art. 6 Abs. 3e der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht zu vereinbaren, der dem Beschuldigten das Recht einräumt, eigene Fragen an den Belastungszeugen zu stellen.⁷

Zweitens schränkt der Zwangstransfer die Möglichkeiten ein, die Glaubwürdigkeit eines Zeugen zu überprüfen: Ein wesentliches Kriterium für deren Beurteilung liegt in der Beständigkeit bei wiederholter Befragung. Aus diesem Grund hat sich jedes Gutachten zur Glaubwürdigkeit eines Zeugen mit einer sog. Konstanzanalyse zu befassen, die allerdings nur unter der Voraussetzung möglich ist, dass die Beweisperson mehrfach vernommen wird.⁸ Dies gilt letztlich auch für die tatrichterliche Beweiswürdigung in schwierigen Beweiskonstellationen – etwa wenn Aussage gegen Aussage steht. In zahlreichen Entscheidungen hat der Bundesgerichtshof darauf hingewiesen, dass der Tatrichter dann eine besonders sorgfältige Beweiswürdigung der Aussage des Belastungszeugen vornehmen muss, die sich auch mit der Aussageentwicklung und mit Abweichungen im Aussageinhalt zu befassen hat. Macht das Tatgericht von der Möglichkeit des Zwangstransfers Gebrauch, so schmälert es zugleich die Beurteilungsgrundlage für die spätere Beweiswürdigung. Dem Angeklagten bliebe im Falle einer Revision als Angriffsmittel gegen den vollzogenen Zwangstransfer einzig die Aufklärungsrüge, bei der er nach der obergerichtlichen Rechtsprechung allerdings genötigt ist, genau anzugeben, welches ihm günstige Ergebnis die Vernehmung des Zeugen

⁷ siehe auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, in: Strafverteidiger 1990, H. 11, S. 481-483

⁸ Grundlegend BGH, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2002, H. 2, S. 100-102

in Abweichung von der Vernehmungsniederschrift erbracht hätte.⁹ Der allgemeine Hinweis, die erneute Vernehmung des Zeugen sei schon notwendig gewesen, um eine Konstanzanalyse zu ermöglichen, wird den strengen Anforderungen der Rechtsprechung nicht gerecht.

Drittens bleibt bei der vorgeschlagenen Regelung des Entwurfs unklar, *welcher* Verteidiger an der Vernehmung des Zeugen im Ermittlungsverfahren mitgewirkt haben muss. Reicht es bereits aus, wenn der Verteidiger eines Mitbeschuldigten bei der Vernehmung anwesend war? Soll der Zwangstransfer auch möglich sein, wenn es zu einem Verteidigerwechsel gekommen ist? Was soll passieren, wenn der Angeklagte in der Hauptverhandlung geltend macht, der an der Vernehmung mitwirkende Verteidiger im Ermittlungsverfahren habe seine Mitwirkungsrechte nur unzureichend ausgeübt? Diese ungeklärten Fragen zeigen die Schwäche des Konzepts vom Zwangstransfer auf.

Fraglich ist ferner, ob die Möglichkeit des Zwangstransfers wirklich die angestrebte Entlastung der Hauptverhandlung und damit eine Kostenersparnis bewirkt. Zu erwarten ist eher das Gegenteil: Durch den Zwangstransfer werden Konflikte in der Hauptverhandlung vorprogrammiert. Ein Verteidiger, der die Vernehmung eines Zeugen in der Hauptverhandlung erreichen will, wird alle ihm zu Gebote stehenden Mittel dafür auszuschöpfen wissen: Er wird entsprechende Anträge stellen, Zurückweisungsentscheidungen beanstanden und im Extremfall Befangenheitsgesuche anbringen. Schon im Hinblick auf die Vorbereitung einer Revision wird er sich gezwungen sehen, alle prozessual vorgesehenen Register zu ziehen. Von einer Entlastung der Hauptverhandlung kann dann kaum mehr die Rede sein.

Autoritäre Schlagseite

Der Zwangstransfer löst das Unmittelbarkeitsprinzip weiter auf. Er setzt die Bedeutung der Hauptverhandlung herab und schwächt die Stellung des sich in ihr verteidigenden Angeklagten. Die von den Verfassern des Diskussionsentwurfs angestrebte Entlastung der Hauptverhandlung kann jedoch nicht durch die Einführung neuer autoritärer Instrumente erreicht werden, sondern nur indem die Ermittlungsergebnisse transpa-

⁹ vgl. Dahs, H.; Dahs, H.: Die Revision im Strafprozess, 6. Aufl., München 2001, Rn. 480

renter und damit auch für die Verteidigung und den Angeklagten akzeptabler werden.

Mit der Erweiterung der Mitwirkungsrechte der Verteidigung im Ermittlungsverfahren geht der Diskussionsentwurf hier durchaus, wenn auch zögerlich, in die richtige Richtung. Eine ernst zu nehmende Beteiligung des Verteidigers an Vernehmungen in diesem Verfahrensstadium erspart zum einen die mühselige Aufklärung der Entstehungsgeschichte von Zeugenaussagen. Zum anderen wird ein Verteidiger, der an der Vernehmung eines Zeugen mitgewirkt hat und sich ein Bild von dessen Person und der Qualität seiner Aussage machen konnte, in die Lage versetzt zu entscheiden, ob er an einer Aussage in der Hauptverhandlung festhalten oder der Verlesung eines Protokolls (nach dem bestehenden § 251 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 3 StPO) zustimmen soll.

Das Konzept des Zwangstransfers entwertet die erweiterten Mitwirkungsrechte im Ermittlungsverfahren. Angesichts der damit verbundenen Risiken für die Hauptverhandlung wird jeder Verteidiger sorgfältig prüfen, ob er wirklich an einer Vernehmung im Ermittlungsverfahren teilnimmt.

Der Gesetzgeber sollte bei dem Bemühen, eine Entlastung in der Hauptverhandlung zu erreichen, besser auf die praktische Vernunft der Verteidiger und der von ihnen beratenen Beschuldigten vertrauen. Im Ganzen konterkariert das autoritäre Element des Zwangstransfers das ansonsten von Bemühungen um Transparenz und Konsens geprägte Reformvorhaben. Die Einsicht in die Bedeutung des Ermittlungsverfahrens für das gesamte Strafverfahren und die daraus abgeleitete Forderung nach Beteiligungsrechten der Verteidigung im Ermittlungsverfahren sind mit einem weiteren Bedeutungsverlust der Hauptverhandlung nicht vereinbar.

Jasper von Schlieffen ist Rechtsanwalt in Berlin und leitet das Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen. Der Artikel basiert auf der Stellungnahme der Strafverteidigervereinigungen zum Diskussionsentwurf.¹⁰

¹⁰ www.strafverteidigervereinigungen.org/Material/andere/StellDiskPapier.pdf

TK-Überwachung: noch keine Reform

Geltungsdauer der §§ 100g, 100h StPO verlängert

von Björn Gercke

Seit Jahren wird eine Gesamtnovellierung der strafprozessualen Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) diskutiert. Wenn auch mit unterschiedlichen Zielen, stimmen Strafverfolgungsbehörden, Verteidigerinnen und Verteidiger, Gerichte, Lehre und Gesetzgeber überein, dass die TKÜ in „ein harmonisches Gesamtsystem der strafprozessualen heimlichen Ermittlungsmethoden einzugliedern“ sei.¹

Die Diskussion hat in jüngster Zeit eine neue Qualität erreicht, nachdem eine Untersuchung des Freiburger Max-Planck-Instituts (MPI) einerseits und eine Studie unter Leitung der Bielefelder Professoren Backes und Gusy² andererseits erstmals aussagekräftiges empirisches Material geliefert hatten. In der Begründung ihres Gesetzentwurfs zur Verlängerung der Geltungsdauer der §§ 100g und 100h der Strafprozessordnung (StPO) bezieht sich die Bundesregierung zumindest auf die MPI-Studie ausdrücklich.

Die beiden Ende 2001 eingeführten Paragraphen, die die Strafverfolgungsbehörden zum Zugriff auf die bei der Telekommunikation (TK) anfallenden Verbindungsdaten ermächtigen, bilden die Nachfolgenormen des umstrittenen § 12 Fernmeldeanlagen-gesetz (FAG).³ Sie sollten zum einen die verfassungsmäßigen Bedenken gegenüber § 12 FAG aus-

1 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verlängerung der Geltungsdauer der §§ 100g, 100h StPO, BT-Drs. 15/3349 v. 16.6.2004

2 Albrecht, H.J.; Dorsch, C.; Krüpe, C.: Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation, Freiburg 2003; kritisch hierzu: Pütter, N.: Die Wissenschaft hat festgestellt, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 76 (3/2003), S. 73-84; Backes, O.; Gusy, C.: Wer kontrolliert die Telefonüberwachung?, Frankfurt/M. u. a. 2003

3 Bundesgesetzblatt (BGBl.) I v. 24.12.2001, S. 3879; zu § 12 TKG vgl. Welp, J.: Überwachung und Kontrolle, Berlin 2000, S. 75

räumen. Wie der Referentenentwurf vom 22. August 2001 ausdrücklich festhielt, sollte zum andern der Anwendungsbereich der Norm erweitert werden. Anders als es § 12 FAG zumindest dem Wortlaut nach vorsah, sollten die Strafverfolgerinnen und Strafverfolger nun auch Auskunft über Verbindungsdaten zukünftiger TK-Vorgänge verlangen können.

Zu den Verbindungsdaten gehören nach der Legaldefinition des § 100g Abs. 3 StPO unter anderem die Berechtigungskennungen (International Mobile Equipment Identification – IMEI), Kartennummern (International Mobile Subscriber Identification – IMSI), Standortkennungen und Rufnummern sowie Beginn und Ende der jeweiligen Verbindung. Dass eine Verbindung hergestellt oder zumindest versucht wurde, ist allerdings zwingende Voraussetzung für einen entsprechenden Auskunftsanspruch. Positionsdaten eines Mobilfunkgerätes im bloßen Bereitschaftszustand werden demnach nicht von § 100g StPO erfasst, ebenso wenig wie der Inhalt der Kommunikation.⁴ Die Aufzählung der erfassten Verbindungsdaten ist abschließend.

Ungenauigkeiten und Auslegungsprobleme

Wie auch andere Vorschriften zur heimlichen Beweisgewinnung sind die §§ 100g, 100h StPO durch eine Reihe von Ungenauigkeiten gekennzeichnet, die zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten führen: Ähnlich wie der § 81g StPO (DNA-Identitätsfeststellung) verwendet § 100g eine Generalklausel, die durch die Verweisung auf einen Straftatenkatalog (nämlich den des § 100a StPO) exemplifiziert wird. Diese Konstruktion soll wohl entsprechend der Regelbeispieltechnik im materiellen Strafrecht auszulegen sein. Das heißt, auch wenn eine Katalogtat i.S.d. § 100a StPO vorliegt, ist auf den konkreten Einzelfall abzustellen.⁵ Die Straftat muss nicht vollendet sein, es reicht der Versuch oder eine strafbare Vorbereitungshandlung. Sie muss laut Gesetzesbegründung mindestens zum Bereich der „mittleren Kriminalität“ gehören, den Rechtsfrieden empfindlich stören und dazu geeignet sein, das Gefühl der

4 Gercke, B.: Der Mobilfunkverkehr als Ausgangspunkt für strafprozessuale Überwachungsmaßnahmen, in: Strafverteidiger-Forum (StraFo) 2003, H. 3, S. 76-79, (77) m. w. N.

5 so Löwe/Rosenberg-Schäfer: StPO, 25. Aufl., Berlin 2004, § 100g Rn. 12; vgl. aber auch: Welp, J.: Verbindungsdaten, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht (GA) 2002, S. 535-556 (538)

Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen.⁶ Durch diese Aneinanderhäufung unbestimmter Rechtsbegriffe ist freilich wenig gewonnen. Soweit auf eine Vergleichbarkeit mit den in § 100a StPO enthaltenen Katalogtaten abgestellt wird, ist dies angesichts der Uneinheitlichkeit der dort angeführten Delikte wohl kaum eine wirkliche Konkretisierung.

Auch die 2. Alternative des § 100g Abs. 1 S. 1 StPO, die auf die Begehung „mittels einer Endeinrichtung“ nach § 3 Nr. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) abstellt, ist nicht minder weitläufig: Angesichts der Bedeutung des Post- und Telekommunikationsgeheimnisses (Art. 10 Grundgesetz, GG) war man sich in der strafprozessualen und verfassungsrechtlichen Lehre von Anfang an einig, dass der Anwendungsbeereich des § 100g durch eine verfassungskonforme Auslegung eingeschränkt werden müsse.⁷

Klärungsbedarf in der Rechtspraxis besteht auch bei § 100h StPO, der das Verfahren und die Durchführung bei Auskunftsansprüchen nach § 100g StPO regelt: Danach muss die Anordnung grundsätzlich Namen, Anschrift und Kennung des Telekommunikationsanschlusses enthalten. Namen und Anschrift sind aber im Bereich der sog. Internetkriminalität erst das *Ziel* des Auskunftsbegehrens gegenüber dem Provider und können daher von der Staatsanwaltschaft gerade nicht angegeben werden.

Von der Erfordernis, Name, Anschrift und Kennung zu benennen, lässt lediglich § 100h Abs. 1 S. 2 *eine* Ausnahme zu – und zwar dann, wenn es sich um Straftaten von „erheblicher Bedeutung“ handelt. Dies trifft jedoch beispielsweise für die im Rahmen der „Cyberkriminalität“ in Betracht kommenden Straftaten wie die Verbreitung pornographischer Schriften (§ 184 StGB) oder die unerlaubte Verwertung urheberrechtlich geschützter Werke (§ 106 Urheberrechtsgesetz) grundsätzlich nicht zu: Hierbei handelt es sich nämlich um Vergehen mit einer Höchststrafe von einem bzw. drei Jahren, sie sind also im unteren bzw. untersten Bereich der strafrechtlichen Sanktionenskala angesiedelt. Angesichts des eindeutigen Wortlautes der Norm lassen sich die Anforderungen an Auskunftsbegehren der Strafverfolgungsbehörden auch bei Straftaten, die

6 BT-Drs. 13/10791 v. 26.5.1998, S. 5

7 s. im Einzelnen: Wohlers, W.; Demko, D.: Der strafprozessuale Zugriff auf Verbindungsdaten, in: Strafverteidiger (StV) 2003, H. 4, S. 241-248

nicht von „erheblicher Bedeutung“ sind und lediglich mittels Eindeutigkeit begangen werden, nicht reduzieren.

An diesem Ergebnis hat der Gesetzgeber trotz Kenntnis der angesprochenen rechtlichen Probleme auch bei der Verlängerung der Geltungsdauer der §§ 100g, 100h StPO nichts geändert. In der Praxis fordern und erhalten die Staatsanwaltschaften bei den Providern dennoch Auskünfte über die Identität von Internetnutzern, gerade bei Ermittlungen in Urheberstrafsachen. Als Beweismittel ins Strafverfahren eingeführt werden allerdings regelmäßig nur die Ergebnisse der anschließenden Durchsuchung und Beschlagnahme. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs deckt diese Vorgehensweise: Die Ergebnisse der Durchsuchung dürfen danach als Beweise verwertet werden, selbst wenn anzunehmen ist, dass sie mittelbar auf rechtswidrig erlangten Auskünften der Provider über die Identität des Beschuldigten beruhen.⁸

Berechtigte Kritik von unerwarteter Seite

Ungenauigkeiten bei einem derart grundrechtssensiblen Bereich führen zu einer mangelhaften Transparenz, zu weniger Rechtssicherheit und damit einhergehend zu einem eingeschränkten Rechtsschutz der betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Dass dem Gesetzgeber diese (grundrechtsrelevanten) Bedenken und handwerklichen Ungenauigkeiten der Gesetzgebungstechnik bewusst waren bzw. sind, ergibt sich letztlich bereits aus dem Umstand, dass sowohl die Einführung der §§ 100g und 100h als auch ihre Verlängerung am 21. Oktober 2004 in Form eines befristeten Gesetzes erfolgte. Diesen Schluss hat der Abgeordnete Siegfried Kauder (CDU/CSU) in bemerkenswerter Offenheit auch anlässlich der Beratung im Bundestag gezogen: „Dass man die §§ 100g und 100h StPO in einem Zeitgesetz verabschiedet hat ... (kann) nur bedeuten, dass es bei Verabschiedung dieses Gesetzes gewisse Vorbehalte gegeben hat, die man innerhalb des Zeitraumes bis zum 1. Januar 2005 bereinigt wissen wollte.“⁹ Diese Bedenken, so Kauder, gebe es in der Tat. Schließlich gehe es um „heimliche, verdeckte Ermittlungsmethoden. Daraus ergeben sich verfassungsrechtliche und rechtstechnische Konsequenzen.“⁹

8 zum sog. Fernwirkungsverbot vgl. BGH in Strafsachen 32, 68, 70

9 BT-Plenarprotokoll 15/132 v. 21.10.2004, S. 12122-12124

Es sagt vieles über die derzeitige Rechtspolitik der Regierungsfractionen im Hinblick auf den Strafprozess im Allgemeinen und die Implementierung ständig neuer heimlicher Ermittlungsmethoden im Besonderen aus, wenn diese von einem CDU-Abgeordneten (zu Recht) über die verfassungsrechtlichen Konsequenzen belehrt werden müssen.

Kauders weitere Ausführungen sind sowohl für die rechtspolitische Diskussion als auch für die strafprozessuale Praxis interessant: Zwar seien die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum Großen Lauschangriff nicht „problemlos“ auf die TKÜ übertragbar, wohl aber was die Anordnung durch ein Richtergermium statt durch einen einzelnen Ermittlungsrichter betrifft.¹⁰ Kauder kritisiert auch die Möglichkeit, die Dauer einer TKÜ ständig wieder zu verlängern, und regt eine Berichtspflicht – vergleichbar den „wiretap reports“ in den USA – an.¹¹ Der CDU-Abgeordnete gab damit gleich eine Vielzahl von Forderungen liberaler Rechtspolitiker und -anwender wieder. Dass er anschließend mit „Bauchschmerzen“ der weiteren Geltung der zuvor kritisierten Regelungen zustimmte, ändert nichts daran, dass seine Aussagen berechtigt waren. Gleiches gilt für die Ausführungen des Abgeordneten van Essen (FDP), der eine Verbesserung der richterlichen Kontrolle fordert, „weil es sich um einen wesentlichen und tiefen Eingriff in die Intimsphäre und Persönlichkeitssphäre handelt.“¹²

Rechtstatsächliche Praxis

Gegenstand der besagten parlamentarischen Aussprache waren auch die bereits erwähnten Studien. Insbesondere die Bielefelder Untersuchung hat frappierende Verstöße der Ermittlungsrichter gegen die Kontroll- und Dokumentationspflichten bei der Anordnung von TK-Überwachungen aufgezeigt: In 92 Prozent der untersuchten Fälle übernahmen und unterschrieben die Ermittlungsrichter lediglich die staatsanwalt-schaftlichen Beschlussentwürfe und ließen die Kontrollpflicht mithin zur Farce verkommen. Nur rund drei Viertel der Beschlüsse erfüllten die

10 BVerfG in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2004, H. 14, S. 999-1022

11 vgl. Boettger, A.; Pfeiffer, C.: Der Lauschangriff in den USA und in Deutschland, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1994, H. 1, S. 7-17; Deckers, R.; Gercke, B.: Strafverteidigung und Überwachung der Telekommunikation, in: StraFo 2004, H. 3, S. 84-90 (84, 87)

12 BT-Plenarprotokoll 15/132, S. 12126

formellen Anforderungen an die TK-Überwachung.¹³ Diese „Ungenauigkeiten“ gehen einher mit einer seit Jahren stetigen Zunahme der TKÜ in der Bundesrepublik.¹⁴

Die anstehende Reform

Auf all diese auch in der Bundestagsdebatte vorgetragenen Bedenken antworteten Regierung und Regierungsfractionen mit der Beteuerung, dass man die Untersuchung des MPI – die wesentlich kritischere Backes/Gusy-Studie nannte lediglich der Abgeordnete van Essen (FDP)¹⁵ – weiter auswerte. Wie bereits bei ihrer Einführung im Jahre 2001 versprochen, habe man weiterhin vor, die Regelungen der §§ 100g und 100h in ein „harmonisches Gesamtsystem der strafprozessualen heimlichen Ermittlungsmethoden“ einzufügen.¹⁶ Die Notwendigkeit einer solchen Reform haben mittlerweile wohl alle Beteiligten grundsätzlich eingesehen. Die ständige Ausweitung bestehender und die Schaffung neuer Eingriffsnormen hat dazu geführt, dass heute eine Vielzahl heimlicher Ermittlungsmethoden zulässig ist, deren tatbestandliche Voraussetzungen nicht immer mit der Intensität des jeweiligen Grundrechtseingriffs korrespondieren.

Mit einer bloßen „Systematisierung“, einem „harmonischen Gesamtsystem“ der heimlichen Ermittlungsmethoden, ist es jedoch nicht getan. Selbst wenn man von der grundsätzlichen Erforderlichkeit heimlicher Ermittlungsmaßnahmen wie der TKÜ ausgeht,¹⁷ müssen eine Reihe von Punkten beachtet werden, um überhaupt nur wieder eine – notwendige – Balance zwischen dem staatlichen Strafverfolgungsanspruch und dem Schutz der Bürgerrechte herzustellen.

Angesichts der Tragweite verdeckter Ermittlungsmaßnahmen bedarf es zunächst einer Stärkung des Rechts auf eine effektive Verteidigung.¹⁸

13 Backes; Gusy a.a.O. (Fn. 2), S. 47 u. 123

14 vgl. Deckers; Gercke a.a.O. (Fn. 11); Roggan, F.: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003, S. 67; s.a. den Kasten auf S. 21 in diesem Heft

15 BT-Plenarprotokoll 15/132, S. 12126

16 BT-Drs. 15/3349, S. 6; siehe auch: Plenarprotokoll 15/132, S. 12122

17 grundsätzliche Kritik siehe Bernsmann, K.; Janssen, K.: Heimliche Ermittlungsmethoden und ihre Kontrolle, in: StV 1998, H. 4, S. 217-231; Dencker, F.: Über Heimlichkeit, Offenheit und Täuschung, in: StV 1994, H. 12, S. 667-683; weitergehender: Velten, P.: Befugnisse der Ermittlungsbehörden zur Information und Geheimhaltung, Berlin 1995, S. 108

18 vgl. Löwe/Rosenberg-Schäfer a.a.O. (Fn. 5), vor § 94 Rn. 1

Umfassende Beweisverwertungsverbote bei Verstößen gegen die Anordnungsvoraussetzungen – nicht nur bei TKÜ-Maßnahmen – müssen gesetzlich verankert werden.¹⁹ Die Rechtsprechung des BGH stellt überhöhte Anforderungen, wann eine Anordnung als fehlerhaft gelten kann.²⁰ Da die Strafverfolgungsbehörden im Verfahren keine Sanktionen zu befürchten haben, ist die Rechtsprechung für einen genauen und verantwortungsbewussten Umgang mit verdeckten Ermittlungsmethoden nicht gerade förderlich. So lehnt der BGH nach wie vor eine Fernwirkung von Beweisverwertungsverböten ab und ermöglicht damit, dass Ermittlungsergebnisse, die zwar nicht unmittelbar aufgrund von rechtswidrigen Maßnahmen gewonnen wurden, aber ohne sie nicht möglich gewesen wären, im Strafverfahren als Beweis verwertet werden dürfen. Im Zusammenhang der TKÜ-Maßnahmen hat diese Rechtsprechung eine besondere Bedeutung erlangt, weil jene selbst wiederum vielfach Voraussetzung und Ausgangspunkt weiterer Überwachungsmaßnahmen oder anderer Eingriffe sind. Dies ist – wie oben dargestellt – geradezu der Sinn von Auskünften über Verbindungsdaten nach §§ 100g, 100h StPO. Der Einsatz des umstrittenen IMSI-Catchers nach § 100i StPO ist darauf angelegt, die Anschlusskennung zu erfahren und damit eine inhaltliche Gesprächsüberwachung zu ermöglichen.

Schließlich sind – wie Kauder zu Recht gefordert hat – neben ausführlichen Berichtspflichten des anordnenden Richters die Vorgaben der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere die absolute Beschränkung der Dauer einer TKÜ sowie ggf. die Schaffung eines Kontrollgremiums, umzusetzen.²¹

Dr. Björn Gercke ist Strafverteidiger in Krefeld.

19 vgl. Pütter a.a.O. (Fn. 2), S. 73, 84; Müller-Heidelberg, T.: Deutschlands „Überwachungskultur“, in: ders. u.a. (Hg.): Grundrechte-Report 2004, S. 101-105

20 vgl. im Einzelnen: Deckers; Gercke a.a.O. (Fn. 11), S. 88 ff.

21 zu weiteren möglichen Einschränkungen: Müller-Heidelberg a.a.O. (Fn. 19), S. 103 f.

Die Strafrechtssetzung in der EU

Im eisernen Griff der Strafverfolgungsbehörden

von Michael Sturm

Die straf- und strafverfahrensrechtliche Rechtssetzung auf EU-Ebene ist einseitig von den Vorstellungen von Strafverfolgungsbehörden geprägt. Ideologischer Hintergrund ist die Behauptung eines „Grundrechts auf Sicherheit“, das benutzt wird, um angeblich effiziente Verfahrensabläufe innerhalb eines vereinigten Europas in Strafsachen herbeizuführen. Die Beschuldigtenrechte werden dabei auf dem Altar einer behaupteten „Effizienz der Strafverfolgung“ geopfert.

Der im Juli 2002 verabschiedete Europäische Haftbefehl war zwar ein wichtiger Markstein, aber nicht der Anfang einer Rechtssetzung in Sachen Strafrecht auf europäischer Ebene.¹ Zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge über die Rechtshilfe in Strafsachen und über die Auslieferung war es bereits in den 50er Jahren gekommen – seinerzeit allerdings im Rahmen des Europarats.

