

Bürgerrechte

CRIP 104

Dezember 2013

& Polizei

Racial Profiling

Stasi-Unterlagen für Polizei und Geheimdienste
EU, Cybercrime und das Trennungsgesetz
Polizeiliche Todeschüsse 2012

Inhalt

Schwerpunkt: Racial Profiling

- 3 **Institutionalisierter Rassismus: Racial Profiling nicht nur bei Kontrollen**
Heiner Busch
- 12 **Diskriminierende Kontrollen und Aufenthaltsgesetzgebung**
akj-berlin
- 20 **Anlasslose Kontrollen der Bundespolizei und das Verbot rassistischer Diskriminierung**
Hendrik Cremer
- 28 **Diskriminierung festgestellt, Reform ausgeschlossen: Identitätskontrollen in Frankreich**
Fabien Jobard und René Lévy
- 38 **Stop and Search: Ethnische Unverhältnismäßigkeit in Großbritannien**
Interview mit Rebekah Delsol
- 44 **Mehr Racial Profiling, weniger aufgeklärte Fälle: Polizeiliche Kriminalstatistik Berlin 2012**
Angelina Weinbender
- Außerhalb des Schwerpunkts*
- 53 **Geheimdienste und Polizei erobern die Stasi-Akten**
Heiko Stamer
- 67 **Die EU, die Cyberkriminalität und das Trennungsgebot**
Cathleen Berger
- 75 **Polizeiliche Todeschüsse 2012**
Otto Diederichs
- Rubriken*
- 79 **Inland aktuell**
- 83 **Meldungen aus Europa**
- 87 **Chronologie**
- 97 **Literatur & Aus dem Netz**
- 109 **Summaries**
- 112 **MitarbeiterInnen dieser Ausgabe**

Redaktionsmitteilung

Ein Kastenwagen hält, Polizisten stürmen heraus und bauen sich vor den Jugendlichen auf. Personenkontrolle. Alle Gegenstände aus den Taschen nehmen und auf den Boden ausleeren. Ausweise vorzeigen, sich durchsuchen lassen und gegebenenfalls auch die Hose öffnen, damit die Polizisten den „Genitalbereich“ inspizieren. Bedran (17) und Gabar (18) kennen das zur Genüge. An manchen Tagen werden sie drei oder vier Mal kontrolliert – auf dem Heimweg von der Schule, vor der eigenen Haustür oder beim Herumhängen im Park. Es trifft sie regelmäßig, weil sie nicht so aussehen, wie man sich „normale Schweizer“ vorstellt. Sie wohnen im Langstrassenquartier, einem Zürcher Innenstadtviertel: Hier gab es die offene Drogenszene, hier gibt es Prostitution, aber auch mehr und mehr schicke Clubs und Restaurants, hier wohnen (noch) viele ImmigrantInnen, so lange sie sich die steigenden Mieten leisten können.

Was Bedran und Gabar bei einer Veranstaltung im November dieses Jahres in ihrem Jugendzentrum erzählen, gehört quer durch Europa für viele Menschen zum Alltag. Angehörige ethnischer Minderheiten, „AusländerInnen“ und Leute, die „fremd“ aussehen, erfahren häufig eine polizeiliche Spezialbehandlung – weil die Polizei nach „Illegalen“ sucht, weil sie als „gefährlich“ gelten oder einfach nur, weil sie anders als der Rest aussehen. Racial Profiling ist für die Betroffenen eine erniedrigende Erfahrung. Es verstärkt den gesellschaftlichen Rassismus.

*Die nächste Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP wird im Februar 2014 erscheinen und befasst sich im Schwerpunkt mit aktuellen Entwicklungen rund um die Geheimdienste: Was folgt nach dem NSU-Skandal? (Wie) verändert sich das Zusammenspiel von Polizei und Geheimdiensten? Wie arbeiten deutsche und ausländische Geheimdienste zusammen?
(Heiner Busch)*

Institutionalisierter Rassismus

Racial Profiling – nicht nur bei Kontrollen

Wenn Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, ihres „fremden“ Aussehens oder ihrer Herkunft eine besondere Gefährlichkeit zugeschrieben wird oder/und sie zum Objekt polizeilicher Maßnahmen werden, spricht man von „racial profiling“. Eine solche Diskriminierung gibt es hierzulande nicht, heißt es offiziell.

