

Bürgerrechte & Polizei

A blue and white police truck is the central focus of the image. The truck has 'POLI' written in large white letters on its blue side panel. On the front left, there is a badge that says 'SURVIVOR R'. The truck is parked on a paved surface, and a building is visible in the background.

Citip 112
März 2017

**Alles Anti-Terror
oder was?**

BodyCams
Rocker im Fokus
Schusswaffengebrauch

Inhalt

Schwerpunkt: Alles Anti-Terror?

- | | |
|---|--|
| <p>3 Gefährder: Fast verdächtig – eine Einleitung
<i>Heiner Busch</i></p> <p>13 Aufrüstung im Anti-Terror-Kampf
<i>Dirk Burczyk</i></p> <p>20 Elektronische „Fußfessel“ gegen Salafisten?
<i>Helmut Pollähne</i></p> <p>31 Kinder vor die Staatsschutzgerichte?
<i>Helmut Pollähne</i></p> <p>32 § 129b-Verfahren gegen PKK und TKP/ML
<i>Interview mit Lukas Theune und Franziska Nedelmann</i></p> <p>42 Ausnahmezustand und Anti-Terror-Recht in Frankreich
<i>Fabien Jobard</i></p> <p>50 Europäische Datenbanken und Terrorismusbekämpfung
<i>Matthias Monroy und Heiner Busch</i></p> <p>60 Internetpolizei: Wie Europol gegen unliebsame Internetinhalte vorgeht
<i>Kilian Vieth</i></p> | <p>67 Wer macht den Europäischen Anti-Terrorismus?
<i>Heiner Busch und Matthias Monroy</i>

<i>Außerhalb des Schwerpunkts</i></p> <p>74 BodyCams in den USA und der BRD
<i>Volker Eick</i></p> <p>82 Polizeischüsse in Europa Versuch eines Vergleichs
<i>Otto Diederichs</i></p> <p>87 Rocker: Kuttentverbot in Kraft getreten
<i>Dirk Burczyk</i>

<i>Rubriken</i></p> <p>93 Inland aktuell</p> <p>96 Meldungen aus Europa</p> <p>100 Literatur</p> <p>109 Summaries</p> <p>112 MitarbeiterInnen dieser Ausgabe</p> |
|---|--|

Redaktionsmitteilung

Seit dem Anschlag auf den Weihnachtsmarkt an der Berliner Gedächtniskirche am 19. Dezember 2016 haben sich die Parteien, die (bisher noch) in einer Großen Koalition vereinigt sind, mit Vorschlägen überboten, wie sie künftige Anschläge verhindern wollen. Das wollen sie nicht nur mit den üblichen Mitteln der Überwachung, sondern auch mit der elektronischen „Fußfessel“.

Eingesetzt werden soll sie nicht nur gegen bereits einschlägig Verurteilte, die man zwar nach dem Ende der Strafe aus der Haft entlassen muss, aber nicht aus der Rund-um-die-Uhr-Kontrolle freigeben will. Neue Regelungen im Aufenthaltsgesetz und im BKA-Gesetz sollen dafür sorgen, dass auch „Gefährdern“ diese Freiheitsbeschränkung aufgezwungen werden kann – Leuten also, die (bisher) keine Straftat begangen haben, bei denen die Polizei aber vermutet, dass sie künftig eine begehen könnten.

Der bayerischen Landesregierung wiederum ist die Freiheitsbeschränkung zu wenig. Sie will „Gefährdern“ die Freiheit auch präventiv entziehen können. Die bisherige Begrenzung des „Unterbindungsgefahrns“ auf 14 Tage soll gestrichen werden, aber „bei erstmaliger Anordnung“ dürfe „eine Höchstdauer von einem Jahr keinesfalls überschritten werden“. Mitten im Wahlkampf mag sich eine solche – definitiv verfassungswidrige – Idee als effizientes Mittel gegen „Gefährder“ verkaufen lassen. Den Berliner Anschlag hätte es nicht geben können, wenn sein Urheber in Bayerisch Guantánamo eingesperrt worden wäre. Aber Achtung: Der Attentäter von Nizza, bei dem sich Anis Amri seine Vorgehensweise abgeschaut hat, war der Polizei völlig unbekannt.

*Die nächste Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP befasst sich im Schwerpunkt mit Programmen zur „Deradikalisierung“ und der Rolle, die Polizei und Geheimdienste darin spielen.
(Heiner Busch)*

Fast verdächtig

Die unerträgliche Leichtigkeit der Gesetzgebung

von Heiner Busch

Der LKW-Angriff auf den Weihnachtsmarkt an der Berliner Gedächtniskirche am 19. Dezember 2016 war die perfekte Vorlage für Forderungen nach noch schärferen Anti-Terror-Maßnahmen. Mit zwölf Toten und 55 Verletzten war er das schwerste einzelne Attentat in Deutschland seit jenem auf das Oktoberfest 1980.

„Je mehr über Anis Amri bekannt wird, desto absurder wirkt, dass er nicht abgeschoben wurde“, wunderte sich die „Welt“ bereits zwei Tage nach dem Anschlag. Und der „Spiegel“ fragte drei Wochen später, warum die Sicherheitsbehörden „den für eine Abschiebung vorgemerkten Radikalen nicht aus dem Verkehr zogen“.¹ Formulierungen wie diese finden sich seit Ende Dezember in den deutschen Medien zu Hauf.

In der Tat: Im Unterschied zu dem jungen afghanischen Geflüchteten, der am 18. Juli Fahrgäste eines Regionalzugs in Würzburg mit einem Beil attackierte, oder dem Syrer, der am 24. Juli in Ansbach eine Rucksackbombe zündete, war Anis Amri für Polizei, Justiz und Geheimdienste kein unbeschriebenes Blatt: Die Landeskriminalämter, die Verfassungsschutzämter und die Staatsanwaltschaften Nordrhein-Westfalens und Berlins hatten sich mit ihm befasst, ebenso das Bundeskriminalamt, die Bundesanwaltschaft, die Bundespolizei, das Bundesamt für Verfassungsschutz und der Bundesnachrichtendienst. Elf Mal war der Mann Thema auf Sitzungen des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ), davon sieben Mal in der Arbeitsgruppe „operativer Informationsaustausch“ und zwei Mal in der AG „statusrechtliche Begleitmaßnahmen“, in der Polizei und Geheimdienste zusammen mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) darüber diskutieren,

¹ Welt.de v. 21.12.2016; Der Spiegel Nr. 3 v. 14.1.2017

ob und wie sie mit den Mitteln des Ausländerrechts gegen „Gefährder“ vorgehen können. Sieben Mal beschäftigte sich die „Sicherheitskonferenz“, das NRW-Pendant der AG Status, mit Amri.

Nachdem ein V-Mann des nordrhein-westfälischen LKA im November 2015 mitgeteilt hatte, der zu diesem Zeitpunkt noch nicht identifizierte „Anis“ habe bekundet, „hier etwas machen“ zu wollen, wurde der Tunesier zunächst als „Kontaktperson“, ab Februar 2016 dann als „Gefährder“ eingestuft. Im Oktober 2016 schließlich wurde er als „Foreign Fighter“ im polizeilichen Informationssystem INPOL erfasst.

Der V-Mann berichtete auch später immer wieder über Anis Amri, den er im Februar wohl sogar nach Berlin chauffierte. Amri solle gesagt haben, dass er Waffen aus dem Ausland besorgen könne, er soll die Tötung von „Ungläubigen“ ausdrücklich gut heißen oder einen Anschlag mithilfe eines Sprengstoffgürtels angedroht haben. Und auch sonst bedachte ihn die Polizei mit einer ganzen Serie von verdeckten Ermittlungsmaßnahmen: Bereits Ende 2015 geriet er in eine Telekommunikationsüberwachung – und zwar als „Nachrichtensmittler“, das heißt als Person, die (eigentlich) nur deshalb überwacht wird, weil die Zielperson ihren Anschluss benutzt oder weil sie dieser Zielperson Informationen übermittelt. Er wurde ausgeschrieben zur polizeilichen Beobachtung und „präventivpolizeilich“ observiert.

Aus einer Übersicht, die die Bundesministerien für Inneres und für Justiz über das „Behördenhandeln“ rund um Anis Amri veröffentlicht haben,² erfährt man, dass die Hinweise nie für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ (§ 89a StGB) gereicht haben. Die Berliner Generalstaatsanwaltschaft leitete stattdessen am 23. März ein Verfahren gegen Amri wegen Beteiligung an einem Mord ein. Um was für einen Mord es sich dabei handelte, wer das Opfer war, ist auch aus der ministeriellen Übersicht nicht zu erkennen. Seit dem 4. April lief gegen Amri erneut eine Telekommunikationsüberwachung. Die Polizei setzte sogar einen IMSI-Catcher ein, „um bis dato unbekannte Kommunikationsmittel zu erkennen.“ Auch die Observationen liefen weiter – „anlassbezogen“ –, nun aber unter strafprozessualen und nicht mehr unter präventivpoli-

2 Behördenhandeln um die Person des Attentäters vom Breitscheidplatz Anis Amri, Stand Feb. 2017, www.bmjbv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2017/01162017_Chronologie.html, s. auch BT-Drs. 18/11027 v. 27.1.2017

zeilichem Mantel. Aufgefallen ist Amri dabei zwar wegen Drogenhandels und -Konsums, aber nicht wegen Aktivitäten, die auf die Vorbereitung eines Anschlags hindeuteten. Am 21. September liefen die Genehmigungen aus.

Die Hinweise gegen Amri reichten offensichtlich auch nicht für eine Abschiebeanordnung. Nach Ablehnung des Asylantrages liefen die Vorbereitungen für die Abschiebung, die sich allerdings hinauszögerten, weil Tunesien zunächst keine Papiere ausstellen wollte. Erst am 21. Dezember, also zwei Tage nach dem Anschlag, bestätigte das Generalkonsulat Amris tunesische Staatsangehörigkeit.

Kein Zweifel: eine Untersuchung, was im Fall Amri wirklich passiert ist, wäre dringend geboten. Die deutsche Politik befindet sich jedoch schon längst im Wahlkampfmodus. Eine ernsthafte Auseinandersetzung ist von ihr nicht zu erwarten. Die Überlegung, dass es auch mit einer Komplettüberwachung – so diese denn möglich wäre – nicht hätte gelingen können, Amris Absichten zu erkennen, ist offensichtlich tabu.

Vor allem die Regierungsparteien überbieten sich seit dem Anschlag mit neuen Forderungen. Dass die Themen Terrorismus und Migration dabei vermischt würden, war abzusehen. Die CSU brauchte nicht einmal einen Tag, um eine „grundlegende Überprüfung der Sicherheits- und Flüchtlingspolitik“ zu verlangen, inklusive der üblichen Forderungen nach Transitzonen und dergleichen mehr. Alles müsse auf den „Prüfstand“.³ Mit besonders großer Kelle rührte auch der Bundesinnenminister aus der Schwesterpartei an. In einem Gastbeitrag in der FAZ am 3. Januar gab er „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten“ aus, konkret für eine massive Zentralisierung: „Steuerungskompetenz“ für das Bundeskriminalamt, Abschaffung der Landesämter für Verfassungsschutz, noch mehr Schleierfahndung durch die Bundespolizei, „Entscheidungskompetenz“ für den Bund bei „nationalen Katastrophen“, was auch immer das sein soll, „bewaffneter Objektschutz“ durch die Bundeswehr, „Vollzugszuständigkeit“ des Bundes bei „Aufenthaltsbeendigungen“, einen Haftgrund für eine „Abschiebehaft von gefährlichen Ausreisepflichtigen“ etc. pp.⁴

Der scheidende SPD-Vorsitzende erklärte gleichentags die Sicherheit zum „ursozialdemokratischen Thema“ (was natürlich insofern stimmt,

³ FAZ v. 21.12.2016

⁴ Faz.net v. 3.1.2017; auch unter www.bmi.bund.de v. 3.1.2017

als SozialdemokratInnen schon im 19. Jahrhundert Erfahrung mit der staatlichen Sicherheit – und zwar in Form der Sozialistengesetze – machen mussten, aber so hat es Sigmar Gabriel nicht gemeint). Immerhin widersprach er der „Scheinlösung Transitzonen“ und erklärte, dass man die Erwartungen der BürgerInnen enttäusche, wenn man sich nur auf Gesetzesverschärfung konzentriere. Sagte es und vergaß es gleich wieder, um eine ganze Serie von Verschärfungen zu fordern: „Vereinheitlichung aller Datensysteme der Sicherheitsbehörden bei Bund, Ländern und Kommunen“, eine „Reform des Datenschutzes“, mehr Videoüberwachung öffentlicher Plätze, „Häuser des Jugendrechts“, Jugendcops u.a., um der Radikalisierung (muslimischer) Jugendlicher entgegenzuwirken, Abschiebehaft „für nicht in Deutschland aufenthaltsberechtigten „Gefährder““ ...⁵

Am 10. Januar traten der Justiz- und der InnenministerInnen mit entschlossenen Mienen vor die Presse und verkündeten die „gesetzgeberischen Konsequenzen und Maßnahmen“, auf die sie sich geeinigt hatten und die wohl das Programm der Großen Koalition bis zum bitteren Ende der Legislaturperiode darstellen.⁶ Im Mittelpunkt stand dabei das polizei- und ausländerrechtliche Vorgehen gegen „Gefährder“. Dass Anis Amri als ein solcher eingestuft war, wissen wir mittlerweile. Was aber ist ein „Gefährder“?

Polizeilicher Neusprech

2010 nahm der Journalist Kai Biermann den „Gefährder“ in sein Lexikon der „Neusprechs“ auf. Ein „Gefährder“ sei „im staatlichen Sinne jemand, von dem eine Gefahr ausgeht, vor allem eine terroristische. Klingt bedrohlich. Tatsächlich aber ist jemand gemeint, gegen den es keine gerichtsfesten Beweise gibt, den man daher nicht anklagen und nicht verurteilen kann und der nach bisherigem Rechtsverständnis unschuldig ist. Was G. eigentlich sind, sagt niemand. Möglicherweise Fast-Verdächtige. Zumindest aber Menschen, die es zu beobachten und zu überwachen gilt.“⁷

5 Gabriel, S.: Zeit für mehr Sicherheit in Zeiten wachsender Unsicherheit, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges_Papiere_et_al/Sigmar_Gabriel_-_Sozialdemokratie_und_innere_Sicherheit.pdf

6 www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2017/01/statement-bmi-bmjv.html

7 <https://neusprech.org/gefahrder>

„Gefährder“ sind selbst im polizeilichen Jargon eine Neuschöpfung. Rechtlich gesehen, kümmerte sich die Polizei traditionell nämlich nur um zwei Gruppen von Personen: Die einen waren Verdächtige oder gar Beschuldigte einer Straftat. Die Ermittlungsbefugnisse, die den Strafverfolgungsbehörden und damit auch der Polizei dabei zur Verfügung stehen, fanden und finden sich in der Strafprozessordnung. Die andere Gruppe waren die „Störer“, die man heute meist etwas weniger martialisch als „Verantwortliche“ einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit (und Ordnung) bezeichnet; wobei es sich in aller Regel um eine „konkrete Gefahr“ handeln musste, also um „eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung eines polizeilichen Schutzguts führt.“ Was die Polizei gegen Störer unternehmen konnte, stand in den Polizeigesetzen. Die Bindung polizeilichen Handelns an den (konkreten) Verdacht und die konkrete Gefahr sollte verhindern, dass die Polizei x-beliebige Personen ins Visier nehmen könnte.

Als neue Gruppe polizeilicher AdressatInnen wurden die „Gefährder“ erst vor etwa zwei Jahrzehnten notorisch – und zwar zunächst da, wo die Polizei gegen Fußballfans voring. Fans, von denen die Polizei annahm, dass sie Ärger machen könnten, erhielten vor bedeutenden Fußballspielen Besuch. PolizeibeamtInnen erschienen bei den Betroffenen zu Hause oder an ihrer Arbeitsstelle und teilten ihnen mit, dass sie sich das Spiel doch besser am Fernsehen und nicht im Stadion anschauen sollten. Diese Art der Heimsuchung nannte sich „Gefährderansprache“ und um in ihren Genuss zu kommen, reichten häufig die „Erkenntnisse“ szenekundiger Beamter.

Dass die „Gefährder“ auch im Staatsschutzbereich auftauchen würden, war nur eine Frage der Zeit. Um den bundesweiten Informationsaustausch und die Fütterung der entsprechenden „Gefährderdateien“ des Bundeskriminalamts zu verbessern, beschlossen die in der AG Kripo zusammengeschlossenen Leiter der Landeskriminalämter und des BKA 2004 eine Definition: „Ein Gefährder ist eine Person, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung (StPO), begehen wird.“ Mit dem Verweis auf den Katalog des § 100a StPO (Telekommunikationsüberwachung) war der ganze Rattenschwanz des politischen Strafrechts erfasst, das bekanntermaßen weit im Vorfeld konkreter strafbarer Hand-

lungen ansetzt. Wichtiger war jedoch, dass es sich um bloß mögliche Straftaten handeln sollte, von denen die Polizei aufgrund ihrer Prognose annimmt, dass die „Gefährder“ sie begehen könnten. Man bewegte sich also im Vorfeld des Vorfeldes. Als der Abgeordnete Wolfgang Neskovic 2006 nach der Rechtsgrundlage dieser Definition fragte, teilte man ihm mit, dass es die nicht brauche.⁸

Mehr als ein Jahrzehnt später scheint nun auch eine rechtliche Definition in Sicht – und zwar im Polizeirecht, konkret im BKA-Gesetz: Noch im April letzten Jahres hatte das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass große Teile der Befugnisse, die das BKA 2009 zur „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ erhalten hatte, zu weit gehen, weil sie eben nicht nur Abwehr von konkreten Gefahren im klassischen Sinne sind, sondern eine kaum begrenzte „Verhütung“ von Straftaten erlauben.⁹ Das Gericht war dabei recht gnädig: Es schloss Überwachungsmaßnahmen im Vorfeld konkreter Gefahren nicht grundsätzlich aus, es müssten aber „bestimmte Tatsachen festgestellt sein, die im Einzelfall die Prognose eines Geschehens, das zu einer zurechenbaren Verletzung der hier relevanten Schutzgüter führt, tragen.“ Allgemeine Erfahrungssätze reichten nicht.

Per Copy & Paste hat das Bundesinnenministerium nun die Formulierungen des Gerichts in seinen Entwurf eines „Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes“ übertragen und damit praktisch eine „Gefährder“-Definition vorgelegt.¹⁰ Der „Gefährder“ ist demnach eine Person, bei der „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ oder „deren individuelles Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise“ eine terroristische Straftat begehen wird. Gegen solche Leute sollen dann nicht nur Überwachungsmaßnahmen erlaubt sein – vom Einsatz von V-Leuten und Verdeckten ErmittlerInnen über die längerfristige Observation und die Telekommunikationsüberwachung bis hin zum Großen Lauschangriff und zur Online-Durchsuchung. Möglich sein sollen auch Aufenthalts- und Kontaktverbote sowie deren Durchsetzung per „elektronische Auf-

⁸ BT-Drs. 16/3570 v. 24.11.2006, S. 6, Fragen 9-11

⁹ BVerfG: Urteil v. 20.4.2016, Az.: 1 BvR 966/09; s. auch Roggan, F.: Enzyklopädie des Polizeirechts. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 111 (Oktober 2016), S. 75-83

¹⁰ BT-Drs. 18/11163 v. 14.2.2017

enthaltsüberwachung“ vulgo „elektronische Fußfessel“ (§ 55 und 56 des Entwurfs).

Ronen Steinke hat in der Süddeutschen Zeitung treffend darauf hingewiesen, dass es sich bei der für die Anordnung dieser Maßnahmen erforderlichen Prognose „naturgemäß um eine Vermutung (handelt), die der Betroffene selbst nie widerlegen kann“. Die Definition liefere „keine genaueren Hinweise dazu, auf was für einer Grundlage eine solche Vermutung in Zukunft stehen muss. Was ein ‚übersehbarer Zeitraum‘ ist und was eine ‚zumindest ihrer Art nach konkretisierte‘ Straftat – man überlässt es der Justiz, die eigentlichen Maßstäbe dafür zu entwickeln.“¹¹ Es ist also gut möglich, dass das Bundesverfassungsgericht sich in einigen Jahren erneut zum BKA-Gesetz äußern muss.

Bis dahin wird das BKA mit Genehmigung des Ermittlungsrichters am Amtsgericht Wiesbaden nicht nur happige Überwachungsmethoden, sondern auch Freiheitsbeschränkungen gegen Personen durchsetzen, gegen die es nur eine auf (un-)bestimmte Tatsachen gegründete Annahme in der Hand hat. Im Februar 2017 ging das Amt von über 570 islamistischen „Gefährdern“ aus, von denen sich allerdings nur die Hälfte in Deutschland aufhalten soll. Hinzu kamen rund 360 „relevante Personen“.¹² Um die wirklich gefährlichen unter den „Gefährdern“ zu ermitteln und zwischen einem „moderaten, auffälligen oder hohen Risiko“ zu unterscheiden, will sich das Amt ab Mitte des Jahres auf eine neue Software stützen, die man gemeinsam mit der Arbeitsgruppe Forensische Psychologie der Universität Konstanz entwickelt hat.¹³ Man darf gespannt sein, wie vielen dann eine „elektronische Fußfessel“ verordnet wird.

Da die meisten „Gefährder“ von den Ländern gemeldet wurden und sich unter Beobachtung der Landeskriminalämter befinden, möchte der Bundesinnenminister, dass die Länder dem Beispiel des Bundes folgen. Das bayerische Innenministerium hat am 21. Februar einen „Gesetzentwurf zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen“ vorgelegt, mit dem nicht nur die elektronische Aufenthaltsüberwachung ins Polizeiaufgabengesetz des Landes eingebaut werden sollen. Die CSU-Re-

¹¹ Sueddeutsche.de v. 1.2.2017

¹² BKA: Pressemitteilung v. 1.2.2017; Anfang Januar war noch von 548 islamistischen GefährderInnen die Rede. Hinzu kamen 130 GefährderInnen und relevante Personen aus dem linken und 126 aus dem rechten Spektrum, zeit.de v. 12.1.2017

¹³ BKA: Pressemitteilung v. 1.2.2017

gierung möchte „Gefährder“ kurzerhand in Präventivhaft nehmen – und zwar unbefristet.¹⁴

Ausländerrecht: Zwangsmaßnahmen leicht gemacht

Das Ausländerrecht erlaubte schon traditionell besondere Maßnahmen gegen politisch missliebige AusländerInnen, die aufgrund des „Otto-Katalogs“ nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 in den USA sowie durch das Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, weiter verschärft wurden. Gemäß dem aktuellen Aufenthaltsgesetz wiegt bei einem Ausländer, der „die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet“, das „Ausweisungsinteresse“ besonders schwer. Von einer solchen Gefährdung „ist auszugehen, wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass er einer Vereinigung angehört oder angehört hat, die den Terrorismus unterstützt oder er eine derartige Vereinigung unterstützt oder unterstützt hat oder er eine in § 89a Absatz 1 des Strafgesetzbuchs bezeichnete schwere staatsgefährdende Gewalttat nach § 89a Absatz 2 des Strafgesetzbuchs vorbereitet oder vorbereitet hat ...“ (§ 54 Abs. 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz). Aufgrund einer solchen „Schlussfolgerung“ können schon heute Überwachungsmaßnahmen verhängt werden: regelmäßige Meldepflichten, Kontaktverbote, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit (§ 56). Auch ohne vorherige Ausweisung kann gegen einen ausländischen „Gefährder“ eine Abschiebeanordnung erlassen werden (Art. 58a). Und schließlich sind auch Ausreisegewahrsam für vier Tage und Abschiebehaft für jeweils drei Monate und verlängerbar – bis zu 18 Monaten – möglich (§ 62 Abs. 3 Nr. 1a).

Allerdings war die „Sicherungshaft“ nicht möglich, wenn die Abschiebung „aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat“ – also z.B. wenn die Botschaft des Herkunftslandes kein „Laissez-Passer“ ausstellte –, nicht innerhalb der nächsten drei Monate möglich war. Der Bundesinnenminister hatte schon im Oktober einen Gesetzentwurf auf Lager, mit dem ein neuer Haftgrund für „Gefährder“ eingeführt und damit eine Abschiebehaft gegebenenfalls über die vollen 18 Monate möglich werden sollte. Nach dem Berliner Anschlag war der Weg in

¹⁴ www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/ser/gesetzentwuerfe/gesetzentwurf_-_gesetz_zur_effektiveren_%C3%9Cberwachung_gef%C3%A4hrlicher_personen.pdf; sueddeutsche.de v. 27.2.2017

diese Richtung offen. Am 22. Februar billigte das Bundeskabinett einen „Gesetzentwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“.¹⁵ Vorgesehen ist hier nicht nur der neue Haftgrund für AusländerInnen, von denen eine „erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht“ (neuer § 62 Abs. 3 S. 3), sondern auch ein „Ausreisegewahrsam“ bis zu zehn Tagen sowie die Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung durch die Ausländerbehörde – also aufgrund einer rein administrativen Entscheidung (neuer § 56a).

Der politische Schwung nach dem Anschlag macht darüber hinaus eine Serie von neuen Maßnahmen möglich, die definitiv nichts mit der Terrorismusbekämpfung zu tun haben – von der Auswertung von Handydaten zur Identitätsfeststellung bis hin zur Residenzpflicht für AusländerInnen, die nicht „bei ihrer Rückführung mitwirken“.¹⁶

Darf's sonst noch was sein?

Das Karussell der Anti-Terror-Maßnahmen dürfte sich auch weiterdrehen, wenn die Regelungen zur „Gefährder“-Bekämpfung verabschiedet sind: Schon im August 2016, nach den Angriffen von Ansbach und Würzburg und dem Amoklauf in München, hatte der Bundesinnenminister eine lange Wunschliste präsentiert.¹⁷ Das Personal und die Finanzen des BKA, der Bundespolizei und des Bundesamts für Verfassungsschutz sollten weiter aufgestockt werden. Der Minister dachte darüber nach, wie die ärztliche Schweigepflicht geknackt werden könnte, „wenn von einzelnen Personen ernsthaft zu befürchtende Gefahren für die Sicherheit in Deutschland ausgehen“. Er wünschte mehr Kontrolle und verdeckte Ermittlungen im Internet, insbesondere in Sozialen Medien. Eine „Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich“ (ZITiS) sollte entstehen, die „Produkte und Strategien zur Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus im Internet erarbeiten und bereitstellen“, neue Methoden zum Aufbrechen oder Umgehen von verschlüsselter Kommunikation entwickeln und die digitale Forensik befördern sollte.¹⁸ ZITiS nahm im Januar seinen Betrieb auf – an der Hoch-

15 BMI: Pressemitteilung v. 22.2.2017 (unter www.bmi.bund.de)

16 proasyl.de v. 22.2.2017

17 BMI: Pressemitteilung und Handout v. 11.8.2016

18 s. S. 94 in diesem Heft

schule der Bundeswehr. Die Bundespolizei sollte an den Grenzen Auto-kennzeichen-Lesegeräte einsetzen können. In öffentlich zugänglichen Räumen, d.h. auch in Bahnhöfen und Einkaufszentren, sollte „intelligente Videoüberwachung“ mit Gesichtserkennungstechnologie zum Einsatz kommen. Zu beiden Punkten hat das BMI am 21. Dezember, also zwei Tage nach dem Berliner Anschlag, Gesetzentwürfe vorgelegt. Am Berliner Bahnhof Südkreuz soll im zweiten Quartal 2017 ein Pilotversuch beginnen.¹⁹ Der Minister wiederholte auch das Vorhaben, Polizei und Bundeswehr gemeinsame Übungen für Einsätze bei „terroristischen Großlagen“ durchführen zu lassen. Die ersten Übungen dieser Art sind für den 7. bis 9. März 2017 geplant.²⁰

Deutschen StaatsbürgerInnen, „die für eine Terrormiliz an Kampfhandlungen im Ausland teilnehmen und eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen“, wollte der Minister ausbürgern. Und schließlich hielt er es für „an der Zeit, nun endlich auch die Sympathiewerbung für den Terrorismus unter Strafe zu stellen.“ Was der Minister vergaß: entsprechende Bestimmungen gab es schon mal. Es waren die einzigen Elemente aus der Vielzahl der Anti-Terror-Gesetze, die der Gesetzgeber wieder abschaffte: Der Straftatbestand der „Werbung für eine terroristische Vereinigung“ nach der bis 2002 geltenden Fassung des § 129a StGB hatte es seit 1976 ermöglicht, bereits wegen fünfzackigen Sternen an Autobahnmauern umfangreiche Ermittlungsverfahren mit dem vollen staatsschützerischen Programm zu betreiben. Der § 88a StGB – verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten – war ebenfalls 1976 eingeführt und 1981 wieder aufgehoben worden – nach nur einer einzigen Verurteilung. Und die betraf die damaligen Drucker dieser Zeitschrift.

Damit lassen sich zwar keine Anschläge verhindern, aber es genügt, um dem WählerInnen-Publikum zu zeigen, dass die Bundesregierung nicht untätig ist.

19 BMI: Pressemitteilung v. 21.12.2016; BT-Drs. 18/10939 und 18/10941 v. 23.1.2017, Neues Deutschland v. 21.2.2017

20 BMI: Pressemitteilung v. 3.3.2017

Aufrüstung im Anti-Terror-Kampf

Mehr Geld, mehr Personal und neue Waffen für die Polizei

von Dirk Burczyk

Polizei und Geheimdienste erhalten im „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ nicht nur immer neue Befugnisse, sie werden auch personell aufgestockt und neu ausgestattet: Tausende Stellen bei Polizei, Sondereinheiten, Schutzausrüstung und Bewaffnung – Versuch einer Bestandsaufnahme.

Nicht ohne Stolz verwies der Innenexperte der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, Armin Schuster, auf das Wirken seiner Kollegen in der Innenpolitik bei der Aufstellung des Haushalts 2017: „Der Plan der CDU- und CSU-Innenpolitiker unter Stephan Mayer war 2014 ... den Haushalt des Innenressorts mit einem echten Aufwuchs zu versehen. ... Das war ein Mehrjahresplan. ... Ich bedanke mich auch beim Koalitionspartner, dass wir das ... konzentriert und geduldig durchgezogen haben.“¹ Mayer, der Kopf der Unionsinnenpolitiker, konnte in der abschließenden Debatte zum Haushalt Vollzug melden: Man habe einen Aufwuchs im Haushalt des Bundesinnenministerium um 53 Prozent erreicht. „Es gab eine Steigerung von knapp 6 Milliarden Euro im Jahr 2014 auf knapp 9 Milliarden im Jahr 2017 ... Weiter werden zwischen 2015 und 2020 7.500 zusätzliche Stellen bei der Bundespolizei geschaffen. Beim Bundeskriminalamt wird es 1.300 zusätzliche Stellen geben.“² Angesichts dieser Darstellung kann man den Eindruck gewinnen, die Union habe auf Flüchtlingskrise und Terrorismus geradezu gehofft, um den massiven Ausbau der Sicherheitsbehörden begründen zu können.

Zentrales Vorhaben der Koalition im Zusammenhang mit der polizeilichen Terrorismusabwehr ist die Schaffung der BFE+, der „Beweissi-

1 BT-Plenarprotokoll 18/185 v. 6.9.2016 (Einbringung des Haushalts 2017)

2 BT-Plenarprotokoll 18/201 v. 22.11.2016 (2. und 3. Beratung des Haushalts 2017)

cherungs- und Festnahmeeinheit +“ der Bundespolizei (BPol). Die Sondertruppe soll, anders als die auf kurze Zugriffseinsätze spezialisierte GSG 9, auch längere bewaffnete Auseinandersetzungen mit TerroristInnen und Fahndungsmaßnahmen über mehrere Tage durchhalten können. An fünf Standorten werden dafür bis 2018 jeweils Einheiten von 50 Personen geschaffen, ausgerüstet mit Schutzwesten, gepanzerten Fahrzeugen und Sturmgewehren (G36 von Heckler&Koch, bislang bei der Bundeswehr im Einsatz). Die erste Einheit ging nach ihrer Ausbildung durch die GSG 9 in der BPol-Kaserne in Blumberg bei Berlin an den Start. Ihr erster Einsatz hatte mit Terrorismus nichts zu tun: Es ging dabei um die Festnahme eines syrischen Staatsangehörigen in Strausberg (Brandenburg), dem zur Last gelegt wird, für den Tod von fünf Menschen bei der Überfahrt von der Türkei nach Griechenland verantwortlich zu sein.³

Spezialeinheiten der Länder mit Kriegswaffen

Auch einzelne Länder begannen in Reaktion auf den Anschlag auf „Charlie Hebdo“ in Paris am 7. Januar 2015 eigene Spezialeinheiten personell und ausstattungsmäßig aufzurüsten. Rheinland-Pfalz hat 2015 1,6 Millionen Euro für Kalaschnikow-ähnliche Waffen, gepanzerte Fahrzeuge, robustere Schutzwesten und Nachtsichtgeräte ausgegeben und wird SEK und MEK zu einer neuen Organisationseinheit Spezialkräfte zusammenlegen.⁴ Hessen hat ein „Mobiles Einsatzkommando“ für Anti-Terroreinsätze gegründet, Details wurden nicht bekannt gegeben. NRW sieht sich mit seinen bestehenden SEK ausreichend gerüstet. Bayern verbessert ebenfalls Bewaffnung und Schutz der um 50 Stellen aufgestockten Spezialeinheiten.⁵ Berlin gründet nach dem Vorbild der BPol eine 75-köpfige „Taskforce für besondere Sicherheitslagen“, für die neue Stellen geschaffen werden; das Berliner SEK hat neue Waffen erhalten.⁶ Für die Einsatzhundertschaften werden neue Panzerfahrzeuge angeschafft, schussicher gegen Maschinenpistolen und Handgranaten, sie sollen auch über eine Nebelkanone verfügen. Für die SEK werden MP7 und 200 Schutz-

3 www.sek-einsatz.de v. 22.12.2015

4 www.spiegel.de v. 21.6.2015,

5 www.sek-einsatz.de v. 24.11.2015

6 ebd.

westen der höchsten Schutzklasse angeschafft.⁷ In Brandenburg waren bereits 2016 mehr BeamtInnen in Spezialeinheiten geschickt und zugleich Bewaffnung und Schutzausrüstung verbessert worden; SEK und MEK sollen 2017 noch einmal 30 BeamtInnen mehr erhalten. 20 ErmittlerInnen sollen im LKA ein neues Anti-Terror-Dezernat besetzen und die GefährderInnen in Brandenburg im Blick behalten. Auch hier werden wie in Schleswig-Holstein G36 beschafft.⁸

Ausgebaut werden auch jene Staatsschutzabteilungen der Polizei, die sich quasi-geheimdienstlich mit Vorfeldermittlungen, Observationen und Gefährderansprachen befassen. Im BKA wurden 2016 für den Bereich islamistische Gefährder 200 Stellen geschaffen, 2017 kommen aus dem mit 290 Stellen ausgestatteten „Paket zur Stärkung der Sicherheitsbehörden“ weitere Stellen hinzu. Hierzu liegen aus den Ländern nur wenige Zahlen vor: Bis 2020 will Hessen 200 neue Stellen beim Staatsschutz einrichten;⁹ mit dem Haushalt 2016 hat Baden-Württemberg 19 neue Stellen beim LKA geschaffen, 15 neue Stellen in der Justiz sollen die Strafverfolgung absichern, 2017 kommen noch einmal 30 Stellen beim LKA hinzu;¹⁰ Bayern stockt um 50 Stellen beim Staatsschutz auf.¹¹

Mehr Personal für den Vollzugsdienst

Während schon 2016 bei der BPol 1.000 neue Stellen geschaffen wurden, wird der normale Polizeivollzugsdienst in den Ländern erst mit den Haushalten für 2017 gestärkt. Das hat nur bedingt mit der Gefahr von Terroranschlägen zu tun. Seit 1998 waren nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes 16.000 Stellen bei den Polizeien gestrichen worden.¹² Davon entfielen etwa 6.000 auf die BeamtInnen, 10.000 auf ArbeitnehmerInnen. Gekürzt wurde also vor allem in der Verwaltung, womit die VollzugsbeamtInnen mehr administrative Aufgaben zu erledigen haben – Zeit, die für den Streifen- und Ermittlungsdienst fehlt. Auch wenn die Kürzung von 16.000 Stellen bei dann immer noch fast 300.000 Polizei-

7 Berliner Zeitung v. 2.11.2016

8 Berliner Zeitung v. 28.12.2016, Kieler Nachrichten v. 21.9.2016

9 Frankfurter Rundschau v. 22.12.2016

10 www.stuttgarter-nachrichten.de v. 17.10.2016

11 www.sek-einsatz.de v. 24.11.2015

12 Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2015; das Statistische Bundesamt geht von so genannten „Vollzeitäquivalenten“ aus, rechnet also Teilzeitbeschäftigte zu vollen Stellen zusammen. Der reale Personalabbau in dieser Zeit dürfte daher darüber liegen.

beschäftigten innerhalb von 17 Jahren nach nicht viel klingt, sind die polizeigewerkschaftlichen Klagen über steigende Arbeitsbelastung doch nachvollziehbar. Insbesondere, da die Stellenkürzung die Überalterung des Polizeiparates (wie der gesamten öffentlichen Verwaltung) noch befördert hat und ein damit einhergehender hoher Krankenstand die Arbeitsbelastung noch einmal erhöht.¹³

Es verwundert daher nicht, dass die neuen Stellen nicht unbedingt zuerst im Vollzugsdienst, sondern bei der Verwaltung geschaffen werden. So wurde der Haushaltsausschuss des Bundestages informiert, dass aus der ersten Tranche des 3.000er-Aufwuchses bei der BPol im Jahr 2006 von 1.000 Stellen 240 in der Verwaltung geschaffen wurden, um die „in den zurückliegenden Jahren entstandene Planstellenunterveranschlagung im Verwaltungsdienst“ zu schließen. Dort waren im Rahmen der Neuorganisation der BPol 2008 mit dem Ziel, mehr BeamtInnen „auf die Straße“ zu bekommen, eine Vielzahl von Aufgaben von den VollzugsbeamtInnen dem Verwaltungsbereich zugeordnet worden, allerdings ohne dafür auch neue Stellen zu schaffen. Man glaubte, durch eine straffere Organisation der Verwaltung würden sich Verwaltungsaufgaben wie von Zauberhand künftig von weniger Beschäftigten erledigen lassen. Dieses Modell ist offenbar gescheitert, es mussten Polizeivollzugsbeamte in den Verwaltungsdienst gesetzt werden. Die dürfen nun wieder das tun, wofür sie eigentlich ausgebildet wurden.

Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich auch in den Ländern ab, wo die Polizeistrukturen der vergangenen Jahre nach dem gleichen Schema abliefen: Mecklenburg-Vorpommern will 150 VollzugsbeamtInnen aus der Verwaltung in den Vollzugsdienst zurück versetzen.¹⁴ In Niedersachsen sollen 200 neue Verwaltungsstellen den Vollzugsdienst entlasten.¹⁵ Gleiches gilt für Baden-Württemberg. Die SPD fordert hier sogar 600 Stellen in der Verwaltung; sie hatte mit ihrer Polizeireform 2014 vollmundig angekündigt, 1.000 Stellen bei der Polizei überflüssig machen zu können.¹⁶

13 Ein Beispiel liefert NRW: Dort werden die für den normalen Polizeivollzugsdienst zu gebrechlichen KollegInnen zur Autobahnpolizei abgestellt, obwohl ihnen die fachliche Kompetenz fehlt, vgl. Rheinische Post v. 3.11.2016.

14 Ostsee-Zeitung v. 13.10.2016

15 HAZ v. 29.11.2016

16 Badische Zeitung v. 29.10.2016

Das Gros der bei den Landespolizeien neu geschaffenen Stellen soll jedoch unmittelbar dem Vollzugsdienst zugute kommen. In Mecklenburg-Vorpommern, wo nach Gewerkschaftsangaben in den letzten Jahren insgesamt 1.000 Stellen weggefallen sind, will man nun (zusätzlich zu den Rückversetzungen aus der Verwaltung) 150 neue Stellen schaffen.¹⁷ Niedersachsen hat die Planungen von 720 neuen Stellen auf 1.000 angehoben.¹⁸ Grün-Schwarz in Baden-Württemberg hat insgesamt 1.500 neue Stellen vereinbart; 2017 sollen die ersten 381 (inkl. Verwaltung) geschaffen werden.¹⁹ Bis 2020 sollen in Bayern 2.000 neue Stellen entstehen; dafür müssen bis 2025 11.000 neue BeamteInnen eingestellt werden, um ausscheidende KollegInnen zu ersetzen.²⁰ Berlin plant, insgesamt 940 neue Stellen bis Ende 2019 zu schaffen; 2021 sollen 18.000 statt der derzeit 16.000 PolizistInnen einsatzbereit sein. Einfach zu erreichen wird das nicht, denn Berlin zahlt unter den Bundesländern die schlechtesten Gehälter, weshalb viele PolizistInnen nach ihrer Ausbildung zu anderen Landespolizeien, zur BPol oder zu Sicherheitsunternehmen wechseln.²¹ Brandenburg will zumindest den geplanten Stellenabbau bremsen und bis 2020 auf 8.250 statt wie vorgesehen auf 7.000 Stellen herunterfahren. Schon jetzt hat die Brandenburger Polizei Probleme, den normalen Streifendienst aufrechtzuerhalten.²² Auch dort gab es in den letzten Jahren eine Strukturreform. Bremen ist so pleite, dass hier gerade einmal die Zahl der Ausbildungsplätze von 10 auf 35 erhöht werden konnte, obwohl alle Beteiligten die Personaldecke als zu dünn ansehen.²³ Hamburg will bis 2022 300 neue Stellen im Polizeivollzugsdienst schaffen, bei dann 8.000 Stellen insgesamt.²⁴ Hessen will bis 2020 250 neue Stellen in diesem Bereich einrichten.²⁵ Auch Nordrhein-Westfalen will ab 2017 nach 15 Jahren Personaleinsparung auf allen Ebenen 2.000 neue PolizistInnen jährlich einstellen.²⁶ Sachsen will 1.000 neue Stellen bis 2026 schaffen, davon allerdings allein 550 bei der nur in

¹⁷ Ostsee-Zeitung v. 13.10.2016

¹⁸ HAZ v. 29.11.2016

¹⁹ www.stuttgarter-nachrichten.de v. 17.10.2016

²⁰ Passauer Neue Presse v. 3.9.2016

²¹ Der Tagesspiegel v. 22.10.2016

²² Berliner Morgenpost v. 14.11.2016, Berliner Zeitung v. 2.11.2016

²³ Bremer Nachrichten v. 5.10.2016

²⁴ www.welt.de v. 23.6.2016

²⁵ Frankfurter Rundschau v. 22.12.2016

²⁶ WAZ v. 21.11.2016

sechs bis acht Wochen ausgebildeten „Wachpolizei“.²⁷ In Schleswig-Holstein werden die BeamtInnen mit Stellenhebungen bei Laune gehalten, real werden wenige Stellen abgebaut.²⁸ In Thüringen ist der von der Vorgängerregierung beschlossene Abbau von 800 Stellen bei der Polizei von rot-rot-grün weiterhin nur ausgesetzt – dort schockte die Landesregierung ihre Polizei mit einem Gutachten der Unternehmensberatung PriceWaterhouseCoopers, der zufolge 1.600 Stellen abgebaut werden könnten.²⁹ Aus Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt liegen keine Zahlen vor oder es sind keine Stellenaufwüchse geplant.

Dies macht in der Summe – vorausgesetzt, alle Landesregierungen setzen ihre Pläne so um – gut 9.000 neue Stellen bei den Landespolizeien bis 2022. Gemeinsam mit den geplanten 7.500 Stellen bei der BPol wäre der seit 1998 erfolgte Stellenverlust bei der Polizei ausgeglichen – falls es ihr gelingt, genug geeignete BewerberInnen zu finden und ausreichende Ausbildungskapazitäten zu schaffen. Einher ginge dies allerdings auch mit einer starken Verschiebung der Kräfteverhältnisse zum Bund und zu wenigen Ländern, die zu großen Personalaufwüchsen in der Lage sind.

Martialische Ausrüstung

Der Einsicht folgend, dass meistens die PolizistInnen des normalen Streifen- und Wachdienstes die ersten sind, die in eine terroristische oder Amoklage geraten, haben nun viele Länder in der Ausrüstung ihrer Polizeien nachgelegt: mit Schutzwesten der Klasse 4, die auch Beschuss mit großkalibrigen Waffen wie der AK-47 standhalten können, werden nach den Spezialeinheiten nun auch die Polizeien in Bayern, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein ausgestattet; einige dieser Länder schaffen auch neue kugelsichere Schutzhelme an. Auch bei der Bewaffnung wird nachgelegt. Das Sturmgewehr G36 der deutschen Rüstungsschmiede Heckler&Koch, das bereits bei der Bundeswehr im Einsatz ist, wird meist in einer Version mit eingekürztem Lauf bei Spezialeinheiten eingesetzt, in Schleswig-Holstein gab es ernsthaft eine Debatte über die flächendeckende Ausstattung der

²⁷ Leipziger Volkszeitung v. 21.10.2016

²⁸ Leipziger Volkszeitung v. 21.10.2016

²⁹ Thüringer Allgemeine v. 19.12.2016

Polizei mit dieser Kriegswaffe.³⁰ Für die Streifenwagenbesatzungen werden in mehreren Bundesländern Maschinenpistolen MP7 (ebenfalls Hecker&Koch) angeschafft. Auch bei der Bewaffnung der einzelnen PolizistInnen wird nachgerüstet: Modelle wie die SigSauer P9 mit Acht-Schuss-Magazin werden durch die SFP9 mit 18 Schuss (ebenfalls Hecker&Koch) ersetzt. Die Landespolizeien nutzen die aktuelle Debatte über die Gefahr terroristischer Angriffe mit Feuerwaffen, um ihre Bewaffnung zu modernisieren. Denn die immer noch verbreitete MP5 stammt aus den Zeiten der RAF-Hysterie in den 70er Jahren, die SigSauer P9 wird ohnehin derzeit ausrangiert.³¹

Uneindeutiges Bild

In der Gesamtschau ergibt sich ein Bild, das kennzeichnend für die aktuellen Debatten um die „Innere Sicherheit“, die richtige Reaktion auf die Bedrohung durch terroristische und Amoktäter und die dafür notwendigen Fähigkeiten der Polizeibehörden ist. Der Aufbau der BFE+ und die Hochrüstung der SEK ist vor dem Hintergrund solcher Szenarien wie bei am 7. Januar (Charlie Hebdo) und am 13. November 2015 (Bataclan) in Paris nachvollziehbar. Aber diesen Truppen werden die Anlässe fehlen, für die sie ausgebildet und ausgestattet wurden. Das ist eine Einladung für Innenminister, die Härte demonstrieren wollen und diese Einheiten dann für harmlose Razzien ins Feld schicken. Tatsächlich nachvollziehbar ist die Schutzausrüstung für die normalen Schutzpolizisten.

Dass für deren personelle Ausstattung TerroristInnen und Flüchtlinge herhalten müssen, ist vor allem feige. Es gäbe viele gute Argumente, mit denen sich begründen ließe, dass eine bürgernahe und auch im Altersschnitt für die Bevölkerung repräsentative Polizei nun mal einen gewissen personellen Umfang braucht – und wie die gesamte öffentliche Verwaltung darauf vorbereitet werden muss, dass in 10-15 Jahren viele stark vertretene Jahrgänge in Rente gehen werden. Die diskursive Einbettung der personellen Verstärkung der Polizei in das Feld von „Terrorismus“ und „Flüchtlinge“ hingegen bestätigt in der Bevölkerung das Gefühl, unkontrollierbaren Bedrohungen ausgesetzt zu sein, denen die Politik lediglich symbolische Gesten entgegenzusetzen hat.

³⁰ Kieler Nachrichten v. 21.9.2016

³¹ vgl. als ein Beispiel unter anderen zu Berlin und Brandenburg: Berliner Zeitung v. 28.12.2016

Vom Probeballon zum Gesetzentwurf

Elektronische Aufenthaltsüberwachung gegen Salafisten?

von Helmut Pollähne

Der Bundestag berät derzeit einen Gesetzentwurf, der die elektronische Aufenthaltsüberwachung (eAÜ) „extremistischer Gefährder“ ermöglichen soll. Doch bereits jetzt bestehen weitgehende Möglichkeiten des eAÜ-Einsatzes gegen „Islamisten“, die – wie ein zweifelhaftes Staatsschutz-Manöver in Bremen zeigt – befürchten lassen, dass die elektronische Extremismus-Kontrolle zum Kontroll-Extremismus zu werden droht.

Ende 2011 wurde der bundesweit in den Medien als „Emir von G.“ bekannt gewordene René Marc S. vom Staatsschutzsenat des Oberlandesgerichts (OLG) München zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren und sechs Monaten verurteilt. Da er durchgängig auf freiem Fuß war, trat er die Strafe als sog. Selbststeller im September 2012 im Bremer Justizvollzug an. Die vollzugsinternen Beurteilungen waren zunächst positiv. Auch der Verdacht, er habe sich im Vollzug als islamistischer Missionar betätigt und Mitgefangene für den Jihad geworben, hatte sich trotz intensiver Ermittlungen und vorübergehender Sicherheitsverlegung in eine andere Justizvollzugsanstalt (JVA) nicht bestätigt.¹ Zwischenzeitlich hatte sich aber der sicherheitspolitische Wind gedreht: Die SalafistInnen waren in den Fokus des Staatsschutzes geraten, auch in Bremen. Der mit entsprechenden „Erkenntnissen“ bestückte Justizvollzug und die Bundesanwaltschaft traten einer – ursprünglich ins Auge gefassten – vorzeitigen Entlassung auf Bewährung entgegen: René Marc S. wurde erst zum „gefährlichen Emir“ und dann zum sog. Vollverbüßer gemacht.

¹ Der Spiegel meint es aber besser zu wissen: „Gefängnisse, so sagen Experten, seien Brutstätten des Salafismus. Doch dazu braucht es Scharfmacher und charismatischer Verführer wie Renee Marc S.“, Der Spiegel Nr. 10 v. 5.3.2016, S. 54 ff.: Terrorismus: „Das werdet ihr noch bereuen“ (S. 56).

Bremische Staatsschutz-Manöver unter Führungsaufsicht

Wer als Vollverbüßer eine längere Freiheitsstrafe – wie in diesem Fall – bis zum bitteren Ende absitzt, gerät von Gesetzes wegen für einige Jahre (hier sollen es fünf sein) unter gerichtliche Führungs- und Bewährungsaufsicht. Dazu erteilt ihm das Gericht Weisungen, die zum Teil sogar strafbewehrt sind: Wer dagegen verstößt, kann sich strafbar machen. All das mag man kritisieren, es ist aber geltendes Recht, das auch hier Anwendung fand.² Das zuständige Gericht, erneut der Münchner Staatsschutzsenat, hätte zwar ausnahmsweise davon absehen können, dass Führungsaufsicht eintritt, damit war jedoch nicht zu rechnen.

Außergewöhnlich sind hingegen die auferlegten Weisungen und dabei zunächst einmal, wie sie zustande kamen: Der Bremer Staatsschutz erarbeitete einen seitenlangen Katalog für die JVA, die diesen dann der zuständigen Staatsanwaltschaft, hier: der Bundesanwaltschaft, unterbreitete. Die wiederum beantragte auf dieser Grundlage einen entsprechenden Weisungsbeschluss beim OLG München. Gefordert wurden (neben dem Üblichen, wie z.B.: Kontakt zur Bewährungshilfe, Meldepflichten) u.a.: umfangreiche Kontaktverbote zu mehr als 30 Personen und zahlreichen Institutionen, das Verbot, Bremen ohne Sondererlaubnis zu verlassen, ein weitgehendes Telekommunikationsverbot, tägliche Meldungen bei der Polizei sowie eine elektronische Aufenthaltsüberwachung (eAÜ), auch als „elektronische Fußfessel“ bekannt.³

2 ausf. Pollähne, H.: Bestimmte Voraussetzungen der Strafbarkeit von Weisungsverstößen, in: Strafverteidiger (StV) 2014, H. 3, S. 161-168; vgl. auch Popp, A.: Postmurales Sicherheitsrecht, in: Neue Kriminalpolitik (NK) 2015, H. 3, S. 267-275 (269f.) und Kammermeier, B.: Führungsaufsicht: Vom Schattendasein zum Hoffnungsträger? in: Bewährungshilfe 2013, H. 2, S. 159-180. Eine verfassungsgerichtliche Prüfung steht allerdings noch aus: Nachdem einstweilige Anordnungen vom BVerfG abgelehnt wurden – Beschlüsse v. 12.12.2013 (Az.: 2 BvR 636/12), v. 2.9.2014 (Az.: 2 BvR 480/14) und v. 22.1.2015 (Az.: 2 BvR 2095/14) – sind die Hauptsacheverfahren noch anhängig; vgl. den Bericht von Baur, A.; Kinzig, J.: Rechtspolitische Perspektiven der Führungsaufsicht, Tübingen 2014 (www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Kurzbericht%20Evaluation%20Fuehrungsaufsicht.html?nn=7681920).

3 ausf. dazu Pollähne, H.: Satellitengestützte Führungsaufsicht? Ambulante Sicherungsverwahrung per GPS-Fußfessel, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 99 (2/2011), S. 63-69 sowie Haverkamp, R.; Schwedler, A.; Wößner, G.: Führungsaufsicht mit satellitengestützter Überwachung, in: NK 2012, H. 2, S. 62-68 und Brauneisen, A.: Die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes als neues Instrument der Führungsaufsicht, in: StV 2011, H. 5, S. 336-341

Einen solch umfassenden und weitreichenden Weisungskatalog hat der Verfasser, der zahlreiche MandantInnen vertritt, die unter Führungsaufsicht stehen, noch nicht gesehen.⁴ Kurz vor dem beim Münchner Staatsschutzsenat anberaumten Anhörungstermin geschah etwas auf den ersten Blick Erstaunliches: Die Bundesanwaltschaft nahm den eAÜ-Antrag zurück. Begründung: Die gesetzlichen Voraussetzungen dafür lägen gar nicht vor.⁵

Mit dem Rückzug blieb der Bundesanwaltschaft und dem Bremer Staatsschutz die – möglicherweise einkalkulierte – Blamage, vor dem OLG an die Rechtslage erinnert zu werden, aber nur zum Teil erspart: Der Senatsvorsitzende hatte nämlich einen Staatsschutz-Vertreter als Zeugen geladen und u.a. dazu vernommen, wie es zu dem Antrag gekommen war. Der führte zunächst allgemein aus, man habe den Auftrag ‚von oben‘ gehabt, erst einmal alle Möglichkeiten zu prüfen. Auf Nachfrage, ob denn nicht aufgefallen sei, dass für die Anordnung der eAÜ die gesetzlichen Voraussetzungen gar nicht vorlagen, rutschte ihm dann heraus: „Wir dachten, wir könnten es probieren.“ Dass dies von dem Vorsitzenden auch so ins Protokoll diktiert wurde, war dem Bremer Staatsschutz-Repräsentanten, der sichtlich nervös wurde, gar nicht recht – zu spät: Alle hatten es so verstanden, wie es nun auch obergerichtlich protokolliert stand, dass nämlich klar war, dass die gesetzlichen eAÜ-Voraussetzungen nicht vorlagen, man es aber trotzdem beantragt haben wollte. Tief blicken ließ der Hinweis darauf, das Landesamt für Verfassungsschutz habe den Vorschlag verfasst. Dass der Verfassungsschutz mit der Ausgestaltung der Führungsaufsicht eigentlich gar nichts zu tun haben dürfte, wurde offenbar gar nicht erst hinterfragt.

Welchen Sinn dieses Manöver wohl hatte, wurde, kurz nachdem die Bundesanwaltschaft den eAÜ-Antrag zurückgezogen hatte, deutlich: Der Bremer Innensenator trat vor die Presse und verkündete sein Unverständnis darüber, dass das Gesetz die eAÜ für gefährliche IslamistInnen nicht zulasse, und er forderte entsprechende Gesetzesänderungen.⁶

4 vgl. auch Spiegel a.a.O. (Fn. 1), S. 56: „Das umfangreiche Überwachungspaket, das (die Bundesanwaltschaft) beantragt hat, ist ungewöhnlich für einen Täter, der vor allem wegen Unterstützung und Propaganda in Haft saß.“

5 vgl. ebd., S. 55

6 ebd., S. 56, wo auch weitergehende Forderungen aus Kreisen der CDU/CSU nachzulesen sind. Im Referentenentwurf des BMJV (s.u.) wird auf S. 5 explizit auf dieses Verfahren verwiesen, „in dem eine solche Überwachung bereits daran gescheitert ist, dass diese

EAÜ – das geltende Recht

Seit 2011 können Gerichte im Rahmen der Führungsaufsicht die Weisung erlassen, „die für eine elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen“.⁷ Die Voraussetzungen dafür (§ 68b Abs. 1 S. 3 StGB) sind:

- Entweder wurde eine freiheitsentziehende Maßregel erledigt oder aber eine Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren vollständig vollstreckt.
- Die Verurteilung erfolgte wegen einer Straftat aus dem Katalog des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB – das ist der Katalog der Delikte, die die Anordnung der Sicherungsverwahrung erlauben.
- Es muss die Gefahr bestehen, dass der Betroffene weitere der genannten Straftaten begehen wird und
- die eAÜ „erscheint“ erforderlich, um den Betroffenen von der Begehung weiterer Straftaten aus dem Sicherheitsverwahrungskatalog abzuhalten.

Verwiesen wird dabei auf den § 463a StGB, der die Aufgaben und Befugnisse der sog. Aufsichtsstelle regelt. Sie „erhebt und speichert mit Hilfe der von der verurteilten Person mitgeführten technischen Mittel automatisiert Daten über deren Aufenthaltsort sowie über etwaige Beeinträchtigungen der Datenerhebung“. Die Daten können nicht nur „zur Abwehr einer erheblichen gegenwärtigen Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung Dritter“ oder zur Verfolgung einer Straftat aus dem Sicherheitsverwahrungskatalog verwendet werden. § 463a Abs. 4 StPO nimmt vielmehr ausdrücklich Bezug auf die strafbewehrten Aufenthaltsweisungen aus dem § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 StGB, die auch im Fall des

Unterstützung (einer islamistischen terroristischen Vereinigung im Ausland) bislang keine taugliche Anlasstat ist“.

- 7 ausf. Maltry, A.: Gerichtliche Weisungen im Rahmen der Führungsaufsicht beim Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ), in: *Bewährungshilfe* 2013, H. 2, S. 117-129, vgl. auch Haverkamp; Schwedler; Wößner a.a.O. (Fn. 3), S. 62f.; derzeit soll es sich bundesweit um 75 Fälle handeln, vgl. Fünfsinn, H.; Kolz, A.: Gegenwärtige Nutzung und Anwendungsperspektiven der Elektronischen Überwachung in Deutschland, in: *StV* 2016, H. 3, S. 191-197 (192); nach der Einführung waren z.T. deutlich höhere Zahlen geschätzt worden, vgl. Pollähne, H.: Verpolizeilichung von Bewährungshilfe und Führungsaufsicht, in: Albrecht, P.-A. u.a. (Hg.): *Festschrift für Walter Kargl zum 70. Geburtstag*, Berlin 2015, S. 425-437 (433)

René Marc S. zum Einsatz kamen. Gemäß Nr. 1 kann die verurteilte Person angewiesen werden, den Wohn- oder Aufenthaltsort oder einen anderen gerichtlich bestimmten Bereich „nicht ohne Erlaubnis der Aufsichtsstelle zu verlassen“; und gemäß Nr. 2 kann sie angewiesen werden, sich nicht an bestimmten Orten („Tabuzonen“)⁸ aufzuhalten, die ihr „Gelegenheit oder Anreiz zu weiteren Straftaten bieten können“.⁹ Die von der Aufsichtsstelle erhobenen und gespeicherten Daten sollen auch dazu dienen, Verstöße gegen diese Weisungen festzustellen, nach solchen Verstößen weitere Maßnahmen der Führungsaufsicht zu ergreifen oder sie strafrechtlich zu ahnden.

Zwar geht es also bei der eAÜ primär darum, die verurteilten Personen durch die Möglichkeit einer solchen Datenverwendung „von der Begehung weiterer Straftaten“ der genannten Art abzuhalten; dass aber das damit verknüpfte Präventionskonzept überzeugt, ist äußerst fraglich.¹⁰ Im Vordergrund steht praktisch ohnehin die Verfolgung nicht verhinderter Weisungsverstöße. Vor allem aber sollen der Polizei aufwändige Rund-um-die-Uhr-Überwachungen erspart werden.¹¹

Da die Verurteilung des René Marc S. durch das OLG München zu einer Gesamtstrafe im Jahre 2011 aber unter anderem wegen einer Straftat erfolgte, die im Katalog des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB (der seinerseits u.a. auf Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. a oder b Bezug nimmt) nicht enthalten ist, und die andere Einzelstrafe (wegen einer Katalogtat) die 3-Jahresgrenze nicht überschritt, schied eine eAÜ-Weisung schon deshalb aus. Ob die übrigen Voraussetzungen des § 68b Abs. 1 S. 3 StGB (s.o.) vorlagen, spielte danach keine Rolle mehr.

Wollte man im Fall René Marc S. und in gleichgelagerten Fällen¹² eine eAÜ-Weisung gemäß § 68b StGB anordnen, würde man vorher also das Gesetz ändern müssen. Da es um Präventionsmaßnahmen des Maß-

⁸ Spiegel a.a.O. (Fn. 1), S. 56

⁹ dazu Maltry a.a.O. (Fn. 7), S. 124

¹⁰ dazu Haverkamp; Schwedler; Wößner a.a.O. (Fn. 3), S. 64, vgl. auch Pollähne: Satellitengestützte Führungsaufsicht, a.a.O. (Fn. 3), S. 65 und Popp a.a.O. (Fn. 2), S. 272 f.

¹¹ Pollähne: Verpolizeilichung, a.a.O. (Fn. 7), S. 434; zur Verpolizeilichung der Führungsaufsicht auch Popp a.a.O. (Fn. 2). Der Spiegel a.a.O. (Fn. 1), S. 56 zitiert einen „führenden Sicherheitsbeamten“ aus Bremen: Die Fußfessel hätte „unsere Observationskräfte erheblich entlastet“.

¹² Spiegel a.a.O. (Fn. 1), S. 54: „In den nächsten Monaten und Jahren stehen weitere Entlassungen bevor; Mitglieder der Sauerlandgruppe ... gehören dazu und die sog. Düsseldorf Zelle. Auch das macht den Umgang des Staates mit S. zu einer Grundsatzfrage.“

regelrechts geht und Weisungen gemäß § 68d Abs. 1 StGB auch nachträglich angeordnet werden können, wäre es also möglich, dass nach einer entsprechenden Gesetzesänderung – das Vorliegen der anderen Voraussetzungen (s.o.) unterstellt – doch noch eine eAÜ angeordnet wird.¹³ Angesichts der bisherigen Nachstellungen des Bremer Staatsschutzes gegen René Marc S. wäre es sicherlich nur eine Frage von Tagen nach Inkrafttreten solcher Neuregelungen, bis ein entsprechender Antrag bei der Bundesanwaltschaft lanciert würde.

Einem in der Öffentlichkeit herbeigeführten Missverständnis gilt es dabei entgegenzutreten: Bereits nach geltendem Recht kann gegen Personen, die wegen einer einschlägigen Tat aus dem Bereich des Terrorismus (also insb. §§ 129ff. StGB)¹⁴ zu einer mehr als dreijährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden und diese voll verbüßt haben, eine eAÜ angeordnet werden, wenn die übrigen materiellen Voraussetzungen des § 68b Abs. 1 S. 3 StGB vorliegen. Und dies ist auch bereits geschehen – in den Medien sorgte vor allem der Berliner Fall Rafik Y. für Aufmerksamkeit: Der aus dem Strafvollzug entlassene „extremistische“ Vollverbüßter war gerichtlich angewiesen worden, eine solche „Fußfessel“ zu tragen, hatte sich dieser jedoch entledigt, kurz bevor er u.a. mit einem Messer auf die Polizei losging, die ihn daraufhin erschoss.¹⁵ Nach Auslösung des eAÜ-Alarmes in der hessischen GÜL-Zentrale war Y. telefonisch kontaktiert worden, redete aber offenbar wirres Zeug – die Messerattacke war auch per GPS nicht mehr zu verhindern.¹⁶

Außerdem kann das Gericht schon bei der Aburteilung einschlägiger Taten Führungsaufsicht anordnen (§§ 68 Abs. 1 i.V.m. 129a Abs. 9 StGB). Das kam bisher zwar nur sehr selten vor, könnte künftig aber häufiger der Fall sein, ohne dass das Gesetz insoweit geändert werden müsste. Denn am 30. Juli 2016 trat eine Änderung des § 129a Abs. 9 StGB in Kraft: Demnach können zukünftig auch Unterstützungshandlungen und Werbemaßnahmen für terroristische Vereinigungen (§ 129a Abs. 5) Führungsaufsicht nach sich ziehen – und das obwohl der Straf-

¹³ Der Referentenentwurf (s.u.) sieht ausdrücklich eine Rückwirkung auf Altfälle vor.

¹⁴ Und dabei keineswegs ‚nur‘ um den „islamistischen Terrorismus“, vgl. auch Pollähne, H.: Terror in München und anderswo, www.grundrechtekomitee.de/node/816

¹⁵ dazu Spiegel a.a.O. (Fn. 1), S. 56; zu einem Fall des Weisungsverstoßes durch Zerstörung der Fußfessel: Bundesgerichtshof: Urteil v. 16.1.2014, Az.: 4 StR 4996/13, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2014, H. 4, S. 203-206 mit Anm. Piel, M., ebd., S. 206-207

¹⁶ vgl. auch neues deutschland v. 11./12.12.2015

rahmen bei einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten beginnt. In der Begründung zum Gesetzentwurf hieß es:

„Täter nach § 129a StGB sind nicht nur in der mitgliedschaftlichen, sondern auch in der unterstützenden Begehungsform oftmals von verfestigten Einstellungen motiviert, so dass auch insofern besonderer Bedarf besteht, etwaigen Wiederholungstaten im Wege von Weisungen nach § 68b StGB, die ihrerseits nach § 145a StGB sanktionsbewehrt sind, begegnen zu können.“¹⁷

Als eine solche Weisung käme allerdings auch in diesem Fall nach – noch – geltendem Recht die eAÜ gegen S. ebenfalls nicht in Betracht.

Elektronische Extremismus-Kontrolle

Der Bremer Innensenator war nicht der erste Landesressortchef, der – lange vor dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt – eine Ausdehnung der eAÜ auf „islamistische Gefährder“ forderte, aber wohl der erste aus den SPD-Reihen. Es waren dann allerdings – nicht zuletzt wegen der Zuständigkeit für das Strafrecht und das Kriminaljustizsystem – die Justizressorts, die entsprechende Gesetzesänderungen anregten. Auf der Frühjahrstagung der Justizministerkonferenz (JuMiKo) am 1./2. Juni 2016 wurde unter TOP II.9 „Elektronische Aufenthaltsüberwachung bei verurteilten extremistischen Gefährdern“ (Berichterstattung: Bayern) beschlossen:

„1. Die Justizministerinnen und Justizminister sind sich einig, dass angesichts der Bedrohung der Bundesrepublik Deutschland durch Extremismus ein wirksamer Schutz vor extremistischen Gefährdern gewährleistet sein muss.

2. Sie bitten die mit der Prüfung von Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung befasste Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses zu untersuchen, ob und ggf. in welcher Weise die der elektronischen Aufenthaltsüberwachung in der Führungsaufsicht zugrunde liegenden Vorschriften im Interesse einer besseren Erfassung verurteilter extremistischer Gefährder erweitert werden sollten.“¹⁸

17 BT-Drs. 18/8702 v. 7.6.2016, S. 21; Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus v. 26.7.2016, Bundesgesetzblatt Teil I, 2016, Nr. 37, S. 1818-1821, Artikel 8 Nr. 2

18 Beschlüsse der JuMiKo 2016 unter <https://mdjev.brandenburg.de/justiz/> justizministerkonferenz-2016.html; bereits auf ihrer Tagung v. 17./18.6.2015 hatte die JuMiKo beschlossen, die „verschiedenen Möglichkeiten einer Elektronischen Überwachung (EÜ) für weitere Anwendungsgebiete zu öffnen“, vgl. Fünfsinn; Kolz a.a.O. (Fn. 7), S. 191 m.w.N.. Der Abschlussbericht „Einsatzmöglichkeiten der Elektronischen Überwachung“

Wie insgesamt im Bereich eAÜ¹⁹ bzw. elektronische Fußfessel oder Hausarrest galt auch hier zunächst: „Hessen vorn“! Nachdem der im Oktober 2015 in das Amt des Generalstaatsanwalts eingeführte Prof. Fünfsinn bereits mehrfach für eine Ausweitung der eAÜ-Einsatzmöglichkeiten eingetreten ist, wenn auch zunächst (noch) nicht im vorliegenden Kontext „extremistischer Gefährder“,²⁰ war es zuletzt seine Justizministerin Kühne-Hörmann (CDU), die sich den Forderungen anschloss.²¹

Ansatzpunkt für die vom Bremer Innensenator und von der JuMiKo ins Spiel gebrachte Änderung wäre zunächst der Straftatenkatalog des § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 2-4 StGB: Dies könnte einerseits über eine Änderung der Vorschriften zur Sicherungsverwahrung (SV, also insbesondere § 66 Abs. 1 und 3 StGB) geschehen. Andererseits könnte der Katalog um Taten erweitert werden, die den SV-Kontext verlassen – ein Systembruch²² und zugleich ein Beleg für die bereits 2011 geäußerte Befürchtung, würde die eAÜ erst einmal eingeführt, es nur eine Frage der Zeit wäre, bis sie ausgeweitet wird.²³

Zweiter Ansatzpunkt wäre, gerade auch um den Bremer Fall S. zu erfassen, eine Gesamtstrafe von mehr als drei Jahren bereits dann aus-

der dafür eingesetzten Arbeitsgruppe wurde nicht veröffentlicht, findet im Gesetzentwurf (s.u.) aber Erwähnung.

19 In der Anwendung der eAÜ liegt jedoch Bayern vorne, vgl. Bräuchle, A.; Kinzig, J.: Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht, Tübingen 2016, S. 4, [www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/BereichMinisterium/ Kurzbericht_elektronische_Aufenthaltsueberwachung_im_Rahmen_der_Fuehrungsaufsicht.html?nn=7681920](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/BereichMinisterium/Kurzbericht_elektronische_Aufenthaltsueberwachung_im_Rahmen_der_Fuehrungsaufsicht.html?nn=7681920)

20 sondern im Zusammenhang mit gewaltbereiten Fußballfans einerseits sowie Opferschutz und Bewährungshilfe andererseits, vgl. zuletzt: Fünfsinn; Kolz a.a.O. (Fn. 7) m.w.N.