Von Ausnahmen abgesehen (Aspekte der Betrugsbekämpfung, Geldwäscherichtlinie u.a.) spielt sich die Strafrechtsgesetzgebung der EU in der Dritten Säule, der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, ab. Vor dem Amsterdamer EU-Vertrag produzierte auch die EU – genauer gesagt: der Rat der Innen- und Justizminister – vor allem völkerrechtliche Verträge, die von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden mussten: Hierunter fallen zwei Verträge über die Auslieferung von 1995 und 1996 sowie das im Mai 2000 unterzeichnete Rechtshilfeübereinkommen.

Ein Jahr zuvor war der Amsterdamer Vertrag in Kraft getreten, der die EU mit neuen, schnelleren Instrumenten der Rechtssetzung in der

¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 190 v. 18.7.2002

Dritten Säule versorgte. Deren wichtigstes ist der so genannte Rahmenbeschluss. Diese Rechtsakte des Rates sind für die Mitgliedstaaten verbindlich. Sie müssen im Unterschied zu völkerrechtlichen Verträgen nicht mehr ratifiziert werden. Die Parlamente müssen sie zwingend in nationales Recht umsetzen.

Auf dem Gipfeltreffen in Tampere (Finnland) im Oktober 1999, das sich schwerpunktmäßig mit der Innen- und Justizpolitik befasste, beschloss der Europäische Rat die Einrichtung eines „scoreboards“, einer Anzeigetafel über die Fortschritte im Bereich der Dritten Säule. Dieser Fünf-Jahres-Plan sorgte auf dem Feld des Strafrechts für eine wahre Gesetzgebungslawine, wie sich an einer keineswegs vollständigen Liste der in Gang gesetzten und abgeschlossenen Projekte erkennen lässt: In den Bereich des materiellen Strafrechts fallen u. a. die Grünbücher zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sowie zur Angleichung strafrechtlicher Sanktionen. Die EU-Kommission hat ferner Vorschläge zu Rahmenbeschlüssen zu Angriffen auf Informationssysteme (cybercrime), zur Kinderpornographie, zur Umweltkriminalität und zur Betäubungsmittelkriminalität vorgelegt. Im prozessualen Bereich ist auch wieder, soweit es den europäischen Staatsanwalt betrifft, das Grünbuch zum Schutz der finanziellen Interessen der EU zu nennen, ferner das Grünbuch über die Beschuldigtenrechte, der Entwurf eines Rahmenbeschlusses über die europäische Beweisordnung und die bereits verabschiedeten Rahmenbeschlüsse über den Europäischen Haftbefehl, die Sicherstellung und den Opferschutz.²

Der Tampere-Gipfel hat zwar diese Gesetzgebungswelle in Gang gesetzt. Es ist jedoch unverkennbar und unbestritten, dass nicht nur die Strafrechtssetzung der EU durch die Ereignisse vom 11. September 2001 eine gänzlich andere Dynamik und einen symbolischen Politikstil entwickelt hat. Eine Welle des Sicherheitsfanatismus sorgte dafür, dass sowohl begründete Bedenken als auch nationale Eitelkeiten übergangen wurden, um den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl durchzusetzen. Dieser stellt insofern einen Dambruch dar, regte aber überhaupt erst eine Diskussion über Strafrechtsgesetzgebung auf europäischer Ebene in einer breiteren Fachöffentlichkeit an.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass sich die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts auf europäischer Ebene weiter von ihrem ange-

2 Überblick m. w. N.: www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/s22004.htm#COOPJUDPEN

stammten Gebiet der Rechtshilfe weg, hin zu einer Harmonisierung der einzelnen Straf- und Strafverfahrensvorschriften entwickeln wird. Dies zeigt sich nicht nur, wenn man den Regelungsgehalt der aktuellen Rahmenbeschlussentwürfe mit den vorangegangenen vergleicht. Vielmehr hat auch der mittlerweile unterzeichnete EU-Verfassungsvertrag das Sachgebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zu einem zentralen Politikbereich der EU erhoben (Art. III-171 ff.).

Europäischer Haftbefehl

Die These von der einseitigen Fixierung des europäischen Straf- und Strafverfahrensrechts auf die Interessen von Strafverfolgungsbehörden lässt sich bezüglich des Europäischen Haftbefehls sowohl an dessen inhaltlicher Ausgestaltung als auch an dessen Entstehung belegen. Die Rechte des Beschuldigten sind in Art. 11 dieses Rahmenbeschlusses höchst unzulänglich geregelt. Das Recht, einen Verteidiger und einen Dolmetscher beizuziehen, wird dem Beschuldigten dort nur nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts desjenigen Staates gewährt, der den Europäischen Haftbefehl vollstreckt. Diese Einschränkung entbehrt der Rechtfertigung. Die Hinzuziehung eines Dolmetschers ist nach Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zwingend. Art. 11 des Kommissionsentwurfes vom September 2001 sah unabhängig vom Recht des Vollstreckungsstaates noch die zwingende Beiziehung eines Rechtsbeistandes vor.³ Im weiteren Rechtssetzungsverfahren ist diese den Beschuldigten begünstigende und im Hinblick auf die Komplexität solcher transnationalen Verfahren auch notwendige Beiordnung eines Verteidigers entfallen.

Ebenfalls weggefallen ist die im Kommissionsentwurf noch enthaltene Regelung über die Außervollzugsetzung eines EU-Haftbefehls gegen Kautionsstellung. Im Gesetzgebungsverfahren hieß es, die Frage der Kautionsstellung solle einer zukünftigen europäischen Regelung vorbehalten werden. Irgendwelche gesetzgeberischen Aktivitäten in dieser Richtung sind nicht erkennbar.

Der EU-Haftbefehl ersetzt zwar für breite Teile des Strafrechts das Auslieferungsverfahren durch eine bloße Übergabeprozedur. Absehbare prozessuale Probleme sind jedoch nicht einmal ansatzweise in den Fo-

³ Kom (2001) 522 endg. v. 19.9.2001

kus des europäischen Gesetzgebers geraten. Weder finden sich in dem Rahmenbeschluss Regelungen über die Beteiligung zweier Verteidiger des Beschuldigten, nämlich einen im Vollstreckungsstaat und einen im ersuchenden Staat, noch über die Frage von Akteneinsichtsrechten.

Zum einen sind also Vorschriften aus dem Kommissionsentwurf, die Beschuldigtenrechte sichern sollten, im Gesetzgebungsverfahren weggefallen. Zum anderen wurden auf der Hand liegende Probleme einer effektiven Verteidigung nicht geregelt. Die Defizite der Regelung des Europäischen Haftbefehls werden auch nicht ansatzweise durch einen zu erwartenden Rahmenbeschluss über die Verfahrensgarantien im Strafverfahren kompensiert. Allein der Titel „Grünbuch über die Rechte des Beschuldigten im Strafverfahren“ war irreführend.⁴

Der nunmehrige Vorschlag eines „Rahmenbeschlusses hinsichtlich bestimmter Rechte“⁵ konzentriert sich lediglich auf vier Punkte, bei denen es zwar um die Rechte des Beschuldigten in einem Strafverfahren geht, die aber auch nicht ansatzweise das gesamte Spektrum dieser Rechte abdecken: das Recht auf den Zugang zu einem Rechtsbeistand, das Recht auf einen qualifizierten Dolmetscher, der Schutz besonders schutzbedürftiger Betroffener eines Strafverfahrens (wie z.B. Blinde, Gehörlose und Stumme) und die Information über diese Rechte in einem „letter of rights“.

In der Begründung zum Grünbuch selbst wird darauf hingewiesen, dass sich dieses mit so zentralen und elementaren Rechten wie der Unschuldsvormutung, dem Schweigerecht, dem Anspruch auf rechtliches Gehör oder dem Grundsatz „ne bis in idem“ nicht beschäftigt. Auch die im Strafverfahren besonders gefährdeten Rechte auf persönliche Freiheit, auf Unverletzlichkeit der Wohnung oder das Post- und Fernmeldegeheimnis sind „selbstverständlich“ nicht Gegenstand der „Beschuldigtenrechte im Strafverfahren“ in der Version des EU-Gesetzgebers. Fehlen auch bei den Justizgrundrechten, dem Recht auf den gesetzlichen Richter oder den Richtervorbehalt bei Grundrechtseingriffen.

Europäische Beweisanordnung

Der gleiche Befund lässt sich auch für den Vorschlag eines Rahmenbeschlusses zur Europäischen Beweisanordnung feststellen. Ausgangs-

4 Kom (2003) 75 endg.

5 Kom (2004) 328 endg.

punkt ist der noch näher zu diskutierende Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung.⁶ Regelungsidee der europäischen Beweisanordnung ist, dass aufgrund eines europaweiten Formblattes durch die Ermittlungsbehörden eines ersuchenden Staates Beweiserhebungen im Vollstreckungsstaat durchgeführt werden können. Inhaltlich soll nach Art. 3 Abs. 1 diese Europäische Beweisanordnung lediglich Sachen, Schriftstücke und Daten betreffen. Nicht anwendbar sein soll sie gemäß Art. 3 Abs. 2 auf Vernehmungen, DNA-Analysen und Telefonüberwachungen. Diese Differenzierung ist im Hinblick auf die unterschiedlichen Eingriffsvoraussetzungen entscheidend. So unterliegen DNA-Analysen und Telefonüberwachungen in Deutschland dem Richtervorbehalt, während sie in England von zuständigen Polizeibeamten angeordnet werden können.

Diese Differenzierung wird in Art. 3 Abs. 3 aufgehoben. Diese Vorschrift normiert nämlich, dass bereits erhobene Beweise, die verschriftlicht sind, herausverlangt werden können. Dies bedeutet, dass ein im Ausland bereits erhobener Beweis, sei es bezüglich einer DNA-Analyse, sei es bezüglich eines Zeugenvernehmungsprotokolls, sei es bezüglich einer Telefonüberwachung unproblematisch herausverlangt werden kann. Die Gefahr der Umgehung von Beweisverwertungsverböten und des sogenannten Forumshoppings sind evident.

Auch die zum Schutz der Beschuldigtenrechte bestehenden Beweisverwertungsverböte werden nur unzulänglich geregelt. Nach Art. 6 des Entwurfs soll sich die europäische Beweisanordnung nur auf solche Beweiserhebungen im Ausland beziehen können, die nach ähnlicher Vorschrift im anordnenden Staat hätten auch erhoben werden können. In diesem Zusammenhang bleibt zum Beispiel offen, ob die von der Polizei angeordnete Beschlagnahme oder die von einem Richter angeordnete Beschlagnahme ähnlich im Sinne des Art. 6 sind. Nach deutscher Dogmatik spricht hier der Richtervorbehalt für eine offensichtliche Unähnlichkeit. Nach britischer Betrachtungsweise, die grundsätzlich keinen Richtervorbehalt kennt, dürfte es anders aussehen. Der in Art. 12 geregelte Schutz der Beschuldigtenrechte bei der Unverletzlichkeit der Wohnung ist gleichfalls unzulänglich. Dieser kursorische Überblick lässt erkennen, dass der Schutz der Rechte des Beschuldigten einseitig zu-

⁶ Kom (2003) 688 endg.

gunsten der Interessen der Strafverfolgungsbehörden in den Hintergrund tritt.

Vereinheitlichung strafrechtlicher Sanktionen

Diese Schlussfolgerung drängt sich auch bei näherer Betrachtung des Grünbuches „über die Angleichung, die gegenseitige Anerkennung und die Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen“ vom April 2004 auf.⁷ Das Grünbuch geht von einer an sich zutreffenden Ansicht aus: Wenn eine Person im Ausland, hier: in einem EU-Mitgliedstaat, verurteilt wurde, ist im Hinblick auf eine erfolgreiche Resozialisierung eine Vollstreckung der Strafe im Heimatland geboten. Ein Verteidiger, der schon einmal versucht hat, seinem z.B. in Sachsen verurteilten Mandanten die Verbüßung der Freiheitsstrafe in Hessen, wo er seinen Lebensmittelpunkt hat, zu ermöglichen, kann erahnen, dass sich die damit verbundenen Probleme auf europäischer Ebene potenzieren.

Das Ziel des Grünbuches liegt jedoch auf einer ganz anderen Ebene. Unter dem Deckmantel einer der Resozialisierung des Beschuldigten günstigen Regelung sollen tiefgreifende Harmonisierungen oder Uniformierungen des nationalen Straf- und Strafverfahrensrechts erfolgen. Das Grünbuch behauptet, dass grundlegende Probleme, die nach deutscher Dogmatik dem allgemeinen Teil des Strafrechts zugeordnet werden – wie Täterschaft und Teilnahme, Versuch und Vollendung, strafschärfende oder mildernde Umstände und die Konkurrenzlehre – bei der Strafzumessung im engeren Sinne und damit auch bei der Strafvollstreckung und der gegenseitigen Anerkennung strafrechtlicher Sanktionen eine erhebliche Rolle spielen.⁸ Ebenso taucht an dieser Stelle die immer wieder (insbesondere von französischer Seite) vorgetragene Forderung nach strafrechtlicher Sanktionierung juristischer Personen auf, die aus deutscher Sicht mit dem Schuldstrafrecht völlig unvereinbar ist.

Das legislative Tätigwerden für eine Harmonisierung dieser Vorschriften wird damit begründet, dass die Gefahr bestünde, Straftäter könnten ihre kriminellen Aktivitäten in einen Mitgliedstaat verlegen, in dem diese nicht strafbar seien oder weniger streng geahndet werden.⁹

7 Kom (2004) 334 endg.

8 ebd., S. 30 ff.

9 ebd., S. 52

Die Problematik dieses Argumentes liegt auf der Hand. Eine Handlung, die in einem europäischen Land nicht strafbar ist, kann nicht im Wege der EU-Gesetzgebung kriminalisiert werden. Auch das Problem der unterschiedlichen Strafmaße, welche insbesondere im Bereich des Betäubungsmittelstrafrechts zum Tragen kommen, wird ausschließlich aus der Perspektive der Verfolgungsbehörden betrachtet und nicht aus der Perspektive einer Balance zwischen unterschiedlichen Kriminalpolitiken, Verfahrensgarantien und dem Ultima-Ratio-Charakter des Strafrechts.

Das Grünbuch ist der aberwitzige Versuch, den zentralen Punkt des Strafrechts – nämlich die Frage, welches Strafmaß für ein bestimmtes tatbestandsmäßiges Verhalten tat- und schuldangemessen ist – regeln zu wollen, ohne vorher das Straf- und Strafverfahrensrecht umfassend zu harmonisieren. Das widerspricht einem Verständnis von Straf- und Strafverfahrensrecht als ausbalanciertem Verhältnis von staatlichem Strafanspruch und Wahrung der Rechte des Beschuldigten als Ausdruck seiner Subjektstellung. Dieses Herangehen entlarvt die exekutivische Denk- und Betrachtungsweise der Verfasser, bei der die Beschuldigtenrechte notwendigerweise ignoriert werden.

Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung

Diese Sichtweise kommt auch in den Grundprinzipien zum Ausdruck, die die EU-Strafrechtsgesetzgebung leiten: das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung und das Konzept der „minimal standards“. Wechselseitige Anerkennung bedeutet, dass eine in einem Mitgliedstaat gefallene Entscheidung auf dem Gebiet des Strafrechts von einem anderem Mitgliedstaat ohne Vorbehalte auszuführen ist. Im Vergleich zum klassischen Auslieferungsrecht mit seinen Vorbehalten wie dem sog. Spezialitätsgrundsatz oder dem Prinzip der wechselseitigen Strafbarkeit ist dies ein folgenschwerer Paradigmenwechsel.

Beim Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung handelt es sich nicht um einen originär strafrechtlichen oder strafverfahrensrechtlichen Begriff. Er entstammt vielmehr dem EU-Wirtschaftsrecht und dessen Vereinheitlichung. Es ging dabei um die Anerkennung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen des jeweiligen Nachbarstaates betreffend den freien Warenverkehr. Dass dieses Konzept nicht auf das Strafrecht übertragen werden kann, dass es nichts zu tun hat mit dem Ausgleich zwischen staatlichem Strafanspruch und dem Schutz der Freiheitsrechte des Beschuldigten, liegt auf der Hand. Wenn der Grundsatz der wechsel-

seitigen Anerkennung in EU-Dokumenten zum „Eckstein“ der strafrechtlichen Angleichung erhoben wird, belegt dies erneut den exekutivischen Ansatz.

Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.11.2004 zeigt in aller Deutlichkeit die Grenzen dieses Ansatzes auf.¹⁰ Danach sollte ein deutsch-syrischer Bürger mit doppelter Staatsangehörigkeit aufgrund eines Europäischen Haftbefehls nach Spanien überstellt werden, obwohl die ihm vorgeworfenen Handlungen, die in Deutschland stattgefunden haben, zum Zeitpunkt der angeblichen Begehung zwar nach spanischem, aber nicht nach deutschem Recht strafbar waren. Das Bundesverfassungsgericht hat die Auslieferung auf dem Wege der einstweiligen Anordnung untersagt.

Der Beschuldigte hat sich in Deutschland rechtskonform verhalten, da der § 129b Strafgesetzbuch (StGB) – ausländische terroristische Vereinigung – erst eingeführt wurde, als seine Unterstützungshandlungen bereits erfolgt waren. Wegen des Rückwirkungsverbots kommt eine nachträgliche Strafbarkeit aber nicht in Betracht. Es wäre absurd, wenn ein Verhalten, das in dem Staat, in dem sich der Beschuldigte aufhält, strafrechtlich nicht relevant und damit zulässig ist, zu einer Inhaftierung und Auslieferung führte – wenn also das Strafrecht eines anderen EU-Mitgliedstaates auf dem Umweg des Europäischen Haftbefehls internationale Geltung erhalte.

Letztlich ist das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung von Entscheidungen auch für eine weitere Integration der EU negativ. Es führt dazu, dass die verschiedenen nationalen Rechtsordnungen und insbesondere deren Unterschiede zementiert werden. In dem Augenblick, wo eine nationale Entscheidung in einem anderen Staat hinzunehmen ist, besteht nicht die Notwendigkeit, Straf- und Strafverfahrensvorschriften zu harmonisieren. Die in der EU benutzte Begrifflichkeit ist hier durchaus unklar. Harmonisierung wird wohl verstanden als eine Angleichung, Uniformierung dagegen als die Geltung einheitlicher Vorschriften in allen Ländern der EU. Nur die Uniformierung von Straf- und Strafverfahrensrecht kann die Wirksamkeit von Beschuldigten- und Verteidigungsrechten sichern. Den Bürgerinnen und Bürgern kann nicht zugemutet werden, sich jeweils in 25 Rechtsordnungen kundig zu machen, ob ihr Verhalten nun erlaubt oder verboten ist, ob sie das Recht haben,

¹⁰ Az.: 2 BvR 2236/04

zum Tatvorwurf zu schweigen, oder ob sie Aussagen machen müssen, ob sie unverzüglich einen Verteidiger beiziehen dürfen oder ob es bei polizeilichen Vernehmungen keinen Verteidigungsbeistand gibt. Vor diesem Hintergrund ist auch das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung beschuldigtenunfreundlich.

Konzept der „minimal standards“

Auch das Konzept der „minimal standards“ stellt keinen wirksamen Schutz von Beschuldigtenrechten dar. Letztlich ist es nur die Formulierung einer politischen Kompromissformel, eine innere logische Begründung fehlt ihm. Dieses Prinzip, das kein Prinzip ist, muss im Zusammenhang des mangelhaften verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutzes der Europäischen Union gesehen werden. Die EU-Charta der Grundrechte gewährt keine subjektiven Rechte des einzelnen Unionsbürgers. Dieser Mangel wurde auch nicht dadurch behoben, dass die Charta integral in den europäischen Verfassungsentwurf übernommen wurde. Darüber hinaus fehlen ihr im Vergleich zum Grundrechtskatalog des deutschen Grundgesetzes verfahrenssichernde Richtervorbehalte.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stellt zwischenzeitlich aufgrund der umfangreichen und ausführlichen Judikatur einen großen Argumentationsfundus im Rahmen transnationaler Sachverhalte dar. Ein wirksamer vollumfänglicher Grundrechtsschutz wird jedoch auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs nicht gewährleistet. Darüber hinaus ist der Schutzbereich der EMRK nicht deckungsgleich mit der EU. So sind z.B. auch Moldawien und Armenien Mitgliedstaaten der Konvention. Wenn sich das Mindestniveau auf der Basis der Straßburger Rechtsprechung an diesen Staaten ausrichtet, dann ist es für die EU mit Sicherheit zu tief.

Forumshopping

Mit dem Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung und dem Konzept der minimal standards einher geht die Gefahr des sog. Forumshopping. Was das praktisch bedeutet, lässt sich schon heute am Verhalten der niederländischen Polizeibehörden in Fällen des Betäubungsmittelhandels auf ihrem Staatsgebiet sehen. Regelmäßig erfolgt ein Zugriff auf am Betäubungsmittelhandel beteiligte niederländische Staatsangehörige in den Niederlanden. Die deutschen Beschuldigten werden, soweit es die

polizeiliche Lage zulässt, nicht verhaftet und auch nicht daran gehindert, die deutsche Grenze zu passieren. Sie werden vielmehr auf der anderen Seite von den deutschen Ermittlungsbehörden verhaftet. Der Prozess gegen die niederländischen Staatsangehörigen findet dann vor niederländischen, der gegen die Deutschen vor deutschen Gerichten statt. Vor letzteren kommt es zu wesentlich härteren Verurteilungen. Die niederländischen Behörden „schützen“ ihre eigenen Staatsangehörigen und lassen dagegen die Deutschen ins deutsche „Messer“ laufen. In einem Willkürakt werden gleiche Sachverhalte unterschiedlich behandelt, ohne dass die Gerichte darüber entscheiden würden.

Ähnliches kann in Großbritannien festgestellt werden: Wenn illegale Drogen über englische Häfen eingeschmuggelt werden, aber für den Weitertransport nach Schottland vorgesehen sind, erfolgt der Zugriff der Ermittlungsbehörden regelmäßig erst in Schottland. Die Behörden machen sich dabei den Umstand zunutze, dass in Schottland das Akteneinsichtsrecht weniger umfassend ist als in England.

Das Forumshopping ist nicht eine von Strafverteidigern an die Wand gemalte Gefahr, sondern eine Realität polizeilicher Ermittlungsarbeit. Damit das Drehbuch von Strafprozessen nicht einseitig von der Polizei geschrieben wird, braucht es verfahrenssichernde Vorschriften. Der Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung begünstigt dagegen die polizeiliche Praxis, sich den für sie günstigsten Gerichtsort auszusuchen.

Ad-hoc-Rechtssetzung

Der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl hatte für das gesamte Programm der Strafrechtssetzung in der EU die Funktion einer Initialzündung. Er zeigt beispielhaft, dass die in der EU regelmäßig praktizierte „Ad-hoc-Rechtssetzung“ einseitig den Interessen der Strafverfolgungsbehörden dient. Den Vorschlag für den Rahmenbeschluss präsentierte die Kommission exakt acht Tage nach den Anschlägen vom 11. September. Dass entsprechende Entwürfe bereits in den Schubladen lagen, steht außer Zweifel. Die Exekutive hat zum einen ihre „Handlungsfähigkeit“ demonstriert. Zum anderen nutzte sie eine hysterische öffentliche Meinung, um ohne weitere öffentliche Diskussion ein Projekt durchzusetzen, das wegen der Intensität des Eingriffes in die Freiheitsrechte von Beschuldigten erheblichen Widerspruch hervorgerufen hätte.

Die Beispiele für eine solche Ad-hoc-Gesetzgebung lassen sich weiter fortsetzen. Im Rahmenbeschluss bezüglich der Europäischen Beweis-

anordnung war unter § 8 die Errichtung eines Europäischen Verfahrensregisters angedacht. Anlässlich des Falles Fourniret hat der Rat der Innen- und Justizminister dieses Projekt herausgegriffen und ohne weitere inhaltliche Diskussion eine Vernetzung der Strafregister für Ende 2004 vorangetrieben.¹¹

Tilgungsfristen oder Verwertbarkeitsbestimmungen wurden ebenso wenig erörtert wie die Beweiskraft von Registerauszügen oder die Frage, ob und wie laufende Ermittlungsverfahren und Verfahrenseinstellungen registriert und mitgeteilt werden sollen. Eine ausgewogene Regelung ist so nicht erreichbar. Wieder wird die punktuelle öffentliche Erregung dazu genutzt, Rechtssetzungsverfahren zu beschleunigen und eine gebotene Diskussion zu unterbinden.

Gegenläufige Tendenzen

„Throwing snowballs on a tank.“ So charakterisierte George Gebbie, Strafverteidiger aus Edinburgh, den Zustand derjenigen Kräfte, die der beschriebenen Strafrechtspolitik der EU etwas entgegenzusetzen versuchen. Auf europäischer Ebene ist hier neben dem Conseil des Barreaux Européens (CCBE), dem Zusammenschluss der nationalen Anwaltsverbände, die ursprünglich von britischen Strafverteidigern gegründete European Criminal Bar Association (ECBA) zu nennen. In Deutschland steht die Lobby- und Vernetzungsarbeit von EU-Defense, der europarechtlich ausgerichteten Arbeitsgemeinschaft der deutschen Strafverteidigervereinigungen, noch ganz am Anfang.

Auch die inhaltliche Diskussion um Alternativen und Gegengifte steckt noch in den Kinderschuhen. Auf einem Symposium der Zeitschrift „Strafverteidiger“ wurde die Forderung nach der doppelten Pflichtverteidigung erhoben.¹² Bei transnationalen Sachverhalten, insbesondere beim Europäischen Haftbefehl, sollte sowohl ein Pflichtverteidiger aus dem Vollstreckungsstaat als auch einer aus dem Anordnungsstaat dem Beschuldigten zur Seite zu stellen sein.

Die deutschen Strafrechtslehrer haben vorgeschlagen, einen „EU-Defensor“ als europäische Institution im Verfassungsvertrag zu veran-

¹¹ Kom (2004) 664 endg. v. 13.10.2004

¹² Salditt, F.: Doppelte Verteidigung im einheitlichen Raum, in: Strafverteidiger 2003, H. 2, Beilage S. 136 f.

kern.¹³ Ob die vorgeschlagene Ausgestaltung allen Interessen gerecht wird, mag offen bleiben. Es ist jedoch kaum zu erwarten, dass der Kompromiss, den die Regierungen der EU beim Verfassungsentwurf mühsam erzielt haben, zugunsten eines EU-Defensors wieder aufgedröseln würde.