Die Polizisten seien „schnurstracks“ auf sie zugekommen und hätten ihn und seinen minderjährigen Sohn kontrolliert. Der Junge habe gefragt, warum die Beamten in dem vollbesetzten Waggon nur sie beide nach den Papieren gefragt haben. „Kann die Antwort darauf sein: Wir sehen viel gefährlicher aus? Wir sehen illegaler aus? Ich habe gesagt, das ist vielleicht nur Zufall, die Polizei macht nur Stichproben. Aber ich weiß, dass es keine Stichprobe ist.“ Der grüne Bundestagsabgeordnete Memet Kiliç erzählt diese Episode in dem Film „ID without colours“ von Riccardo Valsecchi.¹

Dass sie und nur sie herausgepickt und kontrolliert werden, ist eine Alltagserfahrung, die dunkelhäutige oder „fremd“ aussehende Menschen immer wieder machen. Es ist eine erniedrigende Erfahrung, denn der unausgesprochene Begleittext zur Kontrolle lautet: „Egal, was in eurem Pass steht; egal, ob eure Papiere in Ordnung sind; egal, warum ihr hier seid und ob ihr seit Ewigkeiten hier lebt – ihr seht anders aus, ihr seid immer verdächtig und eigentlich gehört ihr nicht hierher.“ Die Reaktion der Betroffenen bewegt sich je nach Tagesform und individueller Disposition zwischen Angst, Resignation, Ärger und Wut. Die Hilflosigkeit ist umso größer, als die PolizistInnen bei der Kontrolle am längeren Hebel sitzen. Diskussionen mit den BeamtInnen taugen allenfalls dazu, diesen

¹ Trailer s. <http://idwithoutcolors.com>; der halbstündige Film wurde produziert von der Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt und vom Migrationsrat Berlin-Brandenburg. Die DVD kann beim Migrationsrat, Oranienstr. 34, 10999 Berlin bestellt werden. Mehr zu den Initiativen gegen Racial Profiling unter „Aus dem Netz“ auf S. 103 ff.

selbst, aber vor allem den Mitreisenden oder den PassantInnen die Diskriminierung vor Augen zu führen. Die Kontrolle kann jedoch nicht verweigert werden. Und vor allem kann die scheinbar harmlose Überprüfung der Papiere schnell in einen handfesten Konflikt, in eine Festnahme oder gar in eine Anzeige wegen Widerstandes oder Beleidigung ausarten.

Das musste auch ein schwarzer Architekturstudent (deutscher Staatsangehörigkeit) erleben, dessen Fall in den vergangenen Jahren für einiges Aufsehen gesorgt hat. Im Oktober 2010 kontrollierte ihn die Bundespolizei im Regionalzug von Kassel nach Frankfurt am Main. Ein Vergleich mit der NS-Zeit hatte die üblichen Folgen. Die Polizisten wähten sich beleidigt und erstatteten Anzeige. Vor dem Amtsgericht Kassel waren sie im Juni 2011 zunächst erfolgreich; erst in der Sprungrevision vor dem hessischen Oberlandesgericht konnte im März 2012 eine Verurteilung abgewehrt werden.²

Die Klage des Studenten auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Kontrolle schmetterte das Verwaltungsgericht Koblenz Ende Februar 2012 ab. Die Identitätsfeststellung sei eine „nur geringfügige Grundrechtseinschränkung“ und sie sei außerdem durch den § 22 Abs. 1a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) gedeckt. Der erlaubt der Bundespolizei auf Bahnhöfen und in Zügen das kurzfristige Anhalten, Befragen und die Überprüfung von Identitätsdokumenten, „soweit auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung“ anzunehmen sei, dass die betreffende Bahnstrecke zur „unerlaubten Einreise genutzt“ werde. Die Bundespolizei habe die Lageerkenntnisse hinsichtlich der Strecke Kassel-Frankfurt/M. hinreichend dargelegt. Dass einer der Beamten bereits im Strafverfahren gegen den Kontrollierten dargelegt hatte, dass die Hautfarbe für ihn durchaus ein Kriterium für die Auswahl der zu überprüfenden Personen sei, spielte für das Verwaltungsgericht keine Rolle.