21 Kühne-Hörmann, E.: Neue Einsatzfelder für die „elektronische Fußfessel“?, in: Deutsche Richterzeitung, 2015, H. 6, S. 204-205 und jüngst www.flensburg-online.de/blog/2017-01/hessens-justizministerin-will-fussfesseln-fuer-gefaehrder.html

22 Sofern man in diesem Zusammenhang von „System“ sprechen will: Die eAÜ wurde eingeführt im Zuge der versuchten „Neuordnung“ des Rechts der Sicherungsverwahrung (SV) von 2010 verbunden u.a. mit der trügerischen Hoffnung, dadurch die Anordnung bzw. Vollstreckung der SV eindämmen zu können, dazu Pollähne, a.a.O. (Fn. 3), S. 64; vgl. auch Popp, A.: Polizeiarbeit im Windschatten der Justiz – neue Kooperationsformen im Umgang mit entlassenen Straftätern, in: Bewährungshilfe 2011, H. 4, S. 335-344 (343) und Fünfsinn; Kolz a.a.O. (Fn. 7), S. 196

23 vgl. Pollähne: a.a.O. (Fn. 3), S. 67 f. und Haverkamp; Schwedler; Wößner a.a.O. (Fn. 3), S. 63; das gilt allerdings für die Vorschläge von Fünfsinn; Kolz a.a.O. (Fn. 7), S. 193 ff. erst recht

reichen zu lassen, wenn nur eine der Einzelstrafen (ggf. mit einer herabgesetzten Mindeststrafe) dem eAÜ-Katalog zuzuordnen wäre. Das würde allerdings dazu führen, die eAÜ wegen einzelner Katalogtaten anzuordnen, die hinsichtlich ihres Strafmaßes dem besonderen Schweregrad, der die Maßnahme bisher aus der Sicht des Gesetzgebers verhältnismäßig erscheinen ließ,²⁴ nicht mehr entsprechen.

Darüber hinaus wäre es – nicht zuletzt im Kontext des Bremer Falles – konsequent, nicht nur die Einhaltung der genannten Aufenthalts-Weisungen per GPS zu überwachen, sondern auch die Kontaktverbots-Weisung (§ 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB); das ließe sich zumindest im gültigen eAÜ-Einsatzkonzept jedoch nicht (oder jedenfalls nicht effektiv) umsetzen. Der technische Fortschritt in dieser Wachstumsbranche sollte jedoch nicht unterschätzt werden.²⁵

Vom Referenten- zum Koalitionsentwurf

Das Bundesjustizministerium ist seinem Ruf der hyperaktiven Strafrechtspolitikwerkstatt gerecht geworden: Mit Datum vom 20. Dezember 2016 wurde der Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern“ vorgelegt und am 2. Januar 2017 den „betroffenen Fachverbänden“ zur Stellungnahme zugeleitet.²⁶ Dazu das passende – und wie gewohnt knackige – Zitat des Ministers:

„Bereits verurteilte Extremisten haben keine Toleranz verdient. Wir müssen sie ganz besonders im Blick behalten. Konkret: Wir werden die elektronische Fußfessel nach der Haft grundsätzlich bei solchen extremistischen Straftätern zulassen, die wegen schwerer Vergehen, der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, der Terrorismusfinanzierung oder der Unterstützung terroristischer Vereinigungen verurteilt wurden. Das ist kein Allheilmittel, aber ein Schritt, um unseren Sicherheitsbehörden die Arbeit zu erleichtern.“²⁷

24 so BT-Drs. 17/3403 v. 26.10.2010, S. 36: „auf Täter der schweren Kriminalität zu beschränken“, vgl. auch Kammermeier a.a.O. (Fn. 2), S. 169 m.w.N.

25 vgl. auch Dolata, U.: Kriminalität als Instrument der Herrschaftssicherung? in: Kriminalistik 2011, H. 10, S. 600-605 (603f.) und Pollähne a.a.O. (Fn. 3), S. 64f. m.w.N. („technisch offen“)

26 www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Ausweitung_Massregelrecht_bei_extremistischen_Straftaetern.html

27 www.bmjbv.de/SharedDocs/Zitate/DE/2017/01042017_Fu%C3%9Ffessel.html; jsessionid=BC27FF3D2F298F01CCF3362B4D2541F6.1_cid289

Konkret plante das Ministerium nun tatsächlich eine Änderung des § 66 Abs. 3 S. 1 StGB, wonach künftig nicht ‚nur‘ die Sicherungsverwahrung unter erleichterten Voraussetzungen²⁸ angeordnet werden dürfte, wenn Personen wegen der „Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“ (§ 89a StGB), der „Terrorismusfinanzierung“ (§ 89c StGB) oder der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 5 S. 1 StGB)²⁹ abgeurteilt werden, sondern – bei Vollverbüßung einer mehr als dreijährigen wegen einer solchen Tat verhängten Strafe – eben auch die eAÜ gemäß § 68b Abs. 1 StGB.

Den Koalitionsfraktionen ging selbst das nicht weit genug. In ihrem Gesetzentwurf,³⁰ der bereits am 16. Februar 2017 in erster Lesung vom Bundestag behandelt wurde, wollen sie die eAÜ bereits bei Vollverbüßung einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei statt drei Jahren erlauben – und zwar bei allen „extremistischen Taten“ des 1. und 7. Abschnitts des Besonderen Teils des StGB. Damit würden auch „Vollverbüßer erfasst, die trotz des womöglich im Ergebnis begrenzten Schadens ihrer bisherigen Taten ... eine besondere Gefährlichkeit ... aufweisen“, so die Begründung. Mit einer weiteren Änderung im § 463a StPO soll die eAÜ auch in Fällen des bloßen Werbens um Mitglieder oder UnterstützerInnen einer terroristischen Vereinigung (§ 129a Abs. 5 Satz 2) möglich werden.

Gleich im Anschluss an die Debatte dieses Strafrechtsänderungsgesetzes nahm sich der Bundestag übrigens den Neuentwurf des BKA-Gesetzes vor, in dem sich ebenfalls eine eAÜ-Regelung findet. Die betrifft aber nicht verurteilte „Gefährder“, sondern solche, gegen die nicht einmal ein habhafter strafrechtlicher Verdacht existiert: Nach richterlicher Anordnung sollen gegen sie Aufenthalts- und Kontaktverbote verhängt sowie eine eAÜ angeordnet werden, wenn „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ oder ihr „individuelles Verhalten eine konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehba-

28 Es wären nicht mehr drei einschlägige Vor- bzw. Anlasstaten erforderlich (§ 66 Abs. 1 und 2 StGB), sondern nur noch zwei (§ 66 Abs. 3 S. 1 und 2 StGB).

29 Dies würde einerseits selbstverständlich auch (wenn nicht vor allem) für terroristische Vereinigungen im Ausland (§ 129b StGB) gelten, andererseits nicht für solche Vereinigungen, die einschlägige Taten nur androhen (§ 129a Abs. 3 StGB).

30 BT-Drs. 18/11162 v. 14.2.2017

ren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise» eine terroristische Straftat begehen“ werden.³¹

So wie die derzeit vorherrschende großkoalitionäre Sicherheitsrechtspolitik exekutiert wird, ist es sicher nur eine Frage von Wochen, bis beide Gesetze verabschiedet sind. Insgesamt soll der mit Einführung der eAÜ eingeschlagene verhängnisvolle Weg offenbar – um „unseren Sicherheitsbehörden die Arbeit zu erleichtern“ (s.o.) – fortgesetzt und ausgetreten werden, nicht ausschließbar mit Dammbruchwirkung für weitere Fälle.³² Aus der – bisher auch empirisch – seltenen Ausnahme-Maßregel würde ein Standardinstrument.³³ Die „Kultur der Kontrolle“³⁴ gedeiht zunehmend technisch und elektronisch, mit allen darin begründeten Gefahren totaler Überwachung und falscher Sicherheitsversprechen.³⁵ Das Bedürfnis, terroristische Extremismusgefahren unter Kontrolle zu bringen,³⁶ darf nicht in einen Kontroll-Extremismus umschlagen, sonst schützt sich der Rechtsstaat zu Tode.

31 Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes, BT-Drs. 18/11163 v. 14.2.2017, §§ 55 und 56

32 Dass die im Auftrage des BMJV (!) erstellte Studie von Bräuchle; Kinzig a.a.O. (Fn. 19), S. 18 „von einer Ausweitung der EAÜ auf weitere Tätergruppen im Rahmen der Führungsaufsicht“ abrät, scheint den Auftraggeber nicht weiter zu stören.

33 so bereits Brauneisen a.a.O. (Fn. 3), S. 312

34 Dolata a.a.O. (Fn. 25) unter Verweis auf Garland

35 ähnlich Haverkamp; Schwedler; Wößner a.a.O. (Fn. 3), S. 66

36 Dass „bereits verurteilte Extremisten ... Toleranz“ verdienen, hat soweit ersichtlich noch niemand gefordert, wird vom Bundesjustizminister aber impliziert (s.o.).

Kinder vor die Staatsschutzgerichte?

Am 26. Januar 2017 verurteilte der Staatsschutzsenat des Oberlandesgerichts (OLG) Celle eine 16-Jährige u.a. wegen des Verdachts der Unterstützung einer ausländischen terroristischen Vereinigung (IS) zu einer sechsjährigen Haftstrafe nach Jugendstrafrecht. Zum Zeitpunkt der vorgeworfenen Tat (Februar 2016: Messerattacke gegen einen Polizisten auf dem Hbf Hannover) war sie 15 Jahre alt. Dafür sind eigentlich und mit guten Gründen die Jugendgerichte zuständig; zur Zuständigkeit des OLG kam es hier wegen einer Sonderregelung des Jugendgerichtsgesetzes (§ 102 S. 1 JGG) und der Übernahme der Ermittlungen durch den Generalbundesanwalt.

Kinder (Jugendliche gelten als Kinder im Sinne der UN-Kinderrechte-Konvention) vor einen OLG-Staatsschutzsenat zu zerren, entbehrt nicht einer gewissen Lächerlichkeit. In weniger brisanten Fällen wäre allerdings das Jugendgericht zuständig und nicht etwa die Staatsschutzkammer des Landgerichts. Dies aber will die Justizministerkonferenz (JuMiKo) – auf Betreiben Bayerns – offenbar ändern: Künftig sollen auch Jugendliche und Heranwachsende wegen des Vorwurfs einer der in § 74a Abs. 1 GVG genannten Taten vor der Staatsschutzkammer landen, um – so heißt es in einem Beschluss vom 17. November 2016 wörtlich – „eine ausreichend effektive Verfolgung und Verurteilung (zu) gewährleisten“. Einmal abgesehen davon, dass es von einem seltsamen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung zeugt, eine Zuständigkeitsregelung zu treffen zur „Gewährleistung effektiverer Verurteilungen“, hat all das mit den Grundprinzipien des Jugendstrafrechts nichts mehr zu tun: Dass das BMJV nun prüfen soll, ob das „mit den besonderen Belangen des Jugendstrafrechts vereinbar wäre“, klingt scheinheilig, denn die Frage hätte man sich selbst beantworten können, negativ!

All das soll noch getoppt werden durch den weiteren JuMiKo-Vorschlag, die Zuständigkeit der Staatsschutzkammer auf Vorwürfe gemäß § 91 StGB (Anpreisen von Schriftten, die geeignet sind, als Anleitung zur Begehung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten zu dienen) zu erweitern, auch das dann selbstverständlich „unabhängig vom Alter des Beschuldigten“ und im Interesse einer effektiveren „Verfolgung und Verurteilung“. Man rufe sich in Erinnerung, dass jene inkriminierten Vorbereitungshandlung – eine schon im Grundsatz problematische Vorfeldkriminalisierung – mit einer Höchststrafe von max. drei Jahren oder Geldstrafe belegt wird: Was man sich vor diesem Hintergrund unter „effektiverer Verurteilung“ vorstellt, bleibt schleierhaft. Da wird mit Staatsschutzkanonen auf Spatzen geschossen, und das gilt umso mehr, wenn diese „Spatzen“ Heranwachsende oder gar Jugendliche sind.

Ausf. dazu auch: *Lederer, J.*: Staatsschutz versus Jugendschutz? Jugendliche und Heranwachsende vor dem Strafsenat des OLG, in: *Strafverteidiger* 2016, H. 11, S. 745-753

Helmut Pollähne

Terroristische Vereinigung im Ausland?

Politische Justiz gegen türkische und kurdische Linke

Interview mit Franziska Nedelmann und Lukas Theune

Lukas Theune vertritt den der PKK-Mitgliedschaft beschuldigten Ali Hidir Dogan vor dem Kammergericht Berlin. Franziska Nedelmann ist die Verteidigerin von Mehmet Yeşilçalı, einem der zehn Angeklagten im TKP/ML-Prozess vor dem Oberlandesgericht München. Tom Jennissen und Heiner Busch befragten die beiden AnwälInnen zu ihren Erfahrungen mit dem § 129b StGB.

Der § 129b StGB wurde 2002 eingeführt. Er war Teil der Anti-Terror-Pakete nach dem 11. September 2001. Haben Sie einen Überblick, welche Organisationen davon betroffen waren?

Franziska Nedelmann: Die meisten Verfahren richten sich gegen islamistische Gruppen, aber natürlich sind auch viele andere Vereinigungen im Visier der Behörden. Seit 2002 hat das Bundesjustizministerium (BMJV) 90 Verfolgungsermächtigungen erteilt. Was die Türkei anbetrifft, geht das ganz klar gegen linke Organisationen, gegen die PKK, die DHKP-C und jetzt auch gegen die TKP/ML. Es läuft zwar auch ein Verfahren gegen die rechtsextremen „Grauen Wölfe“, die „Ülkücü-Bewegung“. Das Bundesjustizministerium „prüft“ da schon eine ganze Weile, sieht aber noch keine „zureichenden Anhaltspunkte“ für eine Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft. Mit anderen Worten: Gegen die Rechten haben wir hier noch gar nichts, obwohl deren Betätigung in Deutschland nun wirklich nicht ohne ist.

„Terroristische Vereinigung im Ausland“ – das tönt nach Morden und Anschlägen. Was wird Ihren Mandanten denn vorgeworfen?

Lukas Theune: Eine politische Betätigung in Europa und insbesondere in deutschen Städten. In der Regel geht es dabei um die Organisation von Demos und Kulturfestivals oder die Anreise. Hinzu kommt für 2015

der Vorwurf, Wahlkampf für die HDP gemacht zu haben. Daraus wird dann auf eine Mitgliedschaft in der PKK geschlossen.

F.N.: Auch keinem unserer Mandanten wird die Beteiligung an einer Gewalttat vorgeworfen. Anders als die PKK ist die TKP/ML weder in Deutschland verboten noch steht sie auf einer Terror-Liste der EU. Sie gilt nur in der Türkei als terroristische Vereinigung. Den zehn Angeklagten wird die politische Betätigung in Deutschland bzw. in Europa vorgeworfen. Sie seien die Westeuropa-Organisation der TKP/ML, die sich über politische Diskussionen und Schulungen, Spendensammlungen und kulturelle Veranstaltungen einbringt. Mehr ist da nicht. In der Anklage wird dann auf „Bezugstaten“ verwiesen, die in der Türkei begangen worden sein sollen, mit denen unsere Mandanten aber nicht persönlich in Verbindung gebracht werden.

Im Falle der TKP/ML stellt sich die Frage, warum gerade jetzt dieses Verfahren angestrengt wird. Die Partei existiert ja schon seit Jahrzehnten. Und auch die jetzt Angeklagten sind schon Jahre in Europa. Mehmet Yeşilçali erhielt vor sechs Jahren Asyl in der Schweiz.

F.N.: Warum genau jetzt – das wissen wir auch nicht. Seit 2006 läuft ein Ermittlungsverfahren gegen die TIKKO, die türkische Arbeiter- und Bauernbefreiungsarmee, und die erste Verfolgungsermächtigung gab es auch in dem Jahr. 2007 ist die dann auf die TKP/ML ausgeweitet worden. Auslöser könnte eine Festnahme- und Durchsuchungsaktion der französischen Polizei 2005 gewesen sein, von der auch ein deutscher Staatsbürger betroffen war. Frankreich hatte damals deutsche Behörden angefragt. Dann wurde neun Jahre lang ermittelt – das volle Programm. Erst 2015 wurden Haftbefehle gegen elf Personen beantragt. Griechenland hat in einem Fall die Auslieferung verweigert. Unser Mandant wurde in der Schweiz festgenommen und ein Jahr später ausgeliefert. Vermutlich will die deutsche Regierung Erdoğan mit diesem Verfahren schlicht einen Gefallen tun.

In Bezug auf die PKK ist das anders. Hier gibt es einen langen Vorlauf.

L.T.: Für die deutschen Gerichte war eigentlich immer klar, dass die PKK verfolgt werden müsse. Das geschah in den 90er Jahren mithilfe des § 129a StGB – terroristische Vereinigung. Zentral war dabei das Großverfahren vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf, das sich von 1989 bis 1994 hinzog. 1996 verkündete die PKK den Gewaltverzicht für Europa. In einem etwas undurchsichtigen Deal erklärte die Bundesanwaltschaft

damals, wenn hier keine Gewalt mehr zu beobachten ist, dann werden wir nur noch den § 129 StGB, also Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung, gegen euch anwenden. Das lief seit 1998 so. Ein Kollege von uns schrieb in einer guten Revisionsbegründung, eigentlich habt ihr keine Straftat mehr festgestellt, die ihr der PKK in Deutschland oder Europa zurechnen könnt. 2010 entschied der Bundesgerichtshof (BGH): Stimmt, einer Verurteilung nach § 129 StGB ist damit die Grundlage entzogen. Aber die PKK ist in Europa keine eigenständige Organisation, sondern sie ist zentral gesteuert. Mit dem § 129b StGB, der acht Jahre zuvor eingeführt worden war, können wir die PKK auch als terroristische Vereinigung im Ausland bestrafen. Und dafür brauchen wir gar keine Anknüpfungsstraftat in Deutschland oder Europa mehr. Wir machen es uns leicht, wir nehmen Bezug auf Aktionen der PKK auf türkischem Staatsgebiet und rechnen das den deutschen Angeklagten zu. Der BGH hat damit eine klare politische Entscheidung getroffen: Wenn hierzulande keine Straftaten mehr erkennbar sind, dann ändern wir das Konstrukt und erklären die PKK insgesamt zur Vereinigung im Ausland.

Eine politische Entscheidung

Sie haben es schon erwähnt: Der § 129b StGB ist eine der wenigen Strafbestimmungen, bei denen eine Verfolgungsermächtigung des BMJV erforderlich ist. Wie sieht so etwas konkret aus?

L.T.: Das ist ein einziger Satz, den das Ministerium an die Bundesanwaltschaft schreibt. In unserem Verfahren steht da: In Bezug auf die PKK wird die nach § 129b StGB erforderliche Ermächtigung zur Strafverfolgung ab der Ebene der so genannten Gebietsleiter erteilt. Eine Begründung gibt es nicht. Der Gesetzgeber wollte die auch nicht, denn das BMJV soll ja nicht der gerichtlichen Entscheidung vorgreifen.

Mit anderen Worten: die Bundesanwaltschaft stellt den Antrag, nachdem sie schon eine Ewigkeit ermittelt hat.

L.T.: Ja, die Ermittlungen der Bundesanwaltschaft sind vorgelagert. Und die fragt dann das Justizministerium an, wir haben hier das und das ermittelt, erteilt uns bitte die Ermächtigung, Anklage zu erheben. Es gibt zwei Arten von Verfolgungsermächtigung: eine konkret auf den Einzelfall zugeschnittene und eine, die allgemein für eine Organisation erteilt wird. So ist das auch bei uns. Da wird für Mitglieder der PKK, die noch gar nicht feststehen, die Ermächtigung zur Anklage erteilt.

Bei der Einführung des § 129b hieß es, mit der Einbindung des Justizministeriums verhindere man, dass jede Organisation, die irgendwo anders einen vielleicht legitimen bewaffneten Kampf führt, als terroristische Vereinigung verfolgt wird. Ist das tatsächlich eine Begrenzung?

L.T.: Das eigentliche Problem ist ein anderes. Dieser Straftatbestand ist so weit gefasst, dass wenn irgendwo ein Anschlag begangen wird, zehntausende Menschen in ganz Europa als Mitglieder einer terroristischen Vereinigung gelten und nach § 129b StGB betrafft werden sollen. Um so einen Straftatbestand aufzufangen, ist die Verfolgungsermächtigung völlig unzureichend, auch wenn sie gelegentlich mal abgelehnt wird – meist wird sie erteilt.

F.N.: Die Verfolgungsermächtigung ist keine Beschränkung, sondern eine politische Entscheidung. Das ganze rechtliche Konstrukt des § 129b StGB ist ja ein Abschied von der regulären Gewaltenteilung. Mit der Verfolgungsermächtigung wird die Strafverfolgung von einer rein exekutiven Entscheidung abhängig gemacht, die wir – jedenfalls nach herrschender Meinung – nicht gerichtlich überprüfen können. Das BMJV begründet die Verfolgungsermächtigung nicht, aber bevor es entscheidet, beteiligt es das Kanzleramt – also den BND, das Innenministerium – und damit den Verfassungsschutz, und auch das Auswärtige Amt. Die Frage dabei lautet: Ist das außenpolitisch für uns wichtig, im Inland bestehende Strukturen, bei denen es hierzulande gar keine Gewalttaten gibt, zu verfolgen? Bei seiner Entscheidung soll das BMJV laut Gesetzestext in Betracht ziehen, „ob die Bestrebungen der Vereinigung gegen die Grundwerte einer die Würde des Menschen achtenden staatlichen Ordnung oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind ...“. Was wir derzeit aus der Türkei hören, spricht nun kaum dafür, dass dieser Staat die Würde der Menschen achtet.

Ist denn die Repression in der Türkei ein Thema in den Verfahren oder ist das den Gerichten egal?

L.T.: Das Lieblingsargument in unserem Verfahren ist, dass es völlig unerheblich sei, was seit dem Putschversuch in der Türkei passiert. Zu diesem Zeitpunkt sei der Angeklagte ja schon in Haft gewesen. Wenn wir das thematisieren, grummelt der Vertreter der Generalstaatsanwaltschaft, er wisse schon, dass die Menschenrechtslage in der Türkei nicht besonders ist, aber was hat das mit dem hier Angeklagten zu tun? Anklage und Gericht versuchen das Thema aus dem Prozess rauszuhalten. Wir haben im Dezember einen Beweisantrag gestellt, den HDP-Abgeord-

neten für den Kreis Sirnak der gleichnamigen kurdischen Provinz in der Türkei zu hören. Faysal Sariyildiz ist in Deutschland, weil er wegen eines Haftbefehls und der drohenden Verfolgung nicht zurück kann. Er ist gleich mit zum Gericht gekommen und sollte berichten, was in Cizir, türkisch Cisre, während der Ausgangssperren im Herbst und Winter 2015/2016 passiert ist, wie Armee und Sondereinheiten der Polizei dort gewütet haben und Zivilisten umbrachten. Während wir unseren Antrag vorbrachten, hat der Vorsitzende immer mit seinem Kugelschreiber auf die Uhr getippt. Das Gericht hat den Beweisantrag zunächst nicht beschieden. Der Abgeordnete musste wieder antraben und wurde erst im Januar vernommen.

F.N.: Schockierend war im Münchner Verfahren ein Beschluss des Senats außerhalb der Hauptverhandlung. Da ging es um die Übersetzung von Dokumenten, die sich sowohl mit dem Putsch von 1980 als auch mit aktuellen Geschehnissen in der Türkei befassen. Der Senat entschied, die Übersetzungskosten nicht zu tragen, weil die Struktur der Türkei und der Putsch von 1980 mit dem Verfahren nichts zu tun hätten. Dabei hält die Anklageschrift fest, dass die Mehrheit unserer Mandanten 1980 festgenommen und gefoltert wurden, lange in türkischen Gefängnissen saßen und beim Todesfasten, den Hungerstreiks gegen die Isolationshaft, dabei waren. Wir hatten schon zuvor die Einstellung des Verfahrens beantragt, weil die aktuellen Ereignisse zeigen, dass der türkische Staat die Würde des Menschen nicht mehr achtet und dies nach dem Wortlaut des § 129b ein Verfahrenshindernis darstellt. Die Antwort des Senats: Stimmt, was da passiert, ist sehr bedenklich. Aber die Bundesanwaltschaft habe in der Anklage Bezugstaten aufgelistet, bei denen Zivilisten zu Tode kamen. Das zeige die terroristische Prägung der Vereinigung. Wenn man Zivilisten umbringt, sei das auf keinen Fall legitim.

Spielt denn der türkische Staat in den Verfahren eine konkrete Rolle? Liefert er Informationen? Versucht er, das Verfahren zu beeinflussen?

L.T.: Bei uns habe ich den Eindruck, dass das Bundeskriminalamt sehr aufpasst und sich den Anschein geben will, dass es keine Infos aus der Türkei verwertet. Man stellt eigene Internetrecherchen an. Die zuständige Frau im BKA, die auch als Zeugin aufgetreten ist, schlägt jeden Tag die Homepage der HPG, also der Guerilla, auf, markiert dann den ganzen Text und gibt ihn in den Google-Translator ein. Sie schaut dann, ob da irgendwas von Anschlägen steht. Das wird uns als Ermittlungsmethode des BKA präsentiert. Die türkische Regierung spielt bei uns eher indi-

rekt eine Rolle, indem sie immer wieder darauf besteht, dass die PKK in Europa und insbesondere in Deutschland verfolgt wird. Sonst könnt ihr's knicken mit dem Flüchtlingsdeal, lautet die Drohung.

F.N.: Das ist bei uns wirklich ganz anders. Das Verfahren vor dem OLG München ist ja das erste gegen die TKP/ML. Das Gericht muss überhaupt erst feststellen, ob es sich bei der TKP/ML um eine „ausländische terroristische Vereinigung“ handelt. Und dazu muss es auch Beweise erheben über sogenannte Bezugstaten in der Türkei, die das begründen könnten. Zunächst haben Bundesanwaltschaft und BKA selbst recherchiert. Wie sie das gemacht haben, wissen wir noch nicht, denn wir haben noch keine Zeugen gehört. Dann wurden mit konkreten Rechtshilfeersuchen an die Türkei Ermittlungsakten angefordert. Unter den Akten, die übersandt wurden, gibt es aber keine einzige gerichtliche Entscheidung, bei der ein Mitglied der TKP/ML für eine bestimmte Gewalttat verurteilt wurde. Wir haben stattdessen Ermittlungsakten noch und nöcher, und in vielen Fällen werden diese Ermittlungen gegen unbekannt geführt. Zusätzlich hat die Bundesanwaltschaft Recherchen auf den einschlägigen Homepages und in Zeitschriften, wo dann steht, wir haben ein Bekennerschreiben erhalten von xy und in dem soll es heißen, zu dieser oder jener Tat habe sich die TKP/ML bekannt. Hinzu kommen Informationen aus dem internationalen polizeilichen Datenaustausch, aus Treffen von deutschen und türkischen Strafverfolgungsbehörden, wobei in der Türkei auch der Geheimdienst den Strafverfolgungsbehörden zugeordnet wird und an dem Datenaustausch beteiligt ist. Wir haben in den Akten auch Berichte von Anti-Terror-Abteilungen, die zusammentragen, was die TKP/ML so alles gemacht haben soll. Die berichten interessanterweise auch, wie die Organisation in Deutschland strukturiert sein soll. Da fragen wir uns natürlich, wie der türkische Geheimdienst zu diesen Erkenntnissen kam. Das Gericht muss sich nun entscheiden, was von alledem überhaupt als Beweis verwertbar ist. Viele Unterlagen wurden übrigens von Staatsanwälten und Ermittlungsbeamten erstellt, die nach dem Putsch-Versuch als angebliche oder wirkliche Anhänger der Gülen-Bewegung verhaftet wurden – u.a. wegen Beweismittelfälschung.

Wie ist das Klima in dem Verfahren? Laut Presseberichten gab ziemlichen Ärger wegen der Übersetzungen.

F.N.: Das betraf zum einen die Dolmetscher im Gericht, die einfach nicht in der Lage, waren simultan zu übersetzen oder aber ein so veralte-

tes osmanisches, rassistisches Türkisch benutzt haben, dass schon allein die Benutzung bestimmter Worte eine Beleidigung unserer Mandanten darstellte. Und dann gibt es noch ein anderes Problem mit Übersetzern: Dadurch, dass das ein Terrorismus-Verfahren ist, wird sämtliche Post der Angeklagten kontrolliert, auch die Verteidigerpost. Da unsere Mandanten nicht ausreichend Deutsch sprechen, ist das alles auf Türkisch. Und das bedeutet, dass sich auch der Kontrollrichter alles übersetzen lassen muss. Nun gibt es Erkenntnisse, dass er Verteidigerpost an Übersetzerbüros geschickt hat – ohne den Hinweis, dass das streng vertraulich zu behandeln ist. Diese Büros haben das aber per E-Mail weitergeleitet an Übersetzer in der Türkei, die niedrigere Preise verlangen. Unter Sicherheitsgesichtspunkten ist das skandalös. Der Senat zog aber keine Konsequenzen. Das beeinträchtigt unser Verfahren nicht. Ansonsten ist das Klima für ein Staatsschutzverfahren durchaus freundlich.

Das volle Programm der Überwachung

In dem PKK-Verfahren vor dem Kammergericht vertritt die Berliner Staatsanwaltschaft die Anklage. Warum nicht die Bundesanwaltschaft?

L.T.: Weil es zu viele Verfahren gegen die PKK gibt. Die Bundesanwaltschaft führt die Strukturermittlungen – was macht die PKK in der Türkei? – und sie leitet auch die Ermittlungen in Deutschland. Aber wenn sie eine Weile lang ermittelt hat, gibt sie die Verfahren gegen die untergeordneten Kader, die sie für die Gebietsleiter hält, an die Generalstaatsanwaltschaften der Länder ab.

Heißt das auch, dass die polizeilichen Ermittlungen nicht mehr vom BKA geführt werden, sondern von den Landeskriminalämtern?

L.T.: Nein, die Strukturermittlungen zur PKK als Organisation, sowohl in Europa als auch in der Türkei und im Nordirak, führt das BKA, Personenermittlungen hingegen führt das jeweilige Landeskriminalamt. Unser Mandant wurde überwacht durch das Berliner LKA.

Stichwort Überwachung. Die Erfahrungen mit dem § 129a – terroristische Vereinigung im Inland – haben gezeigt: Es gab zwar relativ wenige Anklagen und Verurteilungen, aber viele Ermittlungsverfahren, bei denen alle möglichen verdeckten und technischen Überwachungsmethoden zum Einsatz kamen. Wie sieht das hier aus?

L.T.: Wir haben mit umfassenden Telekommunikationsüberwachungen zu tun, mit dem Einsatz von IMSI-Catchern, mit Observationsteams und

Kameraüberwachung von kurdischen Vereinen. Das BKA und die Landeskriminalämter fragen immer in Wohnungen gegenüber den Eingängen der Vereine, ob sie eine Kamera postieren dürfen. Es gibt Anzeichen, dass der Verfassungsschutz seine Kamera in der gleichen Wohnung hat. Und dann halten sie die da drauf – und zwar lange. Ein ganzes Jahr lang wurden alle Leute gefilmt, die den kurdischen Verein in Berlin-Wedding betreten haben. Die Filme werden gespeichert, und der Staatsschutz des LKA setzt dann Pfeile mit Namen dazu, wenn sie die Bilder zuordnen können. Da sind Hunderte von Leute betroffen. Was wir nicht in den Akten haben, sind große Lauschangriffe.

Da sind also nicht nur PKK-Leute im engeren Sinne, sondern auch alle möglichen kurdischen Vereine betroffen?

L.T.: Für das BKA sind PKK und kurdische Freiheitsbewegung Synonyme. Der zuständige Sachgebietsleiter sagte im Prozess, er verstehe nicht, warum die Verwaltungsgerichte diese feinsinnige Unterscheidung zwischen legalen kurdischen Vereinen und illegalen Untergrundstrukturen machen. Für ihn gibt es nur die PKK. Und der rechnet er auch die kurdischen Selbstorganisationsstrukturen in Syrien, die PYD, die Demokratischen Gesellschaftszentren zu und die HDP zum Grossteil auch.

F.N.: Bei den Ermittlungen gegen die TKP/ML gab es den großen Lauschangriff, eine längerfristige akustische Wohnraumüberwachung. Wenn klar war, wo ein Treffen stattfinden würde, wurden gezielt Mikros installiert. Wir haben eine unglaubliche Menge an Protokollen von gesprochenem Wort – natürlich auch aus normalen Telekommunikationsüberwachungen. Es gab längerfristige Observationen, PKW-Ortungen und selbst PKW-Innenraum-Überwachungen, die zum Teil weiterliefen, wenn das Auto ins Ausland fuhr. Das zu arrangieren, war für die Bundesanwaltschaft schon ein bisschen Arbeit. Also, die haben schon alles aufgefahren, was möglich war.

Richtet sich das Augenmerk hier auch auf Immigrantenvereine?

F.N.: Ja schon, aber die Überwachung wurde relativ klar an einzelnen Personen festgemacht, wobei bei einem Lauschangriff oder einer Telefonüberwachung natürlich immer das ganze Umfeld in Mitleidenschaft gezogen wird. Darüber hinaus läuft gegen die TKP/ML ein Strukturverfahren weiter. Was da weiter passiert, wissen wir nicht. Aber zu befürchten ist, dass das weitere linke Migrantenvereine betrifft.

Das Umfeld der linken türkischen und kurdischen Organisationen hierzulande ist ja sehr groß. Wie kommen die Strafverfolgungsbehörden gerade auf diese Angeklagten?

L.T.: Im Falle der PKK gehen die Strafverfolgungsbehörden davon aus, dass die Organisation in Europa aufgeteilt ist in – so nennen sie das – Sektoren und Gebiete. In Deutschland soll es vier Sektoren geben und unterhalb dieser Ebene vierzig Gebiete, und für die Sektoren und Gebiete jeweils Ko-Vorsitzende, immer eine Frau und einen Mann. In Bezug auf diese Leute ist die Verfolgungsermächtigung des BMJV erteilt und sie stehen auch im Fokus der Personenverfahren. Immer im Juni gibt es Kongresse und die Strafverfolgungsbehörden gehen davon aus, dass dort jeweils die Ko-Gebiets- oder SektorleiterInnen gewählt werden. Im Juli achten sie bei ihren Überwachungen immer darauf, ob da eine Telefonnummer aufläuft, die sie noch nicht kennen. Das läuft sehr routinemäßig. Und weil das für sie so praktisch ist, nehmen BKA und Landeskriminalämter auch die Veränderungen in der Struktur der Organisation nicht wahr. Es gibt sehr wohl Hinweise darauf, dass es da basisdemokratischer zugeht, dass es auch nicht mehr diese Vorsitzfunktion gibt, sondern dass die Verantwortung auf vielen Schultern verteilt wird.

F.N.: Die Bundesanwaltschaft präsentiert die Organisation der TKP/ML ganz ähnlich, nur noch nicht mit so einer Routine. Auch hier soll es ein Auslandskomitee für Westeuropa geben, dem eine gewisse Anzahl von Personen angehört. Und unterhalb dieses Komitees soll es dann auch Gebiete geben. Gemäß der Logik der Bundesanwaltschaft sitzen auf der Anklagebank in München die Mitglieder dieses Auslandskomitees, also diejenigen, die auf der Ebene Westeuropa gearbeitet haben.

Wie sieht es denn mit der Solidarität aus?