In eine ähnliche Richtung geht die von der ECBA und den Anwaltskammern lancierte Idee einer europäischen „Verteidigeragentur“, eine Art institutionalisierte Vernetzung von Strafverteidigern als Gegengewicht zum Europäischen Justiziellen Netzwerk und zu Eurojust auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden.¹⁴ Allerdings drohen solche Institutionen regelmäßig dem Prinzip des „closed shop“ anheim zu fallen und damit die freie Anwaltswahl zu beeinträchtigen.

Eine weitere Diskussionsgrundlage bildet die von Heiko Ahlbrecht und Otto Lagodny auf dem Strafverteidigertag 2003 in Dresden vorgestellte „Magna Charta der Beschuldigtenrechte“, die auf der Basis verschiedenster internationaler Rechtstexte (EMRK, Statuten des internationalen Strafgerichtshofs etc.) formuliert ist.¹⁵ Vor dem Hintergrund der besonderen Komplexität von Strafverfahren mit transnationalen Sachverhalten und Problemen wie dem Forumshopping versuchen die Autoren Verteidigungs- und Beschuldigtenrechte neu zu formulieren.

Trotz dieser verschiedenen Beiträge hat sich jedoch bisher noch keine europaweite Fachdiskussion und erst recht keine öffentliche Debatte etablieren können.

Ausblick

Nach dieser ernüchternden Analyse dürfte es nachvollziehbar sein, dass auch der Ausblick nicht besonders optimistisch ausfällt. Auch die im Juni 2004 von der Kommission präsentierte Mitteilung über die Bilanz des „Tampere-Programms und die zukünftige Orientierung“ im Bereich der Innen- und Justizpolitik der EU verstärkt eher die Depressionen.¹⁶ Der Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung bleibt auch in diesem

13 Schönemann, B.: Grundzüge eines Alternativentwurfs zur europäischen Strafverfolgung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2004, H. 2, S. 377-399 (388)

14 www.ccbe.org/doc/En/criminal_law_ombudsman_en.pdf

15 Ahlbrecht, H.; Lagodny, O.: Einheitliche Strafverfahrensgarantien in Europa, in: Strafverteidiger-Forum 2003, H. 10, S. 329-335

16 Kom (2004) 680 und 693

Papier der „Eckstein“ der justiziellen Zusammenarbeit. Die angepeilte weitere Ausdehnung der Aufgaben von Eurojust und die undifferenzierte Betrachtung der Bekämpfung von Terrorismus und bestimmten Formen der Kriminalität lassen Schlimmes ahnen. „Im Bereich Kriminalitätsprävention“, so heißt es in dem Papier, „ist darauf hinzuwirken, dass Erzeugnisse und Dienstleistungen weniger anfällig für kriminellen Missbrauch sind. Ebenso sind die Rechtstexte daraufhin zu analysieren, ob sie in Bezug auf kriminelle und terroristische Handlungen ‚sicher‘ sind (crime proving).“ Der Sinn dieses Satzes erschließt sich wohl nur eingefleischtesten EU-Bürokraten. Mit dem herkömmlichen Verständnis von Kriminalitätsprävention hat dies nichts zu tun. Gleichfalls beschränkt sich der Bereich der Drogenpolitik im Gegensatz zu früheren anders lautenden Erklärungen ausschließlich auf die repressive Bekämpfung des Drogenhandels.

Diese „Mitteilung“ versteht sich als grundlegend für die weitere Rechtssetzung über den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Rechte der Beschuldigten und der Verteidigung sind in diesem Papier nicht vorhanden. Dieser blinde Fleck ist nach dem oben Gesagten nicht wirklich überraschend. Überraschend wäre es allenfalls gewesen, wenn Verteidigungs- und Beschuldigtenrechte in diesem Papier, zumindest in einem Nebensatz, vorgekommen wären.

Michael Sturm ist Strafverteidiger in Dresden, Mitglied des Vorstandes der Strafverteidigervereinigung Sachsen/Sachsen-Anhalt und der Arbeitsgemeinschaft „EU-defense“.

Nur die halbe Wahrheit

In den Hamburger al-Qaida-Verfahren wurde die gerichtliche Aufklärung staatlicherseits behindert

von Stefan Waterkamp

Der Kampf gegen den Terrorismus wird seit dem 11. September 2001 militärisch, polizeilich, politisch und juristisch geführt. Dabei bleiben Bürger- und Menschenrechte regelmäßig auf der Strecke. Die bisherigen Strafverfahren gegen mutmaßliche Terrorhelfer in Deutschland sind keine Ausnahme.

Wahrheit und Gerechtigkeit sind die Leitprinzipien des Strafverfahrens. Straf- und Strafverfahrensrecht tragen diesen Grundsätzen Rechnung, indem sie die Ermittlung des Sachverhalts der richterlichen Aufklärungspflicht, dem „Gebot bestmöglicher Sachaufklärung“, unterstellen (§ 244 Abs. 2 StPO).¹ Den Gerichten wird die „bestmögliche Sachaufklärung“ allerdings nicht immer leicht gemacht.

Dass staatliche Stellen die gerichtliche Wahrheitsfindung bewusst torpedieren, ist kein neues Phänomen. Das bisher wohl deutlichste Beispiel hierfür war das Verfahren um den Mord an dem Studenten Ulrich Schmücker, das im Jahre 1976, in der „bleiernen Zeit“ des Terrors und der staatlichen legislativen und exekutiven Anti-Terror-Maßnahmen begann und erst anderthalb Jahrzehnte später eingestellt wurde. Das Einstellungsurteil des Landgerichts (LG) Berlin vom 28. Januar 1991 schildert die unglaubliche Geschichte über die Steuerung eines Prozesses durch das Berliner Landesamt für Verfassungsschutz, Vertuschungen und Verdrehungen von Beweisen durch polizeiliche und geheimdienstliche Stellen bis hin zu der Tatsache, dass sich die mutmaßliche und offi-

¹ vgl. Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen (BVerfGE), Bd. 57, S. 250-295 (277); Schlüchter, E.: Das Strafverfahren, 2. Aufl., Köln 1983, Rn. 472

ziell verschwundene Tatwaffe fünfzehn Jahre lang in einem Panzerschrank des Landesamtes für Verfassungsschutz befand.²

Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 sollte auch in Deutschland eine neue Ära des „Anti-Terrorkampfes“ beginnen. Zwar ist von islamistischen Terror-Kriegern bisher kein Anschlag in Deutschland verübt worden, aber diejenigen in den USA wurden nicht nur in Ländern wie Afghanistan, Saudi-Arabien oder Pakistan vorbereitet, sondern auch in einer Hamburger Studenten-WG. Die ehemaligen Bewohner der Hamburger Marienstraße 54 – Atta, Al-shehhi, Binalshib, Essabar und Bahaji – waren nach derzeitigem Kenntnisstand in die Planung verwickelt und an der Durchführung beteiligt.

Diese sog. Schläfer und eine je nach aktuellem Anlass in verschiedenen Farben schillernde „Terrorgefahr“ waren hierzulande Anlass für massive Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger. Die Sicherheitspakete I und II wurden durch das Gesetzgebungsverfahren gehetzt, mittels Rasterfahndung hielt die Polizei unter den Studierenden der deutschen Hochschulen nach potentiellen Terroristen Ausschau.³

Im materiellen Strafrecht wurde der § 129b Strafgesetzbuch (StGB) eingeführt und damit der Anwendungsbereich der §§ 129, 129a StGB auch auf in Deutschland aktive Mitglieder ausländischer krimineller bzw. terroristischer Vereinigungen ausgedehnt.⁴ In der Begründung des Gesetzentwurfs hieß es, dass „angesichts der Ereignisse des 11. September 2001 in New York und Washington“ deutlich geworden sei, welche Gefahr von außereuropäischen kriminellen und terroristischen Vereinigungen drohe.⁵

Manipulierte Beweislage

Im Jahr 2002 stand der Marokkaner Mounir el Motassadeq vor Gericht. Die Bundesanwaltschaft warf ihm Beteiligung an den Anschlägen des 11. Septembers (Beihilfe zum Mord in mindestens 3.116 Fällen) und Mitgliedschaft in der als terroristische Vereinigung angesehenen Ham-

2 Dokumentation: Einstellung des Schmücker-Prozesses – LG Berlin, Urteil v. 28.1.1991, in: Strafverteidiger 1991, H. 8, S. 371-397 (381)

3 ausführlich zu den Sicherheitspaketen: www.cilip.de/terror

4 siehe dazu: Holzberger, M.: § 129b StGB – Steilvorlage aus Europa, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 66 (2/2000), S. 75-79

5 BR-Drs. 725/01 v. 20.9.2001, S. 2 f.

burger Zelle vor.⁶ Es war weltweit der erste Prozess wegen der Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon. Der neue § 129b StGB konnte in diesem Verfahren wegen des Rückwirkungsverbots (Art. 103 Abs. 2 Grundgesetz, GG) nicht angewandt werden. Die Anklage musste folglich eine inländische terroristische Vereinigung (nach altem Recht) unterstellen.

So soll der Anklageschrift zufolge die Wohngemeinschaft um Mohammed Atta und Ramzi Binalshib nach einer Abschottung und Radikalisierung in Hamburg den Plan gefasst haben, die USA mit entführten Flugzeugen anzugreifen. Zur Durchführung dieses Plans hätten sich Mitglieder der Hamburger Gruppe in Afghanistan an Bin Ladens al-Qaida gewandt.⁷ Der Staatsschutzsenat des Oberlandesgerichts (OLG) Hamburg folgte in seinem Urteil dieser Darstellung der Bundesanwaltschaft und verurteilte Motassadeq zu einer Freiheitsstrafe von 15 Jahren.

Dabei störte sich das Gericht nicht daran, dass den meisten Beteiligten an diesem Prozess möglicherweise entscheidende Informationen vorenthalten worden waren. Wenige Wochen nach Erhebung der Anklageschrift war der ehemalige Hamburger Ramzi Binalshib, eine der mutmaßlichen Schlüsselfiguren der Anschläge, in Karatschi festgenommen und in den Gewahrsam der USA übergeben worden. Während des Verfahrens gegen Motassadeq wussten weder das Gericht noch die Verteidigung, ob und gegebenenfalls was Binalshib über die Anschlagpläne, die Hamburger Zelle und die Rolle des Angeklagten zu sagen hatte.

Im Sitzungssaal saßen aber auch die Vertreter der Bundesanwaltschaft. Diese wussten nicht nur dass, sondern bereits in einem sehr frühen Stadium auch was Binalshib in den USA ausgesagt hatte:⁸ nämlich, dass die Pläne nicht in Hamburg entstanden, sondern von der militärischen Führung der al-Qaida stammten und dass die Hamburger Studenten, eigentlich auf dem Weg in den Tschetschenienkrieg, in einem Camp in Afghanistan angeworben worden seien. Zudem habe nur der engere Kreis – also nicht der angeklagte Motassadeq – gewusst, was geplant gewesen sei; und auch das erst sehr spät. Diese Aussagen, sollten sie stimmen, hätten der Anklage des Generalbundesanwalts jede Grundlage genommen. Doch die Bundesanwälte weigerten sich, ihre

6 vgl. Anklageschrift des Generalbundesanwalts v. 23.8.2002

7 OLG Hamburg: Urteil v. 19.2.2003, Az.: 2 BJs 88/01-5, 2 StE 4/02-5, S. 5 ff.

8 vgl. Süddeutsche Zeitung v. 29.10.2003

Kenntnisse in das Verfahren einfließen zu lassen, und die Versuche des Gerichtes, von den USA eine Freigabe Binalshibs als Zeugen zu erreichen, scheiterten. Nachdem das Gericht sämtliche Anträge zur Einführung der Angaben Binalshibs in das Hamburger Verfahren abgelehnt hatte, beantragte die Verteidigung die Einstellung bzw. Aussetzung desselben wegen eines Verstoßes gegen das Recht des Angeklagten auf ein faires Verfahren. Das OLG wies diesen Antrag mit Verweis auf die Regelung der Nichterreichbarkeit von Zeugen (§ 244 Abs. 3 StPO) sowie den staatlichen Strafanspruch und den Beschleunigungsgrundsatz zurück.⁹ Warum der Zeuge Binalshib unerreichbar war, interessierte das Gericht dabei nicht.

Generalbundesanwalt vs. Verfassungsschutzpräsident

Nach ihrem Erfolg im Motassadeq-Verfahren legte die Bundesanwaltschaft die nächste Anklage gegen einen mutmaßlichen Terrorhelfer, respektive „Statthalter“ der al-Qaida-Zelle Hamburg vor, den Marokkaner Abdelghani Mzoudi. Mzoudis Name fand in dem Verfahren gegen Motassadeq keine Erwähnung, obwohl es um die gleichen Vorwürfe und sehr ähnliche Tathandlungen ging.

Nicht nur die Zeugenliste, auch der übrige Verlauf dieses zweiten „Terrorprozesses“ schienen eine Wiederholung des ersten zu sein. Das Rechtshilfeersuchen des Gerichtes an das US-Justizministerium, die Vernehmung von Ramzi Binalshib als Zeugen zu genehmigen, blieb erfolglos. Ebenso scheiterten die Anträge der Verteidigung, die Sperrerklärungen (gemäß § 96 StPO) für die Aussageprotokolle aufzuheben, die die USA dem Bundesnachrichtendienst (BND) und Bundeskriminalamt (BKA) überlassen hatten. Eine Weitergabe wurde wegen Sicherheitsinteressen und den gegenüber den US-Behörden eingegangenen Verpflichtungen abgelehnt. Dabei konnten die USA ca. einen Monat vor Erhebung der Anklage gegen Mzoudi einen weiteren Erfolg im Kampf gegen die al-Qaida feiern: die Festnahme deren militärischen Leiters Khalid Sheikh Mohammed in Rawalpindi (Pakistan). Doch auch dieser Gefangene sollte aus Gründen der Sicherheit nicht als Zeuge in Strafverfahren zur Verfügung stehen.

⁹ OLG Hamburg a.a.O. (Fn. 7), S. 67

Im Unterschied zu dem Motassadeq-Verfahren kamen während des Mzoudi-Prozesses allerdings Informationen an die Öffentlichkeit, die letztlich das Strafverfahren beeinflussen sollten. Die Journalisten Fouda und Fielding veröffentlichten ihr Buch „Masterminds of Terror“, in dem der al-Dschasira Korrespondent Fouda über die Umstände und den Inhalt seines noch vor ihrer Verhaftung geführten Interviews mit Binalshib und Mohammed berichtet.¹⁰ Das Interview wurde auch von dem Nachrichtensender al-Dschasira ausgestrahlt. Der „Spiegel“ veröffentlichte Auszüge aus den geheimen Protokollen der Aussage Binalshibs vor den US-Behörden, und der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) Heinz Fromm berichtete Anfang September 2003 in der Süddeutschen Zeitung über seine Kenntnisse zum 11. September.¹¹

Diese Berichte und Interviews hatten eines gemeinsam: Sie widersprachen der Konstruktion der Anklageschrift, dass es sich bei der Hamburger Zelle um eine eigene und damit inländische terroristische Vereinigung handelte, die die Pläne für die Anschläge entworfen und dann al-Qaida für deren Durchführung gewonnen hatte. Zudem sollen die Terroranschläge erst Ende 1999 in Afghanistan geplant worden sein und nicht – wie in der Anklageschrift behauptet – im Frühjahr 1999. Die Tatvorwürfe waren damit nicht mehr aufrechtzuerhalten. Die Einführung dieser öffentlich zugänglichen Informationen in das Strafverfahren gestaltete sich zunächst noch etwas schwierig, da Fouda nicht erreichbar war und die Redakteure des „Spiegel“ von ihrem Aussageverweigerungsrecht (§ 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO) Gebrauch machten.

So avancierte BfV-Präsident Heinz Fromm zum Entlastungszeugen für den Terrorverdächtigen Mzoudi. Fromm, der vom Bundesinnenministerium nur mit einer Aussagegenehmigung für bereits öffentliche Informationen ausgestattet worden war, wiederholte sein Interview als Zeuge. Als öffentliche Quellen gab er den Verfassungsschutzbericht 2002, das Buch „Masterminds of Terror“ und das al-Dschasira Interview an. Der BfV-Präsident ebnete dem Angeklagten so den Weg zu dem späteren Freispruch. Nach seiner Aussage warf ihm die Bundesanwaltschaft vor, sich damit womöglich vor dem Vorwurf einer schlampigen Beobachtung der Hamburger Gruppe schützen zu wollen.

10 Fouda, Y.; Fielding, N.: Masterminds of Terror, Hamburg 2003

11 Der Spiegel Nr. 44 v. 27.10.2003; Süddeutsche Zeitung v. 6.9.2003

Aufhebung des Motassadeq-Urteils

Auch im Fall Motassadeq trat zu diesem Zeitpunkt eine Wende ein. Der Bundesgerichtshof (BGH) hob die Verurteilung des OLG Hamburg zu 15 Jahren Freiheitsstrafe auf. Das OLG – so begründet der BGH – hätte nicht berücksichtigt, dass seinem Verfahren ein „zentrales Beweismittel“ von deutschen und US-Behörden vorenthalten worden war. Es hätte die Vorgänge um den Zeugen Binalshib und die hierzu gestellten Anträge der Verteidigung nicht nur verfahrensrechtlich abhandeln dürfen. Der BGH sah in der Art und Weise, wie das OLG vorgegangen war, eine Verletzung des Anspruchs des Angeklagten auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren (Art. 20 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG; Art. 6 Abs. 1 Europäische Menschenrechtskonvention).¹²

Der BGH hat an dieser Stelle dem politischen und öffentlichen Druck, der aus dem Kampf gegen den Terror erwächst, widerstanden und in dem Vorenthalten des Beweismittels durch deutsche und US-amerikanische Behörden eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren gesehen. Auch der Umstand, dass der BGH keinen Zweifel daran gelassen hat, dass es auch für Terrorverdächtige nur ein rechtsstaatliches Strafrecht geben kann, ist in Zeiten, da in der Rechtswissenschaft die Rechtmäßigkeit von Folter¹³ und die Existenz eines „Feindstrafrechts“¹⁴ für außerhalb der Gesellschaft stehende Rechtsbrecher diskutiert werden, von nicht zu unterschätzendem Wert. Gleiches gilt für die Argumentation, wonach die Regel der Unerreichbarkeit (§ 244 Abs. 3 S. 2 StPO) eines Auslandszeugen dann nicht gelte, wenn der Zeuge von einem Staat zurückgehalten wird, der – wie hier die USA – ein erhebliches eigenes Interesse am Ausgang des Verfahrens hat und in diesem einen Belastungszeugen zur Verfügung stellt.¹⁵ Angesichts des von der US-Regierung praktizierten Umgangs mit den „feindlichen Kombattanten“ (siehe die Haftbedingungen in Guantanamo, die Militärgerichtsverfahren gegen ausgewählte Gefangene, die Verweigerung anwaltlichen Beistan-

12 BGH: Urteil v. 4.3.2004, Az.: 3 StR 218/03, in: Höchstrichterliche Rechtsprechung Strafrecht (HRRS) Datenbank, Rn. 16

13 zu der wissenschaftlichen Folterdebatte siehe: Weßlau, E: Die staatliche Pflicht zum Schutz von Verbrechenopfern und das Verbot der Folter, in: Völkerrecht statt Machtpolitik, Hamburg 2004, S. 390-410

14 für die Geltung eines „Feindstrafrechts“: Jakobs, G.: Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht, HRRS März 2004, S. 88-94

15 BGH a.a.O. (Fn. 12), Rn. 29

des) wäre es fatal, wenn sich ein deutsches Gericht, wie das OLG Hamburg in der Sache Motassadeq, auf die Verfahrensregel zur Unerreichbarkeit von Zeugen zurückziehen könnte.

Anders als das LG Berlin in dem oben genannten Schmücker Verfahren¹⁶ kommt der BGH allerdings nicht zu dem Ergebnis, dass das Verfahren wegen dieser schwerwiegenden Grundrechtsverletzung des Angeklagten einzustellen gewesen wäre. Vielmehr entwickelt er seine Rechtsprechung in einem anderen Feld fort: Er zieht eine Parallele zur ersatzweisen Vernehmung von Verhörspersonen oder Führungsbeamten anstelle von polizeilichen V-Leuten oder Verdeckten Ermittlern, die mit einer Sperrerklärung (gem. § 96 StPO) oder einer verweigerten Aussagegenehmigung (nach § 54 StPO i.V.m. den Beamtengesetzen) vor einem persönlichen Erscheinen in Strafprozessen geschützt sind. Der Verkürzung der Beweisgrundlage und damit der Erkenntnismöglichkeiten des Gerichts müsse durch eine „besonders vorsichtige Beweiswürdigung“ und gegebenenfalls durch die Anwendung des Grundsatzes „im Zweifel für den Angeklagten“ Rechnung getragen werden.¹⁷

Dem BGH fehlt damit letztlich in der entscheidenden Frage nach den Folgen staatlicher Manipulation eines Verfahrens durch Geheimhaltung von Beweismitteln die Konsequenz, im Sinne des Rechtsstaats dieser Torpedierung des fairen Verfahrens einen Riegel vorzuschieben. Zu Recht fragte der Vorsitzende Richter des OLG Hamburg Rühle in seiner Urteilsbegründung im Mzoudi-Prozess in Richtung der Bundesanwälte, ob man in Zukunft in Terrorprozessen damit rechnen könne, dass dem Gericht auch entlastendes Material vorgelegt werde und wer dies bestimme. Im Motassadeq-Verfahren war es den Anklagevertretern schließlich noch gelungen, den Fall ungestört von jenen den Angeklagten entlastenden Erkenntnissen der deutschen und US-amerikanischen Polizei und Geheimdienste zu konstruieren.

Verantwortliche zeigen keine Reue

Die für die Angriffe auf ein rechtsstaatliches, faires Verfahren Verantwortlichen zeigten sich nach dem Freispruch Mzoudis als schlechte und gar nicht reumütige Verlierer. Der Hamburger Innensenator wollte den Marokkaner möglichst sofort abschieben, und es entbrannte eine verwal-

16 Dokumentation a.a.O. (Fn. 2), S. 390

17 BGH a.a.O. (Fn. 12), Rn. 17-22

tungsrechtliche Auseinandersetzung mit dem Ziel, den Studenten Mzoudi an der Fortsetzung seines Studiums zu hindern. Nach Ansicht der Gewerkschaft der Polizei war in dem Verfahren deutlich geworden, dass „es bei der Bekämpfung von gewaltbereiten islamistischen Extremisten und deren rechtsstaatlichen Verurteilungen unverantwortliche Defizite“ gebe.¹⁸ Wohlgermerkt: Defizite bei deren Verurteilung – damit war wohl kaum die lediglich belastende Beweismittel präsentierende Anklage gemeint, sondern das Gericht, das auch angesichts dieser Manipulationen einen Freispruch erteilen musste. Die Bundesjustizministerin Brigitte Zypries mochte keine Verantwortlichkeit deutscher Behörden für die staatlich behinderte gerichtliche Aufklärung erkennen und erklärte, die Bundesregierung habe die Entscheidungen der US-Behörden bedauert, sie aber respektieren müssen.¹⁹ Sie gab damit der Bundesanwaltschaft Rückendeckung für ihr Vorgehen. Die Verletzung der staatsanwaltlichen Pflicht zur Objektivität, die diese dazu verpflichtet, auch die zur Entlastung dienenden Umstände zu ermitteln (§ 160 Abs. 2 StPO) und dem Gericht vorzulegen, hat keine nach außen messbare Kritik erfahren.

Das hätte allerdings auch verwundert, war das Vorgehen der Bundesanwaltschaft in diesen Verfahren doch eng abgestimmt mit der Bundesregierung. Die hätte sich im internationalen Kampf gegen den Terror sicher gerne damit gebrüstet, auf vermeintlich rechtsstaatlichem Wege – vor ordentlichen Gerichten – Erfolge zu erzielen.

Stefan Waterkamp ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen und war für die Verteidigung als deren Mitarbeiter in dem Verfahren gegen Abdelghani Mzoudi vor dem Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg tätig.

18 Konrad Freiberg, Vorsitzender der GdP, zit. nach Hamburger Abendblatt v. 6.2.2004

19 Zypries, B.: Vortrag auf der Tagung „Rechtsstaat und Terror“ der Bundesrechtsanwaltskammer, 10.6.2004, www.bmj.de/enid/2d25efd84a9cf32595916487f709a1eb,0/n7.html

Die Kette der Vollstrecker

Was zählt das Freiheitsrecht von Nichtdeutschen?

von Silke Studzinsky

Ausländer ohne Aufenthalt, die nach einer strafrechtlichen Verurteilung aus der U-Haft entlassen werden, landen nicht in Freiheit, sondern werden ohne Haftbeschluss noch im Gerichtssaal festgenommen und in den Abschiebegewahrsam verfrachtet.

Die Videoaufnahme wird später zeigen, wie der Algerier A. und sein Bekannter in der Damenabteilung eines Kaufhauses herumspazieren, mehr nicht. Für die Polizeibeamten einer Spezialeinheit, die auf Taschendiebstähle spezialisiert ist, ist dies Verdacht genug, um die beiden Männer festzunehmen. Am 16. November 2003 erlässt der Richter den Haftbefehl. Die Haftprüfung hat keinen Erfolg, A. hat keinen festen Wohnsitz in Deutschland. Er ist erst drei Tage vorher eingereist und kann nur eine gefälschte französische Identitätskarte vorweisen. Um die Abschiebung aus der Haft zu sichern, hat die Ausländerbehörde nachgedoppelt und zusätzlich einen Abschiebehaftbeschluss bis zum 28. Dezember erwirkt.

Ende Januar findet die Hauptverhandlung statt. Angeklagt ist A. wegen versuchten Diebstahls, Urkundenfälschung, illegaler Einreise und illegalen Aufenthalts. Nachdem in der Hauptverhandlung das Video aus dem Kaufhaus zeigt, dass nicht einmal ein Versuch des Diebstahls nachzuweisen ist, wird dieser Verfahrensteil abgetrennt und im Hinblick auf den im anderen Verfahren zu erwartenden Schuldspruch eingestellt. Die Staatsanwaltschaft hat sich damit einen Freispruch erspart, denn den Diebstahlsversuch kann sie ohnehin nicht nachweisen.