Vor dem Oberverwaltungsgericht sah die Sache dann anders aus: Nach der mündlichen Verhandlung am 29. Oktober 2012 stellte dieses in seinem Beschluss fest, dass die Kontrolle diskriminierend und damit rechtswidrig war. Der Fall war nun – juristisch – ad acta gelegt, denn die Bundespolizei hatte sich entschuldigt. Für sie handelte es sich um einen

2 sämtliche Dokumente zum Fall auf der Homepage von Rechtsanwalt Sven Adam, www.anwaltskanzlei-adam.de/index.php?sonderseite-vg-koblenz-dokumente

Einzelfall, wie deren Pressesprecher festhielt: „Eine Sachentscheidung hat das Gericht nicht getroffen, vielmehr wurde der Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt.“³

Die politische Diskussion steht allerdings erst am Anfang. Geht es nach der Polizei und ihrer politischen Führung, dann soll sie darüber auch nicht herauskommen: Die Gewerkschaft der Polizei (GdP), konkret ihr Bezirksvorsitzender für die Bundespolizei, kommentierte den OVG-Beschluss folgendermaßen: „Ein Mensch darf nie ausschließlich wegen seiner Hautfarbe kontrolliert werden – und das macht die Bundespolizei grundsätzlich auch nicht.“⁴ Anders ausgedrückt: Racial Profiling ist eine verfassungswidrige Diskriminierung; und weil diese Praxis verfassungswidrig ist, kann es sie auch nicht geben, denn die PolizistInnen halten sich ans Grundgesetz. Das war bereits die Linie, die die Bundesregierung in ihren Antworten auf zwei dem OVG-Beschluss vorausgehende Anfragen von Bündnis 90/Die Grünen vertreten hatte. 2011 erklärte sie: „Eine unterschiedliche Behandlung von Personen in Abhängigkeit von Rasse, Herkunft und Religion ist im Bundespolizeigesetz ... schon allein deshalb nicht enthalten, weil solche Methoden unvereinbar mit dem Verständnis von Polizeiarbeit in einem demokratischen Rechtsstaat sind.“ Und 2012: Die Kriterien Rasse, Herkunft und Religion spielten bei den Kontrollen keine Rolle. „Stattdessen werden polizeiliche Erfahrungswerte und aktuelle Lagekenntnisse herangezogen. Somit kann grundsätzlich jeder Reisende Adressat dieser Maßnahmen sein.“ Zudem hätten rund 7.600 BPol-BeamtenInnen seit 2008 an „zentralen und dienststelleninternen“ Fortbildungen zu „Menschenrechten, Grundrechten und Diskriminierungsverbot“ teilgenommen.⁵

„Polizeiliche Erfahrung“

Rassistische Diskriminierung ist aus diesem Blickwinkel nur vorstellbar als Ergebnis einer falschen individuellen Einstellung, die man – von Einzelfällen abgesehen – mit entsprechender Aus- und Fortbildung erfolgreich aus der Welt geschafft habe oder zumindest schaffen könne.

3 telepolis v. 1.11.2012

4 Frankfurter Rundschau v. 30.10.2012; für Rainer Wendt von der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoG) war der Beschluss eine Bestätigung für die „schöngeistige Rechtspflege“ der Gerichte, die sich nicht an der Praxis ausrichte, ebd.

5 BT-Drs. 17/10007 v. 14.6.2012 und zuvor 17/6778 v. 9.8.2011

Das Problem ist jedoch, dass es für diskriminierende Kontrollen einer rassistischen Einstellung der kontrollierenden PolizistInnen nicht bedarf. Sie resultieren vielmehr aus der Logik des Auftrags und der Befugnisse, die der Polizei sowohl per Gesetz als auch durch politische Vorgaben erteilt wurden.

Sie soll „anlass- und verdachtsunabhängige“ Kontrollen vornehmen. Seit einigen Jahren ist von „Lagebild-abhängigen“ Kontrollen die Rede, was in der Sache keinen Unterschied macht. Die Befugnisse zur Identitätsfeststellung waren der erste Bereich des Polizeirechts, an dem sich die Ablösung vom tradierten Begriff der konkreten Gefahr vollzog. Dieser begrenzte den Kreis der AdressatInnen polizeilicher Kontrollen zumindest theoretisch auf Störer, also auf die VerursacherInnen von Gefahren, oder auf Personen, die einer Straftat verdächtigt bzw. beschuldigt wurden. Praktisch standen bestimmte Gruppen der Bevölkerung (Prostituierte, „Landfahrer“, Obdachlose und selbstverständlich auch Fremde) schon immer unter besonderem Augenmerk der Polizei. Die seit den 70er Jahren eingeführten neuen Regelungen stellen jedoch die Logik des Verdachts und der Gefahr vollends auf den Kopf: An Kontrollstellen oder in bestimmten Räumen kann nun jede und jeder einer Identitätsfeststellung unterzogen werden. Der Verdacht oder die Störereigenschaft sind nicht mehr Voraussetzung des polizeilichen Eingriffs; im Gegenteil: erst die Überprüfung entscheidet darüber, ob die Betroffenen als verdächtig oder unverdächtig gelten.