F.N.: Von der deutschen Linken ist bisher nur vereinzelt Interesse sichtbar. Aber von Seiten der türkischen linken Community ist man sehr solidarisch. Etwa einmal im Monat gibt es eine größere Kundgebung mit 100 bis 200 Leuten vor dem Gericht. Es kommen auch viele Leute zur Prozessbeobachtung. Wir hatten auch schon eine kleine Anwaltsdelegation aus der Türkei, HDP-Abgeordnete waren da. Für die Angeklagten ist das eine wichtige Unterstützung.

L.T.: Bei uns ist leider nur wenig Solidarität zu sehen. Es kommen schon immer 10-15 Leute zum Prozess. Aber da in ganz Deutschland parallel Prozesse mit jeweils nur einem Angeklagten geführt werden –

derzeit sechs –, ist es für eine kurdische und linke Bewegung sehr aufwendig, die Verfahren zu begleiten. Insofern hat die Bundesanwaltschaft auch aus der Erfahrung des Düsseldorfer Großverfahrens Anfang der 90er Jahre gelernt. Sie setzt auf eine Strategie der Vereinzelung.

Und danach: die ausländerrechtliche Strafe

Das Strafverfahren ist das eine. Was käme nach einer Verurteilung der Angeklagten denn auf asyl- und ausländerrechtlicher Ebene zu?

F.N.: Mehmet Yeşilçali, den wir vertreten, hat vor Jahren in der Schweiz Asyl erhalten. Ich befürchte, dass die Rechtslage dort ähnlich ist wie in Deutschland. Bei einer Verurteilung wegen Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung droht der Widerruf der Flüchtlingseigenschaft. Und dann stellt sich die Frage der Abschiebung. Die ist nicht möglich, wenn Folter oder gar die Todesstrafe droht – über deren Wiedereinführung wird ja gerade in der Türkei diskutiert. Die bloße Gefahr einer Strafverfolgung in der Türkei würde aber einer Abschiebung nicht entgegenstehen. Abschiebung in oder Auslieferung an die Türkei halte ich derzeit für eher unwahrscheinlich.

Gab es Abschiebungen oder Auslieferungen von verurteilten PKK-Leuten?

L.T.: Auslieferungen nicht und Abschiebungen wohl auch nicht. Aber bei einem Widerruf der Flüchtlingseigenschaft müssen die Betroffenen mit einer Duldung leben. Das ist eine sehr prekäre Situation, die auch Jahre nach der Haftentlassung noch andauern kann und die den Leuten ziemlich zusetzt. Sie können sich dann auch nicht mehr politisch betätigen.

F.N.: An eine Aufenthaltsverfestigung ist da gar nicht zu denken.

Ausnahmezustand in Frankreich

Vom Notstand zum „gewöhnlichen“ Bekämpfungsrecht

von Fabien Jobard

Die Anschläge von 2015 und 2016 waren die schlimmsten Massaker in Paris seit der Niederschlagung der Kommune im Jahre 1871. Durch den bis dato fünfmal verlängerten Ausnahmezustand hat sich der harte Kurs der französischen Behörden gegen den Terror einerseits und gegen arabischen Protest andererseits noch einmal deutlich verschärft.

Am 13. Juli 2016, einen Tag vor dem LKW-Attentat in Nizza, erklärte Justizminister Jean-Jaques Urvoas in einem Interview, der Ausnahmezustand werde Ende des Monats beendet. Er sei nicht mehr erforderlich, da mittlerweile auch ohne ihn alle notwendigen Mittel zur Terrorismusbekämpfung vorhanden seien.¹ Die allgemeine Panik nach dem Anschlag sorgte indes dafür, dass der Ausnahmezustand eine Woche später erneut verlängert wurde.

Die Bemerkung des Ministers ist dennoch zutreffend. Er verwies auf das üppige rechtliche Anti-Terror-Instrumentarium, das in Frankreich seit 1986 geschaffen und im Juni 2016, also während des Ausnahmezustands, mit einem neuerlichen Gesetz erheblich erweitert wurde.

Erstmals verhängt worden war der Ausnahmezustand nach den Attentaten von Saint-Denis und Paris in der Nacht zum 14. November 2015. Staatspräsident François Hollande stützte sich dabei auf ein 1955, während des algerischen Befreiungskrieges erlassenes Gesetz. Da dieses den Ausnahmezustand auf höchstens zwölf Tage beschränkte, legte die Regierung dem Parlament in Windeseile einen Neuentwurf vor, der bereits am 20. November 2015 in Kraft trat (*Loi n°2015-1501*). Nach Darstellung des Innenministeriums war dies das „schnellste“ Gesetzge-

1 Sendung „Bourdin direct“ v. 13.7.2016 auf BFMTV.com

bungsverfahren seit Verkündung der Verfassung 1958.² Bisher hat das Parlament dieses neue Notstandsgesetz vier Mal verlängert: im Februar und im Mai 2016 für jeweils drei Monate, im Juli 2016 für sechs Monate und im Dezember 2016 für sieben Monate, also bis zum 15. Juli 2017.

Der Erlass des Präsidenten traf auf keinerlei Widerstand in der angesichts des Ausmaßes der Anschläge erstarrten französischen Gesellschaft, und im Parlament stimmten nur sehr wenige Abgeordnete gegen das Gesetz vom 20. November. Die folgenden Verlängerungsgesetze wurden nicht mehr nur mit der weiterhin bestehenden Bedrohung durch den Terrorismus legitimiert. Der Ausnahmezustand müsse aufrechterhalten werden, „bis wir mit Daesh fertig sind“, erklärte Premierminister Manuel Valls in einem Interview mit der BBC am 22. Januar 2016, kurz bevor der Ministerrat den Entwurf des zweiten Verlängerungsgesetzes vorlegte.³ In der dritten Runde war von der Sicherung der Fußball-EM und der Tour de France die Rede. Und in der vierten verwies man auf die kommenden Wahlen und die in diesem Zusammenhang zu erwartenden Kundgebungen und Demonstrationen.

Diese Legitimationsübungen konnten aber nicht verdecken, dass die von der Regierung beschworene (längerfristig) „anhaltende“⁴ Bedrohungslage nicht mit den im Notstandsgesetz formulierten Voraussetzungen übereinstimmten, nämlich einer „unmittelbaren“ und damit kurzfristigen Gefahr bzw. „Ereignissen, die wegen ihrer Beschaffenheit und Schwere eine öffentliche Katastrophe darstellen“. Verschiedene Justizbehörden warnten deshalb bereits seit Dezember 2015 davor, dass das Ausnahmerecht zur Normalität werden könnte, brachten aber nicht den Mut auf, den Maßnahmen, die aufgrund des Ausnahmezustands angeordnet wurden, zu widersprechen oder sie aufzuheben.

Hinzu kommt, dass auch das Ausnahmerecht nicht dazu taugte, weitere terroristische Aktionen zu verhindern: Am 14. Juni 2016 wurde ein Polizisten-Ehepaar in seinem Wohnhaus nahe Paris ermordet, am 14. Juli folgte der o.g. Angriff mit einem LKW in Nizza, bei dem 86 PassantInnen ihr Leben verloren, und am 26. Juli wurde in der Nähe von Rouen ein Priester während der Messe getötet. Notstandsgesetze produzieren

² s. Beaud, O.; Guérin-Bargues, C.: L'état d'urgence de novembre 2015: une mise en perspective historique et critique, in: Juspoliticum v. 15.1.2016

³ www.bbc.com/news/world-europe-35391084; Daesh = Islamischer Staat

⁴ so die Begründung des Innenministers im Gesetzentwurf, Assemblée nationale: Projet de loi n° 4295 v. 10.12.2016, S. 3

einen Teufelskreis: Ihr Versagen als Instrument der Terrorismusprävention führt nicht zu ihrer Aufhebung, sondern regelmäßig zu ihrer Verschärfung.

Dabei ist das Instrumentarium des Ausnahmezustands in Frankreich schon in seiner Ursprungsfassung sehr weitgehend gewesen.⁵ Bereits das Gesetz von 1955 räumte den Präfekten, den lokalen Statthaltern der Regierung, u.a. Befugnisse ein, die Bewegungsfreiheit von Personen aufzuheben, Schutz- oder Sicherheitszonen einzurichten, in denen der Aufenthalt von Personen reglementiert wird, Aufenthaltsverbote zu verfügen, Hausarreste zu verhängen, Versammlungsstätten vorsorglich schließen und Wohnungen auch in der Nacht ohne richterliche Anordnung durchsuchen zu lassen.

Das Gesetz von November 2015 entschärfte zwar die in der Version von 1955 enthaltenen Ausnahmefugnisse in einigen Punkten: Die Medienzensur und die Übertragung justizieller Kompetenzen an Militärgerichte wurden gestrichen. Die Voraussetzungen, die eine Anordnung außerordentlicher Maßnahmen erlauben, wurden jedoch erheblich herabgesetzt: Hausarreste oder Aufenthaltsverbote zielen nun nicht mehr auf Personen, „von denen eine tatsächliche Gefahr ausgeht“, sondern auf alle, „von denen anzunehmen ist, dass ihr Verhalten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen könnte“.

Die Behörden haben diese Befugnisse weidlich und durchaus brutal angewandt. Im Schatten des Ausnahmezustands entwickelte sich jedoch auch ein „gewöhnliches“ Anti-Terror-Recht, das dem Notstandsrecht kaum nachsteht.

Der Aufbau eines „Bekämpfungsrechts“

Günter Frankenberg hat darauf hingewiesen, dass sich in den letzten Jahrzehnten in diversen Staaten ein „Bekämpfungsrecht“ entwickelt hat, das neue Konzepte von Normalität und Freiheit mit sich bringt.⁶ In Frankreich war das Gesetz vom 9. September 1986 (*Loi n° 86-1020*) ein

5 zur Entwicklung der Notstands- und Ausnahmegesetzgebung seit 1955 in Frankreich, s. Mbongo, P.: Die französischen Regelungen zum Ausnahmezustand, in: Lemke, M. (Hg.): Ausnahmezustand. Theoriegeschichte, Anwendungen, Perspektiven, Wiesbaden 2017 (erscheint demnächst)

6 Frankenberg, G.: Kritik des Bekämpfungsrechts, in: Kritische Justiz, 2005, H. 4, S. 370-386

Meilenstein in dieser Entwicklung: Es dehnte die maximale Dauer des Polizeigewahrsams auf vier Tage aus, brachte einen neuen Straftatbestand der Verherrlichung von Terrorakten, erweiterte die staatsanwalt-schaftlichen Befugnisse und begründete eine Sondergerichtsbarkeit für Terrorismus. 1991, 1992 und 1995 folgten weitere Anti-Terror-Gesetze, die u.a. die präventive Telefonüberwachung ermöglichten. Als Reaktion auf die Terrorwelle des Sommers 1995⁷ wurden zwei weitere Gesetze verabschiedet, darunter das *Loi n° 96-647*, das die bloße Vorbereitung eines Terroraktes kriminalisierte. Im Herbst 2001, nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 in den USA, folgte ein befristetes Gesetz, das 2003 und 2006 verlängert und erweitert wurde: Das *Loi n° 2006-64* erlaubte in Fällen von Terrorismus (und „ähnlichen Tatbeständen“, etwa im Bereich der Organisierten Kriminalität) einen Polizeigewahrsam von bis zu sechs Tagen. Einige Vorschriften galten bis Ende 2015.

Nach den Anschlägen von 2012⁸ verkündete François Hollande das Gesetz *n° 2012-1432*, das die Teilnahme an Terrorakten, Kämpfen bzw. militärischen Vorbereitungen im Ausland unter Strafe stellte. Die Bedrohung durch aus Syrien zurück gekehrte DschihadistInnen und die hohe Zahl der schon 2013 in Frankreich verübten Anschläge dienten im Jahr darauf als Begründung für das *Loi n° 2014-1353*, das vorbeugende Ein- und Ausreiseverbote und eine vereinfachte Bestrafung der Terrorismusverherrlichung – und das nun nicht mehr nur die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, sondern auch die bloß individuelle Vorbereitung von Terrorakten – kriminalisierte. Die Tatbestandsmerkmale dieser Vorbereitung blieben dabei sehr unscharf.

2016 folgte ein erneuter Ausbau: Die Anti-Terror-Gesetzgebung wurde an jene Teile der Notstandsgesetzgebung angepasst, die erheblich erweiterte präventive Befugnisse der Exekutive vorsehen und gleichzeitig die gerichtliche Kontrollsdichte reduzieren. Jean-Jacques Urvoas verwies in seiner Erklärung im Juli 2016 ausdrücklich auf das einen Monat zuvor verkündete „Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität“ (*Loi n° 2016-731*), das in Teilen die Befug-

7 Im Sommer 1995 wurden acht Anschläge in Frankreich verübt, die zum Tod von acht Personen führen. Drei weitere Personen starben im Dezember 1996 bei einem weiteren Bombenanschlag in Paris.

8 Mohammed Merah beging ein paar Wochen vor der Wahl François Hollandes im Jahr 2012 drei Anschläge. Dabei wurden drei französische Soldaten arabischer Herkunft und vier Besucher einer jüdischen Schule, unter ihnen drei Schüler, getötet.

nisse aus den sukzessiven Notstandsgesetzen in das „normale“ Recht überführte: die erleichterten Möglichkeiten der Wohnungsdurchsuchung auch in der Nacht, die Vereinfachung der Identitätsfeststellung, die Fahrzeugdurchsuchung oder die Befugnis, Personen nach einer Wohnungsdurchsuchung ohne richterliche Anordnung zur weiteren Befragung in Gewahrsam zu nehmen. Die Verstrickung von Normalität und Ausnahmezustand zeigt sich am deutlichsten am vierten Notstandsgesetz, mit dem nicht nur den Ausnahmezustand verlängert wurde, sondern das zugleich neue Regelungen zur „Verstärkung der Terrorismusbekämpfung“ brachte (*loi n° 2016-987*). So wurde u.a. die Bewaffnung der StadtpolizeibeamtInnen⁹ und der Zivilreserve erweitert. Letztere erhielt auch mehr Befugnisse.

In der Tat erfüllt die Anti-Terror-Gesetzgebung uralte Ausrüstungsforderungen von PolizeibeamtInnen und erweitert damit die praktische Macht der Polizeibehörden gegenüber einer immer schwächeren Zivilgesellschaft. Letztendlich muss die Auswirkung des Bekämpfungsrechts nicht nur an der direkten Nutzung straf- bzw. polizeirechtlicher Befugnisse gemessen werden, sondern auch ihrem indirekten Einfluss auf breitere Segmente des Staatsapparates.

Die Anwendung des Bekämpfungsrechts

Der Einfluss des über Jahrzehnte hinweg ausgebauten Anti-Terror-Rechts auf die Gesellschaft ist erheblich. Das Land wurde mit Notstandsmaßnahmen und -anordnungen überzogen, die Teile der Gesellschaft tief erschütterten, insbesondere (aber nicht nur) muslimische oder nordafrikanische Familien. Im Jahr seit der erstmaligen Verhängung des Ausnahmezustands, also vom 14. November 2015 bis zum 14. November 2016, erfolgten nicht weniger als 4.200 Durchsuchungen ohne richterliche Anordnung. 563 Hausarreste wurden angeordnet, davon galten 47 ununterbrochen von November 2015 bis Februar 2016. Die Polizeibehörden meldeten hunderttausende Identitätsfeststellungen auf der Grundlage der im 4. Notstandsgesetz eingeführten Regelungen.

⁹ Die Beschäftigten der zivilen Police Nationale und der militärischen Gendarmerie Nationale, der beiden wichtigsten Sicherheitsbehörden Frankreichs, sind BeamtInnen des Staats. Seit Anfang der 1980er Jahre wurden auch auf der kommunalen Ebene öffentliche Sicherheitsdienste (*Polices Municipales*) aufgebaut, die weniger Befugnisse haben und deren Bewaffnung leichter ist als die der beiden nationalen Polizeien.

Dieselben Behörden führten während dieser Zeit darüber hinaus die üblichen verdachtsunabhängigen Kontrollen durch, die – ironischerweise – wie gewohnt ungemeldet erfolgten.¹⁰ 540 Personen erhielten Platzverweise bzw. Aufenthaltsverbote im Zusammenhang mit Demonstrationen oder Kundgebungen. Wie Dominique Raimbourg (Vorsitzender des Rechtsausschusses der Nationalversammlung) und Jean Frédéric Poisson, die beiden Berichterstatter des Parlaments, festhielten, vermitteln schon diese wenigen Zahlen den Eindruck „einer Maßlosigkeit der angewandten Instrumentarien“.¹¹

Die Berichterstatter mussten zwar einräumen, dass sie keine Aussagen über „die praktischen Durchsetzungsbedingungen“ der Anordnungen machen konnten, sie befürchteten aber erhebliche psychische und gesellschaftliche Folgen der Notstandsmaßnahmen, besonders bei letztendlich unschuldigen Betroffenen. Die notorisch¹² autoritäre französische Polizei musste schon wenige Tage nach der Verkündung des Notstandsdekrets vom 14. November 2015 vom Innenminister an die Leine genommen werden. In einer Anweisung erinnerte er daran, dass „der Ausnahmezustand in keiner Weise den Rechtsstaat ablöst“ und dass „seine Durchsetzung streng verhältnismäßig“ zu verlaufen habe; der Respekt gegenüber den Betroffenen müsse gewahrt werden. Auch der damalige Vorsitzende des Rechtsausschusses der Nationalversammlung (und spätere Justizminister) J.-J. Urvoas erwähnte in seinem Bericht zur Vorbereitung des 2. Notstandsgesetzes die „Gewalttaten“ von PolizeibeamtInnen. Währenddessen wurde das gewöhnliche Terrorismusbekämpfungsrecht in Anschlag gebracht, um insbesondere die gesellschaftlichen Befürchtungen über die angebliche geistige Abkoppelung eines Teils der französischen Jugend zu bedienen: So gab es 2015 täglich mehr als eine

10 Polizeibehörden dürfen in Frankreich praktisch verdachtsunabhängige Kontrolle in allen Umständen führen, ohne sie melden zu müssen, s. Jobard, F.; Lévy, R.: Identitätskontrollen in Frankreich. Diskriminierung festgestellt, Reform ausgeschlossen, in: Bürgerrechte & Polizei, 2013, H. 104, S. 28-37. Das *Loi n° 2016-987 v. 21.7.2016*, das 4. Notstandsgesetz, hat den Polizeibehörden eine allgemeine Kontrollbefugnis erteilt, allerdings mit der Verpflichtung, die Kontrollen zu melden.

11 Assemblée Nationale: Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, 6.12.2016, www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4281.pdf

12 S. den Vergleich mit den deutschen Polizeibehörden Gauthier, J.; Lukas, T.: Warum kontrolliert die Polizei (nicht)? Unterschiede im Handlungsrepertoire deutscher und französischer Polizisten, in: Soziale Probleme 2011, Nr. 2/22, S. 174-206; s. auch den älteren Beitrag von Bayley, D.: The police and political development in Europe, in: Tilly, Ch. (ed.): The Formation of national states in Western Europe, Princeton 1975, S. 337

gerichtliche Verurteilung wegen Terrorismusverherrlichung, was der von der damaligen Justizministerin verlangten „systematischen Verfolgung“ solcher Taten entsprach.¹³

Gewalt und Staatsgewalt in der Gesellschaft

Der Terror und das Bekämpfungsrecht haben in den letzten Jahren zwar nicht zu einem grundsätzlichen Wandel in der französischen Gesellschaft geführt. Sie haben jedoch die langjährigen militaristischen und autoritären Neigungen legitimiert bzw. verschärft.

Zumindest in den Großstädten bietet Frankreich heute das Gesicht eines Landes, dessen Alltag von Militär und Waffen geprägt ist. Sowohl Polizeikräfte als auch Soldaten gehen in den Zentren der Metropolen mit Maschinenpistolen und in den abgelegenen Banlieuestädten mit Gummigeschoss-Gewehren auf Streife. Die Jahrzehnte alten Vorschriften des „Plan Vigipirate“,¹⁴ die seit 1986 fast ununterbrochen die Präsenz von Soldaten im öffentlichen Raum gewährleisten, Ausflüge von Kindergruppen und Schulen einschränken und dafür sorgen, dass das Betreten öffentlicher Gebäude nur nach Kontrollen durch das Sicherheitspersonal möglich ist, wurden im Januar 2015 erneut verschärft, indem zunächst 7.000, dann weitere 10.000 zusätzliche Soldaten zum Dienst in den französischen Städten, an Bahnhöfen, Flughäfen usw. abkommandiert wurden. 12.500 weitere „einsatzfähige Reservisten“ (= bewaffnete pensionierte Polizei- und Gendarmeriebeamte und Freiwillige Helfer teilweise mit Polizeibefugnissen) wurden laut dem Innenminister im Juli 2016 kurz geschult und auf Streife geschickt. In den Schulen soll sich gemäß einer gemeinsamen Anweisung des Innenministers und der Bildungsministerin eine „Kultur der Risikobewältigung und der Sicherheit“ entfalten: Ab September 2016 mussten dort unter der Aufsicht der Präfekten auch Anti-Terror-Übungen veranstaltet werden.¹⁵ Bei der Police Nationale und der Gendarmerie wurden angesichts der andauernden terroristischen Bedrohung etwa 5.000 neue Stellen geschaffen. Die RekrutInnen durchlaufen nun eine beschleunigte Ausbildung (8,5 statt 12 Monate).

13 Garde des Sceaux (Justizminister): Anweisung 2015/0213/A13 v. 12.1.2015

14 vgl. Jobard, F.; Levy, R.: Identitätskontrollen a.a.O. (Fn. 10)

15 Gemeinsame Anweisung v. 29.7.2016

Besorgniserregend ist aber nicht nur die die bloße Zahl der bewaffneten VertreterInnen des Staates auf öffentlichen Plätzen, sondern auch die wachsende Rolle der Polizei und überhaupt der Staatsgewalt in der Gesellschaft. Erste Zeichen dafür sind unter anderem die immer weniger in Frage gestellten Einsätze der verschiedenen Einsatzkommandos gegen TerroristInnen. Mohammed Merah (s. Fn. 8) wurde 2012 in seiner Wohnung erschossen, ohne dass es dafür einen zwingenden Grund gegeben hätte. Ein noch fragwürdigerer massiver Einsatz in Saint-Denis am 18. November 2015 erregte keine öffentliche Diskussion: Zwei Männer, die vier Tage zuvor an den Anschlägen beteiligt waren, und ihre Cousine schossen elfmal. Die Polizeikräfte feuerten dagegen 5.000 Patronen ab. In der Terrorbekämpfung scheint die Unterscheidung zwischen Notwehr und Gewaltorgien verschwunden zu sein. Hinzu kommt der tägliche Gebrauch sog. nicht-tödlicher Waffen wie Schockgranaten und Gummigeschosse. 2014 gab es einen Todesfall durch eine Schockgranate. Gummigeschosse führten in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem Todesfall, über 20 Personen verloren durch Gummigeschosse ein Auge. Von Deutschland aus betrachtet scheint die Situation außer Kontrolle geraten zu sein.

In einem Kontext durch die Terrordrohung schwankender allgemeiner Sicherheit wissen manche PolizeibeamtInnen das plötzlich weit offene Opportunitätsfenster zu nutzen. Sicherlich nicht das geringste Paradox des Notstands besteht darin, dass unangemeldete Demonstrationen doch ständig stattgefunden haben – und zwar veranstaltet von PolizeibeamtInnen. Nachdem im Oktober 2016 drei Polizeibeamte durch einen Molotowcocktail-Angriff schwer verletzt wurden, gab es mehrere unerlaubte Demonstrationen von bewaffneten, uniformierten und vermummten PolizeibeamtInnen, die sich u.a. für eine Liberalisierung des polizeilichen Schusswaffengebrauchs einsetzten. Dass Träger der Staatsgewalt in einem so angespannten Kontext sich Räume für solche Kraftproben erkämpfen und diese zum größten Teil erfolgreich nutzen, zeigt die eigentliche Gefahr des Terrors und seiner Bekämpfungsmaschinerie: die Machübernahme durch die Hüter der Rechtsordnung. Seit dem Regimewechsel von 1958 (Machtübernahme durch General Charles de Gaulle) sind die Kräfteverhältnisse zwischen Polizei, Politik und Gesellschaft in Frankreich nie mehr so angespannt gewesen – und diese Anspannung ist viel dramatischer, als es die Berichte der deutschen Tagespresse vermuten lassen.

Umfangreiche Wunschzettel

EU-Datenbanken und Terrorismusbekämpfung

von Matthias Monroy und Heiner Busch

Das Thema Terrorismus war und ist in Europa eng verknüpft mit dem Auf- und Ausbau polizeilicher (und geheimdienstlicher) Datenbanken. Das war so in den 70er Jahren, das war so nach dem 11. September 2001, und das wiederholt sich erneut seit 2014, als die EU und ihre Mitgliedstaaten erste Aktionspläne gegen „ausländische terroristische Kämpfer“ zu schmieden begannen.

Der erste Effekt dieser Debatte war ein quantitativer: Die Menge der Datensätze in den einschlägigen Informationssystemen stieg seit 2015 geradezu explosionsartig an. Besonders deutlich zeigt sich dies an den Datenbanken von Europol, insbesondere an den „Focal Points“ (früher: „Arbeitsdateien zu Analysezwecken“) des Europol-Analysesystems. Sie gehören mittlerweile zu den zentralen Instrumenten des im Januar 2016 eingerichteten „European Counter Terrorism Centre“ (ECTC). „Hydra“, der „Focal Point“ zum islamistischen Terrorismus, war bereits kurz nach den Anschlägen in den USA im September 2001 eingerichtet worden. Im Dezember 2003 waren hier 9.888 Personen erfasst, eine Zahl, die damals hoch erschien, aber mit der heutigen Menge nicht mehr vergleichbar ist.¹ Im September 2016 enthielt „Hydra“ 686.000 Datensätze (Ende 2015: 620.000), davon 67.760 zu Personen (Ende 2015: 64.000) und 11.600 zu Organisationen (Ende 2015: 11.000). Laut dem EU-Anti-Terror-Koordinator (ATK) hatten sich die Beiträge der Mitgliedstaaten zu dieser Datei im Jahre 2015 auf 12.800 verdoppelt, die zu Einzelpersonen gar verdreifacht (4.389).

Im April 2014 wurde bei Europol ein weiterer „Focal Point“ eingerichtet, der sich eigens mit den „ausländischen terroristischen Kämp-

¹ Bürgerrechte & Polizei CILIP 77 (1/2004), S. 92

fern“ („Foreign terrorist fighters“, FTF) befassen sollte. In „Travelers“ waren ein Jahr später insgesamt 3.600 Personen, inklusive Kontakt- und Begleitpersonen, gespeichert. Im April 2016 hatte sich die Gesamtzahl versechsfacht. Von den zu diesem Zeitpunkt 21.700 gespeicherten Personen seien 5.353 „verifizierte“ FTF gewesen. Im September 2016 war man bei 33.911 Erfassten insgesamt und 5.877 FTF angekommen.

Seit 2010 betreibt Europol gemeinsam mit den USA das „Terrorist Finance Tracking Programme“ (TFTP), das Überweisungen auswertet, die über den belgischen Dienstleister SWIFT vorgenommen werden. Bis Mitte April 2016 hatten sich daraus über 22.000 „intelligence leads“ (Erkenntnisse) ergeben, davon 15.572 seit Anfang 2015. 5.416, also rund 25 Prozent, bezogen sich auf FTF.

Im Unterschied zum Analysesystem kann das Europol-Informationssystem (EIS), das Registersystem der Polizeiagentur, unmittelbar aus den Polizeizentralen und weiteren Behörden der EU-Staaten gespeist und abgefragt werden. Hier waren Anfang Oktober 2016 insgesamt 384.804 „Objekte“ (106.493 Personen) erfasst, 50 Prozent mehr als ein Jahr zuvor. Die Steigerung ist unter anderem auf die Zunahme der am EIS Beteiligten zurückzuführen. 2015 waren 13 Mitgliedstaaten angeschlossen, 2016 waren es 19. Einige EU-Staaten, wie etwa Großbritannien, lassen auch ihre Inlandsgeheimdienste in dem System mitmischen. 16 Mitgliedstaaten benutzen mittlerweile automatische Datenladesysteme („Data Uploader“) für die Einspeisung. Zugenommen hat auch die Zahl der beteiligten Drittparteien (2015: vier, 2016: acht). Dazu gehören unter anderem Interpol sowie das FBI und das Department of Homeland Security der USA.

Steigerungsraten vermeldet Europol auch bei den „Objekten“ mit Terrorismusbezug im EIS. Diese seien allein im dritten Quartal 2016 um 20 Prozent auf 13.645 gestiegen, heißt es in einem „Fahrplan zur Verbesserung des Informationsaustauschs und des Informationsmanagements“ der slowakischen EU-Präsidentschaft.² Das EIS enthält demnach 7.166 Datensätze zu „Personen mit Terrorismusbezug“, von denen 6.506 als „ausländische Kämpfer oder deren Unterstützer/Helfer gekennzeichnet sind oder als solche vermutet werden“. Für Mai hatte der Anti-Terrorismus-Koordinator deren Zahl noch mit 4.129 angegeben.³

² Ratsdok. 13283/16 v. 14.10.16, S. 14

³ Ratsdok. 9795/16 v. 7.6.2015

Eine Zunahme der terrorismusbezogenen Daten zeigt sich auch im Schengener Informationssystem (SIS) – und zwar an den Ausschreibungen zur verdeckten oder gezielten Kontrolle nach Art. 36 des SIS-Beschlusses. Dabei wird die ausgeschriebene Person nicht festgenommen. Vielmehr sollen die Kontrolle selbst sowie Begleitpersonen, Fahrzeuge etc. erfasst werden, um Aufschluss über die Reisebewegungen und die Kontakte der beobachteten Betroffenen zu erhalten. Ende September 2016 lag die Zahl der verdeckten Ausschreibungen durch Polizeibehörden (nach Art. 36 Abs. 2) bei 78.015 (Ende 2015: 61.575, Ende 2014: 44.669). Die Zahl der Ausschreibungen durch die Inlandsgeheimdienste nach Art. 36 Abs. 3 betrug 9.516 Personen (Ende 2015: 7.945, Ende 2014: 1.859). Bei 6.100 Ausschreibungen sollten Treffermeldungen und die Übermittlung von Zusatzinformationen nicht wie üblich über die SIRENE-Stellen, sondern sofort an die ausschreibende Behörde erfolgen, eine Möglichkeit, die erst im Februar 2015 eingeführt worden war.

Die Schengen-Staaten nutzen das Instrument der verdeckten/gezielten Kontrolle in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Am 1. Dezember 2015 kamen 44,34 Prozent aller Art. 36-Ausschreibungen aus Frankreich, 14,6 Prozent aus Großbritannien, 12,01 Prozent aus Spanien, 10,09 Prozent aus Italien und 4,63 Prozent von deutschen Behörden.⁴

Wie viele dieser Ausschreibungen tatsächlich einen Terrorismus-Bezug haben, ist unklar; es fehlt hierzu bislang auch an einer gemeinsamen Definition. Trotzdem einigte sich die Schengen-Arbeitsgruppe des Rates für die geheimdienstliche Ausschreibung auf die Einführung eines neuen Hinweises „Aktivität mit Terrorismusbezug“. Nach Darstellung des Bundesinnenministeriums werden deutsche Ausschreibungen mit diesem Hinweis versehen, wenn „konkrete Anhaltspunkte“ für die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§§ 89a, 89b StGB) oder Zusammenhänge mit einer kriminellen oder terroristischen Vereinigungen im Ausland (§§ 129a, 129b StGB) vorliegen.⁵

„Unbemerkt im Schengen-Raum“

Neben der Menge der erhobenen und verarbeiteten Daten wurden und werden auch die Zwecke und Anwendungen von Datenbanken im Bereich der früheren „dritten Säule“ der EU schrittweise erweitert. Die

⁴ BT-Drs. 18/7291 v. 18.1.2016

⁵ BT-Drs. 18/9762 v. 26.9.2016

Mitteilung der Kommission über „solidere und intelligendere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit“ vom April 2016 und die vom Rat im Monat darauf beschlossene „Roadmap zur Verbesserung des Informationsaustauschs und des Informationsmanagements“⁶ lassen in den nächsten Jahren einen neuen Quantensprung in der europäischen Dateienlandschaft erwarten. Begründet werden die Neuerungen einerseits mit den Terroranschlägen seit 2015 und andererseits mit der „Migrationskrise“, den „irregulären Grenzübertritten“ von Geflüchteten. Terroristen – so behauptet die Kommission – gelangten „über die Routen der illegalen Migration in die EU“ und würden sich anschließend „unbemerkt im Schengen-Raum“ aufhalten. Grenzmanagement, Strafverfolgung und Migrationssteuerung seien deshalb „dynamisch miteinander verbunden“.

Die Folgen dieser Argumentation werden zunächst erkennbar an jenen Datenbanken, die heute schon von der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (eu-LISA) verwaltet werden: das Visa-Informationssystem (VIS), die Fingerabdruckdatei Eurodac sowie das SIS II: Die Verquickung von Migrations- und Grenzmanagement einerseits und polizeilichen Zwecken andererseits wird weiter vorangetrieben. Dass es die schon bisher gab, zeigte sich vor allem am SIS II, das sowohl Ausschreibungen zur Fahndung im engeren Sinne sowie zur verdeckten Kontrolle als auch solche zur Einreisesperre enthält und vor allem bei polizeilichen Kontrollen an den Grenzen und im Inland, aber auch von den Konsulaten bei der Vergabe von Visa abgefragt wurde. Europol hatte bisher schon Zugriff auf bestimmte Daten des SIS (Ausschreibungen zur Festnahme aufgrund von Europäischen Haftbefehlen oder zur Auslieferung, zur gezielten/verdeckten Kontrolle, Sachfahndung), war aber nur zu Einzelabfragen berechtigt. Gemäß den drei Verordnungsentwürfen, die die Kommission im Dezember vorlegte,⁷ könnte die Polizeiagentur sämtliche Daten abfragen und ganze Datenbestände aus dem System herauskopieren, um sie insgesamt mit eigenen Datenbeständen abzugleichen (die sog. Stapelverarbeitung). Außerdem sollen auch Frontex sowie die zu Missionen der EU-Grenz- und Küstenwache abgeordneten BeamtInnen der EU-Grenzpolizeien das SIS II abfragen dürfen. Erweiterungen wird es auch bei den Datenkate-

6 COM(2016) 205 v. 6.4.2016, Ratsdok. 8437/1/16 v. 20.5.2016

7 COM(2016) 881, 882 und 883 v. 21.12.2016

gorien geben: Einreisesperren für abgeschobene Drittstaatsangehörige müssen künftig immer gespeichert werden, auch wenn die Abschiebung „nur“ aus ausländerrechtlichen Gründen erfolgt. Gleiches gilt für Abschiebeanordnungen. Auch terrorismusbezogene Daten sollen nun verpflichtend ins SIS eingegeben werden.⁸ In solchen Fällen könnte eine „Ermittlungsanfrage“ erfolgen, mit der weitere, bei anderen Schengen-Staaten vorhandene Informationen zusammengetragen werden können.