Die morgendliche Verhandlung endet mit einer Bewährungsstrafe von drei Monaten und einer Woche. Am Ende der Verhandlung existiert gegen A. kein Haftbefehl und auch kein Abschiebehaftbeschluss mehr, denn letzterer ist Ende Dezember ausgelaufen. Trotzdem wird A. nicht

aus dem Saal in die Freiheit entlassen, sondern auf Anordnung des Gerichts wieder in die Haftanstalt Moabit zurück und von dort in den Abschiebegehwahrsam gebracht. Dass zu diesem Zeitpunkt noch kein Antrag der Ausländerbehörde vorliegt, interessiert die dort ständig präsente Haftrichterin nicht. Erst am Abend erlässt sie den neuerlichen Abschiebehaftbeschluss.

Das Landgericht für Zivilsachen, das auch für Haftsachen nach dem Freiheitsentziehungsgesetz zuständig ist, stellt später fest, dass die Haft zwischen der morgendlichen Verurteilung und dem abendlichen Haftbeschluss illegal war. An der Rechtmäßigkeit des Haftbeschlusses, der nur aufgrund dieser rechtswidrigen Freiheitsentziehung vollzogen werden konnte, hat das Landgericht nichts auszusetzen. A. ist längst nach Algerien abgeschoben worden.

Freiheitsberaubung

Dass Nichtdeutsche schneller und für längere Zeit in Untersuchungshaft kommen, öfter zu höheren Strafen als Deutsche verurteilt werden und auch in der Haft zusätzlichen Erschwernissen ausgesetzt sind, ist bekannt und durch zahlreiche Untersuchungen belegt.¹ Diese unterschiedliche Behandlung hat vielfältige Ursachen; für Ermittlungsbehörden und Gerichte lässt sie sich jedoch durchaus noch mit den Gesetzen vereinbaren – trotz der rassistischen Komponente, die sich durch die Verfahren zieht. Die Differenzierung beruht auf einer ungleichen Interpretation der unbestimmten Rechtsbegriffe in den Gesetzen.

Anders sieht die Praxis aus für Ausländer,² die keinen Aufenthalt in Deutschland haben und einer Straftat beschuldigt werden. Selbstverständlich und automatisch geraten sie auch bei kleinen Vergehen in Untersuchungshaft, die regelmäßig bis zur Hauptverhandlung andauert. Aber damit nicht genug: Wird nach einer Verurteilung der U-Haftbefehl aufgehoben, ist die Odyssee für den Betroffenen noch lange nicht zu Ende. Der oben geschilderte Fall ist hierfür symptomatisch.

1 z. B. die Studien des 8. Deutschen Präventionstages (www.praeventionstag.de/content/8_praev/doku/gaitanides) und des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (www.bafl.de/template/zuwanderungsrat/expertisen_2004/expertise_pfeiffer.pdf)

2 Allein zur erleichterten Lesbarkeit werden in diesem Artikel ausschließlich die männlichen Formen verwendet.

Im Verhandlungssaal entdeckt man in solch einem völlig unspektakulären Verfahren nämlich überraschend Zuschauer, die so gar nicht zum Umfeld des Angeklagten gehören. Unscheinbar und doch auffällig lauern zwei bis drei junge, sportliche Männer oder Frauen in legerer Kleidung darauf, dem ausländischen Menschen die gerade gewonnene Freiheit wieder zu entziehen.

Das eifrige Gericht informiert in vorausseilendem Gehorsam vorher die Ausländerbehörde über den Verhandlungstermin. Es werden Zivilbeamte angefordert, die die gerade Freigelassenen „in Amtshilfe“ in das Abschiebungsgewahrsam transportieren sollen. Dort werden sie dann „unverzüglich“ einem Richter vorgeführt, der auf Antrag der Ausländerbehörde einen Haftbeschluss fällt, um die Abschiebung aus der Abschiebehaft zu vollstrecken.

Dieser Vorgang ist Alltag in bundesdeutschen Gerichten, so dass man allein wegen der Selbstverständlichkeit, die dieser Vorgehensweise innewohnt, schon annimmt, diese Praxis sei rechtmäßig. Dennoch: Es gibt keinerlei Rechtsgrundlage für eine solche Freiheitsentziehung. Anders ausgedrückt: Eine solche Festnahme ist rechtswidrig und verwirklicht den Straftatbestand der Freiheitsberaubung:

- für die festnehmenden Zivilbeamten, weil sie einer Person die Freiheit entziehen, ohne dass ein Haftbefehl bzw. -beschluss existiert,
- für die zu diesem rechtswidrigen Verhalten anstiftenden und Hilfe leistenden Richter, die die Polizei zur Festnahme angefordert haben und
- für die Beihilfe leistenden Staatsanwälte, die in diesem Moment in der Regel noch im Saal sind und die rechtswidrige Ingewahrsamnahme dulden, statt sie zu verhindern.

Sie alle sind an dieser Freiheitsberaubung beteiligt.

Willige Helfer

Die Ausländerbehörde erfährt aufgrund der Mitteilungspflichten, die u. a. zwischen Justiz und Ausländerbehörde bestehen, wenn gegen einen Ausländer ein Strafverfahren geführt wird, und wird auch darüber informiert, wenn die Person in Untersuchungshaft kommt. Spätestens jetzt wird dem Gefangenen eine Ausweisung zugestellt. Wenn die Behörde nicht von einer freiwilligen Ausreise ausgeht, müsste sie nun einen Haftantrag stellen und für einen Haftbeschluss bereits während der Untersuchungshaft sorgen.

Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das grundgesetzlich verbürgte Recht auf Freiheit unverletzlich und ein besonders hohes Rechtsgut, in das nur aus wichtigem Grund eingegriffen werden darf.³ Deshalb darf die Freiheit der Person gemäß Art. 104 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz (GG) nur aufgrund eines Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Die Freiheitsentziehung darf nur ein Richter anordnen. Eine Freiheitsentziehung durch die Polizei, mit dem Ziel eine nachträgliche Entscheidung durch einen Richter herbeizuführen, ist nur in den Ausnahmefällen des Art. 104 Abs. 2 S. 2 und 3 GG zulässig. Und zwar dann, wenn der mit der Freiheitsentziehung verfolgte verfassungsrechtlich zulässige Zweck nicht erreichbar wäre, sofern der Festnahme die richterliche Entscheidung vorausgehen müsste.⁴ Art. 104 GG schützt auch die Freiheit nichtdeutscher Personen.

Meistens besteht für die Ausländerbehörde auch ausreichend Zeit von einigen Monaten, um die Abschiebehaft anordnen zu lassen. Da sie selbst dazu nicht befugt ist, müsste sie für eine richterliche Entscheidung sorgen, die dazu berechtigt, die im Strafgericht verurteilte Person nach der Aufhebung des Untersuchungshaftbefehls direkt im Saal noch festzunehmen.

Hierum kümmert sich die Behörde allerdings in der Regel nicht, denn sie kann sich angesichts der gegenwärtigen Praxis darauf verlassen, dass die Strafrichter eifrige und willige Helfer dabei sind, Deutschland von Ausländern ohne Aufenthaltsrecht zu befreien, auch wenn eine Rechtsgrundlage für die Ingewahrsamnahme nicht besteht. Obwohl bereits zahlreiche Entscheidungen existieren, in denen immer wieder – im Nachhinein, nach erfolgter Abschiebung – festgestellt wurde, dass eine Festnahme ohne richterlichen Beschluss rechtswidrig ist, dauert diese Praxis unverändert fort.⁵

Viele Verteidiger sind über diese Feinheiten nicht informiert und nehmen es widerspruchslos hin, wenn ihre Mandanten aus dem Verhandlungssaal nach aufgehobenem U-Haftbefehl ohne Rechtsgrundlage in die Abschiebehaft gebracht werden. Aber auch engagierte Versuche,

3 Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Entscheidungen Bd. 10, 302 (322), Bd. 58, 208 (220)

4 BVerfG-Urteil v. 15.5.2002, Az.: 2 BvR 2292/00, Abs. 22-28

5 so unter vielen: Landgericht Berlin: Beschluss v. 31.3.2003, Az.: 84 T 46/03

eine solche Festnahme zu verhindern, scheitern. Denn die anwesenden Strafrichter und Staatsanwälte dulden und unterstützen solche Festnahmen, selbst wenn sie von der Verteidigung auf deren Rechtswidrigkeit aufmerksam gemacht und aufgefordert werden, sie zu unterbinden.

Fehlen jeglicher Sanktion

Die gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit solcher Freiheitsentziehungen führt jedoch nicht dazu, dass gegen Strafrichter, Staatsanwälte und festnehmende Beamte ein Ermittlungsverfahren wegen Freiheitsberaubung bzw. Beihilfe eingeleitet würde. Dies geschieht selbst dann nicht, wenn entsprechende Strafanzeigen erstattet werden. Die Strafverfolgungsbehörden begründen ihre Weigerung, gegen die eigene Zunft vorzugehen, damit, dass eine Straftat gar nicht vorliege.

Ebenfalls ohne Wirkung bleibt die gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit für den danach angeordneten Abschiebehaftbeschluss. Bei rechtmäßigem Vorgehen wäre die betroffene Person zwar gar nicht erst vor dem Richter im Abschiebegewahrsam gelandet. Die Auffassung, dass es sich bei dem Abschiebehaftbeschluss deshalb um „Früchte vom verbotenen Baum“ handele, will die Rechtsprechung – selbstverständlich – nicht vertreten. Die spätere Feststellungsklage, dass eine Festnahme rechtswidrig war, macht die Abschiebung nicht hinfällig und erst recht nicht rückgängig. Die gerichtliche Entscheidung ist nicht mehr als ein wertloses Stück Papier. Dessen rechtsstaatlicher Glanz reduziert sich darauf, dass der Staat die Kosten für diese erfolgreiche Klage zahlt.

Das Fehlen jeglicher Sanktion ist geradezu eine Einladung, die rechtswidrige Praxis fortzusetzen. Deren Ende ist nicht absehbar. Vollstreckt man doch nur etwas, was schon „irgendwie“ seine Richtigkeit hat. Denn betroffen sind ja „nur“ diejenigen, die das Land ohnehin zu verlassen haben. Es trifft also schon die „Richtigen“. Das grundgesetzlich verbrieftete Recht auf Freiheit ist wohl doch ein Recht, das Ausländern ohne Aufenthaltsstatus nicht zusteht.

Silke Studzinsky ist Rechtsanwältin in Berlin.

Außer Spesen nichts gewesen

Polizeilich bestellte Drogenlieferung

von Anja Lederer

Zur effizienten Bekämpfung der vermeintlich zunehmenden und sich perfektionierenden „organisierten Kriminalität“ brauche es ausgedehnte polizeiliche Befugnissen, den Einsatz technischer Mittel und Verdeckte Ermittler. So schallt es seit Jahren aus den Reihen der RepressionstrategInnen. Dass die Erfolge im Zweifel bescheiden sind, zeigt das folgende Beispiel aus der Strafverfolgungspraxis.

Im Frühjahr 2004 wird das Landgericht Berlin drei Männer wegen bandenmäßigen Handeltreibens mit Kokain in nicht geringer Menge zu Freiheitsstrafen zwischen siebeneinhalb und neun Jahren verurteilen. Die Geschichte ihres Falles beginnt damit, dass einer der drei einen Arbeitskollegen anspricht, der – wie er selbst – im schlecht bezahlten privaten Sicherheitsgewerbe arbeitet. Er fragt, ob dieser nicht junge deutsche Männer kenne, die gegen gutes Geld für ein paar Tage nach Südamerika fliegen und auf dem Rückweg „Stoff“ in die Niederlande bringen könnten, wo die „Ware“ dann von anderen Personen in Empfang genommen würde. Der Kollege geht prompt zur Polizei, wird dort mit seiner Geschichte jedoch zunächst weggeschickt. An der Wache hält man ihn dann doch noch zurück und fragt, ob er (im Folgenden: Zeuge X) bereit sei, „ggf. aktiv mit der hiesigen Dienststelle zusammenzuarbeiten“, insbesondere seinem Kollegen einen von der Polizei gestellten „Scheintransporteur“ vorzustellen. Er bejaht dies.¹

Gesagt, getan. Gut drei Monate und 19 vorwiegend persönliche Kontakte zwischen dem Berliner Landeskriminalamt (LKA) und dem kooperativen Zeugen X später kommt es zu einem ersten persönlichen Treffen

¹ Alle Zitate stammen aus dem Verfahren.

des Zeugen mit dessen Arbeitskollegen und einem angeblichen „Hintermann“, der sich relativ schnell allerdings nur als „kleines Licht“ entpuppt. Das Treffen wird observiert, aber leider: „die Qualität der (Video-)Aufnahmen ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht für Identifizierungszwecke geeignet“, auch später übrigens nicht. Immerhin weiß man nun, wann die Zielpersonen 1 und 2 den Treffpunkt betreten und wieder verlassen und dass sie dem Zeugen X nach der Verabschiedung nicht hinterhergeguckt haben.

Die Ermittler von LKA und Zollkriminalamt (ZKA) sind in der Zwischenzeit nicht untätig geblieben und haben sich darauf verständigt, dass vorbehaltlich der Zustimmung der hierzu berufenen Amtsleitungen und der Klärung weiterer Details mit den zuständigen Behörden des betreffenden südamerikanischen Landes über den Zeugen ein Verdeckter Ermittler (VE) „an die Gegenseite herangespielt werden soll“. Es „ist vorgesehen, die Gegenseite durch eine entsprechende Legende dazu zu bewegen, einen derartigen Transport über Deutschland laufen zu lassen“. Denn die niederländische Rechtslage lässt einen VE-Einsatz offenbar nicht zu. Leider – so lautet die vorläufige Einschätzung der deutschen Behördenleitung – sei auch die Sicherheitslage ungenügend. Die Genehmigung für den VE-Einsatz wird daher erst einmal auf die Bundesrepublik Deutschland beschränkt. Die „Gegenseite“ wird vorerst hingehalten.

Der Verdeckte Ermittler

Nach einem weiteren Monat, fünf weiteren, wenig ergiebigen Vernehmungen des Zeugen X und einer ergebnislosen Fehndung sind die behördlichen Sicherheitsbedenken überwunden und ein erstes Treffen mit dem VE kann arrangiert werden. Zielvorgabe des Verdeckten Ermittlers ist es, „den Sachverhalt zu erforschen und ggf. sich selbst als Kurier anzubieten, um die Strukturen und Hintermänner der Organisation sowie die Schmuggelwege in Erfahrung zu bringen.“ Mit der Legende, in Kürze der zuständige Verantwortliche einer großen deutschen Fluggesellschaft im Cargo- und Logistikbereich in Südamerika zu sein und daher unkontrollierte Transporte in die Bundesrepublik Deutschland arrangieren zu können, bringt sich der VE ins Geschäft.

Der Weitertransport der „Ware“ nach Holland, wohin sie nach dem ursprünglichen Wunsch der „Gegenseite“ direkt von Südamerika aus transportiert werden sollte, sei, so bekundet der VE, prinzipiell kein

Problem. Im Gespräch ist für den Anfang ein Transport von drei Kilogramm „Stoff“. Die „Gegenseite“ wird wider alle Vernunft unvorsichtig und legt im Laufe des Treffens Kontoauszüge vor. Damit kann kurz darauf die Observationspanne beim ersten Treffen ausgebügelt und der zweite Verdächtige namhaft gemacht und von dem Zeugen X anhand von Lichtbildern identifiziert werden.

Beim nächsten Treffen teilt der VE nun unter anderem mit, ein Weitertransport des „Stoffs“ in die Niederlande käme nicht in Frage, seine „Sicherheitsgarantie“ ende an einem beliebigen Flughafen in Deutschland. Nun überwindet mühevoll die „Gegenseite“ ihre Sicherheitsbedenken. Man trifft konkrete Absprachen zum Transporttermin und zur Übergabe des vom VE für seine Spesen geforderten „Handgeldes“.

Die Ermittlungsmaschinerie wird jetzt richtig in Gang gesetzt: richterliche Beschlüsse zur Telefonüberwachung, Rechtshilfeersuchen in die USA und nach Südamerika ... Beim dritten Treffen erhält der VE sein „Handgeld“ von 2.000 US-Dollar in, wie die Polizei bei der anschließenden Prüfung feststellt, echten Noten, an denen – wiederum später – „sehr geringe Spuren Cocain nachgewiesen werden“ können. (Die überprüften Dollarscheine waren, nebenbei bemerkt, just vor der Übergabe an den VE in einer Wechselstube gegen Euronoten eingetauscht worden, an denen mit hoher Sicherheit ebenfalls Kokainspuren entdeckt worden wären.² Nichts aber ist unbedeutend, wenn es um hochkarätige Ermittlungen wie diese geht.)

Kurz darauf liegt auch die Zusicherung der Drug Enforcement Administration (DEA) des US-Justizministeriums vor. Diese teilt mit, dass sie den VE und dessen Begleiter auf deren Transit am Flughafen in Miami sicher zu dem Anschlussflug nach Südamerika bringen wird. Staatsanwaltschaftliche Anordnung der Observation der Beschuldigten, richterliche Durchsuchungsbeschlüsse, weitere Telefonüberwachungsanordnungen folgen. Nun kann eigentlich nichts mehr schief gehen.

Von Südamerika nach Deutschland

Drei deutsche Beamte und der VE machen sich auf den Weg. In dem südamerikanischen Land werden sie von zwei BKA-Verbindungsbeam-

² Nach einer Untersuchung des Instituts für Biomedizinische und Pharmazeutische Forschung in Nürnberg fanden sich im August 2002 auf neun von zehn untersuchten Euroscheinen Kokainspuren; www.stern.de/politik/panorama/index.html?id=509589.

ten unterstützt. Tatsächlich kommt es nach diversen vorangegangenen Absprachen und Streitigkeiten über die Übergabemodalitäten letztlich zu Kontakten mit der südamerikanischen „Täterseite“: Der VE erhält die „Ware“ auf einer Taxifahrt. Überraschenderweise sind es nun knapp 14 statt der ursprünglich erwarteten drei Kilogramm Kokain.

Die südamerikanische „Täterseite“ fasst schnell Vertrauen zu dem VE, erzählt ihm während der Fahrt Details aus ihrer Lebensgeschichte und gibt ihm ihre Telefonnummer. Zwei ausführliche Personen- und eine detaillierte Fahrzeugbeschreibung durch den VE nebst Angabe des Autokennzeichens runden die Ermittlungen ab. Diverse Ermittler waren vor Ort, vorrangig, um die Sicherheit des VE zu gewährleisten.

Nun wird die Ware, zusätzlich begleitet von einer südamerikanischen Drogenstaatsanwältin und einem dortigen Polizeibeamten, im Rahmen einer „genehmigten kontrollierten Durchfuhr“ von Südamerika über die USA nach Deutschland verbracht und an die Staatsanwaltschaft übergeben. Ein Kokainschnelltest verläuft „spontan positiv“.

Wenige Tage später erfolgt nach weiteren Observationen die Scheinübergabe der „Ware“ durch den VE, bei der die den Ermittlern bereits bekannte „deutsche Täterseite“ festgenommen wird. Bei der anschließenden Wohnungsdurchsuchung findet die Polizei neben fünf Handys und 16 Gramm „marihuana-suspekter Substanz“ knapp 24.000 Euro. Zusammen mit den vom VE zuvor vereinnahmten 2.000 US-Dollar Spesen dürfte dieses Geld nur einen äußerst geringen Bruchteil der Ermittlungskosten gedeckt haben.

Die magere Bilanz

Trotz des internationalen Ermittlergroßaufgebots, eines schier unglaublichen technischen, personellen und finanziellen Ermittlungsaufwandes und zeitlichen Vorlaufs von einem Dreivierteljahr wurden gerade einmal drei Verdächtige der „deutschen Täterseite“ festgenommen und verurteilt, Kuriere für Drogentransporte angeworben zu haben. Wohlgemerkt: Zwei der drei Verurteilten waren den Ermittlern Monate vor dem eigentlichen „Geschäft“ bekannt. Lediglich eine weitere „Randfigur“ geriet, eher zufällig, noch gegen Ende in das Visier der Fahnder. Identifizierung der „südamerikanischen Täterseite“, die dem VE ihre Biografie dargelegt hatte? Fehlanzeige. „Hintermänner“ in den Niederlanden? Dito.

Die viel gerühmten verdeckten Polizeimethoden hatten nur dazu getaugt, drei untergeordnete Figuren eines Geschäfts dingfest zu machen. Dies konnte auch die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung nicht wettmachen. Denn die nach entsprechenden Hinweisen aus der Telefonüberwachung informierte britische Polizei bekam es weder auf die Reihe, rechtzeitig zur avisierten Ankunft des verdächtigen Haupttäters in London jemanden zum Flughafen zu schicken noch nachträglich zumindest dessen Personalien zu ermitteln.

Was bleibt? Vierzehn sichergestellte Kilogramm Kokain, die ohne den vermeintlich für den Transport prädestinierten verdeckten Ermittler nie in die Bundesrepublik Deutschland gelangt wären. Drei Verurteilungen, von denen zwei erheblich preiswerter schon nach dem ersten Treffen mit dem Zeugen X drei Monate nach dessen Kontaktaufnahme zum LKA möglich gewesen wären. Schließlich kann wegen Handeltreibens mit Betäubungsmitteln schon verurteilt werden, wer rein vermittelnd im Hinblick auf eine mögliche Drogenbeschaffung tätig wird, ohne dass ein konkretes Geschäft überhaupt nur angebahnt werden muss.

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

Mehr als nur ein Schlag ins Wasser

Die EU intensiviert die Kontrollen ihrer Seegrenzen

von Mark Holzberger

Die EU setzt inzwischen eine Vielzahl von Instrumenten ein, um unerlaubte Zuwanderer weit vor den Grenzen Europas – spätestens aber auf dem Mittelmeer – davon abzuhalten, nach Europa zu gelangen. Die entscheidende Frage aber, wie mit Flüchtlingen umgegangen werden soll, die bei solchen außereuropäischen Polizeieinsätzen aufgegriffen werden, kann die EU bislang nicht beantworten.

Seit der Sitzung mit seinen EU-KollegInnen Mitte Juli 2004 wird Bundesinnenminister Otto Schily nicht müde, seiner Sorge Ausdruck zu verleihen „über die große Zahl derer, die sich in oft seeuntüchtigen Booten auf den Weg nach Europa machen und dabei Leib und Leben riskieren“. Um das tausendfache Sterben auf dem Mittelmeer zu stoppen, schlug der Minister zwar auch vor, die Kapazitäten zur Seenotrettung zu verbessern. Sein Hauptinteresse liegt aber auf einem anderen Gebiet: Die Schleusung heimlicher MigrantInnen auf dem Seewege müsse „verstärkt bekämpft werden“. Hierzu sei „eine verstärkte Kooperation mit allen Anrainerstaaten des Mittelmeeres, insbesondere den nordafrikanischen Staaten“ nötig. Für die auf See aufgegriffenen Personen empfahl Schily Aufnahmeeinrichtungen „außerhalb der Grenzen Europas“ – z.B. in den nordafrikanischen Mittelmeerländern.¹

Der Europäische Rat hatte in Sevilla im Sommer 2002 die Außengrenzsicherung der EU auf eine neue Grundlage gestellt. Dies betrifft auch die Kontrollen der europäischen Seeaußengrenzen. Im Auftrag des Rates der EU-Innen- und JustizministerInnen fertigte der Think Tank des französischen Innenministeriums, CIVIPOL, im Jahr 2003 eine

¹ Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums v. 13.8.2004

grundlegende Durchführbarkeitsstudie zur Intensivierung der europäischen Seegrenzkontrollen an.² CIVIPOL unterscheidet drei Möglichkeiten, um auf dem Seewege in die EU zu gelangen:

- Häfen (Einreise als blinde Passagiere)
- geografisch günstige Seewege (sog. focal routes, wie Gibraltar, Lampedusa oder die kanarischen Inseln, die angeblich von rund drei Viertel aller an den Küsten der EU aufgegriffenen heimlichen Einwanderer genutzt worden sind) und
- willkürliche Strecken (sog. random routes, bei denen Schleuser ihre Kunden an nicht vorhersehbaren Küstenabschnitten absetzen).

Die CIVIPOL-Studie geht von dem Konzept sog. „virtueller Grenzen“ aus. Danach sollen Grenzkontrollen generell an die Ausgangspunkte unerlaubter Migration (also an die Küsten bzw. in die Häfen) von Transitstaaten vorverlagert werden.³

Auf dieser Grundlage beschloss der Rat im November 2003 ein „Maßnahmenprogramm zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Europäischen Union“. „Binnen kürzester Zeit“ sollte die EU demnach durch eine Verstärkung der Kontrollen auf hoher See, im Küstenmeer bzw. dessen Anschlusszone „einen koordinierten und effizienten Grenzschutz“ erreichen.

Als operative Maßnahmen schlägt dieser Aktionsplan Folgendes vor: Erstens will man kooperationswillige Drittstaaten finanziell, technisch und organisatorisch unterstützen. Zweitens sollen die EU-Staaten – wo irgend möglich – mit eben diesen Drittstaaten gemeinsame See-Patrouillen durchführen. Drittens gelte es, verdächtige Schiffe bereits auf hoher See zu stoppen und zu kontrollieren. Sofern hierbei unerlaubte Einwanderer aufgespürt würden, sollten die abgefangenen Schiffe – viertens – in Häfen jener Drittländer zurückgeführt werden, in denen der Transport der heimlichen MigrantInnen begonnen hatte. In diesen Transitstaaten will die EU schließlich Aufnahmeeinrichtungen schaffen, in der die auf See aufgegriffenen Menschen unterzubringen seien, bis eine Rückführung in ihre Herkunftsländer unter humanitären Bedingungen möglich sei.⁴

2 Ratsdok. 11490/1/03 v. 19.9.2003 (im Folgenden: CIVIPOL)

3 ebd., S. 53 f.