Die „anlass- und verdachtsunabhängige Kontrolle“ kann zwar theoretisch jedeN treffen, praktisch findet jedoch eine doppelte Auswahl statt. Weil eine Überprüfung sämtlicher Reisender oder sämtlicher PassantInnen nicht möglich und auch für die Polizei nicht wünschenswert ist, müssen zum einen die PolizistInnen vor Ort ihre Kontrollobjekte aussuchen. Geradezu „natürlich“ geben dabei äußerliche Merkmale den Ausschlag. Die „Erfahrung“ der BeamtInnen konzentriert sich nicht auf die DurchschnittsbürgerInnen, denen Gesetzestreue und Ungefährlichkeit unterstellt wird, sondern auf diejenigen, die sich vom Durchschnitt abheben, die „sichtbaren Minderheiten“, die durch ihre Kleidung, ihr Auftreten oder eben ihre Hautfarbe auffallen.

Die zweite Auswahl treffen nicht die individuellen PolizistInnen, sondern die Einsatzleitungen oder Polizeiführungen. Sie entscheiden über den Ort der Kontrolle. Die Polizeigesetze bestimmen den Rahmen für diese Auswahl und die Zwecke der Identitätsfeststellung. Dazu gehört insbesondere die Kontrolle der (irregulären) Migration – mit der

Konsequenz, dass geradezu automatisch auch jene ins Visier der Polizei geraten, die aufgrund ihrer Hautfarbe oder anderer äußerer Merkmale in dieses Raster fallen.

Das Bundespolizeigesetz erlaubt Identitätsfeststellungen einerseits „im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern“ (§ 23 Abs. 1 Nr. 3), andererseits in Zügen sowie auf Bahnhöfen und internationalen Flughäfen (§ 22 Abs. 1a) – beides mit dem Ziel „Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise“. Für die Auswahl des Ortes der Kontrolle sollen dabei „Lagekenntnisse“ oder die „grenzpolizeiliche Erfahrung“ entscheidend sein, dass beispielsweise die betreffende Bahnstrecke „zur unerlaubten Einreise genutzt“ wird.

Eine ähnliche Orientierung auf die Suche nach „illegalen“ Immigranten prägt auch die Landespolizeigesetze: Hier finden sich einerseits ebenfalls Schleierfahndungsparagraphen, die verdachtsunabhängige Kontrollen im „Grenzgebiet“ sowie „in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs sowie auf Durchgangsstraßen“ zulassen – „zum Zwecke der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“ oder ausdrücklich auch „zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts“. Bayern war 1994 das erste Bundesland, das eine solche Bestimmung in sein Polizeiaufgabengesetz aufnahm (§ 13 Abs. 1 Nr. 5).

Andererseits erlauben die Landespolizeigesetze – in den westlichen Bundesländern seit den 80er Jahren – verdachtsunabhängige Kontrollen zudem an „gefährlichen Orten“. Ähnlich wie das Bundespolizeigesetz verweisen auch die Landesgesetze dabei auf die polizeiliche „Erfahrung“ oder auf „Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen ...“ Bei den ausgewählten Straßen oder Plätzen soll es sich entweder um Treffpunkte von Straftätern oder Prostituierten handeln oder um Orte, an denen sich Personen treffen, die nicht über den „erforderlichen Aufenthaltstitel“ oder eine „ausländerrechtliche Duldung“ verfügen bzw. die „gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen“.⁶

Sieben Bundesländer haben in ihren Polizeigesetzen sowohl eine Schleierfahndungsregelung als auch den Verweis auf das Ausländerrecht verankert. In fünf Landespolizeigesetzen findet sich nur die aufenthalts-

⁶ so die Formulierungen in § 21 Abs. 2 Nr. 1 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz, ASOG Berlin bzw. § 26 Abs. 1 Nr. 2 Polizeigesetz Baden-Württemberg

rechtliche Klausel, in zweien nur die Schleierfahndung. Nur Bremen und Sachsen-Anhalt verzichten auf beides.