Das SIS II enthält bisher schon biometrische Daten, Gesichtsbilder und Fingerabdrücke. Sie können aber nur zur Verifizierung der Identität einer Person benutzt werden, bei der eine „alphanumerische“ Suche (Name, Vorname, Geburtsdatum etc.) einen Treffer ergeben hat. Nun soll auch eine Suche – zur Identifizierung – anhand von Finger- und Handflächenabdrücken möglich werden. Das SIS II erhält deshalb ein automatisches Fingerabdruckidentifizierungssystem (Automatic Fingerprint Identification System, AFIS). Die daktyloskopischen Daten würden in einer eigenen Datenbank gespeichert. Wie das SIS wird auch das AFIS als zentrales System angelegt. Die Umsetzung ist für 2017 geplant, der Zugriff auf die Daten aus den nationalen SIS-Zentralstellen könnte ab 2018 erfolgen. Eingegeben werden darin auch nicht zugeordnete daktyloskopische Daten z.B. aus Tatortspuren. Dies ermöglicht auch eine ebenfalls geplante, neue Ausschreibungskategorie „unbekannte gesuchte Personen“. Die Verordnungsentwürfe sehen auch die Speicherung von DNA-Daten vor, die nur verwendet werden sollen, wenn eine Identifizierung anhand von Fingerabdrücken und Gesichtsbildern unmöglich ist.

Die derzeit geltende Fassung der Eurodac-Verordnung ist zwar erst im Juni 2013 beschlossen worden und dann im Juli 2015 voll in Kraft getreten, wird aber nun rundum erneuert.⁹ Die 2003 in Betrieb genommene erste europaweit genutzte biometrische Datenbank – derzeit 4,9 Millionen Datensätze – sollte bisher durch den Abgleich von Fingerabdrücken Mehrfach- und Nachfolgeanträge von Asylsuchenden aufdecken. Der Kommissionsvorschlag sieht nicht nur eine Absenkung der Altersgrenze der Erfassung von bisher vierzehn auf sechs Jahre vor. Künftig sollen auch Daten von „illegal aufhältigen“ und beim irregulären Grenz-

8 Der Terrorismusbezug wird dabei unter Hinweis auf Art. 1-4 des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahre 2002 definiert (Abl. EU L 164 v. 22.6.2002).

9 derzeitige Fassung Abl. L 180 v. 29.6.2013; COM(2016) 272 final v. 4.5.2016, Ratsdok. 14710/16 v. 28.11.2016

übertritt (auch im „Hinterland“, fernab der EU-Außengrenzen) angetroffenen AusländerInnen für fünf Jahre gespeichert werden. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken will man nun auch Gesichtsbilder erfassen. Ab 2020 soll dafür eine Suchfunktion bereitstehen.

Bereits seit der letzten Änderung der Verordnung im Jahre 2013 können die Polizeien der Mitgliedstaaten sowie Europol Zugang zu Eurodac erhalten – allerdings nur im Einzelfall und unter der Voraussetzung, dass zuvor Recherchen im AFIS des betreffenden Staates als auch – via Prüm-Netz – in den Fingerabdruckdateien der anderen Mitgliedstaaten erfolglos geblieben waren. Den „Bedürfnissen der Strafverfolgung“ und insbesondere Euopols will man nun stärker Rechnung tragen.¹⁰ Nach Ansicht der Bundesregierung sollten künftig neu eingegebene Daten unverzüglich an die Polizeien und Geheimdienste der übrigen Mitgliedstaaten weitergegeben werden, die sie mit ihren einschlägigen Datenbanken abgleichen.¹¹

Dieses „Konsultationsverfahren“ gibt es heute schon beim VIS: Die Konsulate übermitteln Visumsanträge von Personen aus „Risikostaa-ten“ zur Überprüfung an die „zuständigen Behörden“ der anderen Mitgliedstaaten. Auch das VIS soll laut der „Roadmap zur Verbesserung des Informationsaustauschs und des Informationsmanagements“ mit Technologie zur Gesichtserkennung ergänzt werden. Es enthält zwar bereits Bilddaten. Die Möglichkeit zum Durchsuchen existiert jedoch nicht. Auch der rechtliche Rahmen muss geändert werden, damit die biometrischen Daten nicht nur zur Verifizierung genutzt werden können, sondern auch zur Identifizierung im Rahmen einer Personenfahndung. Im April wurden Pläne bekannt, das dezentrale Prüm-Verfahren ebenfalls auf Gesichtsbilder zu erweitern.¹² Die Mitgliedstaaten sowie Europol, die bisher nicht an diesem Datenaustausch beteiligt ist, werden aufgefordert, die rechtlichen und strategischen Möglichkeiten zu prüfen. Ein Vorschlag zur Umsetzung eines zentralen oder dezentralen Prüm-Verfahrens für Gesichtsbilder könnte schon in diesem Jahr vorliegen.

Schließlich wird auch das Europäische Strafreregisterinformationssystem (ECRIS) um eine neue Zielgruppe erweitert. Zukünftig sollen im ECRIS auch Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen gespeichert

10 Ratsdok. 13283/16 v. 14.10.16, S. 16

11 BT-Drs. 18/9762 v. 26.9.2016, S. 5

12 Ratsdok. 6078/2/16 v. 19.4.2016

werden, wenn diese sich in EU-Mitgliedstaaten aufhalten. Zu den verpflichtend zu speichernden Daten kommen nun Fingerabdrücke hinzu. Die deutsche Kopfstelle im ECRIS-Verbund ist das Bundesamt für Justiz. Bundesinnen- und Bundesjustizministerium prüfen bereits die für eine Fingerabdruck-Funktionalität erforderlichen Infrastrukturen. Ursprünglich sollten die daktyloskopischen Daten des ECRIS dezentral in den Mitgliedstaaten verbleiben, jedoch haben die EU-InnenministerInnen nun die zentrale Speicherung auf EU-Ebene verabredet.¹³ Bis Juni soll über eine endgültige Regelung entschieden werden. Ebenfalls noch in der Debatte ist ein europäischer Kriminalaktennachweis (EPRIS). Der Plan war 2010 in letzter Minute in die Endfassung des Stockholm-Programms gerutscht. Ob EPRIS überhaupt aufgebaut wird und wenn ja, ob es als zentrale Datenbank oder als Vernetzung nationaler Systeme konzipiert wird, ist derzeit noch unklar.

Kontrollen im Vorfeld und in Echtzeit

Seit 2004 müssen Fluggesellschaften den Grenzbehörden der EU-Staaten „Advanced Passenger Informations“ (API-Daten) liefern, die Angaben zur Person und den Ausweisdokumenten umfassen. Im Regelfall müssen sie nach dem Abgleich mit den entsprechenden Datenbanken gelöscht werden.¹⁴ Im April beschlossen Rat und EU-Parlament die „Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen“ (PNR-Daten), der Widerstand dagegen im Parlament war nach den November-Anschlägen von 2015 in Paris zusammengebrochen.¹⁵ Die Richtlinie zwingt Airlines oder Reiseveranstalter bei jeder Flugbuchung bis zu 60 Einzeldaten über die Passagiere – von Sitzplatz und Flugnummer über Essenwünsche bis hin zu Kreditkartendaten oder IP-Adressen – an die PNR-Zentralstellen (PIU) der jeweiligen Mitgliedstaaten zu übermitteln. Die Daten dürfen sechs Monate voll und danach weitere viereinhalb Jahre in „depersonalisierter“ Form gespeichert werden. Die PIUs gleichen sie nicht nur mit den einschlägigen nationalen und europäischen Datenbanken ab. Sie sollen auch „verdächtige und ungewöhnliche Reisemuster“ aufspüren und damit Risikoprofile erstellen. Europol erarbeitet und aktualisiert dafür Kriterien. Kurz nach Beschluss der PNR-Richtlinie kündigten

¹³ COM(2016) 7 v. 19.1.2016

¹⁴ RL 2004/82/EG, Abl. EU L 261 v. 6.8.2004

¹⁵ Abl. EU L 119 v. 4.5.2016

sämtliche EU-Staaten an, „in Anbetracht der derzeitigen Sicherheitslage in Europa“ die Vorschriften nicht nur auf Flüge von der und in die EU, sondern auch auf innereuropäische Reisen anwenden zu wollen.¹⁶ Die belgische Regierung will nun noch einen Schritt weiter gehen und wirbt für die Einbeziehung von grenzüberschreitend verkehrenden Bahnen, Fähren und Bussen in diese Praxis.¹⁷

Ebenfalls im April 2016 hat die Kommission ihren neuen Entwurf für ein „Ein-/Ausreisensystem“ (EES) vorgelegt.¹⁸ Das Ziel der Datenbank ist die Erfassung sämtlicher Ein- und Ausreisen von visumspflichtigen und visumbefreiten Drittstaatsangehörigen an den EU-Außengrenzen. Beim Grenzübertritt würden die in den Reisedokumenten enthaltenen biometrischen Daten – Gesichtsbilder und Fingerabdrücke – ausgelesen und zusammen mit „biographischen Informationen“ für fünf Jahre gespeichert. Das System wäre nach derzeitigen Planungen ab 2020 einsatzbereit. Anfangs als grenzpolizeiliches System gegen so genannte „Overstayer“ gefordert, wird das EES nunmehr zur Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung gerechtfertigt. Zugriff hätte dann auch die Polizeiagentur Europol. Einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, fordern darüber hinaus den Zugang für Geheimdienste.

Die Lücken schließen

Trotz der beschlossenen PNR-Richtlinie und dem geplanten EES hält die EU die Dichte ihrer Datenbanken für zu dünn. Ein anvisiertes „EU-weites Reiseinformations- und -genehmigungssystem“ (ETIAS) soll deshalb die bestehenden Systeme zur Vorabinformation über geplante Grenzübertritte ergänzen. Informationen zu visumspflichtigen Personen werden zwar vor der Einreise über das VIS erhoben, auch das PNR-System erlaubt die Vorabkontrolle von Reisenden. Eine Lücke ergibt sich laut der Kommission jedoch für visumbefreite Drittstaatsangehörige, wenn diese auf dem Landweg einreisen.¹⁹ Vorbild für den nunmehr vorgelegten Vorschlag zum ETIAS²⁰ sind Systeme zur Einreisegenehmigung in den USA, Kanada und Australien. Jeder Grenzübertritt soll vorher ange-

¹⁶ Ratsdok. 7829/16 v. 18.4.2016

¹⁷ www.cilip.de v. 4.1.2017

¹⁸ COM(2016) 194 final v. 6.4.2016

¹⁹ COM(2016) 205 v. 6.4.2016

²⁰ Ratsdok. 14084/16 v. 16.11.2016

kündigt werden: Auf einem Internetformular müssten die Reisenden neben Personendaten auch Informationen zum geplanten Aufenthalt mitteilen.²¹ Hierzu gehören der Zweck der Reise und ein Reiseplan. In der Diskussion ist auch, die geplanten Verkehrsmittel angeben zu müssen. Die Daten würden in einer „Vorabkontrolle“ von den zuständigen Grenzbehörden mit nationalen und internationalen Informationssystemen abgeglichen, Europol soll hierfür eine „ETIAS-Watchlist“ erstellen.

Ähnlich wie die PNR-Daten soll auch das ETIAS zur Abschätzung von Risiken insbesondere der irregulären Migration und der Sicherheit dienen. Migrationsrisiken sollen anhand statistischer Information aus dem ETIAS und dem EES über bestimmte Herkunftsländer und Gruppen ermittelt werden. Für die Erkennung von Sicherheitsrisiken sollen die Mitgliedstaaten Indikatoren erarbeiten. Derart vorkontrolliert könnten die Reisenden dann von einer schnelleren Abfertigung beim Grenzübertritt von automatischen Kontrollsystemen profitieren. ETIAS wird deshalb als Werkzeug zur „Reiseerleichterung“ bezeichnet. Eine garantierte Erlaubnis der Einreise bedeutet die Anmeldung jedoch nicht.

Interoperabilität

Sämtliche existierenden und geplanten Informationssysteme sollen in einem „EU-weiten integrierten biometrischen Identitätsmanagement für Reisen, Migration und Sicherheit“ verschmelzen. Wo erforderlich und machbar, müssten sie laut der Kommission in Zukunft „miteinander verbunden und interoperabel sein“. Vorgesehen ist die Einrichtung eines „gemeinsamen Datenspeichers“ für alle biometriebasierten Datenbanken (SIS II, Eurodac, VIS, ECRIS und EES) bei der Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen. Die Kommission bezeichnet das Projekt als das „ehrgeizigste langfristige Konzept für die Gewährleistung der Interoperabilität“. Der Vorschlag geht auf Bundesinnenminister Thomas de Maizière zurück, der kurz zuvor ein Papier zur Verknüpfung europäischer „Datentöpfe“ bei der Kommission eingereicht hatte und dies mit „Datenschutz ist schön, aber in Krisenzeiten wie diesen hat Sicherheit Vorrang“ begründete. Der Minister fordert zudem erweiterte Suchmöglichkeiten in den angeschlossenen Datenbanken. Biometrische Daten sowie dazugehörige „Kerndaten“ würden dem deutschen Vor-

21 <https://etias.com>

schlag zufolge grundsätzlich nur noch einmal erfasst. Eine Software prüft dann, ob die Fingerabdrücke bereits in einer anderen Datenbank vorhanden sind. Ist dies der Fall, wird automatisch der beste und umfangreichste Datensatz genutzt. Im Idealfall sollen zu jeder Person zehn Fingerabdrücke vorliegen. Die Kommission kündigt außerdem die Entwicklung einer einheitlichen Suchmaske („Single Search Interface“) an, damit die NutzerInnen Informationen „mit einem einzigen Klick“ abrufen können. Behörden aus sechs Mitgliedstaaten, darunter auch das BKA, arbeiten bereits mit Europol an der technischen Umsetzung. Vorgesehen ist die Übernahme eines standardisierten Datenformats („Universal Message Format“) und der Automatisierung von Abfragen bei Europol („Automation of Data Exchange Processes“). Die weiteren Schritte des „EU-weiten integrierten biometrischen Identitätsmanagements“ werden nun von einer „hochrangigen Sachverständigengruppe für IT-Systeme und Interoperabilität“ beraten, die im Dezember ihren Fahrplan für ein „EU-weites „integriertes biometrisches Identitätsmanagement für Reisen, Migration und Sicherheit“ veröffentlichte.²² Im April soll der endgültige Bericht vorliegen.

Die Melange von Terrorismusbekämpfung, Grenzschutz und Migrationskontrolle lädt dazu ein, die technischen und polizeilichen Wunschzettel in die Wirklichkeit umsetzen zu wollen. Das Schwergewicht der Kontrolle und Erfassung liegt nach wie vor auf den Daten von Nicht-EU-BürgerInnen. Dass das nicht so bleiben muss, zeigt das Protokoll der Untergruppe „neue Systeme“ der genannten „hochrangigen Sachverständigen“ vom 14. September 2016. Dort diskutierte man auch über nach dem Aufbau von ETIAS weiter bestehende „Informationslücken“: nämlich bezüglich der InhaberInnen längerfristiger Aufenthaltstitel und schließlich auch der EU-BürgerInnen selbst. Die Frage lautete: „Sollten die Reisebewegungen von EU-Staatsangehörigen beim Überschreiten der Außengrenzen erfasst werden oder reichen systematische Kontrollen, wie sie im revidierten Schengener Grenzkodex vorgesehen sind, aus?“²³ Sie wird vermutlich zugunsten einer Ausweitung beantwortet werden.

22 www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-com-hlg-interoperability-report.pdf

23 Ares (2016) 5744990 v. 4.10.2016, s. statewatch.org/news/2016/nov/eu-com-etias.pdf

Die Internetpolizei

Wie Europol gegen unliebsame Internetinhalte vorgeht

von Kilian Vieth

Europol lässt Inhalte aus dem Internet entfernen. Der Ansatz geht über den Kampf gegen terroristische Propaganda deutlich hinaus und vermischt Polizeiarbeit und Medienregulierung. Sollte eine Polizeibehörde für die Überwachung und Kontrolle von Facebook-Postings und Tweets zuständig sein?

Europol unterhält seit Sommer 2015 eine sogenannte Meldestelle für Internetinhalte (EU Internet Referral Unit, kurz: EU IRU). Diese Einheit durchsucht das Internet und analysiert und bewertet Inhalte, die sie für unangemessen oder zumindest fragwürdig hält. Diese Inhalte werden dann als Löschempfehlung an die Betreiber der betreffenden Website weitergeleitet. Damit soll der Verbreitung von Propagandamaterial und der Radikalisierung im Internet entgegengewirkt werden. Die Meldestelle versucht, die Internetkonzerne also gezielt auf Online-Material aufmerksam zu machen, das nicht den AGBs der jeweiligen Plattform entspricht. Damit agiert die EU-Meldestelle an der Schnittstelle von privater und polizeilicher Medienregulierung.

Die Einrichtung der neuen Europoleinheit wurde im März 2015 beschlossen, also nur etwa zwei Monate nach den Anschlägen auf die Redaktion von Charlie Hebdo und den jüdischen Supermarkt Hypercacher in Paris. Die Forderung nach einer EU-Einheit gegen Online-Propaganda findet sich auch schon in einer Erklärung vom 30. Januar 2015, in der festgehalten wird, dass das Internet eine „bedeutende Rolle für Radikalisierung spielt“ und die „Entfernung von terroristischen und extremistischen Inhalten gestärkt werden muss“.¹ Die Schaffung der neuen EU-Meldestelle wurde ausdrücklich als politische „Antwort“ auf die An-

¹ EUCO 18/15 v. 23.4.2015 v. 23.4.2015

schläge von Paris bezeichnet. Sie folgt also dem altbekannten Muster, sicherheitspolitische Maßnahmen im Schnellverfahren umzusetzen, sobald sich die politische Gelegenheit bietet. Sicherheitspolitische AkteurInnen sehen sich nach solchen Attacken oft unter Druck, „Handlungsfähigkeit“ zu demonstrieren, auch wenn es sich dabei häufig um symbolische Maßnahmen handelt.

Die EU IRU baut auf dem „Check the Web“-Projekt auf, das terroristische Propaganda im Internet analysiert und in einer zentralen Datenbank sammelt, die allen Mitgliedstaaten zur Verfügung steht. Von der Einführung 2007 bis Anfang 2015 wurden darin bereits um die 10.000 Dokumente und Personen gespeichert.² Dabei ging es jedoch nur um die Überwachung und Analyse von Propagandamaterial; die Löschempfehlungen an die Provider spielten bei „Check the Web“ noch keine Rolle. Großbritannien war der erste EU-Mitgliedstaat, der im Rahmen seines Präventionsansatzes gegen Terrorismus polizeiliche Maßnahmen gegen Radikalisierung im Internet umsetzte. Das institutionelle Modell und Vorbild für die EU IRU war die britische „Counter-Terrorism Internet Referral Unit“ (CTIRU).³ Diese britische Einheit arbeitet seit 2010 daran, unliebsame Inhalte aus dem Internet zu filtern.

Überwachen und Löschen lassen

Europol's erklärtes Ziel ist es, durch die Meldestelle den Zugang zu „terroristischem und extremistischem Material“ im Internet zu reduzieren. Die Inhalte können sowohl Text, Bilder und Videos sein, aber auch ganze Social Media-Accounts oder Profile, die diese Inhalte verbreiten. Bisher konzentriert sich die Einheit vor allem auf die Überwachung großer Plattformen wie Facebook, Youtube und Twitter sowie auf relevante Knotenpunkte, an denen Propagandainhalte zentral verteilt werden. Priorität haben zum Beispiel die Accounts, die Inhalte übersetzen oder besonders große Reichweiten haben.⁴ Den Großteil der zu entfernenden Inhalte sucht und findet die Europoeinheit selbstständig, außerdem nimmt sie aber auch Inhalte aus den Mitgliedstaaten entgegen und leitet sie an die Plattformen weiter. Diese Koordinierungsfunktion soll Doppelanfragen verhindern und unterbinden, dass z.B. konkrete NutzerIn-

² Ratsdok. 7266/15 v. 16.3.2015, S. 3

³ Ratsdok. 1035/15 v. 17.1.2015, S. 3

⁴ Ratsdok. 14244/15 v. 23.11.2015, S. 11

nen-Accounts, die von einem Mitgliedstaat gezielt zur Informationsgewinnung überwacht werden, von einem anderen Mitgliedstaat zur Löschung beantragt werden. Gleichzeitig bietet sich Europol als Vermittlerin für die Mitgliedstaaten an, die keine eigene Meldestelle unterhalten. Anders als der Name „Meldestelle“ es vielleicht vermuten lässt, nimmt Europol keine Informationen von BürgerInnen entgegen; kooperiert wird nur mit Behörden und den Internetunternehmen.

Soweit bekannt hat die Meldestelle keinen privilegierten Zugang zu den einzelnen Online-Plattformen. Sie beruft sich darauf, nur die Möglichkeiten auszuschöpfen, die prinzipiell allen BürgerInnen offen stehen: Inhalte bei Social Media-Anbietern zu melden. Wie genau die Kommunikation zwischen der EU IRU und den Dienstanbietern funktioniert, ist unklar. Es besteht aber kein Zweifel, dass die Zusammenarbeit ausgeweitet werden soll. Dafür hat die EU-Kommission eigens das „EU Internet Forum“ ins Leben gerufen, um den Dialog und die „Partnerschaft“ mit den Plattformbetreiberfirmen zu verbessern.⁵

Weitreichendes Doppelmandat

Obwohl die Entscheidung, eine EU-Internetmeldestelle zu schaffen, eindeutig im Zusammenhang mit den Pariser Anschlägen im Januar 2015 stand, gehen die Befugnisse der neuen Einheit deutlich über den Bereich der Terrorismusbekämpfung hinaus: Die EU IRU soll nicht nur „terroristische und extremistische“ Inhalte überwachen und entfernen lassen, sondern auch Inhalte, die im Zusammenhang mit „illegaler Einwanderung“ und „Migrantenschmuggel“ stehen. Im April 2015 entschied der Europäische Rat, Europol's Auftrag umfasse auch „im Einklang mit der jeweiligen nationalen Verfassung Internetinhalte, mit denen Schlepper Migranten und Flüchtlinge anlocken, auszumachen und deren Entfernung aus dem Netz zu beantragen“.⁶ Mit dieser Ausdehnung des Mandats, noch bevor die Meldestelle überhaupt eingerichtet war, wurde eine zusätzliche, äußerst schwammige Grundlage für die Löschung von Informationen geschaffen. Von Anfang an umfasste die Zuständigkeit der EU IRU damit auch die Überwachung der Online-Aktivitäten von FluchthelferInnen bzw. SchlepperInnen.⁷ Die Internet-

⁵ COM (2016) 230 endg. v. 24.4.2016, S. 7

⁶ EUCO 18/15 v. 23.4.2015

⁷ BT-Drs. 18/9764 v. 26.9.2016

meldestelle arbeitet dementsprechend sowohl mit Europol's Anti-Terrorismuszentrum (ECTC) als auch mit dem ebenfalls bei Europol angesiedelten Zentrum gegen „Migrantenschmuggel“ (EMSC) zusammen.

Die aktuellsten öffentlichen Zahlen zur Arbeit der EU IRU stammen aus einem Bericht vom Dezember 2016. Darin heißt es, die Meldestelle habe bis Oktober 2016 die Löschung von 15.421 Inhalten beantragt.⁸ Diese Inhalte waren auf mindestens 31 Plattformen verteilt und in acht verschiedenen Sprachen verfasst.⁹ 88,9 Prozent dieser gemeldeten Inhalte wurden daraufhin gelöscht. Da es bisher wenig Vergleichswerte gibt, fällt es schwer, diese „Erfolgsquote“ zu bewerten und zu überprüfen. Der interessante Knackpunkt ist der kleine Anteil der gemeldeten Inhalte, die die Plattformen trotz Empfehlung von Europol *nicht* gelöscht haben. Denn die entscheidende Frage ist nicht unbedingt, wie viele Inhalte insgesamt entfernt wurden, sondern anhand welcher Kriterien die Löschung erfolgt.

Es lohnt sich also, diesen Prozess genauer zu beleuchten. Wichtig ist zunächst, dass die Inhalte zweimal getrennt bewertet werden. Die erste Bewertung erfolgt durch Europol's IRU, die einzelne Inhalte oder Accounts z.B. als „terroristische Propaganda“ oder „Anlockung von MigrantInnen“ einstuft. Nachdem der Inhalt an den betreffenden Anbieter weitergeleitet wurde, führt das Unternehmen, auf dessen Servern sich der Inhalt befindet, eine zweite Bewertung durch. Wie und auf welcher Grundlage diese zweite Bewertung durchgeführt wird, liegt allein in der Verantwortung dieses Unternehmens. Typischerweise beziehen sich die Unternehmen auf ihre Gemeinschaftsrichtlinien, also das sich selbst gegebene, individuelle Regelwerk. Europol betont, absolut keinen Einfluss auf die endgültige Löschentscheidung zu haben. Und das aus gutem Grund, denn Europol hat keine Exekutivgewalt und kann die Inhalte nur melden, aber die Löschung nicht selbst vollstrecken, da die rechtliche Grundlage dies nicht zulässt.

Beide Bewertungsprozesse – von Europol und von den Plattformen – sind völlig intransparent und nicht überprüfbar. Eine richterliche oder parlamentarische Kontrolle oder auch eine Aufsicht durch eine Ombuds-

⁸ Ratsdok. 14260/16 v. 20.12.2016, S. 22

⁹ Europol: EU Internet Referral Unit. Year One Report Highlights v. 22.07.2016 (www.statewatch.org/news/2016/sep/eu-iru-one-year.htm)

person ist nicht vorgesehen. Ein Widerspruchs- oder Offenlegungsrecht haben die NutzerInnen nicht. Die Verantwortung für die Löschung von Inhalten wird gänzlich an die Unternehmen abgewälzt.

Bewusste Privatisierung des Regelwerks

Keiner der beiden Prozesse zur Bewertung der Inhalte basiert auf gesetzlich festgelegten Regeln, sondern auf den „Community Guidelines“ der Unternehmen. Auch Europols Meldestelle richtet sich bei der Analyse von Inhalten nach den Gemeinschaftsstandards der Unternehmen. Das ist deshalb so wichtig, da es sich hierbei nicht um ein zufälliges Arrangement handelt. Ganz im Gegenteil war dies einer der Gründe, die EU Meldestelle einzurichten: Man kann damit mehr Inhalte entfernen lassen, als nach gesetzlichen Vorgaben erlaubt wäre.

Der EU-Anti-Terrorismuskoodinator erklärte in einer Stellungnahme Anfang 2015 wörtlich, es sei sinnvoll, sich nach den AGBs der Plattformen zu richten, da diese mehr Löschungen erlauben als die meisten europäischen und nationalen Rechtsrahmen.¹⁰ Es geht also auch um das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und die Frage, wer die Regeln dafür bestimmt. Welche Inhalte verboten sind, ist von Land zu Land und von Plattform zu Plattform sehr verschieden. Die Grenzen der freien Meinungsäußerung zu definieren, ist immer eine politische Entscheidung, die in einer freien Gesellschaft nicht durch intransparente, technokratische Abläufe, sondern durch eine offene, demokratische Debatte getroffen werden muss. Ein Beispiel ist die Abbildung „weiblicher“ Brustwarzen: Instagram und Facebook löschen solche Bilder umgehend, aber in Deutschland sind nackte Brüste in der Öffentlichkeit eigentlich nicht explizit verboten. Während nationalsozialistische Symbole in Deutschland verboten sind, können sie in anderen Ländern teilweise frei zur Schau gestellt werden. Wie die Einschränkung der freien Meinungsäußerung ausgelegt wird, kann also nicht verallgemeinert werden und steht immer in einem sozialen und politischen Kontext.

Wie trifft Europol diese komplexe Entscheidung über die Einstufung von Inhalten? Dazu schweigt Europol und verweist vage auf seine gesetzliche Grundlage. Doch die liefert wahrlich keine ausreichend präzisen Kriterien für komplexe Abwägungen und Einzelfallentscheidungen.

¹⁰ Ratsdok. 1035/15 v. 17.1.2015, S. 3

Europol hat einen enormen Gestaltungsspielraum bei der Kategorisierung von unerwünschten Inhalten.

Ein effektiver Ansatz?

Europol wurde geschaffen, um den Informationsaustausch und die Kooperation zwischen den nationalen Polizeien zu verbessern und die Effektivität und Effizienz der europäischen Sicherheitspolitik erhöhen. Die immer engere Kooperation mit privaten Plattformen gilt es jedoch kritisch zu beobachten, da sich abzeichnet, dass das „IRU-Modell“ zur Regulierung von Medieninhalten auch auf nationaler Ebene ausgeweitet werden wird. Schon heute unterhalten 26 Mitgliedstaaten extra eingerichtete nationale Kontaktstellen zur EU IRU. Und das, obwohl Europol selbst zugibt, dass der Ansatz der EU-Meldestelle nicht besonders effektiv ist.¹¹ Denn das Löschen von Internetinhalten ähnelt einem Katz-und-Maus-Spiel: Wird an einer Stelle etwas gelöscht, taucht es dafür an anderer Stelle (mehrfach) wieder auf. Diesem Grundproblem – seit längerem schon als Streisand-Effekt bekannt – hat die Europolmeldestelle wenig entgegenzusetzen. Das Entfernen bleibt reaktiv und in seiner Wirkung begrenzt, auch weil sich die SenderInnen von Propagandamaterial schnell an Löschmaßnahmen anpassen können. Auch wenn Europol mehr Ressourcen für die Meldestelle fordert (bis Juli 2017 soll die Einheit auf 36 MitarbeiterInnen anwachsen),¹² bleibt unklar, ob sich diesem strukturellen Problem mit mehr Personal und besserer Hard- und Software entgegenwirken lässt. Europol wird voraussichtlich weiter Katz-und-Maus spielen, wenn auch mit immer größeren Computern. Denn auch die Kapazitäten und Methoden der SenderInnen entwickeln sich kontinuierlich weiter.

Ein Ansatz, die Arbeit der Meldestelle effektiver zu machen, sind so genannte Upload-Filter. Sie sollen verhindern, dass einmal entfernte Inhalte leicht verändert erneut hochgeladen werden. Langfristig will Europol seine reaktive Rolle ablegen und ins Prognosegeschäft einsteigen. Dann soll der „Missbrauch“ von Social Media antizipiert und das Verbreiten von terroristischer Propaganda bereits im Voraus unterbunden werden.¹³ Diese „Vision“ ist noch Zukunftsmusik, ihre Verwirklichung

11 Ratsdok. 7266/15 v. 16.3.2015, S. 4

12 Ratsdok. 14260/16 v. 20.12.2016, S. 22

13 Ratsdok. 7266/15 v. 16.3.2015, S. 5f.

ist aber nicht ausgeschlossen. Denn technisch ist eine präventive Filterung von Inhalten möglich, und der Einsatz von Vorhersagetechnik für die Polizeiarbeit liegt generell im Trend.

Deswegen sollte nicht nur nach der technischen, sondern auch nach der politischen und sozialen Effektivität gefragt werden. Denn das Löschen(-lassen) von Internetinhalten behandelt nur die Symptome. Die Sicherheitsbehörden müssen sich selbst in die Gleichung mit einrechnen: Wenn ein Inhalt entfernt wird, welche Botschaft sendet das an den oder die SenderIn? Werden selbst-referenzielle Filterblasen dadurch nicht verstärkt und Verschwörungsideologien zusätzlich befeuert?

Wenn gelöscht wird, muss sichergestellt sein, dass die gleichen Standards für alle gelten. Die bisherige Arbeit der EU IRU fokussiert sich sehr stark auf das Thema Islamismus und Radikalisierung durch jihadistische Ideologien. Wenn es z.B. um Rechtsterrorismus in der Ukraine geht, werden deutlich weniger Mittel auf das Entfernen von Inhalten verwendet. Auch „illegale Migration“ mit der Meldestelle zu bekämpfen, überdehnt die klassischen Kompetenzen einer Polizeibehörde. Die Einrichtung der Meldestelle wurde vordergründig mit dem Kampf gegen Terrorismus und Radikalisierung begründet. Ein überzeugendes Narrativ: Wer will schon das Löschen von brutalen Enthauptungsvideos kritisieren? Doch wenn die Lösch-Infrastruktur einmal geschaffen ist, kann deren Einsatzbereich sukzessive erweitert werden.

Auch wenn die Entscheidungshoheit über die Frage „löschen oder nicht löschen?“ bis auf weiteres bei den Plattformen verbleiben wird, ist die EU IRU trotzdem keine symbolische Initiative. Sie verändert das Zusammenspiel von öffentlichen und privaten AkteurInnen bei der Regulierung von Medieninhalten und richtet sie nach neuen Kriterien aus. Es geht nicht mehr darum, ob ein konkreter Inhalt legal ist, sondern ob er kommerziell und (sicherheits-)politisch wünschenswert ist. Auch wenn der Vergleich hinkt: Man stelle sich vor, die EU IRU wäre nicht für Facebook und Youtube, sondern für große Tageszeitungen zuständig. Der Aufschrei über die politische Einflussnahme wäre immens.

Wer macht den Anti-Terrorismus?

Zur Rechtsetzungsgewalt der Europäischen Union

von Heiner Busch und Matthias Monroy

Die Staats- und Regierungschefs, der Europäische Rat, geben die strategischen Leitlinien vor. Die Kommission macht daraus Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen, die vom Rat und vom Europäischen Parlament beraten werden. Diese formelle Arbeitsteilung zwischen den Institutionen der EU verrät nur wenig über die Machtverhältnisse und Treibriemen der Anti-Terror-Politik.

Als Exekutive der EU legt die Kommission Vorschläge für Verordnungen und Richtlinien vor, beaufsichtigt die EU-Agenturen – hier insbesondere Europol, Eurojust, Frontex und die Agentur für das Management von IT-Großsystemen –, vergibt Gelder an die Mitgliedstaaten aus den Fonds für die Innere Sicherheit, fördert Sicherheitsforschung u.v.m. Zuständig für den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, also die frühere Dritte Säule der EU, ist in erster Linie die Generaldirektion für Migration, Inneres und Bürgerschaft (GD HOME) unter dem Kommissar Dimitris Avramopoulos.

Mittlerweile erhält der frühere griechische Verteidigungsminister Verstärkung: Im Sommer hat Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker dem britischen Kommissionsmitglied Sir Julian King das neue Ressort der „Sicherheitsunion“ zugewiesen.¹ Zu seinen Aufgaben und Zuständigkeiten gehören der „Kampf gegen Terrorismus, Radikalisierung und organisierte Kriminalität, das Management der Außengrenzen und europäische Waffengesetze“. Noch ist unklar, wie sich die Kommissare King und Avramopoulos ihre Aufgabenbereiche aufteilen. Letzterer nimmt weiterhin wichtige repräsentative Funktionen wahr, darunter den

¹ http://ec.europa.eu/germany/news/juncker-konsultiert-eu-parlament-zur-ernennung-von-sir-julian-king-als-kommissar-f%C3%BCr-die_de

ersten Besuch eines EU-Kommissars beim US-Heimatschutzministerium unter dem Kabinett des neuen Präsidenten Donald Trump.²

Wenn es um die „Fortschritte“ in Richtung „Sicherheitsunion“ geht, treten die beiden Kommissare im Doppelpack auf. Im April 2015 hatte die Kommission ihre Europäische Sicherheitsagenda verkündet, ein Jahr später, kurz nach den Anschlägen in Brüssel, folgte eine „Mitteilung“ über deren „Umsetzung ... im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Weichenstellung für eine echte und wirksame Sicherheitsunion“.³ Ähnlich wie die Migrationsagenda vom Mai 2015 dienen auch die Sicherheitsagenda und die Umsetzungsmitteilung zur Beschleunigung des Rechtssetzungsprozesses. Seit Oktober wurden monatliche Fortschrittsberichte vorgelegt.⁴

Deutlich wird dabei, dass es bei der Terrorismusbekämpfung vielfach um Themen geht, die zuvor als Instrumente des Migrations- und Grenzmanagements auf den Weg gebracht wurden – von der Umwandlung der Grenzschutzagentur zu einer Grenz- und Küstenwache, über die Verschärfung des Grenzkodexes bis hin zum Ausbau und zur Zusammenlegung der EU-Informationssysteme, die im Zentrum der Verordnungsvorschläge des letzten Jahres standen. Zu diesem Punkt hat die Kommission eine „Hochrangige Expertengruppe“ (HLEG) eingesetzt, die Möglichkeiten zur „Interoperabilität“ polizeilicher Datenbanken finden soll. Auch die Mitgliedstaaten entsenden ExpertInnen.