4 Ratsdok. 15445/03 v. 28.11.2003

Gemeinsame Manöver

Schon seit 1998 wird immer wieder versucht, mit Hilfe polizeilicher Intensiveinsätze (High Impact Operations) Routen heimlicher Einwanderer und Fluchtwege von Asylsuchenden zu unterbrechen und Schleuser festzunehmen. Über die Ergebnisse und Auswirkungen dieser Großrazzien kann nichts ausgesagt werden, da hierüber keine Evaluierungsberichte angefertigt werden. Auch im Bereich der Sicherung der Seeaußengrenzen setzt die EU nunmehr auf solche Großeinsätze von Grenzpolizei, Zoll und – wie selbstverständlich – auch von Militäreinheiten:⁵

- Ulysses: Unter Federführung Spaniens wurden im Frühjahr 2003 zwei derartige Aktionen durchgeführt: Im Februar wurden zwischen Gibraltar und Sizilien elf Schiffe aufgebracht und 326 unerlaubte Einwanderer festgenommen. Im Mai desselben Jahres fing man vor den Kanarischen Inseln noch einmal sieben Boote mit 139 irregulären Zuwanderern ab. Neben Spanien nahmen an dieser Aktion Italien, Großbritannien, Frankreich und Portugal teil. Zumindest die drei letztgenannten Mitgliedstaaten stellten Einheiten der Marine und der Luftwaffe zur Verfügung.⁶
- Triton: Auf Grundlage eines von Griechenland ausgearbeiteten Operationsplans führten Einheiten aus Italien, Frankreich, Spanien und Griechenland vom 4. bis 7. März 2003 einen konzertierten Intensiv-einsatz durch. Dabei wurden mehr als 200 Schiffe kontrolliert und 226 heimliche Einwanderer sowie sechs Schleuser festgenommen.
- Neptun: Hier fanden bislang drei Aktionen statt: Einheiten aus Italien, Malta, Frankreich und Großbritannien durchsuchten im zentralen Mittelmeer bei einer zweiwöchigen Aktion im September 2003 15 Schiffe und nahmen rund 800 irreguläre Einwanderer fest.⁷ Im Mai 2004 erfolgte dann ein gemeinsames Manöver, das zum Großteil in den Hoheitsgewässern Zyperns stattfand. Hieran nahmen – neben Zypern – auch Frankreich, Italien und Griechenland teil. Mindestens die beiden zuletzt genannten waren hierbei mit Einheiten

5 Dies ist u. a. auf die unterschiedlichen Traditionen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zurückzuführen: In Frankreich und Portugal hat die Marine originäre Grenzschutzaufgaben. In Spanien hat die Guardia Civil einen militärischen Status; vgl. CIVIPOL a.a.O. (Fn. 2), S. 42.

6 ebd., S. 27

7 Ratsdok. 6886/04 v. 1.3.2004

der Marine bzw. der Luftwaffe vertreten. Bei 36 See- und 21 Flugübungen wurden insgesamt 285 verdächtige Schiffe überprüft. Auf keinem fanden sich unerlaubte Einwanderer.⁸ Im Oktober 2004 schließlich führten Italien und Malta im Seegebiet zwischen Italien, Libyen und Tunesien ein gemeinsames Manöver durch. Dabei wurden 428 Schiffe kontrolliert bzw. abgefangen. Auf sechs von ihnen wurden 124 unerlaubte Einwanderer festgenommen.⁹

Insgesamt wurden bei diesen Aktionen rund 1.500 Personen festgenommen. Sie wurden – so ist zu hören – in das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten verbracht. Das soll sich in Zukunft ändern.

Neue Strukturen

Länderübergreifende Polizeieinsätze zur Kontrolle der EU-See-Außengrenzen finden schon seit längerem statt. Angefangen hatte es im multilateralen Rahmen der sog. Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC). Obwohl – wie die CIVIPOL-Studie selbst einräumt – das Phänomen irregulärer Migration über die Ostsee kaum existiert, koordiniert dieses Gremium regelmäßig operative Einsätze („Baltic Star 2003“, „Baltic Spyglass 2004“, „Baltic Sea Navigator“). Als informelles Gremium ermöglichte es die BSRBCC nicht nur, die inzwischen in die EU aufgenommenen Staaten noch vor dem Beitritt an die Kooperation mit der EU und ihren Mitgliedern heranzuführen, sondern auch mit zumindest einem Drittstaat, nämlich Russland, kontinuierlich operativ zusammenzuarbeiten.

In Helsinki wurde zudem ein Zentrum für Risikoanalyse (RAC) eingerichtet, das zum einen halbjährliche Berichte und Einzelfallanalysen erstellt. Das RAC besitzt ferner eine operative Unterstützungseinheit (European Intelligence Centre – EIC). In Kooperation mit Europol und den in Drittstaaten stationierten grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten arbeitet das EIC Überwachungs- und Grenzkontrollaktionen aus und hilft bei deren Durchführung.

Die Feinplanung bzw. die zeit- und ortsnahe Umsetzung dieser Pläne läuft dann über zwei im Jahre 2003 gegründete Foren, das Western und das Eastern Sea Borders Centre (WSBC und ESBC). Während sich das in Piräus gelegene ESBC allein um Vorgänge im Mittelmeer küm-

8 Ratsdok. 10929/04 v. 28.6.2004

9 Ratsdok. 14300/04 v. 5.11.2004

mert, koordiniert das in Madrid angesiedelte WSBC auch Aktionen im Atlantik, im Ärmelkanal sowie in Nord- und Ostsee.

Abgerundet wird dieser organisatorische Aufbau der künftigen europäischen Seegrenzkontrollen durch den für Mai 2005 geplanten Start der „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten“. Diese Agentur wird im gesamten Bereich der Außengrenzkontrollen eine übergeordnete Koordinierungsfunktion übernehmen.

„Verwendung der fortschrittlichsten Technik“

Die EU verpflichtete sich in ihrem Aktionsplan zur „Verwendung der fortschrittlichsten technischen Instrumente“. Deren Einsatz muss aber an die objektiven geografischen Gegebenheiten angepasst sein:

- Focal routes bestehen aus eindeutig abzugrenzenden Küstenabschnitten. Für sie empfiehlt die CIVIPOL-Studie eine intensive technische Überwachung.
- Für die Eindämmung unerlaubter Einwanderung über random routes spielt dagegen die Gewinnung von proaktiven Informationen (intelligence) und deren Weitergabe an die für ein Abfangen auf hoher See zuständigen Einheiten eine zentrale Rolle.¹⁰ Die bisherige Kontrollpraxis – zumindest das zeigen die Ergebnisse der Aktionen Neptun II und III – war alles andere als präzise.

Für das Zusammentragen und die Analyse von intelligence schlägt CIVIPOL insbesondere vor, das finnische Vessel Traffic Monitoring System (VTMS) EU-weit zu übernehmen. Finnland fasst in diesem System alle Daten zusammen, die bei der Überwachung des Schiffsverkehrs im finnischen Meerbusen entstehen. Zu Zeiten des Kalten Krieges diente das VTMS dazu, Fluchtaktivitäten aus der damaligen UdSSR zu unterbinden.

Für die technische Überwachung von focal routes kommt insbesondere dem in Spanien entwickelten System SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) eine herausragende Bedeutung zu.¹¹ An das System angeschlossen sind Hochleistungsradar-Anlagen und Infrarotkameras. Diese Gerätschaften wurden bislang entweder ortsfest als Wachtürme

¹⁰ CIVIPOL a.a.O. (Fn. 2), S. 28 ff.

¹¹ vgl. hierzu Piper, G.: Spaniens elektronische Mauer, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 69 (2/2001), S. 55-62; Byrn, H.: Elektronische Grenzkontrolle, in: Öffentliche Sicherheit 2004, H. 7-8, S. 54-56

oder von motorisierten Grenzschutzeinheiten benutzt. Ein SIVE-Gerät kann eine Fläche von 5.000 Quadratmetern überwachen und auf eine Distanz von zehn Kilometern auch kleinste Boote bzw. darauf befindliche Personen erkennen. Zunächst wurde SIVE an neuralgischen Punkten entlang der Straße von Gibraltar eingesetzt. Im Jahre 2003 hat Spanien ferner zwei ortsfeste SIVE-Einheiten auf Lanzarote und Fuerteventura installiert. Weitere sollen in Cadix, Granada, Ceuta, Almería und Huelva folgen. SIVE zeichnet sich zwar durch hohe Investitionskosten aus (bislang 142 Mio. Euro). Anders als etwa eine luftgestützte Überwachung verursacht das System aber nur geringe laufende Kosten. CIVIPOL empfiehlt daher den Einsatz der SIVE-Technologie z. B. auch für die Ägäis.

Bei größeren Distanzen – etwa zwischen Sizilien und der Küste Nordafrikas – rät CIVIPOL hingegen dazu, unbemannte Überwachungstechnologie zu Wasser – z. B. Bojen – bzw. in der Luft einzusetzen. In diesem Zusammenhang hat die Studie übrigens erstmals den Einsatz von sog. Drohnen ins Spiel gebracht: unbemannte Aufklärungsflugzeuge, wie sie die US-Armee z. B. in Afghanistan oder im Irak-Krieg eingesetzt hat.¹² Die italienische Luftwaffe soll im Oktober 2004 in den USA Drohnen u. a. zum Kampf gegen irreguläre Migration bestellt haben.¹³

Schließlich schlägt die Studie vor, auch das neue EU-Satellitensystem GALILEO für die Kontrolle der EU-Seeaußengrenzen zu nutzen. Das europäische Pendant zum US-amerikanischen Global Positioning System (GPS) könne „eine neue Dimension im Bereich der Überwachung und Kontrolle der Außengrenzen eröffnen.“ Die GALILEO-Technologie soll für diesen neuen Anwendungszweck erweitert werden.¹⁴

Fragwürdige Bündnispartner

Das „wichtigste Mittel“ zur Intensivierung seiner Seegrenzkontrollen sieht der Aktionsplan der EU in einer „Verstärkung der internationalen Beziehungen zu jenen Drittländern, die Herkunfts- oder Transitländer der illegalen Migrationsströme sind“. Dies versucht die EU auf unter-

12 CIVIPOL a.a.O. (Fn. 2), S. 70

13 so Dietrich, H.: Die Front in der Wüste, in: Konkret 2004, H. 12, S. 24

14 so der Außengrenzschutzplan der EU, Ratsdok. 10019/02 v. 14.6.2002; CIVIPOL a.a.O. (Fn. 2), S. 69

schiedlichen Wegen zu erreichen.¹⁵ So führen z. B. Spanien und Marokko gemeinsame Kontrollmanöver vor den Kanarischen Inseln durch und haben grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte (Immigration Liaison Officers – ILOs) ausgetauscht. Ein marokkanischer ILO arbeitet beim SIVE-System in Cadix.¹⁶ Spanien hat Marokko auch SIVE-kompatible Überwachungstechnologie angeboten. Marokko erlaubt zusätzlich spanischen Beamten, Kontrollen in seinen Häfen vorzunehmen.

Insbesondere Italien hat Kooperationsmodelle à la „Zuckerbrot und Peitsche“ entwickelt, die seitens der EU als mustergültig gepriesen werden. Dies gilt z. B. für die erfolgreiche Unterbindung der unerlaubten Migration über Albanien an die italienische Adriaküste,¹⁷ aber auch für das Verhältnis zu einigen Maghreb-Staaten: Der Kombination von kleinen jährlichen Einwanderungsquoten für Staatsangehörige dieser Länder als Gegenleistung für eine effektive polizeiliche resp. militärische Zusammenarbeit bei der Unterbindung irregulärer Migration könnte Modellcharakter für die gesamte EU zukommen.

Aktuell hat Italien ILOs in der Türkei, Ägypten und Libyen stationiert. Italien und Malta ihrerseits führen nicht nur gemeinsame Seegrenzmanöver mit Tunesien und Libyen durch. Rom hat auch eine Vereinbarung mit Tripolis und Ankara über den Austausch operativer Informationen geschlossen. Zudem will Italien eine Polizeimission in Libyen eröffnen.¹⁸

Zentrales Problem nicht gelöst

Was aber soll künftig mit den heimlichen Einwanderern geschehen, die bei EU-Kontrollaktionen in internationalen Gewässern aufgegriffen werden?

15 Sofern nicht anders ausgewiesen beruhen diese Informationen auf dem 1. Evaluationsbericht zum EU-Seegrenzkontrollplan, Ratsdok. 14300/2/02 v. 19.11.2004.

16 Bei der SIVE-Einheit in Algeciras ist darüber hinaus auch US-Militärpersonal stationiert. Im Rahmen des Mittelmeer-weiten „Anti-Terror“-Einsatzes der NATO „Active Endeavour“ wird derzeit insbesondere auch die Straße von Gibraltar militärisch überwacht. Dabei werden natürlich auch unerlaubte Grenzgänger erfasst, vgl. Byrn, H.: Terrorgefahr im Mittelmeer, in: Öffentliche Sicherheit 2004, H. 9-10, S. 64-66 und NATO: Combating Terrorism at Sea, Brüssel April 2004

17 vgl. Luttberbeck, D.: Der „weiche Unterleib“, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 74-79

18 Eine gute Übersicht bietet Cuttitta, P.: Das diskrete Sterben, in: Frankfurter Rundschau v. 19.8.2004.

Wie schon eingangs erwähnt, sieht der Seegrenzen-Aktionsplan der EU vor, diese Menschen in die Transitländer zurückzutransportieren, wo sie ihre Schiffsreise begonnen haben. Dort sollen sie in Auffanglagern auf ihre endgültige Abschiebung in ihre Herkunftsländer warten. Aber – so heißt es in dem Aktionsplan ausdrücklich – in diese Auffangzentren dürften „keine Asylbewerber aufgenommen werden.“¹⁹ Auch die CIVI-POL-Studie lehnt die Errichtung von Flüchtlingslagern in Drittstaaten ab. Asylanträge von Personen, die bei Kontrollen durch Organe der EU auf hoher See aufgegriffen werden, müssten – so heißt es in der Studie unmissverständlich – in Europa geprüft werden.²⁰

All das, was derzeit darüber hinausgehend gedacht und getan wird, bewegt sich außerhalb der europäischen Beschlusslage. Und an der ist festzuhalten.²¹

Mark Holzberger ist Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

19 Ratsdok. 15445/03 v. 28.11.2003, S. 11

20 CIVIPOL a.a.O. (Fn. 2), S. 64

21 Zwar hat die EU im Herbst 2004 die Finanzierung von Pilotverfahren in nordafrikanischen Ländern beschlossen, die im engen Benehmen mit dem UNHCR durchgeführt werden sollen. Der UNHCR hat aber bereits frühzeitig klargestellt, er stünde nur für Projekte zum Aufbau oder zur Stärkung von Asylsystemen in Nordafrika zur Verfügung (Gesetzgebung, Fortbildung von Beamten für die Durchführung von Flüchtlingsanerkennungsverfahren, Unterstützung von NGOs), nicht aber für eine Mitarbeit bei den vom Rat ins Spiel gebrachten Aufnahmezentren; UNHCR-Pressemitteilung v. 1.10.2004.

Im Schutz der Anonymität

LKA Niedersachsen fördert Denunziation

von Rolf Gössner

Seit Oktober 2003 läuft beim niedersächsischen Landeskriminalamt (LKA) ein bundesweit einmaliges Projekt, das der Korruptionsbekämpfung dienen soll. Per Internet können Bürger anonym Tipps geben, wer angeblich wen wo schmiert oder welche öffentlichen Leistungen erschleicht. Sein Projekt hat dem LKA eine „tadelnde Erwähnung“ bei den diesjährigen Big-Brother-Awards eingebracht.¹

In zehn Monaten verzeichnete das LKA bereits 15.000 Zugriffe auf dieses „Business Keeper Monitoring System“.² 456 Verdachtsmeldungen seien eingegangen, davon 269 mit angeblich strafrechtlicher Relevanz. Rechtskräftige Urteile gibt es noch nicht. Die Denunziationsquote soll laut LKA bei nur 5 Prozent liegen; das wären etwa 23 Fälle – 23 Fälle zu viel. Die Dunkelziffer dürfte hoch sein.

Das LKA stellt mit diesem System eine vereinfachte Möglichkeit für Abertausende Internetnutzer zur Verfügung, Mitmenschen vollkommen anonym anzeigen und verdächtigen zu können – nicht nur wegen Korruption. Das System erlaubt es auch, Bezieher von Sozialhilfe anzuzeigen, die angeblich nebenher jobben, zu viel Vermögen oder verdächtig große Wohnungen haben. In Zeiten von Hartz IV hat das LKA ein weites Betätigungsfeld für rachsüchtige Informanten und gemeine Denunzianten geschaffen.

Denunziation heißt, jemanden aus persönlichen, niedrigen Beweggründen anzuzeigen oder anzuschwärzen. Ob eine anonyme Anzeige

1 www.bigbrotherawards.de

2 www.business-keeper.com/bkweb/report/clientInfo?cid=1426&language=ger; Zahlen nach Angaben des LKA, vgl. Hannoversche Allgemeine Zeitung v. 8.10.2004; Weser-Kurier v. 13.9.2004

durch Missgunst oder Rache motiviert ist, dürfte das LKA kaum in allen Fällen herausfinden können. Das LKA kann den Anonymus zwar per Internet weiter befragen, aber auch diese Befragung läuft vollkommen anonym ab. Im Übrigen gibt es eine gehörige Differenz zwischen den Verdachtsmeldungen und den strafrechtlich relevanten Sachverhalten.

Datenschutz wird nur dem anonym bleibenden Tippgeber garantiert – aber nicht den angezeigten oder angeschwärzten Personen, deren personenbezogene, teils intime Daten erfasst und durchaus auch längere Zeit gespeichert werden. Gegen die Betroffenen wird dann auf dieser Datengrundlage polizeilich ermittelt – mit allen möglichen unangenehmen Konsequenzen, die sich daraus ergeben können.

Ein aktuelles Beispiel: Das renommierte Hydraulik-Unternehmen Link + Sturzebecher in Stuhr und sein Geschäftsführer, Diplom-Ingenieur Dr. Carsten Müller, wurden Ende November 2003 über das Internet-System des LKA anonym wegen Subventionsbetrügereien angezeigt. Im März 2004 durchsuchten LKA-Beamte den Betrieb sowie sieben weitere Objekte bundesweit, beschlagnahmten Akten und Datenträger. Lange Ermittlungen folgten. Sechs Monate nach der Durchsuchung musste der zuständige Staatsanwalt bestätigen, dass sich die anonymen Beschuldigungen als haltlos und als bössartige Verleumdungen erwiesen hätten. Gleiches gelte für die Vorwürfe gegen einen leitenden Mitarbeiter des Wasser- und Schifffahrtsamtes Nürnberg sowie einen Mitarbeiter der Bezirksregierung in Hannover, die in dem gleichen Fall angeschwärzt worden waren. Auch bei ihnen hatten Haus- und Bürodurchsuchungen stattgefunden.³

Abgesehen von der Rufschädigung entstand dem Stuhler Unternehmen durch die aufwendigen Ermittlungsmaßnahmen ein Schaden in sechsstelliger Höhe. Die monatelangen Ermittlungen gingen auch an den beiden anderen Betroffenen nicht spurlos vorüber. Der Diplom-Ingenieur Rolf K., das Nürnberger Denunziationsopfer, spricht von wahren Horror, wenn er an jene Ermittlungsphase zurückdenkt. „Ein Rest von Makel bleibt immer zurück“, befürchtet auch der Betroffene Manfred K. vom Dezernat Wirtschaftsförderung der Bezirksregierung Hannover. Aufgrund der zugesicherten Anonymität sind die Denunzianten vor der Strafverfolgung (etwa wegen falscher Anschuldigung) geschützt.

³ www.lka.niedersachsen.de/aktuelles/archiv/2004/bk_090304.htm

Anlässlich der Durchsuchungen im März hatte das LKA Hannover ausgerechnet diesen Fall öffentlich zu einem Ermittlungserfolg hochstilisiert, um seine neue Internet-Plattform – ermittlungintern auch als „Denunzianten-Forum“ bezeichnet – anzupreisen und sich so auf Kosten anderer zu profilieren. Ende September musste man zurückrudern und einen „Nachtrag zur Presseerklärung“ vom März veröffentlichen. Auf das „Business-Keeper“-System hatte diese Ermittlungspanne, bei der die verfassungsrechtlich garantierte Unschuldsvermutung ignoriert wurde und der werbewirksame Übereifer der Ermittler zur Verfolgung Unschuldiger führte, keinen Einfluss.

Anstatt niederschwellige und missbrauchsanfällige Internet-Anreize zum verantwortungslosen anonymen Anschwärzen von MitbürgerInnen oder MitbewerberInnen zu schaffen, sollte Korruption verstärkt dort bekämpft werden, wo die Strukturen in Verwaltung und Wirtschaft diese Art von Kriminalität begünstigen: Ursachenorientierte Korruptionsprävention und mehr Transparenz, etwa bei der Auftragsvergabe, sind wirkungsvoller und demokratischer als der Versuch, die Bevölkerung als Hilfspolizisten heranzuziehen, wie das seit geraumer Zeit verstärkt geschieht.⁴

Dr. Rolf Gössner, Rechtsanwalt und Publizist, ist Präsident der Internationalen Liga für Menschenrechte (www.ilmr.de), Mitherausgeber der Zweiwochenschrift „Ossietzky“ und des „Grundrechte-Reports“ und Autor zahlreicher Sachbücher zu Bürgerrechtsthemen (www.rolf-goessner.de).

⁴ siehe auch das SMS-Fahndungsprojekt des BKA: www.sms-fahndung.de

Inland aktuell

MPI-Gutachten zur Praxis der großen Lauschangriffe

Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht hat den Strafverfolgungsbehörden wieder einmal ein gutes Zeugnis ausgestellt – dieses Mal, was ihre Praxis mit großen Lauschangriffen angeht.¹ Dafür untersuchte Autor *Hannes Meyer-Wieck* die Gesamtheit aller seit Schaffung der Befugnis (§ 100 c Abs. 1 Nr. 3 StPO) im Jahre 1998 beantragten Wohnraumüberwachungsmaßnahmen – insgesamt 116 Fälle. Lauschangriffe finden demnach vor allem in Mord-/Totschlagsverfahren und bei schwerer Betäubungsmittel-Kriminalität Anwendung (zusammen 87 % der Anwendungsfälle). Der Einsatz der Maßnahme bei anderen Katalogtaten sei stark einzelfallabhängig, oftmals – so seine Feststellung – habe dort sogar das Einverständnis des Wohnungsinhabers als Verbrechenopfer vorgelegen. Der Einsatz der Maßnahme erfolge – im Gegensatz zur Telefonüberwachung – tatsächlich subsidiär (Wahrung der Ultima-Ratio-Funktion). Vor dem rechtlichen Subsidiaritätskriterium limitiere allerdings bereits eine „faktische Subsidiarität“ den Einsatz der Maßnahme. Gemeint sind damit insbesondere die Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung der Lauschangriffe. In 13 % der Fälle wurden beantragte Maßnahmen nicht von der zuständigen Staatsschutzkammer des Landgerichts erlaubt. Rund 30 % der angeordneten Maßnahmen (vorwiegend im BtM-Bereich) werden von *Meyer-Wieck* als erfolgreich eingestuft. Insgesamt bescheinigt der Autor den Rechtsanwendern ein behutsames Gebrauchmachen von dem Mittel des großen Lauschangriffs. Also: Alles halb so schlimm?

Die Untersuchung des MPI leidet unter einem gravierenden Mangel. Zwar findet die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des großen Lauschangriffs am Rande Erwähnung.² Eine Überprüfung der durchgeführten Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen aus dieser Entscheidung fand aber nicht statt. Damit

1 www.bmj.bund.de/media/archive/786.pdf

2 vgl. dazu Roggan, F.: Unerhört?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 65-70

ist beispielsweise völlig offen, wie viele Lauschangriffe bei Beachtung dieser Maßgaben aus (differenzierten) Gründen hätten unterbleiben müssen. Auch lässt sich die Erfolgs-Quote von 30 % kaum aufrechterhalten, solange sich nicht feststellen lässt, in welchen Fällen ein Beweisverwertungsverbot eingegriffen hätte und die einen Verdächtigen überführenden Informationen folglich im Urteil nicht hätten berücksichtigt werden dürfen. Die Untersuchung zeigt zudem deutlich, dass der „Große Lauschangriff“ – anders als vom Gesetzgeber beabsichtigt – eher in anderen als OK-Verfahren eingesetzt wird. Und dass technische Umsetzungsprobleme zurzeit faktisch Grundrechte schützend wirken, kann nun wirklich nicht dem „verantwortungsvollen Umgang“ der Ermittler zugeschrieben werden. Unabhängig davon handelt es sich bei der Untersuchung aber sicher um ein Gutachten, das der Justizministerin – jedenfalls solange sie an dem Instrument festhält – gefällt.
(Fredrik Roggan)

Lauschangriffsstatistik 2003

Am 9. September legte die Bundesregierung den Bericht über das Abhören von Wohnungen vor.³ Am Erhebungsverfahren und an der Darstellung hat sich gegenüber den Vorjahren nichts geändert. So enthält der Bericht weiterhin keine Angaben über die Lauschangriffe, die auf der Grundlage der Polizeigesetze der Länder stattfanden. Als „Betroffene“ werden nur die Zielpersonen oder Wohnungseigentümer, -mieter oder -nutzer betrachtet, nicht aber die Personen, die tatsächlich abgehört wurden. Wie in der Vergangenheit ergeben sich aus den spärlichen Angaben der tabellarischen Übersicht mehr Fragen als Antworten.

Im Jahr 2003 wurden in zwei vom Generalbundesanwalt geführten Verfahren und in 35 Verfahren, die in acht Bundesländern geführt wurden, Wohnungen abgehört. Diese Maßnahmen erstreckten sich auf 50 Wohnungen. Der regionale Schwerpunkt der Überwachungen lag in Bayern (13 Verfahren mit 14 Wohnungen), gefolgt von Baden-Württemberg (6:8) und Nordrhein-Westfalen (4:12). Als „Betroffene“ wurden 140 Personen ausgewiesen; bei 49 Personen habe es sich um Nichtbeschuldigte gehandelt (die Quote der Nichtbeschuldigtenüberwachung betrug in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen über 50 %).

³ BT-Drs. 15/3699 v. 9.9.2004

Deliktisch lag der Schwerpunkt bei Verfahren wegen Mord, Totschlag oder Völkermord (14 Verfahren), gefolgt von BtmG-Ermittlungen (8). In nur 17 Verfahren bejahten die Ermittler einen Bezug zur „Organisierten Kriminalität“. In 20 Verfahren wurden die durch das Abhören gewonnenen Informationen als relevant für das Verfahren bewertet (worin die Relevanz bestand, wird nicht mitgeteilt); in 21 der 37 Verfahren unterblieb die nachträgliche Benachrichtigung der Betroffenen.