Was polizeiliche Erfahrung und Lagekenntnisse hergeben, zeigen exemplarisch die Ausführungen der Bundespolizei im Falle des schwarzen deutschen Studenten, die das VG Koblenz in seinem Urteil referiert: „Aus den Lagebildern der Bundespolizei sei erkennbar, dass sich die irregulären Migrationsströme in West-Ost- sowie in Nord-Süd-Richtung über das relevante Schienennetz in Hessen bewegten. Hierbei würden Regionalverbindungen bevorzugt, da dort mit einem geringeren Fahndungsdruck gerechnet werde.“ Als „örtlichen Kriminalitätsschwerpunkt für aufenthaltsrechtliche Delikte“ bezeichnet die Bundespolizei den „Raum in und um Gießen mit der dort befindlichen Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung“, der Frankfurter Flughafen sei das „Einfallstor“.⁷ Anders ausgedrückt: die Bundespolizei geht systematisch auf Leute los, die sie für Asylsuchende hält. Für die steht mit der „Residenzpflicht“ auch eine reibungslos funktionierende Normfalle bereit.

Dennoch sind die Kontrollerfolge ziemlich mager: Im dritten Quartal 2010 führte die Bundespolizei auf der Strecke Kassel-Frankfurt 8.345 „Befragungen“ durch und stellte dabei 330 „Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach dem Aufenthaltsgesetz“ fest.⁸ Nur gerade vier Prozent der Kontrollen waren also erfolgreich. „Man könnte sagen, dass in 96 Prozent der Fälle Unverdächtige von der Maßnahme betroffen waren“, kommentierte Rechtsanwalt Sven Adam, der den Studenten vertrat.⁹

„Traditionell nomadische Natur“

Racial Profiling bei verdachtsunabhängigen Kontrollen ist also nicht (nur) Ergebnis rassistischer Einstellungen der ausführenden PolizistInnen. Es ist vielmehr politisch gesetzt, dadurch dass die Polizei auch per Gesetz zum Instrument der Migrationskontrolle gemacht wird.

Racial Profiling findet aber nicht nur bei Identitätskontrollen statt. Immer wieder wurde und wird bestimmten ethnischen Minderheiten oder ImmigrantInnengruppen eine besondere Gefährlichkeit zugeschrieben. Die polizeiliche „Bekämpfung des Landfahrerunwesens“ – sprich: der Sinti und Roma – auch in der Bundesrepublik ist mittlerweile auch

7 VG Koblenz: Urteil v. 28.2.2012; s. Fn. 2

8 ebd.

9 zit. n. telepolis v. 1.11.2012

innerhalb der Polizei als dunkler Fleck in der eigenen Geschichte anerkannt. Noch bis 1982 führte man im Informationssystem INPOL ein Suchmerkmal „Zigeunername – ZN“. Und es brauchte weitere zwei Jahrzehnte, bis die versteckte Sondererfassung unter der Rubrik „Häufig wechselnder Aufenthaltsort – HWAO“ verschwand.¹⁰

Am historischen Beispiel hat die deutsche Polizei inzwischen begriffen, dass die strafrechtliche Verfolgung von einzelnen Mitgliedern einer ethnischen Minderheit nicht zu einer Sondererfassung und Sonderbehandlung dieser Gruppe führen darf. Dieses Wissen greift jedoch offenbar nicht, wenn es um neuere Formen der Kriminalität geht und es sich bei den Minderheiten um Eingewanderte handelt. Nicht nur die Bundesrepublik erlebt regelmäßig Kampagnen gegen „kriminelle Ausländer“, bei denen (rechts-)populistische Sicherheitspolitik und polizeiliche Lagebilder ein gefährliches Gemisch eingehen und durchaus habhafte Folgen für die Betroffenen haben können.

Das beginnt auf der lokalen Ebene, wo immer wieder Sondereinheiten gebildet werden, die sich mit Gruppen von MigrantInnen und „ihrer“ Kriminalität befassen: Die Polizeidirektion Leipzig bildete 1995 eine „Einsatzgruppe Innenstadt“, die Front machen sollte gegen Kfz-Delikte, Taschendiebstähle und die offene Drogenszene, die – so der Einsatzbefehl – „das Sicherheitsgefühl der Anwohner, Besucher und der in der Innenstadt ansässigen Geschäftsleute“ beeinträchtigte. „Bei den Tatverdächtigen handelt es sich vorrangig um Ausländer aus Nordafrika, dem südosteuropäischen und vorderasiatischen Raum.“¹¹ Berlin richtete 1997 eine „Ermittlungsgruppe Schwarzafrikaner“ ein, die für „Tätergruppierungen aus einem Teil Afrikas, hier vor allem der sogenannten Nigeria-Connection, der Kamerun-Connection und Zaire-Connection“ zuständig war und im Jahre 2000 ins Landeskriminalamt überführt wurde.¹²