Der Rat und sein Anti-Terror-Koordinator

Sieht man ab von der Betonung des „Mehrerts“, den die EU in Sicherheitsfragen erbringen soll, unterscheidet sich die terrorismusbezogene Agenda der Kommission nicht wesentlich von den Maßnahmenpaketen, die der Europäische Rat und der Rat der Innen- und JustizministerInnen nach den Pariser Anschlägen vom Januar und vom November 2015 gefordert haben.⁵ Die entsprechenden Erklärungen waren jedoch die Start-

2 Pressemitteilung der Kommission v. 8.2.2017

3 COM(2015) 185 v. 28.4.2015, COM(2016) 230 v. 20.4.2016

4 COM(2016) 670 v. 12.10.2016; COM(2016) 732 v. 16.11.2016; COM(2016) 831 v. 21.12.2016; COM (2017) 41 v. 25.1.2017

5 Riga Joint Statement des Rates v. 29./30.1.2015 – Ratsdok. 5855/15 v. 2.2.2015; Erklärung (56/15) des Europäischen Rats v. 12.2.2015, Schlussfolgerungen (Presseerklärung 848/15) des Rates v. 20.11.2015; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates Euco 28/15 v. 18.12.2015

signale für die neue europäische Gesetzgebungsrunde in Sachen Terrorismusbekämpfung und zeigen, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten und ihre Gremien in diesem Bereich nach wie vor die treibende Kraft sind. Allerdings kommen diese Schlussfolgerungen nicht aus heiterem Himmel. Ihr Inhalt war zu großen Teilen bereits vorher in den Berichten des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung (im Folgenden kurz: Anti-Terror-Koordinator, ATK) zu lesen.

Die Stelle des ATK wurde auf Entscheidung des Europäischen Rats nach dem Anschlag in Madrid im März 2004 eingerichtet und zunächst von dem früheren niederländischen Innenminister Gijs de Vries übernommen. Sein Nachfolger wurde 2007 Gilles de Kerchove, der bis dahin das Amt als Direktor in der Generaldirektion Justiz und Inneres beim Rat innehatte. Der ATK untersteht auch weiterhin dem Ratssekretariat. Er agiert als Wächter der Terrorismusbekämpfung und behält „alle der Union zur Verfügung stehenden Instrumente im Auge“.⁶ Halbjährlich und mitunter auch anlassbezogen erstattet er dem Rat Bericht und gibt auf mehreren Dutzend Seiten „Politikempfehlungen“ zu prioritären Handlungsbereichen ab. De Kerchove fungiert dabei als politischer, strategischer und operativer Lotse. In seinen Handlungsempfehlungen verlangt er stets nach mehr Kompetenzen und Fähigkeiten beispielsweise für Europol, ruft die Polizeien der Mitgliedstaaten dazu auf, ihre Daten konsequent an Europol zu melden, fordert den Ausbau der Informationssysteme u.ä.m. Rat und Kommission nehmen daraufhin die Vorschläge in ihre Erklärungen oder in Verordnungsvorschläge auf. Im darauf folgenden Halbjahresbericht berichtet der ATK dann über deren Umsetzung, lobt Fortschritte, beklagt aber vor allem, dass es nicht schnell genug vorwärts geht.

Die Ratsarbeitsgruppen

Die Innen- und JustizministerInnen treffen sich regulär alle drei Monate, die Zwischenzeit wird mit informellen Treffen gefüllt. Die eigentliche Arbeit an den Maßnahmen und Rechtsakten im Bereich Justiz und Inneres erfolgt in den verschiedenen Ratsarbeitsgruppen (RAGs):⁷

⁶ Ratsdok. 7906/04 v. 29.3.2004

⁷ Eine Aufzählung sämtlicher „Vorbereitungsgremien“ des Rates findet sich unter <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies>

- die Gruppe „Informationsaustausch und Datenschutz“ (DAPIX) befasst sich mit der Rechtssetzung zu den alten und neuen Datenbanken im Bereich der Strafverfolgung. Mit Europol ist sie zuständig für die Umsetzung der Strategie für das Informationsmanagement. Die Gruppe soll auch die Einhaltung der Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten gewährleisten;
- die Gruppe „Schengen-Angelegenheiten“ tritt in vier verschiedenen Formationen zusammen: SIS SIRENE berät zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS), SIS-TECH erörtert technische Fragen wie den damaligen Umzug des alten SIS auf die Version SIS II, die Untergruppe Schengen-Besitzstand koordiniert legislative Angelegenheiten, SCHEVAL befasst sich mit Fragen der Evaluierung des SIS;
- die Gruppe „Strafverfolgung“ (LEWP) arbeitet zu operativen Fragen der grenzüberschreitenden Polizeiarbeit. Sie soll die Zusammenarbeit der Verfolgungsbehörden aus den Mitgliedstaaten befördern. Dies betrifft technische Aspekte, die Kooperation bei grenzüberschreitenden Kriminalitätsphänomenen, Großereignisse oder gesetzgeberische Tätigkeiten. Die LEWP arbeitet mit der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) und Europol zusammen;
- die Gruppe „Materielles Strafrecht“ (DROIPEN) soll die nationalen Bestimmungen vereinheitlichen und neue Strafverfahrensvorschriften ausarbeiten. Zuletzt war die Arbeitsgruppe mit der im Februar verabschiedeten Terrorismus-Richtlinie befasst;
- die Gruppe „Terrorismus“ (TWP) ist federführend für alle Angelegenheiten der Terrorismusbekämpfung, darunter den Datenaustausch, die Verhinderung von Radikalisierung, die Entwicklung bewährter Verfahren in den Mitgliedstaaten sowie die Bewertung terroristischer Bedrohungen durch Polizei- und Geheimdienste der Mitgliedstaaten. Behandelt werden ebenso die Lageberichte von Europol und in wachsendem Maße des EU Intelligence Analysis Centre (INT-CEN), das sich aus den Geheimdiensten der Mitgliedstaaten rekrutiert und dem Auswärtigen Dienst der EU angegliedert ist. Die TWP arbeitet eng mit dem ATK und mit Europol zusammen. Sie entstand aus der früheren TREVI-Arbeitsgruppe 1 und übernahm von dieser auch das Netzwerk von Verbindungsbüros („Bureaux de liaison“, BDL). Da in der grenzüberschreitenden Kooperation heute Europol den Ton angibt, wird das BDL-Netzwerk kaum mehr genutzt. Die Gruppe tritt vierteljährlich zusammen;

- die Gruppe „Terrorismus (Internationale Aspekte)“ (COTER) gehört zum Rat für Außenbeziehungen. Sie ist zuständig für Risikoanalysen und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Sie betreut beispielsweise Dialoge und Maßnahmen in Ländern wie Tunesien oder Libyen zum Thema Terrorismus. In verschiedenen Politikbereichen kooperiert sie mit der Gruppe „Terrorismus“, beide Gruppen treffen sich halbjährlich gemeinsam. Im Gegensatz zur TWP sind die Tagesordnungen oder Protokolle der COTER nicht öffentlich verfügbar;
- der Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) soll den strategischen Überblick über die übrigen Ratsgruppen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit behalten. Im CATS vertreten sind die DirektorInnen und GeneraldirektorInnen der Justiz- und Innenministerien. Er bildet die Spitze der legislativen Gremien des Rates und ist das Scharnier zum Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV);
- der Ständige Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI). Während die TWP eine stärker operative Rolle habe, versteht der COSI seine Aufgabe in Sachen Terrorismusbekämpfung als eine strategische.⁸ Er soll die operativen Maßnahmen der Agenturen und der EU-Staaten bewerten und wenn nötig koordinieren. Dies betrifft die Strafverfolgung, Grenzkontrollen und die justizielle Zusammenarbeit. Der COSI erstattet dem Rat für Justiz und Inneres Bericht und unterstützt ihn bei der Reaktion auf Terroranschläge oder Katastrophen. Anders als im CATS sitzen im COSI auch VertreterInnen der Kommission und des Auswärtigen Dienstes (EAD). Die Agenturen können als BeobachterInnen eingeladen werden.

An den Gruppen CATS und COSI zeigt sich die nicht immer widerspruchsfreie Aufgabenverteilung innerhalb des Rates. Vor dem Vertrag von Lissabon tagte der CATS als „Committee on Article Thirty Six“, benannt nach Art. 36 des alten Vertrags über die Europäische Union. Nach 2009 stand die Auflösung auf der Agenda. Weil sich der CATS jedoch als „unschätzbares Netzwerk für hochrangige Beamte“ erwiesen habe, sollten in dem Ausschuss auch weiterhin „Probleme, die von meh-

⁸ Ratsdok. 15277/16 v. 9.12.2016, S. 22

reren Gruppen behandelt werden, bereinigt werden können, bevor sie eskalieren“.⁹ Allerdings wurde der Fokus des CATS auf „politisch wichtige Gesetzgebungsvorschläge und Initiativen“ eingegrenzt.

Mehr Einbindung der Geheimdienste

Die eigentliche operative Ebene zur Terrorismusbekämpfung wird von den Agenturen Europol und – nach der neuen Verordnung – auch Frontex übernommen. Europol hat hierzu vor einem Jahr das European Counter Terrorism Centre (ECTC) eingerichtet. Es soll zu einem „zentralen Service-Dienstleister“ für die Mitgliedstaaten entwickelt werden. Auf Einladung des Bundeskriminalamtes (BKA) und von Europol trafen sich im Februar die „Polizeichefs“ der EU-Mitgliedsstaaten, Norwegens sowie der Schweiz in Berlin um über den weiteren Ausbau zu beraten. Laut BKA sind Möglichkeiten gefunden worden, die polizeiliche Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung stärker „von zentraler Stelle aus“ (unter anderem durch „Anpassung der bestehenden Dateienlandschaft“) zu koordinieren.¹⁰ Zur Debatte steht die Einrichtung eines „Operational Steering Board“ aus LeiterInnen der Terrorismusabwehrabteilungen der nationalen Zentralstellen. Dadurch würde die Arbeit des ECTC „strategisch ausgestaltet und koordiniert“. Erst auf Nachfrage schildert das Bundesinnenministerium Inhalte eines „mit mehreren Mitgliedstaaten abgestimmten Positionspapiers“, wonach die nicht zur EU gehörende „Police Working Group on Terrorism“ (PWGT) ebenfalls in das „Operational Steering Board“ aufgenommen werden soll. Zu den weiter vorgeschlagenen Maßnahmen gehört die Einrichtung von „staatenübergreifenden Teams, die sich gemeinsam identifizierter Schwerpunktthemen annehmen und kurzfristig Handlungsempfehlungen und Maßnahmen für eine verbesserte Bekämpfung des internationalen Terrorismus entwickeln“. Möglicherweise würde das „Operational Steering Board“ die engere Zusammenarbeit mit den Inlandsgeheimdiensten der Mitgliedstaaten einfädeln, wie es seit vergangenem Jahr zwischen Europol und der (nicht zur EU gehörenden) „Counter Terrorism Group“ (CTG) sondiert wird. Letzterer gehören die Inlandsgeheimdienste aller EU-Staaten sowie der Schweiz und Norwegens an. Der Vorsitz in der Gruppe wechselt parallel zum Vorsitz in der EU. Im Juli 2016 hat die

⁹ Ratsdok. 17187/11 v. 18.11.2011

¹⁰ Pressemitteilung BKA v. 9.2.2017

CTG eine eigene geheimdienstliche Plattform mit gemeinsamen Datenbanken – angesiedelt beim niederländischen Geheimdienst AIVD – in Betrieb genommen. In einer Mitteilung an den COSI hatte das Generalsekretariat des Rates bereits die engere Zusammenarbeit mit INTCEN gefordert.¹¹

Zahnloses Parlament

Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung werden auch in informellen Gremien einiger EU-Mitgliedstaaten beraten und auf den Weg gebracht. Hierzu gehören die Treffen der G6-Staaten, in denen sich die InnenministerInnen der sechs einwohnerstärksten EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Spanien, Italien, Großbritannien, Frankreich, Polen) vernetzen. Seit 2007 nehmen auf Initiative des damaligen deutschen Innenministers Wolfgang Schäuble auch das Justiz- und das Heimatschutzministerium der USA teil. Im Bereich der Geheimdienste wird die europäische Anti-Terror-Kooperation derzeit durch die „Paris-Gruppe“ ergänzt, in der sich die Geheimdienstkoordinatoren von mindestens 15 EU-Mitgliedstaaten zusammenschließen.¹² Der Mehrwert zur CTG dürfte darin bestehen, dass damit auch die Auslandsgeheimdienste eingebunden sind. Bei Treffen in Rom und Berlin waren VertreterInnen des INTCEN und der CTG sowie der Anti-Terrorismus-Koordinator de Kerchove eingeladen. Alle Angaben zur „Paris-Gruppe“ sind aus Rücksicht auf die teilnehmenden Geheimdienste als streng geheim eingestuft.

Schließlich gehört auch das Europäische Parlament zu den drei Institutionen der Rechtsetzungsgewalt in der EU. Gemeinsam mit dem Rat und der Kommission sind die Abgeordneten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in die Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften eingebunden. In den Trilog-Verfahren werden die Vorschläge unter allen drei Institutionen erörtert, wobei sich das Parlament häufig als zahnlos erweist.

11 vgl. CILIP-Blog v. 16.9.2016: „EU-Terrorismusbekämpfung: Mehr Einbindung der Geheimdienste“

12 Netzpolitik.org v. 15.12.2016: „Und noch ein neuer europäischer Geheimdienstverbund: Die ‚Paris-Gruppe‘“

Videos zum Hinfassen

BodyCams in den USA und der BRD

von Volker Eick

Mit der BodyCam am RoboCop, also der Einführung von am Polizeikörper getragenen Videokameras und dem dazugehörigen Equipment, werden die TrägerInnen des staatlichen Gewaltmonopols seit gut zehn Jahren sukzessive auch zu TrägerInnen staatlicher Technologie, die im Angelsächsischen unter *Body-Worn*, *On-Officer* oder *Lapel Camera* firmiert.

Die ersten BodyCams führten Anfang der 2000er Jahre die dänischen und schwedischen Polizeien ein. Ab 2005 begann die Ausrüstung der britischen, ab 2008 die der US-amerikanischen Polizeien. 2009 starteten die Niederlande mit Tests, ab 2012 Australien und Kanada. Ab 2013 folgten Belgien, Deutschland, Frankreich und Spanien. Im Januar 2015 begann in Norwegen der Einsatz von BodyCams in Kombination mit Überwachungsdrohnen, Finnland startete Versuche Ende 2015, seit März 2016 schließlich trägt auch Österreichs Polizei BodyCams, in der Schweiz trägt man stattdessen (noch) Bedenken.¹

Eine Umfrage unter Polizeibehörden von zehn EU-Ländern ergab für das Jahr 2015, dass rund 43 Prozent der befragten Organisationen BodyCams einsetzen.² Laut aktuellen Untersuchungen ist in den USA ein knappes Drittel der rund 18.000 Polizeibehörden mit solchen Kameras ausgerüstet oder bereitet deren Einsatz vor. Bereits 2014 kamen in 41 der 100 bevölkerungsreichsten US-Städte BodyCams bei der Polizei zum

1 Eick, V.; Plöse, M.: Re-Monopolisierung des polizeilichen Blicks?, in: Plöse, M. u.a. (Hg.): Worüber reden wir eigentlich? Festgabe für Rosemarie Will, Berlin 2016, S. 724-737 (724); www.srf.ch v. 12.12.2016

2 Custers, B.; Vergouw, B.: Promising Policing Technologies, in: Computer Law & Security Review 2015, H. 31, S. 518-526 (520)

Einsatz.³ Seit gut zehn Jahren rollen politisch Verantwortliche in Europa und Nordamerika für die staatlichen Polizeien einen Teppich aus BodyCams aus, in dessen gewaltmonopolistische Fransen kommerzielle Sicherheitsdienste und Militärdienstleister eingewoben sind.⁴

Wissen ist Markt

Ohne dass Einigkeit darüber besteht, welches Ziel mit dem polizeilichen Einsatz von BodyCams verfolgt werden soll *oder* kann und ohne dass man besonders viel über deren Wirkungen weiß *oder* wissen will, wird deren Einführung in den Polizeiapparaten vorangetrieben.⁵ Marktanalysen sehen daher allein für polizeiliche BodyCams, digitales Filmmaterial und dessen Speicherung in der *Cloud* einen Milliarden-Dollar-Markt, auf dem sich schon jetzt ein polizeilich-industrieller Komplex die Kettfäden zureicht.⁶

Das Marktforschungsunternehmen Tractica⁷ etwa rechnet bis 2020 mit einem Verkauf von weltweit rund 680.000 polizeilichen BodyCams, die vor allem in den USA, Großbritannien und Teilen Asiens abgesetzt werden sollen. Rund 22.000 BodyCams bestellte im Frühjahr 2016 allein die Londoner Metropolitan Police bei *Taser International*.⁸ Das Unternehmen ist nicht nur Weltmarktführer beim Vertrieb bei Elektroschockpistolen, sondern auch bei BodyCams.⁹ Nach eigenen Angaben hat die Firma bis September 2015 rund 3.500 der insgesamt 18.000 US-Polizeide-

3 Sousa, W.H. u.a.: Research on Body-Worn Cameras, in: Police Quarterly 2016, H. 19, S. 363-384 (364); Moser, R.: As If All the World Were Watching, in: Northern Illinois University Law Review 2015, H. 7, S. 1-28 (10)

4 The Wall Street Journal v. 5.1.2015

5 Ein „weltweit unkontrolliertes Sozialexperiment, gestützt auf fiebrigen öffentlichen Debatten und Milliarden von Steuergeldern“, s. Ariel, B. u.a.: Wearing Body Cameras Increase Assaults against Officers and does not Reduce Police Use of Force, in: European Journal of Criminology 2016, H. 13. S. 744-755 (745); die Landespolizei Hamburg etwa lehnte eine sozialwissenschaftliche Begleitung ab, weil „in dieser Form der Forschung das Risiko unklarer Wirkungszusammenhänge“ bestehe, zit. n. Lehmann, L.: Die Legitimation von Bodycams bei der Polizei – das Beispiel Hamburg, in: Frevel, B.; Wendekamm, M. (Hg.): Sicherheitsproduktion zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, Wiesbaden 2017, S. 241-267 (251)

6 Fung Global Retail & Technology: The Wearables Report 2016, Hong Kong 2016, S. 4

7 Tractica: Wearable Cameras. Executive Summary, Boulder/CO 2015, S. 5

8 Valour Consultancy: The Future of Enterprise Body-Worn Cameras and Systems, London 2016, S. 1

9 The New York Times v. 12.7.2016

partments mit Kameras ausgerüstet.¹⁰ In den USA werden zwar zunächst nur 21.000 BodyCams (und nicht 55.000) ausgeliefert, weil das von Ex-Präsident Obama vorgelegte Programm gekürzt wurde.¹¹ Dennoch blieben die USA und Westeuropa die führenden Märkte für polizeiliche BodyCams; insgesamt rund 106.000 (79 Prozent) aller Kamerasysteme wurden hier 2015 verkauft. Neben Polizeien werden die rund 400.000 US-amerikanischen GefängnisaufseherInnen und die 1,2 Millionen kommerziellen Sicherheitskräfte als weitere Kunden identifiziert.¹²

BRD & BodyCam

„In Deutschland“, so der Taser-Generaldirektor für Zentraleuropa, „ist zum Beispiel bei den Einsatzmitteln der Polizei zu beobachten, das[s] immer noch Dinge in der Diskussion stecken bleiben, obwohl weltweit Belege vorliegen, die beweisen, wie mit einer Umrüstung bei den Einsatzmitteln und einem Umdenken in Bezug auf Verwendung der Finanzmittel nicht nur *gespart* werden kann, sondern gleichzeitig eine wirkungsvollere Einsatzfähigkeit, höhere Akzeptanz bei den Bürgern und Medien erreicht wird.“¹³ An diesem Satz ist so ziemlich alles (auch die Grammatik) falsch.

Fast überall befinden sich mittlerweile polizeiliche BodyCams im Einsatz (vgl. Tabelle), lediglich Sachsen und Thüringen legten sich bisher weder auf Pilotprojekte noch Gesetzesvorhaben fest, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin haben beides angekündigt.¹⁴ Seit Februar 2016 gibt es (rechtswidrig) Pilotprojekte der Bundespolizei in Köln, Düsseldorf, Dortmund, Stuttgart, Hamburg und München; einbezogen ist seit Juli 2016 auch der kommerzielle Sicherheitsdienst der Deutschen Bahn AG auf den innerstädtischen Bahnhöfen Berlins.¹⁵ Der Gesetzentwurf,

¹⁰ NBC News v. 8.5.2016

¹¹ US Department of Justice. Office of Justice Program: Body-Worn Camera Program Fact Sheet, Washington D.C. 2016, S. 1; Business Insider v. 20.5.2015

¹² IHS Markit: Top Video Surveillance Trends for 2016, London 2015, S. 7

¹³ Berliner BehördenSpiegel v. 1.9.2014, Hervorh. im Original

¹⁴ Sächsischer LT-Drs. 6/5655 v. 27.7.16; Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU in Mecklenburg-Vorpommern v. 24.10.2016, S. 64: Pilotprojekt für den Einsatz an Kriminalitätsschwerpunkten und in Streifenwagen; Koalitionsvereinbarung zwischen SPD, Die Linke und Bündnis90/Die Grünen in Berlin v. 16.11.2016, S. 139: zweijähriger Test, der „unabhängig wissenschaftlich evaluiert“ werden soll.

¹⁵ Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, Mitteilung v. 24.2.16; Mitteilung der Bundesregierung v. 21.12.2016; Die Welt v. 14.7.2016

den die Bundesregierung im Januar 2017 vorgelegt hat, sieht die „flächendeckende Ausstattung“ der Bundespolizei mit BodyCams bis „spätestens 2019“ vor.¹⁶

BodyCams bei deutschen Landespolizeien

im Einsatz (seit)	im Gesetzgebungsverfahren
Hessen (2013)	Nordrhein-Westfalen (2016)*
Rheinland-Pfalz (2015)	Sachsen-Anhalt (2016)**
Hamburg (2015)	Baden-Württemberg (2016)***
Saarland (2016)****	Niedersachsen (2016)
in Planung (seit)	Offen
Bremen (2016, Mai)	Sachsen (2016, Juli)
Bayern (2016, Nov.)*****	Thüringen (2016, Dez.)
Schleswig-Holstein (2016, Nov.)	
Berlin*	
Mecklenburg-Vorpommern*	

* Düsseldorf, Duisburg, Köln, Wuppertal, Siegen-Wittgenstein

** Halle, Magdeburg, Dessau

*** Freiburg, Mannheim, Stuttgart

**** Saarbrücken, Neunkirchen, Lebach

***** München, Augsburg, Rosenheim, Regensburg

+ laut entsprechender Koalitionsverträge

Glaubt man den Aussagen aus dem Polizeiapparat, von polizeigewerkschaftlich und innenpolitisch Verantwortlichen, dann helfen BodyCams, „Personen von Übergriffen auf Polizeibeamtinnen und -beamte abzuhalten“. „Alleinige Zielrichtung“ sei die „Verbesserung der Eigensicherung von Polizisten.“¹⁷ Auch die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung behauptet, BodyCams könnten „eine deeskalierende und präventive Wirkung“ entfalten.¹⁸ Da andere Ergebnisse bisher nicht vorliegen,¹⁹ beziehen sich die BefürworterInnen der Kameras – auch die Bun-

16 BT-Drs. 18/10939 v. 23.1.2017 (neuer § 27a BPolG)

17 zit. n. Plöse, M.; Eick, V.: BodyCams an Polizeiuniformen, in: Informationsbrief der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte für Demokratie und Menschenrechte 2016, H. 112, S. 44-55 (46)

18 BT-Drs. 18/10939 v. 23.1.2017, S. 12

19 Die „zwingende Kausalität zwischen dem Einsatz der Body-Cam und dem Erreichen des Primärziels der Eigensicherung durch Deeskalation in konfliktbehafteten Situationen

desregierung – auf die Zahlen aus dem Pilotprojekt in Frankfurt/Main. Diese zeigten, dass die „Angriffe auf Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte ... um 37,5 Prozent“ zurückgegangen seien. Anhand der Daten aus Hessen erweist sich jedoch, dass es für diese Behauptungen keine Belege gibt, denn dafür sind die Modellprojekte zu schlecht konzipiert, durchgeführt und evaluiert: „Schaut man sich die Zahlen hinter den dazu veröffentlichten Prozentsatz an, dann stellt man fest, dass es eine Verringerung von 27 auf 20 Fälle gab“, hält Nils Zurawski in seiner Stellungnahme zum CDU-Vorstoß in Schleswig-Holstein fest. „Von einer signifikanten Reduzierung kann hier nicht die Rede sein, denn immerhin 20 wurden immer noch trotz Kameras angegriffen. 7 sind bei einer Fallzahl von 27 keine aussagekräftige statistische Größe, zumal in der hessischen Studie keine Aussage darüber gemacht wird, wie hoch die Zahl der Einsätze insgesamt ist.“²⁰ Betrachtet man dennoch die wenigen Daten, so zeigt sich, dass es dabei keineswegs vorrangig um polizeiliche Kriminalprävention geht, sondern um polizeiliche Strafverfolgung. Regelungen über BodyCams gehörten also – wenn überhaupt – ins Strafprozessrecht, und dafür sind die Landes(polizei)gesetzgeber nicht zuständig. Im Falle der Bundespolizei macht es sich die Bundesregierung einfach: Sie will die BodyCams sowohl zum Schutz der BeamtInnen als auch zur Strafverfolgung.²¹ Die wie Monstranzen (vor)getragenen Glaubenssätze zur Wirksamkeit von BodyCams dürfen mithin getrost bezweifelt werden.

BodyCams in den USA

Auch in den USA wird – gegen jede empirische Evidenz – erklärt, die Gewalt gegen Polizeikräfte nehme beständig zu, es herrsche ein *War on Cops*. Im Rahmen dieses *Krieges* gilt auch den US-Polizeien die BodyCam als Mittel der Wahl zur Re-Monopolisierung des polizeilichen Blicks.

(ist) noch nicht wissenschaftlich valide untersucht“, s. Unterausschuss Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung der Innenministerkonferenz (UA FEK): Sachstandsbericht „Auswertung der Pilotprojekte zum Einsatz von Body-Cams“ v. 3.12.2012, S. 8. Dreieinhalb Jahre später teilt der selbe Unterausschuss mit: „Insgesamt liegen bis dato noch keine neuen Evaluationsberichte aus dem bundesdeutschen Raum vor“, s. Sachstandsbericht „Erneute Auswertung der Pilotprojekte zum Einsatz von Body-Cams“ v. 23.8.2016, S. 4.

20 Zurawski, N.: Stellungnahme zur Beratung Body-Cams v. 21.4.2016, Landtag Schleswig-Holstein: Umdruck 18/5997 zu den LT-Drs. 18/3849 v. 5.2.2016 (Antrag CDU) und 18/3885 v. 18.2.2016 (Gegenantrag Piraten)

21 Plöse; Eick a.a.O. (Fn. 17)

Das FBI etwa betrachtet unabhängige Videoaufnahmen von Polizeieinsätzen als gegen die innere Sicherheit gerichtet, weil sich Polizeikräfte „nicht mehr trauten, ihren Aufgaben nachzukommen.“²²

Parallel wird auch behauptet, BodyCams dienten höherer Transparenz, größerer Verantwortlichkeit bei Polizeieinsätzen und mithin dem Schutz der Bürgerinnen und Bürger.²³ Insbesondere nach der Erschießung von Michael Brown im August 2014 in Ferguson (Missouri) durch einen Polizeibeamten und der nachfolgenden Entscheidung der *Grand Jury*, den Beamten nicht anzuklagen, kam es zu Unruhen, in deren Folge die Debatte zum Einsatz von BodyCams erneut aufflammte. Verantwortlich für diesen Diskurs ist vor allem eine leidlich geschichtsvergessene und technikaffine Koalition aus Bürger-, Menschenrechts- und Polizeiorganisationen.²⁴ Diese *Wahrheitskommission* hat gemeinsam mit der Obama-Regierung die Verbreitung der BodyCam in den USA maßgeblich vorangetrieben.

Weltweit gelten BodyCams Polizeiführungen und politisch Verantwortlichen als Allheilmittel gegen Gewalt durch *und* gegen Polizeikräfte. Diesem doppelten Glaubenssatz – in den USA hegten BodyCams Polizeigewalt ein, in Deutschland disziplinierten sie das polizeiliche Gegenüber – stehen 14 abgeschlossene und 30 noch laufende wissenschaftlich begleitete empirische Studien in den USA²⁵ und der als *Evaluation* verkleidete Scherzartikel aus Hessen gegenüber.²⁶ Alle Untersuchungen liefern bestenfalls *widersprüchliche* Ergebnisse und begegnen erheblichen methodischen Bedenken.²⁷

22 The New York Times v. 23.10.2015; Süddeutsche Zeitung v. 22.12.2014; Mac Donald, H.: The War on Cops. New York 2016; Wall, T.; Linnemann, T.: Staring down the State, in: Crime Media Culture 2014, H. 10, S. 133-149 (134)

23 Die Gewerkschaft der Polizei lehnt den Einsatz zu diesem Zweck explizit ab, vgl. GdP Berlin: Mobile Videoüberwachung „Body-Cam“, Berlin 2016, S. 6.

24 Zusammengefunden haben sich dort: American Civil Liberties Union (ACLU), Center for Democracy and Technology (CDT), Constitution Project, International Association of Chiefs of Police (IACP), Leadership Conference on Civil and Human Rights (LCCHR), Legal Defense & Education Fund (NAACP), New York Civil Liberties Union (NYCLU), Police Executive Research Forum (PERF).

25 Lum, C. u.a.: Existing and Ongoing Body Worn Camera Research, Fairfax/VA 2015, S. 7-10

26 vgl. die UA FEK Sachstandsberichte a.a.O. (Fn. 19)

27 Den derzeit aktuellsten Überblick bieten Lum u.a. a.a.O. (Fn. 25) sowie Cubitt, T. u.a.: Body-worn Video: A Systematic Review of Literature, in: Australian & New Zealand Journal of Criminology 2016, dort finden sich auch die Quellen für die nachfolgend skizzierten Studien.

Zu den 14 abgeschlossenen Studien gehören, mit einer Laufzeit von jeweils zwölf Monaten, die in Rialto, Kalifornien (ab Februar 2012), Mesa, Arizona (Oktober 2012) und Phoenix, Arizona (April 2013). Wie in Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz wurden sie ausschließlich von der Polizei durchgeführt, also nicht extern evaluiert.

Die erste Studie zum Einsatz von BodyCams entstand 2011 in Oakland, Kalifornien, nachdem dort die *Bay Area Rapid Transit Police* (BART) innerhalb von drei Wochen zwei Fahrgäste erschoss und einen dritten mit einem Taser verletzte. Bereits 2009 war ein Fahrgast von hinten durch einen BART-Beamten erschossen worden²⁸ – jeweils ohne BodyCams. Zwar gab es Filmaufnahmen, aber die Polizei konfiszierte unmittelbar sämtliche Smartphones der Fahrgäste, konnte die Veröffentlichung der Erschießung im Internet aber nicht verhindern.²⁹ In der Folge kam es jeweils zu Protesten und der Einsetzung einer Reformkommission, deren 25 Vorschläge auch den Einsatz von BodyCams umfassten.

Diese ersten Studien zeigen auf den ersten Blick Rückgänge bei Beschwerden gegen die Polizei und weniger gewalttätige Auseinandersetzungen, allerdings ist unklar, wie diese Befunde zu bewerten sind, denn es wurde – wie in Deutschland – nicht ermittelt, bei wem und warum sich das Verhalten änderte. In Oakland etwa ist unklar, welche der 25 Maßnahmen, die dazu dienen sollten, den Kontakt zwischen Polizei und dem polizeilichen Gegenüber aus polizeilicher Perspektive besser handhabbar zu machen, zu veränderten Verhaltensweisen führten.

Wenn etwa, wie in Hessen und Bremen, vier oder drei und nicht zwei Polizeikräfte mit BodyCams auf Streife gehen oder die Polizeikräfte mit und ohne BodyCam gemeinsam zum Einsatz fahren – und Kontrollgruppen gleich gar nicht vorgesehen sind –, dann bieten die so gewonnenen *Ergebnisse* keinerlei echten Erkenntnisgewinn.

Zudem treten regelmäßig Fälle auf, in denen Polizeikräfte unmittelbar vor (tödlichen) Polizeieinsätzen ihre Kameras ausschalten – in Oakland, Kalifornien innerhalb eines Jahres in 24 Fällen. In New Orleans, Louisiana wurde bei einer Prüfung von Polizeieinsätzen aus dem ersten Quartal 2014 festgestellt, dass von 145 Einsätzen nur 49 aufgezeichnet worden waren. Zugleich scheint die behauptete abschreckende Wirkung

28 Rainey, K.W.: Testimony to the President's Task Force on 21st Century Policing, Oakland/CA 2015, S. 2

29 Wall & Linnemann a.a.O. (Fn. 22)

der BodyCams auf Polizeigewalt begrenzt: Zwischen November 2014 und 2015 wurden mindestens vier Unbewaffnete von der Polizei erschossen, während ihre Kamera lief.³⁰

Videos zum Hinfassen

Bis vor wenigen Wochen ließen sich solche durch BodyCams dokumentierten *Vorkommnisse* als bedauerliche, aber lediglich anekdotische Begebenheiten abtun. Nun aber zeigen zwei jüngere Studien, dass BodyCams zur Gewalteskalation beitragen können.

Polizeibeamte um den Sozialwissenschaftler Barak Ariel untersuchten in zehn randomisierten kontrollierten Studien das Verhalten von 2.122 Polizeikräften in sechs juristisch unterschiedlich organisierten Regionen Englands und der USA.³¹ Entgegen theoretischer Vorannahmen und gegen den vielfach bemühten *gesunden Menschenverstand* waren die Polizeikräfte *mit* BodyCam bei Festnahmen nicht nur signifikant häufiger gewalttätig als ihre KollegInnen aus den Kontrollgruppen, wenn sie selbst über das Anschalten der Kamera bestimmen konnten (+71 Prozent). Sie wurden auch häufiger angegriffen (+15 Prozent). Eine weitere Studie untersuchte den Einfluss von BodyCams auf die Entscheidung von Polizeikräften, auf ihr *Gegenüber* zu schießen.³² Auch diese Studie kam zu dem Ergebnis, dass BodyCams die Wahrscheinlichkeit des polizeilichen Schusswaffengebrauchs signifikant erhöhen.

Man sollte sich also vielleicht besser nicht wundern, wenn die Ausstattung mit BodyCams vom *Gegenüber* als Aufforderung zum Hinfassen betrachtet wird. Neben vielen anderen Dingen wird das auch dazu führen, dass deutlich mehr Filmmaterial auf lange Zeit gespeichert und für Gerichtsverfahren vorgehalten werden muss. Man darf dann, wie in den USA, zu den bürger- und menschenrechtlichen Kosten noch die für die Cloudsysteme von Marktführern wie *Taser* oder *VieVu* aufaddieren.³³

30 Eick; Plöse a.a.O. (Fn. 1)

31 Ariel u.a. a.a.O. (Fn 5)

32 Pang, M.-S.; Pavlou, P.A.: *Armed with Technology*, Philadelphia 2016

33 Computerworld v. 3.9.2015

Polzeischüsse in Europa

Versuch eines Vergleichs

von Otto Diederichs

Wer das staatliche Gewaltmonopol preist, der legitimiert auch die staatliche Gewaltanwendung. Das Töten von Menschen im Polizeidienst stellt die extremste Form dieser Gewaltanwendung dar. Demokratien unterscheiden sich erheblich darin, wie häufig PolizisInnen töten und wie die Staaten damit umgehen.