Kurios wie immer sind die Angaben zur Dauer und zu den Kosten. Der längste Lauschangriff dauerte 325 Tage, kostete 500 Euro und war ohne Relevanz für das Verfahren. Während die Polizei in Bayern neun Tage umsonst abhören kann, weist Sachsen-Anhalt für eine eintägige Überwachung exakt 1,12 Euro aus. Die teuersten Abhöraktionen (mit 49.160 bzw. 43.731 Euro) fanden in Nordrhein-Westfalen statt – bei der zuletzt genannten, wegen Bestechung bzw. Bestechlichkeit eingeleiteten Überwachung, wurden immerhin neun Wohnungen an zusammen 83 Tagen abgehört. Von den 21 Betroffenen waren 16 Nichtbeschuldigte. Der Lauschangriff war ohne Relevanz für das Verfahren.

(Norbert Pütter)

Ermittlungen gegen SEK-Beamte in Köln

Am 3. Februar 2004 wurde in Köln ein 32-jähriger SEK-Beamter während einer Übung durch einen Oberkörperschuss tödlich verletzt. Die Übung fand im Dunkeln statt, der Todesschütze benutzte als Einziger eine scharfe Waffe. Die Staatsanwaltschaft Köln wurde eingeschaltet und ermittelt seitdem wegen des Verdachts der fahrlässigen Tötung gegen den 38-jährigen SEK-Beamten Rainer B. Ein Gutachter im Ermittlungsverfahren stellte im Juni 2004 einen Verstoß gegen die Polizeidienstvorschrift (PDV) 230 fest und belastete dadurch den Polizisten. Laut PDV 230 ist die Trainingssequenz „Schleicher“ (im Dunkeln anpirschen und Gegner ausschalten) nicht darauf angelegt, scharfe Munition zu benutzen; der Todesschütze hätte seinem Vorgesetzten das Mitführen einer scharfen Waffe mitteilen müssen. Er trug die Dienstwaffe im Hosenbund unter dem T-Shirt verborgen. Die Medien berichteten im Juli, es sei womöglich absichtlich geschossen worden, der getötete Polizist habe Straftaten seiner Kollegen offen legen wollen. Ermittlungen wegen Mordes werden laut Staatsanwalt Günther Feld jedoch nicht geführt.

Sieben Beamte des SEK II, dem auch der Getötete angehört hat, wurden im Juli 2004 wegen diverser Delikte, darunter Betrug, Diebstahl,

Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, Körperverletzung und fahrlässige Tötung, vom Dienst suspendiert; das SEK II wurde aufgelöst. Die Suspendierung von drei Beamten wurde im September 2004 durch das Verwaltungsgericht Köln wieder aufgehoben. Gegen sie wurde im Zusammenhang mit einem Einsatz in Hennef im Sommer 2001 ermittelt, bei dem ein Jagdaufseher unter nicht eindeutig geklärten Umständen durch den Schuss aus dem eigenen Gewehr ums Leben kam. Diesbezüglich wird weiterhin gegen den früheren Leitenden Polizeidirektor und CDU-Ratskandidaten Winrich Granitzka wegen Strafvereitelung im Amt ermittelt. Zu der Frage, ob und wie diese Ermittlungen mit dem tödlichen Schuss auf den SEK-Beamten zusammenhängen, wollte sich die Staatsanwaltschaft Köln nicht äußern.

(Marion Knorr)

Präventive TK- und Postüberwachung durch das ZKA

Seit 1992 darf der Zoll nach den §§ 39 ff. Außenwirtschaftsgesetz (AWG) präventiv die Telekommunikation überwachen und Briefe öffnen, wenn eine Person im Verdacht steht, schwere Ausfuhrdelikte oder bestimmte Straftaten nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz vorzubereiten, z.B. Herstellung, Ausfuhr oder Kauf von ABC- oder anderen Kriegswaffen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 3.3.2004⁴ diese Befugnisse und die Regelungen zur Verarbeitung und Weitergabe der erlangten personenbezogenen Daten für verfassungswidrig erklärt, da sie den Anforderungen an die Normenbestimmtheit und Normenklarheit nicht gerecht werden. Für die Neuregelung gab das Gericht dem Gesetzgeber Zeit bis zum 31.12.2004, da die Befugnis wegen der anhängigen Normenkontrollklage ohnehin bis Ende des Jahres befristet war. Erst am 18. Oktober legte die Bundesregierung ihren Gesetzentwurf vor,⁵ der schließlich am 3. Dezember nach zahlreichen Änderungen vom Bundestag verabschiedet wurde; am 28. Dezember 2004 trat das Neuregelungsgesetz in Kraft.⁶

Hat der Gesetzgeber seine Hausaufgaben gemacht? So ganz glaubt er offenbar selbst nicht daran. Sonst hätte er das neue Gesetz nicht noch-

4 Az.: 1 BvF 3/92; siehe: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 70

5 BT-Drs. 15/3931 v. 18.10.2004; verabschiedet wurde der Entwurf in der geänderten Fassung des Rechtsausschusses, BT-Drs. 15/4416 v. 1.12.2004.

6 BGBl I v. 27.12.2004, S. 3603

mals bis zum 31.12.2005 befristet. Bis dahin sollen – rechtlich unverbindlich – Daten über die bisherigen Überwachungsmaßnahmen ausgewertet und eine Sachverständigenanhörung veranstaltet werden.

Die Überwachungsbefugnisse des Zolls sind nach der Gesetzesänderung nicht mehr im AWG geregelt, sondern im Zollfahndungsdienstgesetz – zusammen mit anderen verdeckten Methoden. Neugefasst gegenüber dem ursprünglichen AWG wurden die Übermittlungsbefugnisse für personenbezogene Daten. Durften vorher noch lapidar „öffentliche Stellen“ (§ 41 Abs. 2 AWG-alt) durch Maßnahmen erlangte Daten weiterverarbeiten oder nutzen, so sind diese jetzt benannt. Sie reichen von „mit polizeilichen Aufgaben betraute Behörden“, Strafverfolgungsbehörden und dem Bundesnachrichtendienst über das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit bis hin zu EU-Zollbehörden und anderen ausländischen zwischen- und überstaatlichen Einrichtungen. Eine tatsächliche Beschränkung dürfte das kaum sein. Präzisiert wurden hingegen die Inhalte der richterlichen Anordnung. Dem Gericht ist künftig vorgeschrieben, welche Aspekte Anordnung und einzelfallbezogene Begründung enthalten müssen. Möglich ist nun auch eine Anordnung allein anhand des Namens und einer eindeutigen Geräteerkennung (IMEI). Da diese Nummer bei Handys zurzeit nicht eindeutig vergeben wird, sind derartige Anordnungen unzulässig. Nur marginal verbessert wurde die parlamentarische Kontrolle. Nach wie vor unterrichtet das Bundesministerium der Finanzen alle sechs Monate ein neunköpfiges Gremium aus Bundestagsabgeordneten. Für diese Unterrichtung gibt es nun analog zu anderen Überwachungsmaßnahmen einen Kriterienkatalog. Zu einer jährlichen Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag konnte sich der Gesetzgeber mit Verweis auf die Befristung nicht durchringen. Stattdessen muss das Kontrollgremium nach drei Jahren einen Evaluationsbericht vorlegen.

Nachzubessern gibt es einiges. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber in seinem Beschluss ausdrücklich aufgegeben, bei einer Neuregelung auch die Grundsätze des Urteils zum „Großen Lauschangriff“⁷ zu beachten. Der „absolut geschützte Kernbereich privater Lebensgestaltung“ muss daher auch für den Zoll Tabu bleiben. Um dieses Thema hat sich der Gesetzgeber bislang gedrückt.

(Martina Kant)

7 Urteil v. 3.3.2004, Az.: 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99

Meldungen aus Europa

Gendarmerie für Auslandseinsätze

Beim informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister in Noordwijk (NL) am 17. September 2004 haben fünf EU-Staaten die Gründung einer gemeinsamen Polizeitruppe mit militärischem Status verkündet. Die European Gendarmerie Force (EGF) soll sich aus Verbänden der französischen Gendarmerie Nationale, der italienischen Carabinieri, der spanischen Guardia Civil, der portugiesischen Guarda Nacional Republicana und der niederländischen Marechaussee rekrutieren.

Die anfangs 800 Mann starke EGF mit Hauptquartier in Vicenza (I) soll durch eine Reserve von 2.300 Personen unterstützt werden. Die Truppe, so der niederländische Verteidigungsminister Henk Kamp, sei „bestens geeignet für Einsätze zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung während oder unmittelbar nach militärischen Operationen“, könne aber auch das gesamte Spektrum normaler Polizeiaufgaben erfüllen.¹ Sie überbrücke die „Lücke zwischen militärischen Truppen und zivilen Polizeikräften“ bei Auslandsmissionen der EU.

Kamps französische Kollegin Michèle Alliot-Marie, die 2003 die Initiative zum Aufbau der EGF ergriffen hatte, bestätigte am 19. September in einem Interview mit Radio „Europe 1“, dass die Truppe nicht nur für EU-Missionen, sondern auch für solche der OSZE oder der UN bereit stehe. „Wir haben mehrere Gendarmerie-Einheiten an der Elfenbeinküste, das ist das Modell, das auch in anderen Situationen nutzbar ist.“

Die fünf Staaten haben seit längerem „robuste Polizeieinheiten“ für Auslandseinsätze gefordert. Sie arbeiten seit 1994 in der Fédération des Institutions Européens de Police (FIEP) zusammen, der mittlerweile auch die türkische, die marokkanische und die rumänische Gendarmerie angehören. Eine Teilnahme des deutschen Bundesgrenzschutzes an der EGF ist derzeit ausgeschlossen.

1 www.europa-web.de/europa/03euinf/10counc/egfdecl.htm

Biometrische Pässe

Am 13. Dezember 2004 hat der Rat die Verordnung „über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in den von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten“ ohne weitere Diskussion angenommen.² Der Pass soll auf einem Funkchip zwei biometrische Merkmale beinhalten: ein digitalisiertes Foto des Gesichts und Fingerabdrücke. Anders als in früheren Entwürfen der Verordnung vorgesehen, sind beide Merkmale obligatorisch.

Die wesentlichen Entscheidungen hatten die Innen- und Justizminister schon im Oktober getroffen. Der Rat wartete nur noch auf die Stellungnahme des Europäischen Parlamentes (EP), die allerdings nur eine Formsache ist, denn das EP wird in der Innen- und Justizpolitik nach wie vor nur konsultiert. Im vorliegenden Falle gab es sich mit einer nicht mehr aktuellen Fassung des Verordnungsentwurfs zufrieden. Grundsätzlich hat es der Aufnahme von biometrischen Daten in die EU-Pässe ohnehin zugestimmt.³

Bereits im Februar soll die in Art. 5 der Verordnung vorgesehene Arbeitsgruppe zusammentreten, die die technischen Spezifikationen ausarbeitet. Noch im Frühjahr soll die Gruppe ihre Arbeiten abschließen. Ab Dezember 2006 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, neue Pässe mit digitalisierten Fotos abzugeben, für die Aufnahme von Fingerabdrücken haben sie eine Frist bis Mitte 2008.

Offen bleibt in der Verordnung, ob diese Daten auch in einer entsprechenden umfassenden Referenzdatei erfasst oder nur im Pass enthalten sein sollen. Eine solche Datenbank würde die Herstellung der Pässe billiger und einfacher machen, impliziert aber, dass die ganze Bevölkerung erfasst wird. Sofern der Rat hierzu keine weitere Entscheidung trifft, bleibt diese Frage den Mitgliedstaaten überlassen.

Die Verordnung selbst hingegen ist verbindlich. Eine weitere Änderung des Passgesetzes, wie dies in Deutschland durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom Januar 2002 vorgesehen war, wird es nicht geben.

2 Ratsdok. 15152/04 v. 10.12.2004

3 EP, angenommene Texte: P6_TA-PROV (2004) 0073 v. 2.12.2004; siehe auch den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten: A6-0028/2004

Telekommunikationsdaten

Auf seiner Sitzung vom 2. Dezember 2004 hat sich der Rat der Innen- und Justizminister mit einem weiteren Thema befasst, das seit dem Anschlag in Madrid definitiv unter die „Terrorismusbekämpfung“ subsumiert wird: die Speicherung von Verbindungsdaten, die bei der Telekommunikation notwendigerweise anfallen, für den Zugriff der Sicherheitsbehörden.

Schon auf seiner Ad-hoc-Sitzung am 19. März – eine Woche nach dem Anschlag – hatte der Rat erklärt, die Ausarbeitung eines Rahmenbeschlusses zu dieser Frage sei vorrangig zu behandeln.⁴ Bereits Ende April präsentierten Frankreich, Großbritannien, Irland und Schweden einen entsprechenden Entwurf.⁵ Danach sollen die Provider Verbindungsdaten in einer einheitlichen Form aufbewahren und für den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden vorhalten. Die einheitliche Form sei notwendig, um den Austausch im Rahmen der Rechtshilfe in Strafsachen zu ermöglichen. Bei der Dauer der Aufbewahrung setzt der Entwurf den Mitgliedstaaten nur einen Rahmen. Sie können Fristen zwischen einem und drei Jahren festlegen, aber auch „aufgrund nationaler Kriterien“ darüber hinaus gehen, „wenn dies eine notwendige, angemessene und verhältnismäßige Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft ist.“ In Frage kommen dabei alle Formen der Telekommunikation vom Telefon und Fax über SMS und andere Dienste, die „als Teil eines Telefondienstes angeboten werden,“ bis hin zu E-Mail und Internet-Nutzung. „Künftige technologische Entwicklungen, die die Kommunikationsübermittlung erleichtern, sind von diesem Rahmenbeschluss ebenfalls erfasst.“ Diesen will der Rat bis spätestens Juni 2005 annehmen, die Mitgliedstaaten sollen ihn dann bis Juni 2007 in ihr nationales Recht überführt haben.

Damit vollzieht der Rat den endgültigen Bruch mit der EG-Richtlinie „über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre bei der Telekommunikation“, die in ihrer ursprünglichen Fassung von 1997 die Speicherung von Verbindungsdaten nur zu Abrechnungszwecken und auch nur für den dafür notwendigen Zeitraum zuließ. Die Neufassung dieser Richtlinie im Jahre 2002 hatte den

4 Ratsdok. 7486/04 v. 19.3.2004

5 Ratsdok. 8958/04 v. 28.4.2004

Mitgliedstaaten schon eröffnet, eigene rechtliche Regelungen für den Zugriff von Polizei und Strafverfolgungsbehörden (und je nach nationalem Recht auch Geheimdiensten) auf diese Daten zu verabschieden.⁶ Jetzt erfolgt eine Angleichung, die die Mitgliedstaaten zu einer Vorratsspeicherung zwingt.

Dabei geht es auch nicht mehr nur um Daten, die die Telekommunikationsfirmen zu „Fakturierungszwecken, zu kommerziellen Zwecken oder zu anderen rechtmäßigen Zwecken“ ohnehin speichern. Eine Beschränkung auf diese Daten – das macht der Rat in seiner Presseerklärung zur Tagung vom 2. Dezember klar – hätte nämlich zur Konsequenz, „dass die Möglichkeiten des Zugriffs ... vom technischen und kommerziellen Konzept jedes einzelnen Diensteanbieters abhängen.“⁷ Bei Internet und E-Mail fallen nämlich gar keine Abrechnungsdaten mehr an, wenn der Zugang zum Netz über einen DSL-Anschluss (flatrate) erfolgt. Beim Telefon sind zur Abrechnung nur die Daten ausgehender Anrufe notwendig, denn nur für die muss ein Kunde zahlen. Wählt sich jemand über ein billigeres fremdes oder gar ausländisches Netz ein, müssen unter Umständen bis zu dreißig Ziffern gespeichert werden, bis die tatsächliche Nummer der anderen Seite ganz ersichtlich wird. Zur bloßen Abrechnung wären für den Provider nur die ersten Ziffern von Interesse.

Der Rat will dagegen das volle Programm. Er „hat daher seine Vorbereitungsgremien angewiesen, einen anderen Ansatz zu prüfen, wonach die Diensteanbieter zur Vorratsspeicherung aller im Rechtsaktentwurf in einer gemeinsamen Liste aufgeführten relevanten Daten verpflichtet würden.“ Für die Telekom-Firmen bedeutet dieser Beschluss, dass sie ihre Anlagen technisch aufrüsten müssen, was selbst bei kleinen E-Mail-Providern Investitionskosten von mehreren zehntausend Euro erforderlich macht. Große Anbieter müssten mehrere Millionen hinblättern. Der deutsche Branchenverband Bitkom geht insgesamt von Investitionen in Höhe von 150 Millionen Euro und jährlichen Betriebskosten von ca. 50 Millionen Euro aus.⁸

(sämtlich: Heiner Busch)

6 siehe Bunyan, T.: Was wird aus den Verkehrsdaten?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 71 (1/2002), S. 45-48; siehe ferner Bürgerrechte & Polizei/CILIP 72 (2/2002), S. 88

7 Ratsdok. 14894/04 v. 2.12.2004

8 www.heise.de/newsticker/meldung/54222

Chronologie

zusammengestellt von Martina Kant

Juli 2004

01.07.: **Weiter U-Haft wegen Berliner 1. Mai:** Nach Angaben der Staatsanwaltschaft beim Landgericht (LG) Berlin sind von den 70 Personen, die wegen der Vorfälle am 1. Mai verhaftet wurden, 30 noch immer in U-Haft. Mindestens fünf wurden bereits zu Freiheitsstrafen verurteilt. Am 23.9. verurteilt das Amtsgericht (AG) Tiergarten einen 24-Jährigen wegen Steinwürfen und Widerstand zu einer Haftstrafe von drei Jahren und zwei Monaten.

06.07.: **Verbot der Straßenbenutzung rechtswidrig:** Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Lüneburg hätte die Polizei anlässlich der Anti-Castor-Proteste im Wendland im November 2002 einen Anwalt nicht hindern dürfen, an einer Kontrollstelle die Straße zu betreten. Da er nicht zur Blockade wollte, habe er keine Gefahr dargestellt.

09.07.: **Cannabis bleibt verboten:** Das Bundesverfassungsgericht hält am Verbot des Besitzes auch geringer Mengen Haschisch fest und verwirft die Vorlage eines Bernauer Amtsrichters. Dieser hatte einen 20-Jährigen, der mit fünf Gramm Haschisch angetroffen wurde, freisprechen wollen. (Az.: 2 BvL 8/02)

Sicherungsverwahrung abgesegnet: Der Bundesrat stimmt dem Gesetz über die nachträgliche Sicherungsverwahrung „gefährlicher Straftäter“ zu. Das am 29.7. in Kraft tretende Gesetz wird am 4.8. erstmals angewendet: Das LG Bad Kreuznach ordnet die Verwahrung eines 42-Jährigen an, der 1994 absichtlich eine Frau angefahren und zu vergewaltigen versucht hatte.

12.07.: **Hamburg weist Mzoudi und El Motassadeq aus:** Obwohl das Hamburger Oberlandesgericht (OLG) Abdelghani Mzoudi freigesprochen und der Bundesgerichtshof (BGH) die Verurteilung Mounir El Motassadeqs aufgehoben hat, weist die Hamburger Innenbehörde die beiden als „Terrorverdächtige“ aus. Sie können jedoch nicht abgeschot-

ben werden, solange die Revisions-Strafverfahren nicht abgeschlossen sind. Aufgrund eines Urteils des Hanseatischen Oberverwaltungsgerichts (OVG) vom 24.8. erhält Mzoudi die vorläufige Zulassung für die Fortsetzung seines Studiums (Az.: 3Nc 3/04). Am 6.9. verbietet ihm jedoch die Innenbehörde das weitere Studium. Das OVG habe nur die hochschulrechtlichen und nicht die ausländerrechtlichen Fragen entschieden, Mzoudi sei nur geduldet bis zum Ende des Strafverfahrens.

13.07.: **Holger Pfahls verhaftet:** Beamte der französischen Polizei und Zielfahnder des Bundeskriminalamtes (BKA) verhaften in Paris den seit fünf Jahren flüchtigen ehemaligen Chef des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Pfahls soll 1991 als Verteidigungsstaatssekretär für den Export von Spürpanzern nach Saudi-Arabien vom Waffenlobbyisten Karlheinz Schreiber rd. 1,9 Mio. Euro kassiert haben. Am 17.11. genehmigt ein Berufungsgericht die Auslieferung, die aber noch nicht vollzogen ist.

14.07.: **Bewährungsstrafen für Kölner Polizisten:** Der BGH verwirft die Revision gegen das Urteil des LG Köln, das die sechs Beamten im Juli 2003 zu Bewährungsstrafen zwischen zwölf und 16 Monaten verurteilt hatte. Im Mai 2002 hatten sie einen Festgenommenen auf der Wache so misshandelt, dass dieser nach längerem Koma verstarb.

15.07.: **Kölner SEK aufgelöst:** Die Kölner Polizei löst eines ihrer drei Sondereinsatzkommandos (SEK) auf und suspendiert sieben Beamte. Gegen Angehörige der Einheit wird u.a. wegen fahrlässiger Tötung, Körperverletzung im Amt und versuchter Strafvereitelung ermittelt. (Siehe S. 82 f. in diesem Heft.)

Hessische Hobbypolizisten: Der Landtag beschließt ein Gesetz, das den Aufbau des bisher nur in vier Modellprojekten betriebenen Freiwilligen Polizeidienstes in allen Gemeinden ermöglicht.

RZ-Prozess: Nach einem „Deal“ mit der Bundesanwaltschaft verurteilt das Berliner Kammergericht Lothar Ebke wegen seiner Beteiligung am Anschlag der Revolutionären Zellen (RZ) auf die Zentrale Sozialhilfestelle für Asylbewerber 1987 zu zwei Jahren Haft auf Bewährung.

19.07.: **Kein Bußgeld für Blockade:** Wegen Geringfügigkeit stellt das Amtsgericht (AG) Hannover das Verfahren gegen vier Männer ein, die im November 2003 einen Castor-Zug 33 Minuten aufgehalten hatten.

20.07.: **Rekrutengelöbnis in Berlin gestört:** Tausend PolizistInnen schützen die Gelöbnisfeier im Bendler-Block vor 550 friedlich Demonstrierenden, die 300 Meter vor dem Platz anhalten müssen. Ein Protest auf

dem Platz gelingt nur zwei Personen, die sofort von Feldjägern festgenommen werden.

21.07.: **Suizid mit Dienstwaffe:** Ein 43-jähriger Berliner Polizeioberkommissar erschießt sich auf der Dienststelle.

22.07.: **Baden-Württembergs Justizministerin tritt zurück:** Corinna Werwegk-Hertneck (FDP) stolpert über die „Telefon-Affäre“. Sie soll ihren Parteifreund, den vor einem Monat ebenfalls abgetretenen Wirtschaftsminister Walter Döring darüber informiert haben, dass die Staatsanwaltschaft gegen ihn wegen einer Spenden-Affäre ermittelt. Ihr Amtsvorgänger Ulrich Goll (FDP) wird am 25.7. zu ihrem Nachfolger.

26.07.: **SEK schießt auf den Falschen:** Ein 66-Jähriger, der in einem Münchner Wohnhaus wild um sich schießt, kann von einem Nachbarn entwaffnet werden. Die Polizei trifft ein, als letzterer mit dem Gewehr des Rentners in der Hand aus dem Haus tritt. Die Beamten halten ihn fälschlich für den Amokläufer. Weil er die Waffe nicht sofort fallen lässt, schießt einer der Polizisten und trifft ihn in den Oberarm.

29.07.: **Versammlungsfreiheit auch für Neonazis:** Das Bundesverfassungsgericht begründet einen Beschluss vom 23.6., der die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde der NPD-Nordrhein-Westfalen gegen ein Demonstrationsverbot des OVG Münster wiederhergestellt hatte: Eine Versammlung könne nicht allein wegen zu erwartender neonazistischer Äußerungen verboten werden. (Az.: 1 BvQ 19/04)

30.07.: **Hamburg verlängert Abschiebestopp:** Während der Bundesinnenminister über die Rückführungsmodalitäten verhandelt, verlängert die Hansestadt vorerst die Duldung für afghanische Flüchtlinge. Sie gilt nicht für Straftäter und „Terrorverdächtige“.

Schleierfahndung gegen „islamischen Terrorismus“: Mit dieser Begründung werden in Niedersachsen bei landesweiten „ereignis- und verdachtsunabhängigen Kontrollen“ 541 Personen und 262 Fahrzeuge überprüft. Ergebnis: eine Festnahme aufgrund eines Abschiebehaftbefehls, eine Aufenthaltsermittlung, zwei Identitätsfeststellungen und 126 Anahthemeldungen. Eine ähnliche Kontrollaktion findet am 17.9. statt.

August 2004

03.08.: **Kassler Polizisten nicht verurteilt:** Gegen Geldbuße von je 1.200 Euro stellt das AG Kassel das Verfahren wegen Körperverletzung

im Amt ein. Die Beamten hatten im Juni 2002 einen 29-jährigen Türken festgenommen. Dass sie ihn auf der Wache geohrfeigt hatten, sei demütigend gewesen. Sie hätten aber, so der Richter, unter Druck gestanden.

04.08.: Halbjahresbericht des bayerischen Verfassungsschutzes: Bei der Vorstellung des Berichts revidiert Innenminister Günther Beckstein seine Auffassung, die Neonaziszene entwickle eine Art „Braune Armee Fraktion“. Von den 5.500 in Bayern lebenden islamischen Extremisten, so Beckstein weiter, befürworteten etwa 500 Gewalt, 50 könnten Verbindungen zu terroristischen Netzwerken haben.