Dass die großen Bedrohungen aus dem Ausland kommen und von AusländerInnen ausgehen, ist der Subtext, der auch immer wieder poli-

10 Stephan, A.: Umgang des BKA mit Minderheiten unter besonderer Berücksichtigung der Sinti und Roma, Vortrag v. 6.4.2011 im Rahmen des Projekts BKA-Historie, www.bka.de/nn_233244/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/BKAHistorie/110406VortragStephan,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/110406VortragStephan.pdf

11 Auszug in Müller, R.: Pilotprojekt zur Videüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt, in: Die Polizei 1997, H. 3, S. 77-82 (78 f.)

12 Antwort auf die Kleine Anfrage der Abg. Canan Bayram (B90/Die Grünen), Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 13/791 v. 5.11.2009

zeitlichen Lagebildern zugrunde liegt. Wie diese Konstruktion funktioniert, führt auch das Bundeskriminalamt vor. Der zentrale und mit Abstand längste Teil der Ausführungen in seinem Bundeslagebild zur Organisierten Kriminalität (OK) für 2011 bezieht sich auf die Zuordnung der OK-Gruppierungen zu Nationalitäten oder Herkunftsregionen. Die Begründung lautet: „Die Kenntnisse aus Ermittlungen, Auswertungen und Forschungen zu OK-Gruppierungen belegen, dass sich deren Angehörige oft aufgrund soziokultureller und sprachlicher Gemeinsamkeiten zusammenschließen.“ Die Zuordnung einer Gruppierung erfolge anhand der Staatsangehörigkeit der sie dominierenden Personen. Seitenweise liefert das BKA Statistiken und bunte Diagramme über Deutsch-, Türkisch-, Italienisch-, Vietnamesisch-, Albanisch- etc. dominierte Gruppen, ihr „durchschnittliches OK-Potenzial“, ihre Tätigkeitsfelder und die Zahl der Tatverdächtigen. Die Rede von den „sprachlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten“ wird aber spätestens dann absurd, wenn im Lagebild selbst konstatiert wird, dass die Nationalität der Führungsfiguren einer Gruppe „nicht zwingend die Mehrheit innerhalb der Gruppierung darstellen“ müsse und man es zu 70,8 Prozent mit „heterogenen Täterstrukturen“ zu tun habe.¹³

Ähnliche Zuschreibungen finden sich auch auf EU-Ebene: „Die meisten Gefahren für die innere Sicherheit werden außerhalb der EU erzeugt“, proklamierten Frontex, Europol und Eurojust im Mai 2010 in einem gemeinsamen Bericht. „Afrika, Südasien, die ehemalige Sowjetunion und der westliche Balkan sind dabei von erheblicher Bedeutung. Organisierte Kriminalität und terroristische Gruppen sind in wachsendem Maße mobil, nutzen existierende Transport-Infrastrukturen und etablieren neue Routen, um die innere Sicherheit der EU zu durchbrechen.“¹⁴ Im OK-Lagebild Europol's von 2011 hatten sich die Bedrohungen geographisch verlagert: Neben nigerianischen und chinesischen Gruppen stellten nun „bulgarische und rumänische (zumeist ethnische Roma) ... vermutlich die schlimmste Gefahr für die Gesellschaft als Ganze dar. Organisierte kriminelle Roma-Gruppen sind extrem mobil und nutzen ihre traditionell nomadische Natur bestens.“¹⁵ Die im Jahre

13 Bundeskriminalamt: Organisierte Kriminalität – Bundeslagebild, Wiesbaden 2012, S. 7, 17, 28; www.bka.de/nn_193360/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisierteKriminalitaet__node.html?__nnn=true

14 Ratsdok. 9359/10 v. 7.5.2010, S. 7

15 EU Organised Crime Threat Assessment 2011, Ratsdok. 8709/11 v. 6.4.2011, S. 12 f.

2010 von Belgien und Frankreich angestoßene Debatte um „mobile kriminelle Gruppen“ lieferte eine implizite Rechtfertigung für die Räumung von Roma-Lagern, aber auch für die stärkere Nutzung des Europol-Informationssystems als Instrument der Erfassung.