Dass bei US-amerikanischen PolizistInnen die Waffen recht locker sitzen, ist kein Geheimnis. Möglicherweise ist das auch ein Grund dafür, weshalb es an einer systematischen Erfassung des polizeilichen Schusswaffengebrauchs fehlt und man auf Pressemeldungen zurückgreifen muss. Nach einer Erhebung der Washington Post töteten US-PolizistInnen 2015 bereits in den ersten fünf Monaten 385 Menschen. Im gesamten Jahr sollen es 1.172 gewesen sein.¹ Für das erste Dreivierteljahr 2016 wird eine Zahl von 706 angegeben.²

Eine kleine Erhebung³ für die Jahre 2014 bis 2016 zeigt, dass die europäischen Polizeien – trotz deutlicher nationaler Unterschiede – an solch hohe Zahlen nicht herankommen.

Deutschland

Für die Bundesrepublik gibt es mit der Schusswaffengebrauchsstatistik eine offizielle Erfassung. Die einzelnen Bundesländer sind aufgefordert, zu Beginn eines Jahres ihre Zahlen des polizeilichen Schusswaffengebrauchs des Vorjahres an die Deutsche Hochschule für Polizei zu mel-

1 die tageszeitung v. 9.4.2015; Zeit online v. 31.5.2015; BILD-Zeitung v. 2.1.2016

2 Spiegel Online v. 22.9.2016

3 Neben der Auswertung zugänglicher Literatur wurden die Innenministerien Frankreichs, Belgiens und Polens schriftlich um Auskunft gebeten.

den. Diese Meldungen werden anschließend im Auftrag der Innenministerkonferenz zu einer anonymisierten Gesamtstatistik zusammengefasst. Danach kam es 2014 bundesweit zu insgesamt 133 Fällen von Schusswaffengebrauch in Zusammenhang mit Personen. Rechnet man hier die Warnschüsse (65) und jene gegen Sachen – wobei es sich dabei zumeist um Fluchtfahrzeuge handelt (22) – heraus, so bleiben letztlich 46 gezielte Schüsse auf Menschen. Hierbei kam es zu sieben Toten.⁴ Für das Jahr 2015 ergibt sich folgende Situation: Bei einer Gesamtzahl von 101 Schussabgaben handelte es sich bei 48 um Warnschüsse und bei 13 um Schüsse gegen Sachen. 40 Schussabgaben richteten sich gezielt gegen Menschen und führten in 10 Fällen zum Tode.⁵

Großbritannien

Solch detaillierte Daten stehen für das Vereinigte Königreich nicht zur Verfügung. Laut dem von JournalistInnen und WissenschaftlerInnen betriebenen web-Archiv „Special Branch Files“ liegt dies überwiegend daran, dass die Offenlegung von Informationen nach dem im Jahre 2000 eingeführten Informationsfreiheitsgesetz anfänglich zwar bereitwillig gehandhabt, aber bald wieder eingestellt wurde.⁶ Somit ist man hier auf halboffizielle und wenige offiziell zugängliche Materialien angewiesen. Dessen ungeachtet ist die britische Bilanz weitaus positiver. Nach den vorliegenden Informationen wurde in Großbritannien 2014 lediglich ein Mensch durch die Polizei erschossen, 2015 waren es drei und 2016 vier. Insgesamt wurden in den Jahren 1990 bis 2016 62 Menschen von der Polizei erschossen.⁷ Die vergleichsweise wenigen tödlichen Schüsse in Großbritannien werden gemeinhin darauf zurückgeführt, dass britische PolizistInnen in der Regel ihren Dienst unbewaffnet versehen. Zum Vergleich: Nach den jährlichen CILIP-Statistiken wurden im Zeitraum von 1990 bis 2015 in der Bundesrepublik 237 Menschen durch PolizistInnen erschossen.

4 s. Diederichs, O.: Polizeiliche Todesschüsse 2014, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 109 (Januar 2016), S. 70-73

5 s. Diederichs, O.: Polizeiliche Todesschüsse 2015, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 111 (Oktober 2016), S. 84-88

6 Special Branch Files Project, Pressemitteilung v. 13.1.2016 (<http://specialbranchfiles.uk>)

7 Inquest: Fatal police shootings (last updated: 12.2.2017) (www.inquest.org.uk/statistics/fatal-police-shootings)

Frankreich

Im Vergleich zum Vereinigten Königreich sind die Informationen in Frankreich noch spärlicher. Offizielle Zahlen waren vom französischen Innenministerium trotz wiederholter Anfrage bis Redaktionsschluss nicht zu erhalten. Die nachfolgenden Angaben stützen sich daher ausschließlich auf eine Mitteilung des Sozialwissenschaftlers Fabien Jobard. Nach seiner Auskunft kam es 2014 in Frankreich zu insgesamt fünf tödlichen Polizeischüssen und in einem weiteren Fall zu einem Schusswechsel, bei dem nicht klar ist, von welcher Seite der tödliche Schuss auf eine Frau abgefeuert wurde. Für 2015 verzeichnet Jobard sieben Tote durch Polizeischüsse: In sechs Fällen fielen die Schüsse im Zusammenhang mit den Anschlägen auf die Redaktion des Satiremagazins Charlie Hebdo im Januar 2015 und die Diskothek Bataclan im November desselben Jahres.⁸

Belgien

Gerade unter dem Aspekt der islamistischen Anschläge wären vermutlich Informationen aus Belgien aufschlussreich gewesen. Aber auch das belgische Innenministerium hat sich trotz Nachfragen ebenso bedauerlich wie gewohnheitsmäßig nicht geäußert, so dass hierzu keine Angaben gemacht werden können.

Niederlande

Dank des Politikwissenschaftlers Jaap Timmer, der sich seit Jahren mit Polizeigewalt beschäftigt, sind die Zahlen für die Niederlande um einiges aussagekräftiger. Nach seinen Angaben wurde in den Jahren 2014 und 2015 kein Mensch durch Polizeischüsse getötet, es gab lediglich Verletzte (2014: 33 und 2015: 30).⁹ Ergänzend hierzu ist der offiziellen Polizeizeitschrift „Politie“ zu entnehmen, dass 2014 von der niederländischen Polizei in insgesamt 158 Fällen von der Schusswaffe Gebrauch gemacht wurde, wobei es sich in 70 Fällen um Warnschüsse und in 61 um gezielte Schüsse handelte – worunter hier auch Schüsse zum Töten aggressiver oder kranker Tiere fallen. In mindestens vier Fällen lösten sich darüber

⁸ Eingang bei der Redaktion am 2.12.2016

⁹ Schreiben v. 22.1.2016

hinaus unbeabsichtigte Schüsse aus Dienstwaffen; der Rest bleibt auch in „Politie“ unklar.¹⁰ Die letzten Toten in Zusammenhang mit Polizeieinsätzen gab es mit fünf Fällen im Jahr 2012.¹¹ Insgesamt kam es – nach Timmers Erkenntnissen – in den Jahren von 1978 bis 2015 in den Niederlanden durch polizeilichen Schusswaffengebrauch zu 107 Toten und 619 Verletzten.¹²

Schweiz

Vom „Kompetenzzentrum Polizeitechnik und Informatik“ der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) waren auf Anfrage lediglich einige statistische Zahlen über Schusswaffeneinsätze zu erhalten. Danach kam es 2015 landesweit zu 15 und 2014 zu 11 Schussabgaben (2013: 9 / 2012: 11 / 2011: 25 / 2010: 29).¹³ Angaben über Gründe oder Folgen der Polizeischüsse wurden nicht gemacht.

Österreich

Ähnlich dünn sind auch die Angaben zum polizeilichen Schusswaffengebrauch im Nachbarland Österreich. Ohnehin reichen die Unterlagen des Innenministeriums hier nur 20 Jahre zurück. Nach Presseberichten, die sich auf das Innenministerium berufen, wurden seit 1995 in der Alpenrepublik insgesamt 2.564 Polizeischüsse abgegeben. Davon waren Dreiviertel Warnschüsse oder Schüsse auf Fahrzeugreifen. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum 23 Menschen durch PolizistInnen im Einsatz erschossen.¹⁴

Polen

Angesichts der vorstehend geschilderten Probleme bei der Informationsbeschaffung ist die schnelle Reaktion des polnischen Innenministeriums erstaunlich. Nach dessen Angaben kam es 2014 in Polen zu insgesamt 115 Fällen von polizeilichem Schusswaffeneinsatz, wovon zwei als nicht zulässig galten. In 25 Fällen wurden die Waffen gegen Personen einge-

¹⁰ Politie v. 4.3.2015

¹¹ De Volkskrant v. 4.10.2013

¹² Anlage zum Schreiben Timmer v. 22.1.1016

¹³ KKPKS: Statistik 2015 Schusswaffeneinsätze (o. Datum)

¹⁴ Der Standard v. 17.8.2015

setzt, wodurch zwei Menschen starben und 17 verletzt wurden. Ähnliche Angaben macht das Ministerium für 2015: Es kam zu insgesamt 124 Schussabgaben, von denen wiederum zwei als nicht gerechtfertigt eingestuft wurden. In 18 Fällen wurde dabei auf Personen geschossen; hierbei wurden 13 Menschen verletzt und einer getötet; in vier Fällen blieb die Schussabgabe folgenlos.¹⁵

Schlussbemerkungen

2009 wurden die Ergebnisse eines europäischen Vergleichs für die Jahre 1995–2005 veröffentlicht. Das Projekt ermittelte einen jährlichen Mittelwert von polizeilich Getöteten und setzte ihn ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung: Auf eine von der Polizei erschossene Person kamen in Deutschland 14 Mio., in den Niederlanden 5 Mio., in Dänemark 7 Mio. und in Portugal 8 Mio. EinwohnerInnen.¹⁶ Unabhängig von der schmalen empirischen Basis scheint der Bezug auf die Einwohnerzahl beliebig. Um die auch in den hier repräsentierten Zahlen deutlich werdenden Unterschiede verstehen und erklären zu können, müssten erheblich mehr Faktoren einbezogen werden – eine methodisch aufwendige Untersuchung, die dringend aussteht, wenn man sich nicht daran gewöhnen will, dass PolizistInnen in dem einen Land mehr töten als in anderen.

Polizeiliche Todesschüsse in europäischen Ländern

	2014	2015
Deutschland:	7	10
Großbritannien:	1	3
Frankreich:	5	7
Belgien:		keine Angaben
Niederlande:	0	0
Schweiz:		keine Angaben
Österreich:		keine Angaben
Polen:	2	1

¹⁵ Antwort des polnischen Innenministeriums v. 19.10.2016

¹⁶ Timmer, J.: etsel door politiekogels toegelicht, www.windesheim.nl/over-windesheim/nieuws/2013/februari/jaap-timmer-letsel-door-politiekogels-toegelicht

„Rocker“ im Fokus

Kuttenverbot für „kriminelle Rocker“ in Kraft

von Dirk Burczyk

Kaum eine Woche vergeht, in der nicht irgendwo in Deutschland von gewalttätigen Auseinandersetzungen in der Rockerszene, von Razzien in Clubs und Privaträumen, Verbindungen zu Drogenkriminalität, Zuhälterei und Menschenhandel berichtet wird. Kaum ein vergleichbares Milieu bietet sich derart an, zum Objekt symbolischer Politik in der Verbrechensbekämpfung gemacht zu werden.

Es ist der 12. Dezember 2016. Eine spannungsgeladene Atmosphäre herrscht auf der Zuschauertribüne des Anhörungssaals im Paul-Löbe-Haus, in dem die Ausschüsse des Deutschen Bundestags Sitzungen abhalten. Drei bis vier Beamte der Bundestagspolizei befinden sich auf der Besuchertribüne, weitere außerhalb des Sitzungssaals. Der Grund ihrer Aufregung sind einige Rocker, die sich dort eingefunden haben. Nicht irgendwelche Rocker: bekannte Vertreter der „Bandidos“, des „Gremium MC“ und der „Hells Angels“ lauschen in friedlicher Eintracht – lässig und vollkommen gegen jeden parlamentarischen Anstand auf die Balustrade gelehnt – den Sachverständigen einer Anhörung des Innenausschusses.

Es geht an diesem Nachmittag schließlich um eine für die Rockerszene existenzielle Frage. Sachverständige des Innenausschusses begutachten einen Gesetzentwurf der Bundesregierung, mit dem das Kennzeichenverbot der Embleme verbotener Vereine umfassender und konsequenter umgesetzt werden können soll als bislang. Und sowohl in der Gesetzesbegründung als auch in den Reden zur ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum besteht kein Zweifel, gegen wen sich dieses Kennzeichenverbot zuvorderst richten soll: „kriminelle Rockergruppierungen“. Die Verwendung von Kennzeichen ist zukünftig schon allein dann verboten, wenn Kennzeichen oder Kennzeichenteile „im Wesentlichen“ die gleiche Form haben wie die Kennzeichen eines verbotenen

Vereins. Damit fällt zukünftig der bislang geforderte Nachweis, dass der ein Kennzeichen tragende nicht verbotene Verein die Ziele des verbotenen Vereins teilt. Vereins- und Kennzeichenverbot werden so entkoppelt. Selbst die einzige Sachverständige der Koalition in dieser Anhörung, die nicht aus einem Landeskriminalamt kam, Prof. Kathrin Groh von der Bundeswehruniversität München, kritisierte die Norm als zu unbestimmt und vermisste jede grundrechtliche Abwägung in der Begründung.¹

Polizei und Innenminister geben den Ton vor

Die nun in Kraft getretene Verschärfung knüpft an zahlreiche Bestrebungen an, den vermeintlich kriminellen Rockergruppierungen das Leben schwer zu machen. 2010 wurden in einem Dokument der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) die in den Ländern geübten Ansätze in einer „Bekämpfungsstrategie Rockerkriminalität – Rahmenkonzeption“ zusammengefasst. Es geht um nicht weniger als die „Entwicklung eines ganzheitlichen und länderübergreifenden strategisch-taktischen Rahmenkonzepts zur Bekämpfung der Rockerkriminalität“. Eine Rockergruppierung wird im Text definiert als ein „Zusammenschluss mehrerer Personen mit strengem hierarchischen Aufbau, enger persönlicher Bindung der Gruppenmitglieder untereinander, geringer Bereitschaft mit der Polizei zu kooperieren und selbst geschaffenen strengen Regeln und Satzungen. Die Zusammengehörigkeit der Gruppenmitglieder wird durch das Tragen gleicher Kleidung oder Abzeichen nach außen dokumentiert.“² So weit, so zutreffend für eine ganze Reihe von Gruppierungen und Milieus, die sich dem eigenen Selbstverständnis nach von der Gesellschaft abgrenzen und ihren subkulturellen Zusammenhalt pflegen wollen.

Nun wird allerdings dieser Gruppe in besonderem Maße zugeschrieben, für ein gehöriges Maß an Kriminalität verantwortlich zu sein. Die

1 Gesetzentwurf: BT-Drs. 18/9758 v. 26.9.2016; zum Protokoll der Anhörung und den Stellungnahmen: www.bundestag.de/ausschuesse18/a04/anhoeungen/98-sitzung-inhalt/483634; Überblick über die parlamentarischen Beratungen: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/762/76257.html>

2 Bund-Länder-Projektgruppe des UA FEK (Unterausschuss Führung Einsatz Kriminalitätsbekämpfung der IMK): Bekämpfungsstrategie Rockerkriminalität – Rahmenkonzeption, Stand: 7.10.2010, S. 9; abrufbar bspw. unter <https://cryptome.org/2012/09/biker-crime.pdf>

Definition der „Rockerkriminalität“ ist dann aber schon gar nicht mehr so trennscharf. Es fallen alle möglichen Straftaten darunter, die von einzelnen oder mehreren Gruppenmitgliedern begangen werden und in irgendeinem Zusammenhang zur Gruppe stehen. „Für die Zuordnung reicht die durch kriminalistische Erfahrung untermauerte Betrachtung des Tatgeschehens.“³ Findet sich dabei genug belastendes Material, mit dem der tatsächliche Zusammenhang von Rockergruppe und kriminellen Handlungen belegt werden kann, soll ein Vereinsverbot angestrebt werden. Damit soll „sowohl der Rockerszene als auch der Öffentlichkeit vermittelt (werden), dass staatliche Organe willens und in der Lage sind, zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarien zum Schutz der Allgemeinheit konsequent anzuwenden.“⁴

Vereins- und Kuttенverbote

Tatsächlich hat die Zahl der Vereinsverbote seit der Vorlage der „Rahmenkonzeption“ rapide zugenommen. Insgesamt 37 stehen aktuell zu Buche, davon nur zwei vor 2010. Die Mutter aller Verbote bleibt bis heute das Verbot der „Hells Angels“ in Hamburg durch den Bundesinnenminister 1983. Mit dem Verbot eines Vereins geht auch immer ein Verwendungsverbot für seine Kennzeichen einher. Doch konnten diese Kennzeichenverbote durch Namenszusätze auf den Kuttен (meist mit lokalem Bezug) umgangen werden. Zuletzt versuchte die damalige SPD/Grünen-Koalition 2002 das mit dem Vereinsverbot einhergehende Kennzeichenverbot auf alle Gruppen mit „ähnlichen“ Kennzeichen auszudehnen – was vor dem Bundesgerichtshof schließlich scheiterte.⁵ Die nun in Kraft getretene Änderung des Vereinsgesetzes ist der erneute Versuch, doch noch zu einem umfassenderen Kennzeichenverbot gegen die „Outlaw Motorcycle Gangs“ zu kommen. Es muss nun nicht mehr geprüft werden, ob der nicht verbotene Verein auch tatsächlich die Ziele des bereits verbotenen Vereins teilt. Sobald das verwendete Kennzeichen dem des verbotenen Vereins „zum Verwechseln ähnlich“ sieht, ist seine Verwendung in der Öffentlichkeit und bei Versammlungen verboten. Sobald das Gesetz in Kraft tritt, werden die Kuttен der „Hells Angels“, des „Gremium MC“ und der „Bandidos“ sowie einiger Unterstützer-

3 ebd.

4 ebd., S. 61

5 BGH: Urteil v. 9.7.2015, Az.: 3 StR 33/15; www.hrr-strafrecht.de/hrr/3/15/3-33-15.php

gruppen („Supporter“) der Vergangenheit angehören.⁶ Damit wird auch eine neue Welle von Razzien und Beschlagnahmungen einhergehen, durch die die Polizei ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen kann.

Um im Einzelfall drohende Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung – etwa durch provokatives „Schaulaufen“ rivalisierender Rockergruppen – abwehren zu können, würden die geltenden polizeilichen Befugnisse ausreichen. Regelmäßig werden beispielsweise bei Großveranstaltungen im Ruhrgebiet wie der „Cranger Kirmes“ solche „Kuttentrageverbote“ erlassen, um gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen „Bandidos“ und „Hells Angels“ von vornherein zu unterbinden. Doch die polizeilichen ExpertInnen stören sich schon generell an der durch die „Kutten“ vermeintlich „zur Schau gestellten Machtentfaltung“. In besagter Sachverständigenanhörung wurde von einem LKA-Vertreter der Begriff der „suggestiven Militanz“ eingebracht – schon das öffentliche Tragen der Kutte mit Abzeichen und Name des MC solle also den BetrachterInnen Angst und Schrecken einjagen. Auch der Gesetzentwurf spricht in seiner Begründung nebulös von „Gefahren, die aus der Verwendung solcher Kennzeichen erwachsen, die auf strafbare Aktivitäten oder verfassungsfeindliche Bestrebungen hindeuten“. Kurz: Weil mit bestimmten Abzeichen die Angst vor Kriminalität verbunden ist, sollen die Abzeichen verboten werden.

Rechtsstaat mit allen Mitteln

Die Rahmenkonzeption lässt keinen Zweifel daran, dass man auch unabhängig von Vereins- und Kuttentriboten mit allem, was man hat, gegen Rucker vorzugehen gedenkt. Dabei wird kein Zweifel daran gelassen, dass aus polizeilicher Sicht das gesamte Rockertum das Problem darstellt, nicht nur einzelne Mitglieder, lokale Gruppen oder einschlägige Clubs wie „Hells Angels“ oder „Bandidos“. Im Vordergrund stehen dabei selbstverständlich polizeiliche Maßnahmen: Bei allen einschlägigen Veranstaltungen – Ruckerfeste, organisierte Ausfahrten, Konzerte u.ä., die Ausstrahlung weit über die einzelnen Clubs hinaus haben – sollen Kontrollstellen zur Personen- und Fahrzeugkontrolle eingerichtet werden. Sie sollen dazu dienen, Personen und Personengruppen zu erkennen, das Einbringen gefährlicher Gegenstände zu verhindern, die Einhaltung

⁶ Gegen all diese Clubs sind seit 1983 bestandskräftige Vereinsverbote einzelner Gruppen ergangen.

verkehrsrechtlicher Bestimmungen zu kontrollieren, Platzverweise durchzusetzen, Reisebewegungen festzustellen. Selbst die Durchsetzung der Markenrechte von „Harley Davidson“ ist der Polizei ein willkommener Anlass, mit wahnwitzigem Personaleinsatz intensive Kontrollen durchzuführen. Unter anderem gefälschte Starrrahmen waren der Polizei in Baden-Württemberg im Jahr 2011 in 14 Fällen Anlass, Maschinen aus dem Verkehr zu ziehen. Beschäftigt wird mit solchen Kontrollen ein 24-köpfiges „Kompetenzteam“.⁷

Doch nicht nur die Polizei soll aktiv werden. Durch „Sensibilisierung“ zahlreicher Kommunalbehörden soll der Druck auf die Rockerszene erhöht werden: durch restriktive gewerberechtliche Prüfungen bei Gastronomie und Wachgewerbe, steuerrechtliche Prüfungen beispielsweise der Umsätze in Vereinsheimen. Überhaupt eignen sich die Vereinsheime für zahlreiche Maßnahmen im Bauordnungs-, Immissionschutz- und Infektionsschutzrecht. Auch die verbreitete Haltung von Kampfhunden und legaler Waffenbesitz bieten im Rahmen von Zuverlässigkeitsprüfungen Anknüpfungspunkte, Rockern und ihren Clubs das Leben schwer zu machen. Selbst auf Unternehmen soll die Polizei zugehen, um vor der Zusammenarbeit mit Firmen zu warnen, deren Inhaber oder Mitarbeiter als „Rocker“ geführt werden. Und schließlich soll bei jedem Einsatz gegen Rocker die Öffentlichkeit besonders beteiligt werden. Durch eine „offensive, aktive Öffentlichkeitsarbeit“ sollen „Gefahren“ aufgezeigt und andererseits „nachhaltig das staatliche Gewaltmonopol verdeutlicht“ werden.⁸

„Sensibilisierung“ von Behörden und Öffentlichkeit

Wie dieses Zusammenspiel von polizeilichen Maßnahmen und öffentlich-medialer Hysterisierung funktioniert, zeigen Beispiele aus der Provinz. So titelte am 20. Oktober 2016 die Rheinische Post: „Hells Angels: Polizei findet Waffen“. Tatsächlich gefunden wurden bei Personen- und Fahrzeugkontrollen anlässlich einer Geburtstagsfeier in einem Clubheim der Hells Angels in Haan (Kreis Mettmann) ein Kampfmesser und ein Teleskopschlagstock. Probleme bei den Kontrollen gab es nicht. Überhaupt, so die Polizei, seien der Club und seine Mitglieder noch nicht problematisch aufgefallen. In Bielefeld gab es im vergangenen August

⁷ Bikers News, Januar 2012, S. 14

⁸ Bund-Länder-Projektgruppe a.a.O (Fn. 2), S. 55

einen Großeinsatz der Polizei, bei dem hunderte Rocker Kontrollen unterzogen wurden – nur die erwarteten Kontrahenten eines angeblich bevorstehenden „Rockerkriegs“ wurden nicht angetroffen. Aus polizeitaktischer Sicht egal: Ziel war ohnehin „das Gewinnen von Erkenntnissen“, wie der Polizeisprecher anschließend einräumte.⁹ In Passau fand die Gemeindeverwaltung einen Passus im Bauordnungsrecht, der den Rausschmiss einer Rockergruppierung aus einem von der Bahn aufgelassenen Bahnhofsgebäude ermöglichte – obwohl sich die Rocker nicht einmal eine Lärmbelästigung zuschulden kommen ließen.¹⁰

Rocker als Inbegriff der OK

Die Polizei sieht sich aus Politik und Medien mit der Erwartung konfrontiert, etwas gegen die „Organisierte Kriminalität“ zu unternehmen. Nun ist das mit der „organisierten Kriminalität“ so eine Sache: ihr wesentliches Strukturmerkmal ist, dass sie im Verborgenen agiert. Die „Outlaw Motorcycle Gangs“ dagegen sind sichtbar, sie spielen selbst mit dem Bild des Verruchten und Verbotenen und ziehen allerlei Selbstdarsteller und Nonkonformisten an. Ihre Kuten kann man zählen, ihre Strukturen ausleuchten, jede Anzeige und jedes Strafverfahren in beeindruckende Statistiken einpflegen. Durch ihre internationalen Kontakte eignen sie sich besonders für die agitatorische Rahmung der internationalen Polizeizusammenarbeit.¹¹ Für den angestrebten Ausbau von Befugnissen und Ressourcen zur Bekämpfung der „Organisierten Kriminalität“ bieten sie sich als sinnlich fassbare Symbolfiguren geradezu an. Mit dem angestrebten Kennzeichenverbot wird das allerdings nicht einfacher: Denn dann tauchen auch die „kriminellen Rocker“ in jenes diffuse Dämmerlicht, das für die „Organisierte Kriminalität“ als Ganzes kennzeichnend ist. Ob den Polizeibehörden damit wirklich einen Gefallen getan ist, wird die Zukunft zeigen.

9 Westfalenblatt v. 31.8.2016

10 Alt-Neuöttinger Anzeiger v. 28.6.2016

11 Hierzu sehr erhellend: Heitmüller, U.: Europol und die Rockerdatei, in: Schelhorn, L.; Heitmüller, U.; Kruse, K.: Jagd auf die Rocker, Mannheim 2016, S. 248ff.

Inland aktuell

Neues BND- und neues Kontrollgremiumgesetz in Kraft

Ende 2016 trat die Novelle des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst (BND) in Kraft, die nun erstmals die Ausland-Ausland-Überwachung des Dienstes regelt. Nachdem die Kritik am Treiben des BND aufgrund der Arbeit des NSA-Untersuchungsausschusses zu groß geworden war, sah sich die Große Koalition genötigt, aktiv zu werden. Gleichwohl verrechtlicht das neue Gesetz nur die bisherige Praxis und legalisiert sowohl die BND-eigene massenhafte Überwachung ausländischer Kommunikation, die über deutsche Verbindungen läuft, als auch enge SIGINT-Kooperationen mit Partnerdiensten. Neu ist, dass die Überwachung künftig durch ein dreiköpfiges „Unabhängiges Gremium“ mit Sitz am Bundesgerichtshof genehmigt und kontrolliert werden soll. Dessen Befugnisse beschränken sich allerdings im Wesentlichen darauf, das unautorisierte Abhören von Einrichtungen und Behörden der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu verhindern. Einfache BürgerInnen anderer Länder dürfen sich kaum Schutz erhoffen. Wie bereits das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) erhält der BND außerdem die Befugnis, gemeinsame Dateien mit ausländischen Partnern zu betreiben.

Bereits am 7. Dezember war die Novelle des Kontrollgremiumgesetzes in Kraft getreten. Eingerichtet wurde damit ein „Ständiger Bevollmächtigter“, der im Auftrag des Kontrollgremiums die Arbeit des bisherigen Sekretariats leiten und als Schnittstelle zum Vertrauensgremium und der G 10-Kommission dienen soll. Als weiteres Novum wird es einmal jährlich eine öffentliche Anhörung der drei Chefs der Geheimdienste des Bundes geben. Während die Koalition eine Stärkung der Geheimdienstkontrolle verspricht, warnte die Opposition vor einer Beschneidung ihrer Rechte. Dass die Sorgen durchaus berechtigt sind, zeigt nicht nur die starke Stellung des mit einfacher Mehrheit bestimmten Bevollmächtigten, sondern auch die Abkehr vom bisherigen Usus, den Vorsitz des Gremiums jährlich zwischen Regierungsmehrheit und Opposition rotieren zu lassen. Zum ersten Ständigen Bevollmächtigten wurde am 10. Januar 2017 Arne Schlattmann ernannt. Der Verwaltungsjurist diente

23 Jahre im Bundesinnenministerium, zuletzt als Unterabteilungsleiter in der Abteilung „Öffentliche Sicherheit“, in der auch BND-Chef Bruno Kahl und BfV-Präsident Hans-Georg Maaßen Karriere gemacht hatten.¹

(Eric Töpfer)

Spionagebehörde ZITiS zieht zur Bundeswehr

Im Januar hat das Bundesinnenministerium (BMI) die Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) gestartet.² Ohne besonderes Errichtungsgesetz soll ZITiS die Anstrengungen von Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz bei der Entwicklung von „technischen Werkzeugen im Kampf gegen Terrorismus, Cybercrime und Cyberspionage“ zusammenführen. Unter anderem sucht ZITiS Möglichkeiten, Verschlüsselungstechnologien aufzubrechen oder zu umgehen. Zu den weiteren Aufgaben gehören die Entwicklung neuer Methoden der digitalen Forensik, der Telekommunikationsüberwachung und der digitalen Massendatenauswertung. Auch alle anderen „technischen Fragen von Kriminalitätsbekämpfung, Gefahrenabwehr und Spionageabwehr“ können an ZITiS delegiert werden. In einem späteren Stadium soll die Einrichtung bis zu 400 Stellen umfassen, zunächst startet sie mit 120 Beschäftigten.

Erst durch eine Anfrage an das BMI kam heraus, dass ZITiS auf dem Gelände der Bundeswehr-Universität in Neubiberg bei München angesiedelt wird.³ Die Wahl fiel auf die Bundeswehr, um „Ressourcen und Energien“ zu bündeln und „Synergie-Effekte“ zu erzielen. Perspektivisch ist die „Anbindung“ von ZITiS an die Bundeswehr-Universität geplant. Wie ZITiS ist auch die Bundeswehr-Universität Bestandteil der „Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland“. Bis zu 120 SoldatInnen werden für einen neuen Master-Studiengang am „Cyber-Cluster“ gesucht. Das ebenfalls auf dem Campus angesiedelte militärische Cyber-Forschungszentrum CODE wird bis 2022 neue Gebäude in der Universität beziehen. In dem Neubau soll dann auch ZITiS untergebracht werden. CODE ist bereits „verschiedene strategische Partnerschaften“ – mit BKA, Verfassungsschutz und BND – eingegangen. (Matthias Monroy)

1 www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw02-schlatmann-pkgr/487768

2 Pressemitteilung BMI v. 20.1.2017

3 wiki.freiheitsfoo.de v. 24.1.2017

Das BVerfG zum Blockupy-Polizeikessel

Bei den Blockupy-Protesten im Juni 2013 war ein Teil des Demonstrationzugs von der Polizei eingekesselt worden. Die fast tausend Betroffenen durften erst nach mehreren Stunden den Kessel verlassen, nachdem sie Identitätsfeststellungen, Durchsuchungen und Videobildaufnahmen über sich hatten ergehen lassen müssen. Mit einer Verfassungsbeschwerde wehrte sich hiergegen eine der festgehaltenen Personen. Die Festhaltung seiner Person hätte nicht vorgenommen werden dürfen, da kein konkreter Verdacht gegen ihn vorgelegen habe, die Einschränkung seiner Bewegungsfreiheit habe unverhältnismäßig lange gedauert, so der Kläger. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wies die Beschwerde mit der fragwürdigen Begründung ab, die Betroffenen hätten die zeitlichen Verzögerungen selbst auf Grund des geleisteten Widerstands zu verantworten.⁴ Dem Beschwerdeführer selbst konnte zwar kein rechtswidriges Verhalten nachgewiesen werden. Allein seine Anwesenheit in einem Demonstrationsblock, von dem die Polizei – auf Grund eines „planvoll-systematischen Zusammenwirkens“ – habe annehmen dürfen, dass fast alle dort befindlichen Personen die „Gewalttäter bestärkt“ hätten, sei für die Begründung eines Anfangsverdachts ausreichend, die Identitätsfeststellung folglich rechtmäßig.

Der Beschluss stellt einen herben Rückschlag in der Rechtsprechung des BVerfG zur Versammlungsfreiheit dar. Seit dem Brokdorf-Urteil aus dem Jahr 1985 war es ständige Rechtsprechung, dass die Versammlungsfreiheit friedlicher DemonstrantInnen nur dann eingeschränkt werden darf, wenn die Demonstration als Ganze einen unfriedlichen Verlauf nimmt, nicht aber wenn vereinzelt Ausschreitungen von kleineren Gruppen ausgehen. Einen insgesamt unfriedlichen Verlauf der Demonstration hatte Karlsruhe aber nicht angenommen. (Louisa Zech)

4 BVerfG: Beschluss v. 2.11.2016, Az.: 1 BvR 289/15*a

Meldungen aus Europa

Dänemark bei Europol herabgestuft

Ab dem 1. Mai 2017 soll Dänemark bei Europol nur noch als Drittstaat angesehen werden. Die Polizeiagentur will dafür ein sogenanntes Drittstaatsabkommen mit der Regierung in Kopenhagen verhandeln. Den Entwurf eines Durchführungsbeschlusses zur Aufnahme in die Liste der Länder für solche Abkommen hat der Rat der EU bereits im Dezember veröffentlicht.¹ Davon abgedeckt wäre unter anderem der Austausch von personenbezogenen Daten und Verschlusssachen oder die begrenzte Mitarbeit in gemeinsamen Operationen.

Im Vertrag von Lissabon erhielt Dänemark die Möglichkeit des „Opt out“, also des Ausstiegs aus einzelnen Maßnahmen unter anderem im Bereich der Justiz- und Innenpolitik. In einer Volksabstimmung im Dezember 2015 wollte die Regierung dieses Prinzip zum „Opt in“ umkehren. Das Parlament hätte dadurch das Recht erhalten, die Teilnahme an einzelnen Maßnahmen eigenständig zu beschließen. Von einer solchen Möglichkeit macht beispielsweise Großbritannien bislang Gebrauch. Das Lager des „Nein“ siegte in Dänemark mit 53 Prozent.

Dänemark wäre der erste EU-Mitgliedstaat, mit dem Europol ein Drittstaatenabkommen schließt. Die derzeit 14 über ein „operative agreement“ eingebundenen Länder können VerbindungsbeamtenInnen zur EU-Polizeiagentur entsenden, die begrenzten Zugriff auf die dortigen Informationssysteme erhalten. Ihre Polizeizentralen werden auch über grenzüberschreitende Ermittlungen informiert, wenn diese ihr Land betreffen.

Anfang Dezember hatten sich Kommissionspräsident Juncker, Ratspräsident Tusk und Dänemarks Premierminister Rasmussen auf einen Fahrplan über die „ausreichende operative Zusammenarbeit“ verständigt.² Voraussetzung ist, dass Dänemark im Schengen-Raum verbleibt und sich weiter der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

1 Ratsdok. 15763/16 v. 21.12.2016

2 Pressemitteilung Kommission v. 15.12.2016

unterwirft. Bis Mai muss die Regierung auch die Richtlinie über den Datenschutz in Polizei-Angelegenheiten in dänisches Recht umsetzen und die Zuständigkeit des EU-Datenschutzbeauftragten anerkennen.