06.08.: Letzter Politbüro-Prozess: Das LG Berlin verurteilt Siegfried Lorenz und Hans-Joachim Böhme wegen Beihilfe zum dreifachen Mord zu einem Jahr Haft auf Bewährung. Obwohl erst Ende der 80er Jahre ins Politbüro aufgestiegen, seien sie für den Schießbefehl an der Mauer und damit für den Tod von Republikflüchtigen verantwortlich, da sie es unterlassen hätten, auf die Änderung des Befehls hinzuwirken. (Az.: 540-3/03)

Tod nach SEK-Einsatz: Nachdem Nachbarn einen Schuss gemeldet hatten, dringen in den frühen Morgenstunden SEK-Beamte in eine Wohnung in Berlin-Neukölln ein, rennen den Bewohner mit einem Eisenschild um und fesseln ihn. Kurz danach klagt der Festgenommene über starke Übelkeit. Der Mann stirbt noch in der Wohnung. Die Polizei führt seinen Tod auf eine vorher bestehende Erkrankung zurück.

10.08.: Entschädigung für La Belle-Opfer: Libyen zahlt den rund 160 deutschen Opfern des Anschlages auf die Berliner Diskothek La Belle von 1986 insgesamt 35 Mio. US-Dollar Entschädigung.

11.08.: Freispruch für Polizisten: Das AG Frankfurt spricht zwei Polizisten aus Kelkheim vom Vorwurf der gefährlichen Körperverletzung im Amt bzw. der Strafvereitelung frei. Es sei unklar, ob sie im Mai 2003 einen Festgenommenen auf der Fahrt zur Wache geschlagen hätten oder ob der gebrochene Augenhöhlenknochen des Mannes von der Auseinandersetzung in der Wohnung stamme, wo er randaliert habe.

16.08.: Hessische DNA-Datei: Das Hessische Innenministerium gibt bekannt, dass in der ersten Jahreshälfte 606 Verbrechen durch DNA-Analysen geklärt worden seien. Seit 1998 habe die Datei 2.073 Übereinstimmungen zwischen Tatortspuren und Personen sowie 655 zwischen Spuren verschiedener Tatorte geliefert. Derzeit sind rund 30.000 Datensätze gespeichert.

Anschlag auf Asylunterkunft: Drei von Unbekannten auf das Heim in Calbe (Sachsen-Anhalt) geworfene Molotow-Cocktails schlagen vor dem Gebäude auf und richten keine Schäden an.

17.08.: **Polizeischuss auf Neonazi:** Beim Versuch zwei rechtsextreme Plakatkleber in Altenburg (Thüringen) festzunehmen, löst sich nach Aussage des Polizeibeamten ein Schuss aus seiner Waffe. Ein 18-jähriger Neonazi erleidet einen Oberarmdurchschuss.

18.08.: **Lauschangriff-Statistik:** Das Bundesjustizministerium teilt mit, dass im Jahre 2003 in neun Ländern fünfzig Objekte, darunter 35 Privatwohnungen, „akustisch überwacht“ wurden. (Siehe S. 81 f. in diesem Heft.)

19.08.: **Erfolgreicher deutscher Polizeihund:** Laut Pressemitteilung des BKA hat ein belgischer Schäferhund deutscher Herkunft und Ausbildung im Dienste der kolumbianischen Polizei in einem Seecontainer in Cartagena 1.000 kg Kokain erschnüffelt. Sein beim Zollamt München Flughafen angestellter Kollege Nero musste sich laut Mitteilung vom 19.11. mit nur 10 kg zufrieden geben.

21.08.: **Razzia bei „Vandalen“:** 180 PolizistInnen, darunter ein SEK, lösen eine Versammlung der Neonazi-Gruppe in Berlin-Karlshorst auf. Die Polizei überprüft 88 Personen, stellt mehrere Messer sicher und nimmt gegen zwölf Personen Anzeigen wegen Verstoß gegen das Uniformverbot auf.

23.08.: **Freispruch für Johannes Weinrich:** Aus Mangel an Beweisen spricht das LG Berlin den früheren „Carlos“-Kopplizen von der Anklage des sechsfachen Mordes und der Beteiligung an drei Attentaten in Frankreich 1982 und 1983 frei. Weinrich sitzt wegen des Anschlags auf das Berliner Maison de France 1983 eine lebenslange Haftstrafe ab.

Ein Jahr wegen Widerstands: Das Amtsgericht Gießen verurteilt einen 33-jährigen, weil er im Juni dieses Jahres einen Polizisten, der ihn verhaften wollte, mit einem Messer angegriffen und sich danach in seiner Wohnung verschanzt hatte, bis diese von einem SEK gestürmt wurde.

Telefonüberwachung in Berlin: Der Innenausschuss des Abgeordnetenhauses verlangt einen jährlichen Bericht zur Telekommunikationsüberwachung. 2003 wurden in Berlin 584 Anschlüsse überwacht.

25.08.: **Neonazis durchs Brandenburger Tor:** Im Anschluss an eine angemeldete Kundgebung vor der britischen Botschaft in Berlin mar-

schieren 70 Neonazis ungehindert von der überraschten Polizei durch das Wahrzeichen Berlins.

26.08.: Körperverletzung und Falschanzeige: Zu 18 und 21 Monaten Haft verurteilt das AG Hamburg zwei Polizisten, die eine 31-jährige Frau bei der Räumung einer Straße nach einer Demonstration verprügelt und sie anschließend wegen Widerstandes angezeigt hatten.

27.08.: Berufsverbot in Baden-Württemberg: Kultusministerin Annette Schavan (CDU) bestätigt ihre Entscheidung, ein Mitglied der Antifaschistischen Initiative Heidelberg nicht in den Schuldienst einzustellen. Der Verfassungsschutz stuft die Initiative als „linksextremistisch“ ein.

September 2004

03.09.: Polizeiprügel erneut vor Gericht: Im Berufungsverfahren gegen zwei Thüringer Polizisten wegen Übergriffen auf Zivilbeamte während einer Demonstration verkürzt das Gericht die Bewährungsstrafen von 12 auf 10 Monate. Dadurch behalten die Polizisten ihren Beamtenstatus.

08.09.: Bauwagenplatz in Hamburg-Barmbek geräumt: Mit einem Großaufgebot von 1.400 Beamten räumt die Polizei das „Wendebecken“. Der Vertrag zwischen dem Bezirk und den 17 BewohnerInnen war Ende August ausgelaufen. Obwohl den BewohnerInnen von privater Seite ein Ersatzstandort angeboten worden war, verteidigt Stadtentwicklungssenator Michael Freytag (CDU) die Räumung und erklärt, dass das „dauerhafte Leben in Bauwagen keine zulässige Wohnform“ sei.

09.09.: Zweijährige Bilanz der Ausreiseeinrichtung Fürth: Seit September 2002 wurden 105 „ausreisepflichtige“ Personen in Fürth untergebracht; 66 weitere hätten sich der Zuweisung entzogen und seien untergetaucht. Bei 40 Menschen konnte während der Unterbringung die Identität geklärt bzw. Ausreisedokumente beschafft werden, von ihnen wurden bereits 36 abgeschoben.

Demo-Gebühr in Hessen: Nach der neuen „Verwaltungskostengebührenverordnung“ können die hessischen Kommunen ab sofort für Demonstrationen, denen Auflagen erteilt werden, eine Gebühr von bis zu 200 Euro kassieren.

13.09.: Abschiebung per internationalem Charterflug: 17 afrikanische Flüchtlinge werden mit einem für 140.000 Euro gemieteten Charterflugzeug nach Burkina Faso, Togo und Benin abgeschoben. Die Hamburger

Innenbehörde hatte den Flug koordiniert. 70 Beamte des Bundesgrenzschutzes (BGS) und ihre Kollegen aus Belgien und der Schweiz begleiten die Afrikaner.

20.09.: **Islam-Kongress verboten:** Berlins Innensenator Ehrhart Körting (SPD) verbietet den für Anfang Oktober geplanten „Ersten Arabischen Islamischen Kongress in Europa“. Die Veranstalter hätten im Kongress-Aufruf Selbstmordattentate in Israel gerechtfertigt und Widerstand gegen „amerikanischen, zionistischen Terror“ bejaht.

23.09.: **Geiselnnehmer von SEK erschossen:** Vor einem Frauenhaus in Neuss (NRW) passt ein 21-jähriger Mann seine dort lebende Freundin ab und schlägt auf sie ein. Als die Polizei eintrifft, hält er der Frau ein Messer an den Hals, schleppt sie in eine nahegelegene Garage und droht sie und sich selbst zu töten. Ein Beamter des daraufhin alarmierten SEK schießt auf den Mann, der 20 Minuten später an der Schussverletzung stirbt. Die Frau erleidet eine Schnittwunde.

25.09.: **NPD-Demonstration in Berlin verboten:** Das Bundesverfassungsgericht bestätigt die Verbotsentscheidungen des VG und OVG Berlin, da es zu erwarten sei, dass es zu Volksverhetzungen komme. Unter dem Motto „Berlin bleibt deutsch“ und „Keine islamischen Zentren“ wollte die NPD durch den Bezirk Wedding ziehen, in dem über 50 Prozent der BewohnerInnen nichtdeutscher Herkunft sind.

27.09.: **SEK erschießt 77-Jährigen:** Als ein Gerichtsvollzieher die Wohnung eines Mannes zwangsräumen will, verschanzt sich dieser und droht sich oder den Gerichtsvollzieher zu erschießen. Auf das herbeigeführte SEK eröffnet der Rentner sofort das Feuer. Die Beamten erwidern die Schüsse und treffen den 77-Jährigen tödlich.

Fahndungsplakate nach Berliner Mai-Krawallen: Die Berliner Polizei veröffentlicht – wie in den Vorjahren – bundesweit Fahndungsbilder von 21 mutmaßlichen Gewalttätern. Bis Mitte November können auf diese Weise fünf Personen identifiziert und festgenommen werden.

28.09.: **Hohe Haftstrafe für Andrea Klump:** Wegen Unterstützung des Bombenanschlags auf einen Bus mit jüdischen Auswanderern 1991 in Budapest verurteilt das Stuttgarter OLG die frühere Terroristin zu einer Haftstrafe von sieben Jahren. Insgesamt bildet das Gericht eine Gesamtfreiheitsstrafe von zwölf Jahren. Klump war 2001 wegen des versuchten Anschlags auf einen NATO-Stützpunkt in Spanien im Jahr 1988 bereits zu neun Jahren Haft verurteilt worden.

Oktober 2004

08.10.: **BGS wird Bundespolizei:** Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) erteilt den Auftrag zu einem Gesetz, mit dem der Bundesgrenzschutz umbenannt werden und blaue Uniformen erhalten soll.

12.10.: **Kaplan abgeschoben:** Der wegen Rädelführerschaft in einer kriminellen Vereinigung verurteilte Metin Kaplan wird überraschend aus Köln in die Türkei abgeschoben, obwohl das Bundesverwaltungsgericht (BVG) noch nicht über dessen Revision gegen die Abschiebung entschieden hat. Auf dem Instanbuler Flughafen wird Kaplan festgenommen. Am 7.12. bestätigt das BVG die Abschiebung nachträglich. Am 20.12. beginnt in Istanbul gegen ihn ein Verfahren wegen Hochverrat. Kaplan soll 1998 einen Sprengstoffanschlag auf das Mausoleum von Staatsgründer Mustafa Kemal Atatürk geplant haben. Bei einer Verurteilung droht ihm lebenslange Haft.

18.10.: **Urteil nach Tod bei Abschiebung:** Das LG Frankfurt verurteilt drei BGS-Beamte wegen Körperverletzung mit Todesfolge zu neun Monaten Haft auf Bewährung. Sie hatten 1999 den Sudanesen Aamir Ageeb bei dessen Abschiebung im Flugzeug derart heftig in den Sessel gedrückt, um ihn am Schreien zu hindern, dass er erstickte.

21.10.: **Antisemitische Vorfälle:** In diesem Jahr hat die Berliner Amadeu-Antonio-Stiftung deutschlandweit bereits 53 Übergriffe auf jüdische Personen, Schändungen von Friedhöfen oder Gedenkstätten oder andere antisemitische Vorfälle gezählt.

Missbrauch im Abschiebegewahrsam geahndet: Wegen sexuellem Missbrauch an einer 17-jährigen Russin verurteilt das AG Tiergarten (Berlin) einen 37-jährigen Polizisten zu elf Monaten Haft auf Bewährung.

PKK-Führung weiterhin kriminelle Vereinigung: Nach einem Urteil des BGH gilt die Führungsebene der PKK weiterhin als kriminelle Vereinigung, auch wenn sie seit 2000 auf politische Straftaten in Deutschland verzichtet. Die PKK begehe aber weiterhin Urkunden- und ausländerrechtliche Delikte sowie innerhalb ihres internen Strafsystems Körperverletzungen und Freiheitsberaubungen.

30.10.: **Straßenschlacht bei Neonazi-Demo:** In Potsdam demonstrieren 250 Neonazis aus sog. Freien Kameradschaften. Circa 1.000 Autonome blockieren die Demoroute. Die 1.200-Mann starke Polizei setzt

daraufhin Wasserwerfer ein, es kommt zu einer einstündigen Straßenschlacht. Die Polizei nimmt 17 Autonome fest. Gegen acht werden Haftbefehle erlassen, sie werden jedoch gegen Auflagen ausgesetzt.

November 2004

04.11.: **Kein Schmerzensgeld für Strafgefangene:** Eine menschenunwürdige und rechtswidrige Gefängnisunterbringung führt nicht zwingend zu einer Geldentschädigung, so der BGH. Geklagt hatte ein Mann, der zwei Tage mit vier weiteren Häftlingen eine 16 qm große Zelle teilen musste. Die Toilette in der Zelle war lediglich durch einen Sichtschutz abgetrennt. Nach dem Urteil sei eine Entschädigung von der Dauer und der Intensität des Eingriffs in die Menschenwürde abhängig und von den Beweggründen der Behörde, denen im konkreten Fall keine schikanöse Absicht zugrunde gelegen hätte (Az.: III ZR 361/03). Der Betroffene kündigt Verfassungsbeschwerde an.

06.11.: **Allgemeinverfügung gegen Castor-Protteste erlaubt:** Das OVG Lüneburg bestätigt das Versammlungsverbot entlang der Transportstrecke. Zuvor hatte das VG Lüneburg erstmals seit 1996 einen „polizeilichen Notstand“ verneint, der Voraussetzung für eine solche Allgemeinverfügung ist. Am 8.11. wird bei den Blockaden gegen den Castor-Transport auf dem französischen Streckenabschnitt ein an die Gleise geketteter Demonstrant vom Zug überrollt und getötet. In zahlreichen Städten kommt es zu spontanen Trauerkundgebungen. Die Blockaden und Demonstrationen gehen dennoch auch im niedersächsischen Wendland weiter. Am Abend erreichen die Behälter das Zwischenlager Gorleben.

11.11.: **Verordnung zur Flughafensicherheit unwirksam:** Das BVG kippt die nach dem 11. September 2001 erlassene Luftverkehrs-Zuverlässigkeits-Überprüfungs-Verordnung, da sie teilweise nicht vom Gesetz gedeckt ist. Geklagt hatte ein Arbeiter des Flughafens München, der wegen seiner Milli-Görüs-Mitgliedschaft als Sicherheitsrisiko entlassen worden war. Der Kläger muss zudem wieder eingestellt werden, da das Gericht durch ihn keine Gefahr für die Luftverkehrssicherheit sieht. (Az.: 3 C 33.03)

Scientology darf beobachtet werden: Nach einem Urteil des Kölner VG darf das Bundesamt für Verfassungsschutz weiterhin Scientology mit nachrichtendienstlichen Mitteln beobachten. Als Begründung verwies

das Gericht auf teilweise nicht öffentlich zugängliche Quellen, nach denen die Organisation wesentliche Grund- und Menschenrechte außer Kraft setzen oder einschränken wolle. (Az.: 20 K 1882/03)

12.11.: **Spitzel in Hamburg aufgefliegen:** Durch Zufall wird ein verdeckt arbeitender Polizeibeamter, der im Sommer 2003 in Hamburgs linker Szene eingeschleust wurde, enttarnt. Er hatte u.a. in der Anti-Hartz-Gruppe und im Hamburg-Umsonst-Plenum mitgearbeitet. Zuletzt interessierte er sich für die attac-AG „Sozialer Ungehorsam“. Polizei und Senat schweigen bislang zu dem Vorfall.

13.11.: **Nazi-Aufmarsch in Halbe:** 1.600 in- und ausländische Rechts-extreme marschieren an der Kriegsgräberstätte in Brandenburg auf. Ein Aufgebot von 1.800 Polizisten hält rund 1.000 linke Gegendemonstranten fern. Das OVG Frankfurt (Oder) hatte am Tag zuvor die Polizeibeschwerde gegen den Nazi-Aufmarsch zurückgewiesen. (Az.: 4 B 317/04)

Al-Quds-Demonstration friedlich: Unter starkem Medieninteresse demonstrieren in Berlin knapp 800 Menschen überwiegend arabischer Herkunft gegen Israel. Hinter einer Polizeiabsperrung versammeln sich rund 100 GegendemonstrantInnen, darunter Antifaschistische und jüdische Organisationen.

14.11.: **BKA-Mitarbeiter überwacht:** Nach einem Bericht des *Focus* hat BKA-Vize-Präsident Bernhard Falk über ein Jahr lang die Verbindungsdaten der privaten und dienstlichen Telefonate aller Mitarbeiter eines Staatsschutzreferates kontrollieren lassen. Er verdächtigte sie pauschal, Dienstgeheimnisse verraten zu haben. Die Ermittlungen bleiben jedoch ohne Ergebnis.

17.11.: **Hilfe zur libyschen Atomwaffenherstellung:** In der Schweiz wird ein 61-jähriger Deutscher festgenommen. Er soll Libyen in den Jahren 2001 bis 2003 bei dessen Atomprogramm unterstützt haben. Gegen weitere Deutsche, die in einem illegalen Beschaffungsnetzwerk für Libyen aktiv gewesen sein sollen, wird ermittelt.

21.11.: **Muslime gegen islamistischen Terror:** Rund 25.000 überwiegend muslimische DemonstrantInnen ziehen friedlich durch Köln. Aufgerufen hatte die Türkisch-Islamische Union, um ein Zeichen gegen jede Art von Terror zu setzen. Unter den Teilnehmern und Rednern sind mehrere PolitikerInnen von den Grünen bis zur CSU.

23.11.: **Brandenburgs Verfassungsschutzchef abgelöst:** Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) kündigt die Ablösung Heiner Wegesins an. Auslöser sollen mehrere Pannen mit V-Leuten in den letzten Jahren gewesen sein. Nachfolgerin wird zum Jahresbeginn die derzeitige Polizeipräsidentin von Frankfurt (Oder), Winfriede Schreiber.

25.11.: **Bankräuber erschossen:** Nach einem Banküberfall in Ratingen bei Düsseldorf laufen die beiden Räuber zwei Zivilpolizisten in die Arme. Es kommt zum Schusswechsel. Dabei wird einer der Täter erschossen, der zweite und ein Polizist werden schwer verletzt.

26.11.: **Bayerischer Briefbomber weggebombt:** Ein 22-Jähriger tötet sich mit einer selbstgebauten Sprengladung in Aurtzdorf/Landkreis Passau. Eine DNA-Analyse ergibt, dass es sich bei dem Toten um den Gesuchten handelt, der seit April neun Briefbomben zumeist an CSU- und SPD-Politiker verschickt hatte. Bei der Suche nach dem Täter hatte das LKA 2.300 Männer der Gemeinde Hutthurm zur Abgabe einer Speichelprobe für einen DNA-Abgleich aufgefordert. Der 22-Jährige hatte einen Termin für den 27.11.

27.11.: **Menschenunwürdige Fesselung:** Nach einem Bericht der Flüchtlingshilfsorganisation Pro Asyl wurden einer vietnamesischen Abschiebegefangenen in der JVA Dresden zwei Mal in Bauchlage Hände und Füße hinter dem Rücken gefesselt und miteinander verbunden. Mit dieser „Schaukelfesselung“ wollten die Beamten die angeblich suizidgefährdete Frau ruhigstellen. In den USA ist diese Fesselung verboten, da sie mehrfach zum Erstickungstod von Festgenommenen geführt hatte.

28.11.: **Verhör mit Todesdrohung:** Wie das NDR-Fernsehen berichtet, soll ein Schweriner Polizist einem Mordverdächtigen bei einem Verhör mit Erschießung gedroht haben, um das Versteck eines vermissten 7-jährigen Mädchens zu erfahren. Der Anwalt des inzwischen verurteilten psychisch kranken Mörders sagt dem Sender, sein Mandant habe dies bereits in seinem Prozess Mitte Oktober zu Protokoll gegeben. Die Schweriner Staatsanwaltschaft leitet daraufhin ein Vorermittlungsverfahren ein.

Martina Kant ist Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Bundesgeschäftsführerin der Humanistischen Union e.V.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Die „Verpolizeilichung“ des Straf- und Ermittlungsverfahrens ist ein Topos liberaler und bürgerrechtlich orientierter Kritik an der Entwicklung des Strafprozessrechts, aber auch des Polizeirechts, des Strafrechts und – in den letzten Jahren mit wachsender Bedeutung – des Rechts der Nachrichtendienste. „Verpolizeilichung“ steht deshalb im engen Kontext mit den Prozessen der Verrechtlichung, der „Aufwertung“ der Geheimdienste und der Durchsetzung von (polizeilicher) Effizienz im Bereich der Strafrechtspflege. Die langfristigen Veränderungen werden angetrieben von den gewandelten polizeilichen Strategien, Methoden und Ressourcen, die – mit gerichtlicher Nachhilfe daran erinnert – nach „sauberen“ rechtsstaatlichen Grundlagen verlangen. So entstehen neue gesetzliche Normen, die die Gesetzgeber nur allzu gerne liefern, weil Weniges so haushaltsneutral und gleichzeitig so symbolpolitisch wertvoll ist wie eine neue Strafnorm, ein erhöhtes Strafmaß, eine erweiterte Ermittlungszuständigkeit oder eine (neue) legalisierte Ermittlungsmethode.

Die Konsequenzen der exekutivisch dominierten inneren Sicherheitspolitik für das Strafverfahren lassen sich mit wenigen Begriffen überschreiben: Herstellung eines Verbundsystems Innerer Sicherheit, in dem die Grenzen zwischen unterschiedlichen Aufgaben, Handlungslogiken und Befugnissen verschwinden; Ausdehnung des Kreises potentiell von der Strafverfolgung „betroffener“ BürgerInnen; Schwächung der Bürgerrechte auf allen Stufen des Verfahrens; Schwächung der leitenden und kontrollierenden Instanzen (Staatsanwaltschaft, Gericht) gegenüber der Polizei. Begleitet sind diese Veränderungen durch eine Zunahme rechtlicher Bestimmungen (was kein Ausdruck besonders hoher demokratisch-rechtsstaatlicher Standards ist) und durch ständige Versuche, der „Überlastung“ des Strafverfolgungssystems durch „Verschlankungen“ zu begegnen, die wiederum auf Kosten der Beschuldigtenrechte realisiert werden sollen. Im Folgenden kann nur auf einige wenige Veröffentlichungen hingewiesen werden, die einige Elemente dieses langfristigen Wandlungsprozesses beleuchten.

König, Olaf: *Die Entwicklung der strafprozessualen Zwangsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren seit 1877, Frankfurt am Main u. a. 1993*

Diese juristische Dissertation stellt die Entwicklung der strafprozessualen Zwangsmaßnahmen bis zum „OrgKG“ von 1992 dar, mit dem bekanntlich u. a. Rasterfahndung, Verdeckte Ermittler, polizeiliche Beobachtung und die Überwachung mit technischen Mitteln in die Strafprozessordnung (StPO) aufgenommen wurden. König legt seiner Untersuchung vier zentrale Kriterien des liberal-rechtsstaatlichen Strafverfahrensrechts zugrunde: Hinsichtlich der *Anwendungsvoraussetzungen* stellt er fest, dass sie ausgeweitet werden von einem auf Tatsachen gestützten Verdacht hin zu einem abstrakt-generellen Verdacht (etwa bei der polizeilichen Beobachtung, oder – kombiniert mit Effektivitätsgesichtspunkten – beim Verdeckten Ermittler). Aus dem Zusammenspiel von neuen Ermittlungsmethoden und abstrakt-generellem Verdacht wird der erfasste *Personenkreis* systematisch auf unbeteiligte Personen ausgedehnt (Kontrollstellen, Rasterfahndung, Telefonüberwachung ...). *Anordnungsbefugnisse und Rechtsschutzmöglichkeiten* würden zum einen durch die Anordnungsbefugnisse der Polizei (etwa beim Einsatz technischer Mittel und einigen VE-Einsätzen), zum anderen durch beschränkte Benachrichtigungspflichten eingeschränkt. (Wobei selbst die von König als „ideal“ bezeichnete „alleinige Anordnungsbefugnis des Richters“ mit einem zunehmend deutlicheren Fragezeichen versehen werden müsste.) Schließlich seien durch die Aufnahme präventiver Elemente (etwa bei der erkennungsdienstlichen Behandlung) die *Funktionen* der StPO unzulässig ausgedehnt worden.