Solche ethnischen Zuschreibungen und Spekulationen über die „Natur“ bestimmter Nationalitäten mögen einfach nur beliebig und opportunistisch erscheinen. Dass sie sehr wohl gefährliche Auswirkungen haben können, zeigt spätestens der Blick auf die Ermittlungen zu den „Döner-Morden“, die sich im November 2011 als das Werk des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ entpuppten. Bis zur (Selbst-)Aufdeckung des NSU gingen die ErmittlerInnen und FallanalystInnen bis auf wenige Ausnahmen davon aus, es mit einer irgendwie gearteten OK-Gruppierung zu tun zu haben, in die die türkisch- und das griechisch-stämmige Opfer selbst verwickelt gewesen seien.

Der Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages zitiert ausführlich aus der Fallanalyse des Landeskriminalamts Baden-Württemberg von 2007: „Alle neun Opfer hatten Kontakt zu einer Gruppierung, die ihren Lebensunterhalt mit kriminellen Aktivitäten bestreitet und innerhalb derer zudem ein rigider Ehrenkodex ... besteht.“ Nach dieser „Organisationstheorie“ hätten die Opfer „im Laufe der Zusammenarbeit“ mit dieser mafiösen Gruppierung allesamt irgendeinen „Fehler“, eine Verletzung des „Ehrenkodexes“ begangen, den die Organisation mit einem „Todesurteil“ gerächt habe. Unter dem Titel „kultureller-ethischer Hintergrund“ vermerkten die Fall-AnalystInnen weiter: Der „die Gruppe prägende rigide Ehrenkodex“ spreche „eher für eine Gruppierung im ost- bzw. südosteuropäischen Raum (nicht europäisch westlicher Hintergrund).“¹⁶

16 BT-Drs. 17/14600 v. 22.8.2013, S. 576; weitere Beispiele finden sich im Sondervotum der Linksfraktion auf den S. 988-993.

Die gesetzliche Diskriminierungsfalle

Diskriminierende Kontrollen und Aufenthaltsgesetzgebung

von akj-berlin

Im Oktober 2012 erklärte das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz die „anlasslose Kontrolle“ eines Studenten durch die Bundespolizei für rechtswidrig, weil dessen Hautfarbe ausschlaggebendes Kriterium gewesen sei. Seitdem kommt endlich auch das Diskriminierungsverbot von Art. 3 Abs. 3 GG in der Polizeiarbeit zur Geltung. Die Frage ist jedoch, wie die Polizei die in vielen Bundes- und Landesgesetzen enthaltenen aufenthaltsrechtlichen Kontrollbefugnisse wahrnehmen soll, ohne dabei nach zugeschriebenen Merkmalen rassistisch zu rastern. Wer ein Ende des Racial Profiling will, kommt daher nicht um die Forderung nach der Abschaffung der Sondergesetzgebung für Nichtdeutsche herum.

Das Verhältnis zwischen Menschen mit Migrationshintergrund und PolizistInnen ist nicht nur aufgrund rassistischer Übergriffe belastet.¹ Insbesondere im Zusammenhang mit Personenkontrollen genügt es schon, dass die Polizei von ihren Befugnissen in einem Umfang Gebrauch macht, der zwar rechtlich zulässig ist, aber doch gegenüber der weißen „biodeutschen“ Mehrheitsgesellschaft üblicherweise nicht für notwendig erachtet wird.² Solche diskriminierenden Vorgänge gehören nicht allein deshalb zur Lebenswirklichkeit vieler Menschen, weil die BeamtInnen aus bewusst oder unbewusst rassistischer Motivation heraus handeln. Das geschieht zwar oft genug, ist aber weder notwendig, noch würde es die Mehrzahl rassistisch anmutender Polizeieinsätze erklären können. Stattdessen soll im Folgenden gezeigt werden, dass

1 vgl. die von der Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KoP) seit 2000 geführte Chronik zu rassistischen Polizeiübergriffen in Berlin: www.kop-berlin.de/chronik

2 vgl. Herrnkind, M.: Personenkontrollen und Schleierfahndung, in: Kritische Justiz 2006, H. 2, S. 188–208 (192 f.)

normative Konzepte einen zentralen Anteil an der Entstehung und Stabilisierung des staatlich-vollzogenen Rassismus haben, weil die Rechtsgrundlagen für polizeiliches und justizielles Handeln, selbst wenn sie auf den ersten Blick völlig neutral formuliert sein mögen, Praktiken des Racial Profiling voraussetzen. In besonderem Maße gilt das für die im Polizeirecht des Bundes und der Länder zur Aufgabe von Sicherheits- und Ordnungsbehörden gemachte Kontrolle des Vollzugs der aufenthaltsrechtlichen Sondergesetzgebung für Nichtdeutsche. Ob Racial Profiling verwendet wird oder nicht, hängt weniger von der Konstruktion der polizeilichen Eingriffsbefugnisnorm ab. Wesentlich wirkmächtiger ist der polizeiliche Auftrag. So lange dieser auf Migrationskontrolle zielt, wird auch das Racial Profiling weiter zur Anwendung kommen.