Neuausrichtung von Interpol

Unter dem Namen „INTERPOL 2020“ hat die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation eine Neuausrichtung ihrer Tätigkeiten beschlossen. Die inzwischen 190 Mitgliedstaaten mandatieren das Generalsekretariat in Lyon/Frankreich, die Aufgaben, Prioritäten und Strukturen umfassend zu überprüfen und „notwendige Veränderungen“ anzustoßen.³ Dies betrifft die Bereiche Verwaltung und Finanzierung, Partnerschaften sowie die Entwicklung „neuer Dienste und technischer Lösungen“. Interpol soll sich beispielsweise neue Finanzierungsquellen suchen. Bestehende Partnerschaften werden auf ihren Nutzen hin überprüft und durch neue ersetzt. Interpol will zudem mehr Regionalbüros einrichten. Die Kooperation mit Europol wird ebenfalls erweitert, insbesondere gegen „Schleusungskriminalität“ und „ausländische Kämpfer“.

Ausbauen will man auch die Datenbanken und das Kommunikationssystem. Zu den wesentlichen Neuerungen gehört eine Datenbank für die Gesichtserkennung der französischen Firma „Safran Identity and Security“. Mit einer Software werden bereits vorhandene Gesichtsbilder aus der Fahndungs- und der Vermisstendatenbank auf ihre Eignung zum biometrischen Abgleich überprüft und dann in das neue Informationssystem überspielt. Die Interpol-Mitglieder haben Zugriff nach dem „Treffer/Kein Treffer“-Verfahren, auch hochauflösende Bilder aus der Videoüberwachung sollen geeignet sein.

Ab dem 11. März 2017 gilt ein neues Statut für Interpols Datenkontrollkommission. Bislang berät sie das Generalsekretariat über Anfragen zu Auskunftersuchen, Akteneinsicht oder die Korrektur oder Löschung gespeicherter Daten. Die Zahl der Mitglieder der Kommission wird nun von fünf auf sieben erhöht. Sie können jetzt selbst über Individualbeschwerden entscheiden, ohne diese dem Generalsekretariat vorzulegen. Für die Bearbeitung der Anträge gibt es nun festgelegte Fristen. Widersprüche gegen ihre Entscheidungen werden von ihr selbst geprüft.

³ www.interpol.int/content/download/33481/427716/version/4/file/AG-2016-RES-02%20E%20INTERPOL%202020.pdf

EU für Neuregelung bei „elektronischen Beweismitteln“

Die EU will den Zugang von Polizei und Geheimdiensten auf die Server von Internetanbietern erleichtern. Dabei geht es vor allem um die Betreiber von Cloud-Diensten in den USA. Bisher wird die Herausgabe „elektronischer Beweismittel“ über ein Rechtshilfeabkommen in Strafsachen zwischen der EU und den USA abgewickelt. Allerdings bewerten ErmittlerInnen den Rechtsweg häufig als zu umständlich und langwierig. Dies geht aus einem Fragebogen der Kommission hervor, der von 24 Mitgliedstaaten beantwortet wurde.⁴ Einige Behörden stellen ihre Anfragen demnach lieber per Direktanfrage bei den Providern. Bei den Firmen herrscht wiederum Konfusion zur Frage, in welchem Fall Daten überhaupt herausgegeben werden müssen. In manchen Fällen reicht es ihnen aus, wenn die Behörden nachweisen, dass die IP-Adresse der Betroffenen aus dem ermittelnden Staat stammt.

Laut dem Fragebogen dürften manche ErmittlerInnen sogar per „Fernzugriff“ in der Cloud ermitteln, auch wenn der physische Ort der Server unbekannt ist und womöglich nicht im eigenen Hoheitsgebiet steht. Das Papier führt die entsprechenden Techniken nicht aus, vermutlich sind aber Trojaner-Programme gemeint. In acht der antwortenden Staaten sind derartige Ermittlungen nicht gestattet.

Befinden sich die Dienste in der EU, könnte bald die von den Mitgliedstaaten umzusetzende Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) genutzt werden. Die Kommission soll hierzu prüfen, ob deren Geltungsbereich dahingehend erweitert werden könnte, dass auch Betreiber darunterfallen, die zwar in einem Drittstaat ansässig sind, ihre Dienste jedoch in der EU anbieten. Gleichzeitig diskutiert der Europarat die Erweiterung der Cybercrime-Konvention, die in Art. 18 Abs. 1b) die Herausgabe digitaler Beweismittel unter den Teilnahmestaaten bestimmt. Im Ausschuss zur Cybercrime-Konvention besteht nach Auskunft des Bundesinnenministeriums „grundsätzlich Einigkeit“, die Konvention durch ein Zusatzprotokoll mit Regelungen zur Erleichterung der Rechtshilfe zu ergänzen.⁵ (sämtlich: Matthias Monroy)

⁴ Ratsdok. 15072/16 v. 2.12.2016

⁵ BT-Drs 18/10948 v. 19.1.2017

E-Privacy: Keine Regeln für vertrauliche Kommunikation

Die EU hat mit der Verabschiedung der Europäischen Datenschutzreform den Weg für einen gemeinsamen europäischen Datenschutzraum geebnet. Die Reform erstreckt sich jedoch nicht über alle Bereiche, die einen zeitgemäßen Datenschutz ausmachen. Insbesondere bei der digitalen Kommunikation gibt es Regulierungslücken. Daher steht nun die Reform der e-Privacy-Richtlinie aus dem Jahr 2002 an, die den Umgang mit elektronischer Kommunikation regelt. Die Reform ist dringend nötig, denn die Richtlinie deckt etwa beliebte Messenger-Dienste wie WhatsApp und Skype nicht ab. Gemäß dem Verordnungsvorschlag der Kommission vom Januar 2017 sollen diese sogenannten Over-the-top Dienste im Schutzniveau künftig mit althergebrachten Diensten wie der SMS gleichgestellt werden. Ebenso sollen künftig Browser mit einer Do-Not-Track-Funktion ausgestattet sein, die auch einzuhalten ist.⁶ Bei Verstößen gegen die Bestimmungen drohen ebenso wie bei der Datenschutzverordnung empfindliche Strafen von bis zu vier Prozent des Jahresumsatzes. Nach dem Vorschlag der Kommission soll die e-Privacy-Richtlinie zudem in eine Verordnung überführt werden und wäre damit von den Mitgliedstaaten nach Verabschiedung sofort anzuwenden.

Während das Schutzniveau vor Ausspähungen durch Unternehmen deutlich verbessert wird, sucht man vergeblich Regulierungen zum Schutz vor staatlicher Überwachung. Es fehlt eine Vorgabe, dass Kommunikationsdienste mit einer sicheren Verschlüsselung ausgestattet sein müssen, obwohl sich jüngst bei einer Eurobarometer-Umfrage 92 Prozent der Befragten für die Vertraulichkeit der Kommunikation ausgesprochen haben.⁷ Auch über die Vorratsdatenspeicherung von Kommunikationsdaten schweigt sich die Verordnung aus, obwohl sich der Europäische Gerichtshof im Dezember 2016 klar gegen eine „allgemeine und unterschiedslose“ Vorratsdatenspeicherung bei elektronischen Kommunikationsdiensten ausgesprochen hat.⁸ Dadurch wird es den Mitgliedstaaten weiterhin überlassen, entsprechende Regeln einzuführen. Diese Regulierungslücken müssen nun im laufenden Prozess vom EU-Parlament und Rat korrigiert werden.

(Alexander Sander)

6 KOM(2017) 10 final v. 10.1.2017

7 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-17_de.htm

8 EuGH: Pressemitteilung 145/16 v. 21.12.2016; Urteile C-213/15 und C-698/15

Literatur

Zum Schwerpunkt

Seit mit 9/11 der Anti-Terrorismus zum zentralen Bezugspunkt jeder Sicherheitspolitik avancierte, sind nicht nur die Verschränkungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit zahlreicher geworden. Zugleich haben die Aktivitäten auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene zugenommen, die teilweise ineinandergreifen, teilweise als nationale Besonderheiten entstanden sind, insgesamt aber als beschleunigte und „modernisierte“ Fortsetzung schon lange vor 2001 bestehende Entwicklungen hin zu mehr staatlicher Kontrolle und weniger Bürgerrechten erscheinen. Eine kleine Auswahl zum Stand der Dinge:

European Parliament, Directorate-General for Internal Policies: *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, Brussels 2017 ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf))

Dieser im Auftrag des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europa-Parlaments von AutorInnen der Unternehmensberatung PriceWaterhouseCoopers und des niederländischen International Centre for Counter-Terrorism erstellte Bericht liefert auf 220 Seiten eine Zusammenstellung einschlägiger EU-Initiativen und deren Umsetzung in sieben Mitgliedstaaten. Eindrucksvoll ist die 25 Seiten umfassende Aufzählung der EU-Beschlüsse seit 2001 – wobei die AutorInnen betonen, dass es sich nur um die mit „hard law“ charakterisierte Spitze der EU-Aktivitäten handelt. Unter den 23 Empfehlungen zum Ausbau des europäischen Anti-Terrorismus findet sich genau eine, um dessen „Legitimation“ zu erhöhen: Ausweitung des Mandats der Grundrechte-Agentur, Stärkung des Parlaments oder die Einrichtung einer unabhängigen Beobachtungsstelle.

European Parliament, Directorate-General for External Policies: *Counter-terrorism cooperation with the Southern Neighbourhood*, Brussels 2017

([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578013/EXPO_IDA\(2017\)578013_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578013/EXPO_IDA(2017)578013_EN.pdf))

In diesem – für den Unterausschuss Sicherheit und Verteidigung des EU-Parlaments erstellten – Bericht werden die Kooperations- und Unterstützungsprojekte der Union mit den „südlichen Nachbarn“ (von Marokko bis Libanon) dargestellt. Symptomatisch: Während sieben der 25 Seiten den Projekten zur Stärkung der Staatsapparate gelten, reicht für jene zum „Schutz der Menschenrechte“ eine knappe Seite aus.

Europol: *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016, The Hague 2016* (www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016)

Das Ausmaß der staatlich registrierten terroristischen Bedrohung in Europa kann man dem jüngsten Europol-Jahresbericht entnehmen. Demnach wurden 2015 EU-weit 211 versuchte oder ausgeführte Anschläge gezählt; 1.077 Personen wurden wegen Terrorismusverdacht in Haft genommen – davon 687 aus dem dschihadistischen Spektrum. Im Anhang (S. 49-51) werden Anti-Terror-Aktivitäten des Amtes kurz vorgestellt.

Bossong, Raphael: *Die EU-Zusammenarbeit beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Berlin 2017 (SWP-Aktuell 8)* (www.swp-berlin.org/publikation/die-eu-zusammenarbeit-beim-kampf-gegen-den-internationalen-terrorismus)

Diese Kurzbilanz des europäischen Anti-Terrorismus sieht zwar „erste Früchte“ aus der Verschärfung der Personenkontrollen und der Verbesserung des polizeilichen Datenaustauschs, dämpft jedoch gleichzeitig die Hoffnung, durch verbesserten Schutz der Außengrenzen könnten nennenswerte Erfolge erzielt werden – denn zu viele potenzielle TerroristInnen seien bereits in Europa. R. Bossong empfiehlt deshalb Abschiebungen („Rückführungen“) von Drittstaatsangehörigen, die „Intensivierung der europäischen geheimdienstlichen Zusammenarbeit“ und die Stärkung einer gemeinsamen Außenpolitik, u.a. durch wirtschaftliche Hilfen für oder legale Migrationsmöglichkeiten aus Drittstaaten.

United Nations, Human Rights Council: *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, New York 2017 (A/HCR/34/61)* (www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/SRTerrorismIndex.aspx)

Der 6. und vorerst letzte Bericht des Sonderberichterstatters erinnert die Staatengemeinschaft an ihr eigenes Bekenntnis, nach dem Terrorbekämpfung und Schutz der Menschenrechte keine gegensätzlichen, sondern komplementäre Ziele sind. Dass die Staatenpraxis dem widerspricht, zeigen die Ausführungen zu einzelnen Maßnahmen: Es mangle an einem internationalen Schutz terroristischer Opfer, Schutzmechanismen gegen die Aufnahme in die Anti-Terror-Listen der UN fehlten weiterhin, für Folter und Verschleppungen unter der Präsidentschaft George Bushs sei bislang niemand verantwortlich gemacht worden, die Informationen über den tödlichen Drohnen-Einsatz seien unzureichend, die ausgeweiteten Formen der digitalen Massenüberwachungen müssten kontrollierbar gemacht werden etc. Auf UN-Ebene wird für Anti-Terror-Politik die konsequente Beachtung der Menschenrechte gefordert sowie eine dauerhafte Einrichtung, die deren Einhaltung kontrolliert.

Amnesty International: *Dangerously Disproportionate. The Ever-Standing National Security State in Europe*, London 2017 (www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en)

Amnesty International: *Upturned Lives. The Disproportionate Impact of France's State of Emergency*, London 2016 (www.amnesty.org/en/documents/eur21/3364/2016/en)

Human Rights Watch: *Grounds for Concern. Belgium's Counterterrorism Responses to the Paris and Brussels Attacks*, Washington D.C. 2016 (www.hrw.org/report/2016/11/03/grounds-concern/belgiums-counterterrorism-responses-paris-and-brussels-attacks)

Im Januar 2017 hat Amnesty International einen (erneuten) Bericht über die Lage der Bürger- und Menschenrechte in der Europäischen Union vorgelegt. Einbezogen in die Untersuchung wurden 14 Mitgliedstaaten; im Zentrum standen acht Themenbereiche: vom Ausnahmezustand und -recht bis zur völkerrechtlich verbotenen Abschiebung in Länder, in denen Leib und Leben in Gefahr sind. Der Anti-Terrorismus, so Amnesty, setzt den etablierten rechtlichen und institutionellen Schutz gegen den Staatsapparat außer Kraft, schränkt Bürgerrechte – insbes. Meinungs-, Demonstrations- und Vereinigungsfreiheit – ein und richtet sich gegen willkürlich ausgewählte Gruppen: MigrantInnen, politische AktivistInnen, JournalistInnen, soziale Randgruppen. Wer einen genaueren Blick auf einzelne Ländern werfen will, dem seien die beiden Dokumentationen aus dem letzten Jahr empfohlen: Amnestys Bericht über den Ausnahmezustand in Frankreich zeigt nicht nur die Willkür, mit der die

Behörden ihre Befugnisse wahrnehmen. Er zeigt auch, dass die Eingriffe unverhältnismäßig sind, zu anderen Zwecken als zur Terrorbekämpfung genutzt werden und die Diskriminierung insbesondere von Moslems verschärfen. Human Rights Watch hat die Anti-Terror-Maßnahmen der belgischen Regierung untersucht. Der Bericht kritisiert nicht allein die neue Gesetzgebung (Entzug der Staatsbürgerschaft, Strafbarkeit der Ausreise mit vager Tatbestandsbeschreibung, Vorratsdatenspeicherung, erleichterte Untersuchungshaft und Einzelhaft für Terrorismus-Verdächtige). Vor dem dauerhaften Einsatz des Militärs in Innern wird gewarnt. Im Hinblick auf die Polizei wird eine Reihe von Übergriffen im Rahmen von Anti-Terror-Einsätzen vorgestellt. Diese reichen von diskriminierendem Verhalten (z.B. ethnischen oder religiösen Beleidigungen) bis zum unverhältnismäßigen Einsatz physischer Gewalt.

Chalkiadaki, Vasiliki: *Gefährderkonzepte in der Kriminalpolitik. Rechtsvergleichende Analyse der deutschen, französischen und englischen Ansätze, Wiesbaden 2017*

Die Freiburger juristische Dissertation untersucht vergleichend die Rechtsform des „Gefährders“ in den Bereichen Fußballhooliganismus, Terrorismus und rückfälligen entlassenen Sexualstraftätern. Als Gemeinsamkeiten in den drei Ländern identifiziert Chalkiadaki: die Vorverlagerung der Strafbarkeit, die Nutzung gefahrenabwehrender Maßnahmen, den Ausbau von Datenerhebungen zur Gewinnung von „intelligence“ sowie die Zusammenarbeit verschiedener Behörden, die je nach Phänomenbereich unterschiedlich ausfalle. Trotz Unterschieden im Detail sieht der Autor auch ein übereinstimmendes Verständnis von „Gefährder“: Es handele sich um Personen, „bei denen bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ihre Aktivitäten zukünftig eine Bedrohungslage für die öffentliche Sicherheit bzw. den Frieden der Gemeinschaft schaffen können“ (S. 445). In den drei Ländern lasse sich eine „Präferenz des Gesetzgebers“ feststellen, „Sicherheit gegen zukünftige Gefahren durch Strafrecht“ zu schaffen (S. 448). Eine solche „Prävention durch Strafrecht“ sei nur dann akzeptabel, wenn die „traditionellen Kernelemente des Strafrechts, nämlich der Bezug auf die Person, die Angemessenheit der Antwort auf das Unrecht und die Schuld, das Schutzziel, ... intakt bleiben“ (S. 451f.) – eine Bedingung, die der Natur des vorverlagerten, präventiv intendierten Zugriffs deutlich widerspricht.

Gössner, Rolf: *Angst- statt Sicherheitspolitik*, in: *isw-Spezial* 29, Dezember 2016, S. 3-15

Schuhler, Conrad: *Der Terror und die Verantwortung des Westens*, in: *isw-Spezial* 29, Dezember 2016, S. 16-25

Rolf Gössners überarbeiteter Vortrag ist weniger eine Analyse als ein Plädoyer. Er verbindet den akuten (deutschen) Anti-Terrorismus mit den längerfristigen Verschiebungen zwischen Staatsapparat und (ziviler) Gesellschaft: die Entgrenzung der Geheimdienste, deren Vermischung mit der Polizei, die Beteiligung des Militärs an der inneren Aufstandsbekämpfung auf der einen, Waffenexporte, postkoloniale Interventionen, wirtschaftliche Ausbeutung auf der anderen Seite. Was jedoch seine Mahnung bedeutet, auch die bürgerrechtlichen KritikerInnen dürften nicht „den staatlichen Schutz von Gesellschaft und Bevölkerung (...) vernachlässigen“, bleibt allerdings unklar. Conrad Schuhler betont die ökonomischen und strategischen Kontexte, in denen Terror und Anti-Terror stehen: von der Absicherung der Ausbeutung des Südens durch den Norden bis zur Randständigkeit von Zugewanderten in westlichen Gesellschaften: Wer den Terrorismus nachhaltig bekämpfen will, so Schuhler, muss die ökonomischen und sozialen Bedingungen ändern, statt diese durch immer mehr Staat stabilisieren zu wollen.

Dalby, Jakob: *Sicherheitsgesetzgebung unter dem Eindruck von Terror*, in: Gusy, Christoph; Kugelman, Dieter; Würtenberger, Thomas (Hg.): *Rechtshandbuch Zivile Sicherheit*, Heidelberg 2017, S. 87-99

Die neue Melange aus öffentlicher, innerer, äußerer, technischer etc. Sicherheit hat ihren rechtlichen Ausdruck in „zivile Sicherheit“ gefunden. Im Beitrag von Jakob Dalby wird die „terrorinduzierte Sicherheitsgesetzgebung“ in Deutschland seit 2001 nachgezeichnet. Seine Frage, ob die größere Gefahr im Terror oder in der Terrorbekämpfung liege, wird mit „irgendwo dazwischen“ nicht besonders präzise beantwortet. Der von ihm kritisierten „Affekt-Politik“ stellt er eine auf strengen Evaluationen beruhende Politik entgegen – eine technokratische Unterschätzung von „Politik“: als ob es in ihr nach rationalen Maßstäben gehe.

Schneckener, Ulrich: *„Ein Teil dieser Antworten würde die Bevölkerung verunsichern“: Zum staatlichen Umgang mit dem Terrorrisiko*, in: Abels, Gabriele (Hg.): *Vorsicht Sicherheit! Legitimationsprobleme der Ordnung von Freiheit*, Baden-Baden 2016, S. 99-115

Dieser Versuch, sozialwissenschaftlich zu verstehen, was gegenwärtig in der Anti-Terror-Politik geschieht, arbeitet mit der Unterscheidung von „Risiken erster Ordnung“ und „Risiken zweiter Ordnung“. Während die erste die Gefahr terroristischer Anschläge bezeichnet, deren Verhinderung im Interesse der Sicherheitsapparate liege, bezeichnen die Risiken der zweiten Ordnung jene Probleme, die aus der Reaktion auf die Terrorgefahr resultieren. Diesem Risiko sei vor allem die Politik ausgeliefert: Da Schadenswahrscheinlichkeit und -eintritt unkalkulierbar seien, müsse sie zwischen Aktivismus und Beschwichtigung schwanken. Während die Exekutiven immer mehr Befugnisse, Ressourcen etc. wollten, müsse die Politik auch auf ihre Legitimation, auf den Rückhalt in der Bevölkerung Rücksicht nehmen. Sicher ein zutreffender Hinweis, wenngleich er die Definitionsmacht des sicherheitsbehördlichen Komplexes – zu dem PolitikerInnen auch gehören – unterschätzt.

Hegemann, Hendrik; Kahl, Martin: *Konstruktionen und Vorstellungen von Wirksamkeit in der Antiterror-Politik: Eine kritische Betrachtung*, in: Fischer, Susanne; Masala, Carlo (Hg.): *Innere Sicherheit nach 9/11. Sicherheitsbedrohungen und (immer) neue Sicherheitsmaßnahmen*, Wiesbaden 2016, S. 189-207

Im ersten Teil ihres lesenswerten Aufsatzes räumen die Autoren mit der Vorstellung auf, Anti-Terror-Maßnahmen ließen sich auf ihre Wirksamkeit überprüfen: Zu diffus ist der Terror-Begriff, zu unklar sind die Wirkungszusammenhänge, zu beliebig die Kriterien der Evaluationen, zu angreifbar deren Ergebnisse, wenn sie nicht ins eigene Bild passen. Sofern aber nicht nachgewiesene Wirksamkeit die Politik bestimmt, was bestimmt sie dann? Hegemann und Kahl stellen in Rechnung, dass diese Art von Politik zur Inszenierung taugt und dass sie den Versuch darstellt, „Risiken zweiter Ordnung“ zu vermeiden. Bedeutsamer sei hingegen der gewandelte normative Kontext, in dem präventive Sicherheitsbewahrung um jeden Preis Vorrang erhalte. Dieser Kontext speist sich, so muss man das Argument fortsetzen, aus einer quasi hegemonialen Weltanschauung, die alle Akteure im Feld Innerer Sicherheit teilen und durch gebetsmühlenartiges Wiederholen zu bestätigen suchen: Dass Sicherheit durch den Ausbau der Kontrollapparate, durch deren Vernetzung und Eindringen in den gesellschaftlichen Alltag zu mehr „Sicherheit“ führe. Hier entstehen die „Risiken dritter Ordnung“: Es sind nicht die Legitimationsprobleme der Anti-Terror-Politik, sondern die bürgerrechtlichen Kosten, die liberale Gesellschaften nachhaltig verändern.

(alle: Norbert Pütter)

Sonstige Neuerscheinungen

Bachmann, Jan; Bell, Colleen; Holmqvist, Caroline (Hg.): *War, Police and Assemblages of Intervention*, New York (Routledge) 2015, 231 S., £ 123,20

Mit zehn Papieren und einem Nachwort (Didier Bigo) wird in drei Kapiteln (Ordering, Othering, Spatialising) mit der Formel „war:police assemblage“ der Frage nachgegangen, wie die sich (vermeintlich) auflösenden Grenzen zwischen Krieg und Frieden, Militär und Polizei, aber auch zwischen ihnen und Geheimdiensten, NGOs sowie kommerziellen Interventionsakteuren analytisch gefasst werden können. Denn gegenwärtig und anhaltend werden sie, so Ann Orfort im Vorwort, lediglich in „der nichts sagenden Sprache von peacekeeping, counterinsurgency, security sector reform, reconstruction and stabilisation“ beschrieben (S. xvii). Ausgangspunkt dieser zunächst explizit ergebnisoffenen Untersuchungen ist dabei, es sei „no longer clear (if it ever was) where peace ends and war begins“ (S. xvi). Inspiriert von Foucault und beeindruckt von den Parallelen kolonialer Militär- und Polizeiarbeit zum gegenwärtigen „liberal interventionism“ (Holmqvist et al. in ihrer Einleitung, S. 11) gehen im Kapitel „Ordering“ Colleen Bell (S. 17-35) in historischer Perspektive vom Begriff „counterinsurgency“, Jan Bachmann (S. 36-55) vom deutschen Begriff „Polizeiwissenschaft“ und sog. „Stabilisierungseinsätzen“ durch das Militär aus, während de Larrinaga und Doucet (S. 56-71) das von den UN entwickelte Polizeikonzept für Trikontstaaten, die „security sector reform“, in den Mittelpunkt ihrer Analyse stellen. „Ordering“ umfasst dabei sowohl die vollständige biometrische Erfassung der Bevölkerung in Afghanistan und im Irak (S. 25), wie das „Experimentieren“ (S. 46) des US-Militärs mit dem Renovieren von Schulen und Veterinärprogrammen in Ostafrika, das so zum größten Entwicklungshelfer der Region geworden ist.

Das Buch vermittelt zu viele Einsichten – aber auch Agamben-Allgemeinplätze (McFalls/Pandolfi) –, als dass alle drei Kapitel hier angemessen referiert werden könnten. Drei bemerkenswerte Beobachtungen seien daher an Kindes statt referiert: Der Beitrag von Ruth Streicher zu Kontrollen von Muslimen im südthailändischen Grenzraum stellt aus postkolonial-feministischer Perspektive etwa die Bedeutung von „gentlemanliness“ als Verhaltensform der Soldaten bei Kontrollen gegenüber jungen muslimischen Frauen als zentralen Bestandteil einer erfolgreichen Legitimation von Aufstandsbekämpfung heraus. Barry Ryan betont

in seinem Beitrag, wie die NATO im Mittelmeerraum begonnen hat, auch klassische polizeiliche Aufgaben in ihr Repertoire zu integrieren und dabei aus urbanen Forschungen militärisches Kapital saugt; auf Hoher See bedeute das etwa das Aufkommen von „lawships rather than warships“ (S. 153), so dass allein im Mittelmeer zwischen April 2003 und September 2005 über 69.000 Schiffe von der NATO kontrolliert wurden. Koddenbrock und Schouten schließlich untersuchen im östlichen Kongo, basierend auf jährlich 1,4 Mrd. US-Dollar sogenannter Interventionshilfe, wie in Goma rund 1.100 Expats, also nicht-kongolesische Entwicklungshelfer, von neun kommerziellen Sicherheitsdiensten mit 1.800 Wachschützern beschützt werden, „80 per cent of the total of the city“ (S. 191) mit ihren rund 1 Millionen Einwohnern. Statt sich mit den Herausforderungen ernsthaft auseinanderzusetzen, „they perform a Congo for their own use that is both failed state and an insecure environment.“ Auch diese „war:police assemblage“, sie lässt sich gegenwärtig auf allen TV-Kanälen wieder besichtigen, mit Ursula von der Leyen und Thomas de Maizière als KriegstreiberInnen in der ersten Reihe. Feuer frei! (Volker Eick)

Ul Haq, Shams: *Die Brutstätte des Terrors – Ein Journalist undercover im Flüchtlingsheim, Waiblingen (Südwestbuch) 2017, 211 S., 14,90 EUR*

Vor rund einem Vierteljahrhundert kam der Autor selbst zuerst auf illegalen Wegen von Afghanistan nach Deutschland. Mit entsprechendem Aussehen und Sprachkenntnissen ist der heutige Journalist somit bestens geeignet etwas zu tun, was ein Mitteleuropäer niemals schaffen könnte: Nämlich sich unter einer Flüchtlingslegende in bestehende Erstaufnahmelager in Deutschland, Österreich und der Schweiz aufnehmen zu lassen und die dortigen Abläufe, Zustände und Lebensbedingungen live zu beobachten. Dass diese mehrheitlich katastrophal bis menschenunwürdig sind, ist auch von anderen Seiten berichtet worden. Ul Haq hat sie nun zeitweise mitgelebt und gewährt somit weitere, neue Einblicke. Etwa, dass die ausgeteilten Essen nicht „halal“ zubereitet und damit für die Mehrheit der Flüchtlinge ungenießbar sind. Oder dass nahezu überall – soweit überhaupt vorhanden – geeignete, ruhige Gebetsräume fehlen. Ebenso macht er in seinen Selbstversuchen klar, wie einfach es ist, sich gänzlich ohne oder mit falschen (Mehrfach-) Identitäten an verschiedenen Orten registrieren zu lassen, da eine Vernetzung praktisch nicht existiert und mangels technischer Voraussetzung eine Überprüfung ohnehin nahezu unmöglich ist.

Aus dem Ganzen dann jedoch zu schließen, Flüchtlingsheime seien eine Brutstätte für den islamistischen Terrorismus – wie es der Buchtitel suggeriert – ist mehr als fahrlässig. Zumal Ul Haq für seine These keinerlei Belege liefert. Was er bieten kann, sind Beobachtungen von fundamentalistischer Agitation durch einzelne Heimbewohner und einzelne Gespräche mit solchen Personen. Es ist sicherlich schlimm genug, wenn die bestehenden Lagerbedingungen so etwas begünstigen, ein Beweis für eine „Brutstätte“ sind sie nicht.

Zum Schluss erst führt der Autor auch seine berechtigten Forderungen nach Verbesserungen der Lebensbedingungen in Flüchtlingsunterkünften und verstärkten Integrationshilfen selbst ad absurdum, wenn er fordert, Erstaufnahmelager aus den Städten und Dörfern heraus zu nehmen und im „Niemandland“ zwischen den Staatengrenzen einzurichten und dort strengen Überprüfungsregularien zu unterwerfen.

Was ein richtiges und wichtiges Buch über politische Konzeptionslosigkeit und Überforderung selbst motivierter SozialarbeiterInnen und Wachleute hätte sein können, ist so eine oberflächliche Beschreibung unhaltbarer Zustände mit kruden Veränderungsvorschlägen geworden.

(Otto Diederichs)

Summaries

Thematic focus: Nothing but counter-terrorism?

Almost suspicious – an introduction

by Heiner Busch

The man who killed twelve people by driving a truck into a Berlin Christmas market on 19 December 2016 was under close surveillance by the police. However, the evidence for making a criminal case was not sufficient. The German government is now planning to expand the powers against so-called “dangerous persons” and aims, among others, to amend the Residence Act and the Federal Criminal Police Office Act.

Left activists from Turkey as “foreign terrorist association”?

Interview with Franziska Nedelmann and Lukas Theune

The criminalisation of the formation of “terrorist organisations” abroad by Section 129b of the German Penal Code also affects Kurdish and Turkish activists. Eleven activists are currently on trial in Berlin and Munich, not accused of violent crimes in Germany but of their alleged relation to assaults in Turkey. Their defence lawyers talk about excessive investigations, the cooperation of the German police with Turkish agencies and political motifs behind the charges.

Electronic monitoring against Salafis?

by Helmut Pollähne

The German parliament is currently discussing a bill by which electronic monitoring of the whereabouts of “extremist dangerous persons” would be authorised. Yet, it is already possible to order electronic monitoring of convicted Salafis after their release. Thus, it appears that electronic control of extremism may turn into extreme control, as demonstrated by a dubious manoeuvre of the political police in Bremen.

Who drives EU counter-terrorism?

by Matthias Monroy and Heiner Busch

Policy-making in the European “Security Union” is still dominated by national governments. A swarm of Council bodies, populated with senior officials from interior ministries and security agencies, seconded by the Counter Terrorism Coordinator is framing the problems and setting agendas – prevailing over both the Commission and the Parliament.

Counter-terrorism and the inflation of EU databases

by Matthias Monroy and Heiner Busch

The emergence of police information systems is propelled by counter-terrorism since the 1970. The current fight against “foreign terrorist fighters” rapidly fills the EU-wide police databases with information on suspected terrorists and “dangerous persons”. Systems initially launched for migration management are made accessible for law enforcement and intelligence agencies, and new systems are under construction. Whereas the focus is no longer only on third-country nationals, all these systems shall become interoperable in the name of total security.

Policing the internet: Europol’s Internet Referral Unit

by Kilian Vieth

In summer 2015, Europol launched its Internet Referral Unit (IRU). The IRU reports “terrorist” and “extremist” content but also websites allegedly facilitating “migrant smuggling” to internet services such as Facebook or Twitter, and requests deletion. Details of this public-private partnership remain unknown.

The state of emergency in France

by Fabien Jobard

In response to the attacks in Paris on 14 November 2015, President François Hollande imposed the state of emergency, which was extended several times. In addition to the special emergency powers, there is an “ordinary” anti-terrorist law, which was tightened in 2016. Everyday life, at least in the French cities, is today characterized by heavily armed police and soldiers.

Arming for counter-terrorism

by Dirk Burczyk

The police are not only fitted with new powers. In addition, staff is increasing significantly, new federal special operations unit are established and existing special forces in the states are equipped with military weapons. Whereas the necessity of the latter is questionable, the new jobs meet long-standing demands after two decades of neoliberal cuts.

Non-thematic contributions

Police shootings in Europe

by Otto Diederichs

Not only the frequency of the police using firearms differs across Europe but also whether and how this ultimate form of the use of force by state agents is perceived. Figures that would allow a comparative perspective are very poor.

Body cams in Germany and the United States

by Volker Eick

For about a decade, police officers are lobbying for the introduction of body cams. The new technology proves to be a good deal. While body cams are often advertised as an instrument for the prevention of police violence in the United States, the cameras are marketed as a means to prevent attacks against police officers in Germany. At a closer look, both claims prove to be false.

Targeting “Outlaw motorcycle gangs”

by Dirk Burczyk

Despite legal concerns, the Association Act was amended in December 2016, broadening the scope of the ban on “outlaw motorcycle gang” symbols. The legal change escalates the fight of the police and interior ministers against the blurred phenomenon of “rocker crime”. Though the instruments to avert dangers by violent rockers are available for a long time, the state is acting tougher on a stigmatized subcultural milieu, which has become synonymous with “organized crime”.

MitarbeiterInnen dieser Ausgabe

Dirk Burczyk, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Referent für Innenpolitik der Linksfraktion im Bundestag,

Heiner Busch, Bern, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Volker Eick, Berlin, Politikwissenschaftler

Tom Jennissen, Berlin, Rechtsanwalt, Mitglied des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (RAV)

Fabien Jobard, Berlin, Forscher am Centre Marc Bloch an der Humboldt-Universität zu Berlin

Matthias Monroy, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/ CILIP, Wissensarbeiter, Blogger, in Teilzeit bei der Linksfraktion im Bundestag

Helmut Pollähne, Bremen, Rechtsanwalt, Privatdozent, Redakteur des Strafverteidiger, Vorstandsmitglied des Komitee für Grundrechte und Demokratie, Mitglied des erweiterten RAV-Vorstands

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Professor für Politikwissenschaft an der BTU Cottbus-Senftenberg

Alexander Sander, Berlin, Geschäftsführer Digitale Gesellschaft e.V. und Gründer der Initiative NoPNR!

Christian Schröder, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Vorstandsmitglied des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Eric Töpfer, Berlin, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Kilian Vieth, Berlin, Mitarbeiter am Center for Internet and Human Rights (CIHR) der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder

Friederike Wegner, Berlin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP, Kulturwissenschaftlerin

Louisa Zech, Berlin, Juristin, studiert internationale Kriminologie in Hamburg