Roggan, Fredrik: *Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003*

Eine Fortsetzung der von König begonnenen Wandlungsbilanz, die den Blick erweitern müsste auf die Entwicklung anderer Rechtsbereiche, die aber auch den politisch-gesellschaftlichen Kontext einbeziehen müsste, steht aus. Seit dem OrgKG haben die bundesdeutschen Gesetzgeber kräftig an der weiteren Veränderung des Strafverfahrens gearbeitet. Die wichtigsten Aspekte werden in Roggans „Handbuch“ detailliert dargestellt. Der realen Verflechtung unterschiedlicher Regelungsbereiche und Zuständigkeiten entsprechend, ist seine Darstellung nicht auf das Strafprozessrecht beschränkt, sondern bezieht das Recht der Geheimdienste und vor allem das Polizeirecht mit ein. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf den verdeckten Methoden, der Beteiligung der Geheimdienste an der Strafrechtspflege und dem Ausbau solcher „Standard-

maßnahmen“, die ihrer Natur nach alle BürgerInnen zum Objekt polizeilicher Datenerhebung machen (Videoüberwachung, Schleierfahndung). Andere Entwicklungen werden in dem Band nur kurz benannt: etwa die polizeiliche Aufwertung anderer Behörden (Zoll mit präventiv-polizeilichen Kompetenzen) oder die Ausdehnung von Informations- und Anzeigepflichten (durch die Geldinstitute oder die Ausländerbehörden). Eine Darstellung auch dieser Neuerungen würde Roggans Fazit des gesamten Prozesses nur unterstreichen können: „... der Rechtsstaat wird abgeschafft mit dem Segen des Rechtsstaates. Eben: ganz legal.“

Schneider, Hartmut: *Die Umwandlung des Strafrechts in ein Sicherheitsrecht, in: Strafverteidigervereinigungen (Hg.): Aktuelles Verfassungsrecht und Strafverteidigung (20. Strafverteidigertag 1996 in Essen), Köln 1996, S. 249-259*

Auf den Zusammenhang zwischen Verrechtlichungspolitik und Strafverfahrensrecht weist dieser Beitrag hin, der in der Diskussion um die „Justizentlastungsgesetze“ der 1990er Jahre entstand. „Am Anfang“, so Schneider, „steht das materielle Strafrecht und hier die ausgeprägte Neigung des Gesetzgebers, für jedes neue oder auch alte gesellschafts- und sozialpolitische Problem das Strafrecht als Instrument der Konfliktlösung einzusetzen.“ Die Legalisierung neuer Methoden, ihre Anwendbarkeit auf nicht begrenzte Sachverhalte, die Ausdehnung auf Nichttatverdächtige, die Heranziehung neuer verdachtschöpfender Einrichtungen sind Folgen einer solchen Strategie. Sie geraten nicht nur in Konflikt mit den Grundsätzen des Strafverfahrensrechts, sondern führen auch zu einer quantitativen Überlastung des Strafverfahrens. Diese wiederum verlangt nach entlastenden und „verschlankenden“ Maßnahmen (etwa der Ausbau des Opportunitätsprinzips), die ihrerseits wieder die liberal-rechtsstaatlichen Standards herabsetzen.

Hefendehl, Roland: *Die neue Ermittlungsgeneralklausel der §§ 161, 163 StPO: Segen oder Fluch, in: Strafverteidiger 21. Jg., 2001, H. 12, S. 700-706*

Hantschel, Michael: *Das Strafverfahrensänderungsgesetz 1999 – Abschied vom Zweckbindungsgebot für die polizeiliche Informationsverarbeitung, in: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 2001, H. 1, S. 33-99*

Unter den jüngeren StPO-Novellen ist besonders das „StVÄG 1999“ erwähnenswert. Das Gesetz setzte die durch das Volkszählungsurteil von 1983 (!) geforderte Verrechtlichung der Polizeimethoden fort (etwa durch die Aufnahme der „längerfristigen Observation“). Hefendehl weist darauf hin, dass die neu formulierte Generalklausel in § 163 keine

Grundlage für andere verdeckte Polizeimethoden wie die V-Personen oder polizeiliche Scheinkäufer u.ä. darstellen kann. Hier bestehen „Verrechtlichungslücken“, zu deren Schließung der Gesetzgeber wohl erst durch Gerichtsurteile gezwungen werden muss. Freilich zeigt die Verrechtlichungsgeschichte, dass aus bürgerrechtlicher Sicht mit einer Befugnisnorm kaum etwas gewonnen ist. Wegweisend ist das „StVÄG 1999“ im Hinblick auf die faktische Entwertung des Zweckbindungsgrundsatzes. In der Kombination der §§ 161 und 481 wird die Nutzung von präventiv (auf polizeirechtlicher Grundlage) gewonnenen Daten zu Zwecken des Strafverfahrens und umgekehrt repressiv gewonnener Daten für Zwecke des Polizeirechts ermöglicht. Hefendehl resümiert, der Gesetzgeber habe es versäumt, „klare, sich am Zweckbindungsgebot orientierte Verwertungsregeln zu schaffen“. Weil entsprechende Regelungen fehlten, seien präventiv-polizeiliche Daten im Strafverfahren – entgegen der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs – „grundsätzlich nicht verwertbar“. Zum selben Fazit gelangt Hantschel im Schwerpunkt der PFA-Schriftenreihe. Untersucht werden drei Konstellationen: Die Verwertung von Zufallsfunden für die Zwecke der Strafverfolgung, die Nutzung repressiver Daten für präventive und die Nutzung präventiv gewonnener Daten für repressive Zwecke. Der Gesetzgeber, so Hantschel, habe „der Effizienz polizeilicher Aufgabenerfüllung unzulässig Vorrang vor dem Grundsatz der Zweckbindung eingeräumt“; die Regelungen zu den Zufallsfunden und zur präventiv-repressiv-präventiven Zweckumwidmung seien „verfassungswidrig“. Der Autor hält es für unwahrscheinlich, dass sich die Politik seiner Sichtweise anschließt. Die Regelungen würden so lange praktiziert werden, bis das Bundesverfassungsgericht in der Sache entscheiden wird – ein bekanntes Muster.

Paeffgen, Hans-Ulrich: *Strafprozessrecht im Umbruch oder: Vom unmöglichen Zustand des Strafprozessrechts*, in: *Strafverteidiger* 19. Jg., 1999, H. 11, S. 625-628

Ders.: „Vernachrichtendienstlichung“ von Strafprozeß- (und Polizei-)recht im Jahr 2001, in: *Strafverteidiger* 22. Jg., 2002, H. 6, S. 226-341

Im Kurzvortrag auf dem 50. Deutschen Anwaltstag von 1999 ist die Verpolizeilichung ein Aspekt jenes „unmöglichen Zustandes“. Neben der Kronzeugen-Regelung, die – eine der wenigen erfreulichen Entwicklungen – mittlerweile ausgelaufen ist, weil sie nicht mehr verlängert wurde, verweist Paeffgen auf die Erweiterung polizeilicher Eingriffskompetenzen (Abhörbefugnisse, verdachtsunabhängige Kontrollen), auf

die mittelbare Aufnahme präventiver Zwecke in die Strafprozessordnung (DNA-Identitätsfeststellungsgesetz und BKA-Gesetz) und auf die Entwertung des Zweckbindungsgrundsatzes durch legalisierte Zweckumwidmungen. Die Entwicklung sei durch ein „allgemeines hypertrophes Effizienzstreben“ gekennzeichnet, „bei dem die Kriterien der Effektivität weder wirklich problematisiert, noch ihre Kosten wirklich bilanziert werden“. In welchem Geiste der Gesetzgeber seit den 1990er Jahren agierte, werde daran deutlich, dass das Gesetz schon in der Phase des Ermittlungsverfahrens vom „Täter“ spreche: „Der Richter weiß es noch nicht – aber der Gesetzgeber weiß es schon.“ Bereits in den Titeln der Gesetze wird deutlich, in welchen politischen Sog das Straf(verfahrens)recht im vergangenen Jahrzehnt geriet; aus der „Strafrechtspflege“, aus der Straftatenverfolgung sollten „Bekämpfung“-Instrumente geschmiedet werden: gegen Organisierte Kriminalität (1992), gegen die Geldwäsche (1993), gegen das „Verbrechen“ (1994), und wiederum zur „Verbesserung“ gegen OK (1998).

Im Beitrag von 2002 wird das „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ gewürdigt. Gemessen an den Verschiebungen der 90er Jahre und an dem, was nach dem 11.9.2001 gefordert worden war, seien die Regelungen „in manchen Bereichen eher zurückhaltend oder banal“. Die größte Bedeutung habe in der inszenierten Entschlossenheit des Gesetzgebers gelegen. Allerdings könne der nächste Anschlag den Anlass für weitere Verschiebungen bilden. „Das Bedenkliche ist, dass sich schon seit geraumer Zeit in wiederkehrenden Wellen mal kleinerer, mal größerer Novellierungen die Statik im Polizei- und Strafprozessrecht verschiebt und im Bereich der Nachrichtendienste zunehmend eine – vor allem auf Informationsverfügung beruhende – Machtfülle entsteht. Diese (Eingriffs-) Kompetenz-Agglomeration“ trage „zur Marginalisierung der Justiz“ bei.

Wolter, Jürgen; Schenke, Wolf-Rüdiger; Rieß, Peter; Zöllner, Mark Alexander (Hg.): *Datenübermittlungen und Vorermittlungen. Festgabe für Hans Hilger, Heidelberg 2003*

In diesem Band sind die Beiträge einer Tagung an der Universität Mannheim wiedergegeben. Das Spektrum reicht von der wachsenden Bedeutung von „Vorfeld-“ bzw. „Initiativermittlungen“ über den Datenaustausch (zwischen Polizei- und Strafprozessrecht, national und europäisch) bis zur Fernmeldeüberwachung, der Postkontrolle und verdeckten Ermittlungen.

Neuerscheinungen

Schilling, Akatshi; Dollata, Uwe (Hg.): *Korruption im Wirtschaftssystem Deutschland. Jeder Mensch hat seinen Preis*, Murnau (Mankau Verlag) 2004, 182 S., EUR 16,90

Der Band dokumentiert die Beiträge einer Tagung, die im Frühjahr 2004 in Würzburg stattfand. Den Hauptteil (S. 15-102) bestreitet die (betriebswirtschaftliche) Diplomarbeit von Schilling. Sie stellt die Rechtslage in Deutschland, Ausmaß und Erklärungen von Korruption, Strategien ihrer Bekämpfung und Prävention sowie die ethische Dimension von (Anti-)Korruption vor. Aus der Literaturanalyse (BKA-Untersuchungen, Bannenberg, Schauensteiner, Transparency) erfährt man nichts wirklich Neues. Die Diplomarbeit teilt mit den anderen Beiträgen des Bandes die doppelt verkürzte Wahrnehmung des Gegenstandes: Auf der einen Seite wird Korruption zur zentralen Bedrohung moderner Gesellschaften stilisiert. Sie reicht bei Schauensteiner „von der Aushöhlung des freien und fairen Preis- und Leistungswettbewerbs bis zum Verlust des Vertrauens der Bürger in die Funktionsfähigkeit des demokratischen Rechtsstaats“ (S. 136), über die Einschätzung des „investigativen“ Journalisten Jürgen Roth, derzufolge „kriminelles Handeln integrierter Teil unseres politischen und wirtschaftlichen Systems geworden ist“ (S. 163), bis zur Behauptung von Hans See, dass „der demokratische Kampf gegen die Kriminalität der Privilegierten“ – dazu zählt vor allem die Korruption – „genau die zentrale Aufgabe einer sozialstaatlich verstandenen Demokratie“ sei (S. 10). Schillings ethische Orientierung an einem „fairen, transparenten Wettbewerb“ (S. 92) legt die normative Folie der hier versammelten KorruptionsbekämpferInnen offen: der Glaube an einen fairen Kapitalismus – sie tun damit gerade so, als ob Hunger, Verelendung, Kriege, Massenarbeitslosigkeit, Verwertungsprobleme des Kapitals etc. Folgen von Korruption seien. Auf der anderen Seite wird in der anti-korruptiven Moral der BürgerInnen der entscheidende Ansatzpunkt für eine Besserung gesehen: es komme auf den „Wertewandel“ an (Dollata, S. 174); „letztlich“ seien „das Rechts- und Verantwortungsbewusstsein und der moralische Anspruch der handelnden Akteure der entscheidende Faktor zur Minimierung von Korruption in jedweder Herrschaftsform“ (Kreitel, S. 156). Das bekannte Repertoire von Anti-Korruptionsforderungen – innerbehördliche Veränderungen, Register, Transparenz, strafrechtlicher und eingriffsrechtlicher Ausbau – muss bei

dieser Ausgangslage gleichermaßen als beschränkt wirksam und bürgerrechtlich gefährlich erscheinen.

Stober, Rolf; Olschok, Harald (Hg.): *Handbuch des Sicherheitsgewerbe-rechts*, München (Verlag C.H. Beck) 2004, 886 S., EUR 138,-

Die 35 AuorInnen geben in den zehn Beiträgen des Handbuchs einen Überblick über das Recht und die Entwicklung des privaten Sicherheits-gewerbes in Deutschland. In ihren einleitenden Beiträgen markieren die beiden Herausgeber die Ausrichtung des Bandes: Olschok, Haupt-geschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheits-unternehmen, zeichnet ein aktuelles Bild des Umfangs und der Tätigkeits-bereiche des privaten Sicherheitsgewerbes auf nationaler und westeuro-päischer Ebene. In der europäischen Entwicklung werden neue Chancen für weitere Privatisierungsfelder entdeckt, die zu einer neuen Sicher-heitsarchitektur führen soll, in der die Privaten auf Augenhöhe mit staatlichen Behörden kooperieren. Eine solche Zukunft wird auch in Stobers Beitrag über „Moderne Dimensionen des Sicherheitsgewerbe-rechts“ ausgemalt. Der Einsatz der privaten Sicherheitsdienste werde „als wichtiger Beitrag zur inneren Sicherheit und zur Kriminalprävention identifiziert“. Polizei und Private seien beide „Sicherheitsdienstleister“, die beide „das Rechtsgut Sicherheit im Visier“ hätten. Die Mischung aus Beschreibung, kühner Behauptung und Wunschbild, die die Protagonis-ten der privaten Sicherheitsbranche seit Jahren betreiben, kann man hier in Reinform nachlesen. Sie wird auch dadurch nicht überzeugender, dass als Zeugen die Innenministerkonferenz, der Rat der EU oder die mitt-lerweile auf vielen Ebenen bestehenden Kooperationsformen ins Feld geführt werden.

Die Darstellungen in den weiteren Beiträgen sind zunächst einzel-nen Rechtsbereichen gewidmet: EU-Recht, Verfassungs- und Gewerbe-recht, spezialrechtliche Grundlagen (vom Arbeitszeit- bis zum Waffen-recht), Tarif- und Ausbildungsrecht, Haftungs- und Vertragsrecht, zur Reichweite von Selbsthilferechten etc. Die Beiträge der letzten 200 Sei-ten beschäftigen sich mit der Zusammenarbeit zwischen Privaten und Staat, mit der Entwicklung von „Police-Private-Partnership“. Wie sehr die anfängliche Skepsis von den deutschen Polizeiführern gewichen ist, ist im Artikel des BKA-Präsidenten nachzulesen. Was staatlich bleiben soll, ist die „Gewährleistungsverantwortung“; über alles andere müsse man nach finanziellen und pragmatischen Gesichtspunkten entscheiden. Sein „Gesamtkonzept für die Zukunft“ beschreibt Zierke so: „Sicher-

heitspartnerschaften werden zukünftig vorrangig als informelle Netzwerkbeziehungen gestaltet sein. Dazu gehören gemeinsame Sicherheitsbesprechungen, Präventionskonzepte und Sicherheitsanalysen sowie die klassischen Mitfahndungshilfen wie Sehen und Melden. Die horizontale und vertikale Informationskooperation mit dem Sicherheitsgewerbe erfordert eine konzeptionelle kooperative Kriminalitätsbekämpfung durch Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft. Ein funktionaler Verantwortungsverbund ist anzustreben.“ Vermisst hier jemand Bürgerrechte, Parlamente, öffentliche Kontrollierbarkeit, Transparenz und Zurechenbarkeit von Entscheidungen? In diesem Band von Mitarbeitern und Freunden des privaten Sicherheitsgewerbes ist kein Platz für derartiges Nachdenken. Die eher vorsichtigen Erwägungen von Michael Walter über das kriminalpräventive Engagement Privater aus kriminologischer Sicht ist eingebettet in Berichte über erfolgreiche und/oder verbesserungs- und ausbaufähige Zusammenarbeitsformen: vom Düsseldorfer Modell über die Berliner City-Streifen bis zum Sicherheitskonzept für die Bochumer Innenstadt oder die Münchener U-Bahn-Bestreifung. Man kann in diesem Band sehr viel über das Recht, die Praxis und das Ausmaß privater Sicherheitsdienstleistungen in Deutschland erfahren. Gleichzeitig erhält man Aufschluss über das Selbstbild von Sicherheitsstrategen, die Sicherheit für ein marktfähiges Gut halten. Dass unter dieser Perspektive weder „Bürgerrechte“ oder „Gewalt“ oder „Übergriffe“ im ansonsten umfänglichen Stichwortverzeichnis auftauchen, verwundert nicht.

Franke, Siegfried: *Polizeiethik. Handbuch für Diskurs und Praxis*, Stuttgart u. a. (Richard Boorberg Verlag) 2004, 320 S., EUR 28,-

In 44 Kapiteln stellt der Autor – langjähriger Dozent an der Polizeiführungsakademie – das Verhältnis von Polizei und Ethik dar. Die einzelnen Beiträge beginnen regelmäßig mit einer allgemeinen Darstellung des Gegenstandes (die ein weites Spektrum polizeilicher Tätigkeiten abdecken: von der Ausbildung bis zu Nebentätigkeiten, vom Schusswaffengebrauch bis zum Verhältnis zu privaten Sicherheitsdiensten, von polizeilichem Fehlverhalten bis zu den Beziehungen zwischen Polizei und Politik); daran anschließend werden jeweils die ethischen Aspekte diskutiert. Jeder Beitrag ist mit – teilweise ausführlichen – Literaturhinweisen versehen. So wichtig der Versuch sein dürfte, gerade polizeiliches Handeln unter den Kriterien eines guten, gerechten, richtigen, vernünftigen Handelns zu betrachten, so wenig überzeugen die Antworten

Frankes. Vielfach scheint die ethische Perspektive nicht mehr zu liefern, als eine konsequente Anwendung des geltenden Verfassungsrechts. An anderen Stellen sind die Schlussfolgerungen zwar auf der Höhe der offiziellen Polizeilehre (ein Verdeckter Ermittler müsse möglichst effektiv arbeiten, dürfe sich aber weder gefährden, noch Straftaten begehen, S. 232), verlieren dann aber an ethischer Überzeugung. Das gilt auch für die in den Raum gestellte Aufhebung des Trennungsgebots von Polizei und Nachrichtendiensten (S. 230), für die unklare Positionierung zum gezielten polizeilichen Todesschuss (S. 142), für die Verwendung des Begriffs „Asylschwindler“ (S. 247) oder die Befürwortung der „taktischen Schleusung“ (S. 103). Da, wo Menschen zum Instrument degradiert werden, kann eine ethisch fundierte Antwort nur nein sagen – und sei die zugrunde liegende Kriminalstrategie noch so wohlfeil. (sämtlich: Norbert Pütter)

Gesemann, Frank: *Öffentliche Sicherheit durch private Dienste. Rechtsgrundlagen – Aufgabenfelder – Qualifikationsbedarf*, Berlin (Berliner Wissenschafts-Verlag), 2004, 190 S., EUR 28,50

In der privaten Sicherheitsbranche liegt der Anteil der Beschäftigten mit Hochschulabschluss mit 0,7 bis 1,5 Prozent deutlich niedriger als bei allen anderen Berufen, die im Durchschnitt auf 8,5 Prozent kommen. Nun ist es für einen Kaufhausdetektiv sicher nicht wichtig, mit einem Abiturzeugnis zu wedeln. Ebenso wenig braucht der Wachmann, der für seinen Dumpinglohn von 4,50 Euro pro Stunde vor dem Berliner Reichstagsgebäude umherwandert, eine akademische Vorbildung. Dennoch: Der private Sicherheitsmarkt boomt seit Jahren. Angesichts leerer Staatskassen kommen zudem immer mehr Aufgaben im öffentlichen Bereich hinzu, die bisher von der Polizei wahrgenommen werden/wurden. Daraus resultiert zwangsläufig eine Qualifizierung des Personals. Im Auftrag der Berliner Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) hat der Autor die Frage gegenwärtiger Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie das öffentliche Interesse und das der Branche hieran untersucht. Das Resultat ist mehr als ernüchternd (s.o.). Zudem enthält die Studie aktuelle Daten zur Entwicklung und Struktur der privaten Sicherheitsbranche, den rechtlichen Grundlagen und zur wissenschaftlichen Diskussion.

Auf der Grundlage seiner Erhebung macht Gesemann eigene weiterführende Vorschläge für einen Ausbildungsgang „Sicherheitsmanagement“, der in den Grundsemestern gemeinsam mit künftigen Polizei-

beamtInnen durchgeführt werden sollte, bevor sie sich ausdifferenzieren. Ein solcher Gedankengang ist grundsätzlich richtig; wenn Gese-
mann den Studiengang bei den Polizeifachhochschulen angesiedelt
sehen möchte, statt ihn vernünftigerweise komplett zu externalisieren,
so hat dies vermutlich mit den Interessen des Auftraggebers zu tun.
Dennoch unterm Strich: Ein brauchbares Nachschlagewerk.

Juretzko, Norbert; Dietl, Wilhelm: *Bedingt einsatzbereit. Im Herzen des
BND – die Abrechnung eines Aussteigers, Berlin (Ullstein) 2004, 383 S.,
EUR 24,-*

Mal wieder so ein Aussteigerbuch. Man kennt das Schema: Ein frustrier-
ter Geheimdienstler fühlt sich von seinen Dienstvorgesetzten schlecht
behandelt, schmeißt die Brocken hin und schreibt sich seinen Ärger von
der Seele. Damit daraus ein lesbares Buch wird, stellt man ihm einen
Journalisten zur Seite. Wirklich besser ist es dadurch nicht geworden,
und wie zumeist bei solchen Werken üblich erfährt man auch inhaltlich
wenig Erhellendes. Über die wechselseitigen Intrigen im Bundesnach-
richtendienst (BND), die teilweise bis zur Unfähigkeit reichende Träg-
heit bei der Aufklärungsarbeit usw. haben sich auch vor Juretzko schon
andere Luft gemacht.

In die so genannte „Rübezahl“-Affäre um den ehemaligen BND-
Abteilungsleiter Volker Foertsch, der in den Verdacht geraten war, ein
russischer Doppelagent zu sein, bringt auch Juretzkos Abrechnung kein
neues Licht. Dabei laufen nahezu alle Handlungsfäden des Buches auf
diese Affäre hin, die der Autor 1998 maßgeblich losgetreten hatte. Der
Vorwurf war letztlich nicht zu beweisen, nach Darstellung Juretzkos
wurde er aus politischen Gründen vertuscht. Dass er zu dieser Sichtwei-
se allen Grund hat, ergibt sich bereits daraus, dass auch dem Autor im
Verlauf der Affäre der Prozess gemacht wurde, weil er Akten manipuliert
haben sollte. Ende 2002 wurde er zu einer 11-monatigen Bewährungs-
strafe verurteilt. Just an dieser Stelle, 15 Zeilen vor dem Ende des
Buches, findet Juretzko dann doch noch einen Maulkorb. Über seinen
eigenen Prozess darf er plötzlich nicht berichten, da die Verhandlung
„bis heute der Geheimhaltung“ unterliegt. Dass neben der Generalbun-
desanwaltschaft auch der frühere Geheimdienstkoordinator Bernd
Schmidbauer und das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundes-
tages meinten, sich mit den Inhalten des Buches befassen zu müssen,
macht Juretzkos „Abrechnung“ nicht interessanter.

(beide: Otto Diederichs)

Summaries

More police powers in criminal procedures

by Heiner Busch

The last two decades, criminal procedural law was subject to a series of changes which granted, particularly the police, more powers in preliminary investigations. The Criminal Procedural Code, once considered the Magna Carta of the rights of the accused, has been transformed into the Law on Internal Security.

Draft discussion paper on the reform of criminal procedures

by Jasper von Schlieffen

In February 2004, government factions and the Ministry of Justice presented a draft discussion paper on the reform of criminal procedures. Amongst other things, the draft proposes to include the defence more in interrogations during preliminary investigations. This is a careful step into the right direction, which, however, is taken back through other proposed restrictive measures.

Surveillance of telecommunications – still no reform

by Björn Gercke

A comprehensive reform of criminal procedural surveillance of telecommunications (*Telekommunikationsüberwachung* – TKÜ) has been discussed for several years now. Although law enforcement agencies, defence lawyers, courts, scholars and law makers by now all agree, that the TKÜ should be “integrated into a harmonious comprehensive system of criminal procedural covert investigation methods”, the question is, firstly, what this system should look like and, secondly, when government and parliament will put their will to reform into practice.

The EU's criminal legislation

by Michael Sturm

Criminal and criminal procedural legislation at EU level favours the one-sided view of law enforcement agencies. The ideological background is the claim of a “fundamental right to security” which is being used to implement allegedly efficient procedural operations within the harmonisation of criminal matters in Europe. The rights of the accused are thereby sacrificed on the altar of an alleged “efficiency of criminal prosecution”.

The Hamburg al-Qaeda trials

by Stefan Waterkamp

That state institutions consciously attack the obligatory ‘truth finding mission’ of the courts is not a new phenomenon. It also became apparent in the regional court of Hamburg during the trial against the two Moroccans El Motassadeq and Mzoudi. The US did not grant the imprisoned Binalshib to appear as a witness to the trial. The German foreign intelligence service (*Bundesnachrichtendienst*) and the Federal Crime Police Authority (*Bundeskriminalamt*) blocked the relevant transcripts of interrogation they were in possession of. The Federal Court of Justice therefore had to overturn Motassadeq’s sentence on appeal. Mzoudi was acquitted on first instance.

The worth of the right of non-Germans to live in freedom ...

by Silke Studzinsky

Foreigners without a residency permit who are released from detention after having received a criminal sentence do not end up in freedom. Without a decision on an arrest warrant, they are arrested straightaway in court and sent into deportation detention. This is an unlawful practice. Police officers, public prosecutors and judges all take part in this deprivation of personal liberty.

An ordered and “controlled” delivery of cocaine

by Anja Lederer

In late 2003, with the help of an undercover agent, police and customs succeeded in bringing fourteen kilos of cocaine from Latin America to Germany and arrested three subordinate players in the drugs under-

world. Early 2004, a Berlin court sentenced the three to long prison sentences on grounds of organised drugs trade. However, without the “help” of the police, the cocaine would have never reached Germany. This case clearly proves that undercover police activities do not deliver what they promise.

The EU intensifies sea border controls

by Mark Holzberger

By now, long before the external border and at the latest on the Mediterranean, the EU is using many means to stop unwanted immigrants to reach Europe. However, up to now, the EU cannot answer the decisive question, which is what should happen to these refugees, who are stopped and apprehended outside the borders of European jurisdiction?

Regional Crime Police authority promotes denunciation

by Rolf Gössner

Since October 2003, the Lower Saxony regional Crime Police Authority (*Landeskriminalamt* – LKA) is running a unique project, which is supposed to help in the fight against corruption. Through the internet, citizens can give anonymous hints on who’s allegedly bribing whom or on alleged fraudulent claim to public money. The project has earned the LKA a “dispraising mention” at this year’s Big Brother Awards.