Der Zweck schafft die Mittel

Eine Vielzahl von Normen erlaubt es der Polizei und anderen Ordnungsbehörden, Personen anzuhalten, sie nach Auskünften und ihrer Identität zu befragen. Ausweisdokumente können kontrolliert und mit Datenbeständen abgeglichen, mitgeführtes Gepäck teilweise in Augenschein genommen werden. Diese Befugnisse sollen den Behörden das Erheben und Verarbeiten personenbezogener Daten ermöglichen, die sie zur Erledigung ihrer gesetzlich zugewiesenen Aufgaben benötigen. Üblicherweise setzen solche Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung das Bestehen einer konkreten oder abstrakten Gefahr voraus, oft genügen aber auch legitime Interessen der Sicherheitsbehörden.³

Als sich nach der Wende 1989 der „Eiserne Vorhang“ hob und ab 1995 im Zuge des Schengener Durchführungsübereinkommens die Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen entfielen, ging mit dem Wegfall der Bedrohung durch den (Staats-)Kommunismus ein neues Gespenst in Europa um. Dem zur Identifikation dieses neuen, „fremden“-bezogenen Feindbildes und zur Rechtfertigung einer Neuausrichtung der Sicherheitsarchitektur mit umfassenden Überwachungsinstrumenten geprägten all-

³ Die in den Polizeigesetzen häufig gebrauchte Formulierung der Befugnis zum Führen von Ermittlungen und zur Befragung lautet: „zur Klärung des Sachverhalts in einer bestimmten ordnungsbehördlichen oder polizeilichen Angelegenheit“ (so z.B. § 18 Abs. 1 ASOG Berlin) oder „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer bestimmten der Bundespolizei obliegenden Aufgabe machen kann“ (§ 22 Abs. 1 BPolG).

gemeinen Topos der „organisierten Kriminalität“ (OK)⁴ assistierte im Polizeirecht das Konstrukt der „grenzüberschreitenden Kriminalität“. Hierzu sollten neben – im Hinblick auf Art. 3 Abs. 3 GG neutralen – Erscheinungsformen der OK auch das „Einschleusen“ und die illegale Einreise (heute §§ 96, 97 resp. § 14 Aufenthaltsgesetz, AufenthG) gehören. Um gegen diese Formen der OK effektiv vorgehen zu können, wurden die Zuständigkeiten der Polizei zunächst weit ins Vorfeld der Entstehung von Gefahren ausgedehnt und Befugnisse geschaffen, die schließlich ganz auf das Erfordernis einer konkreten Gefahr verzichten.

Das wohl prominenteste Instrument ist hierbei die „Schleierfahndung“, die „anlassunabhängige und verdachtslose“ Personenkontrollen im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometer oder auf Straßen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs (Zügen, Bahnhöfen, Häfen, Flughäfen) erlaubt. Dieses lag auch dem eingangs erwähnten Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (VG) Koblenz bzw. dem OVG Rheinland-Pfalz zu Grunde.⁵ Seit ihrer Normierung in zahlreichen Landespolizeigesetzen und im Bundespolizeigesetz ist die „Schleierfahndung“ verfassungsrechtlich umstritten.⁶ Die Polizei hat damit eine Befugnis erhalten, die, „wie die Praxis zeigt, dazu verwendet wird, verstärkt MigrantInnen zu kriminalisieren.“⁷ Bei näherer Betrachtung stellt sich dieser Kriminalisierungsprozess allerdings weniger als ein Praxisproblem, denn als das Ergebnis konsequenter Normenanwendung dar und betrifft all jene, welche die Polizei für MigrantInnen hält.

Diese Konsequenz legte auch das VG Koblenz in seiner Aufsehen erregenden Entscheidung⁸ an den Tag, als es die bundespolizeiliche Kontrolle eines Menschen allein aufgrund seiner Hautfarbe für rechtmäßig

4 Dieser Begriff wurde im Polizeirecht schon in den 80er Jahren geprägt und fand 1986 Eingang in den ergänzten Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz; s. Klose, A.; Rottleuthner, H.: Gesicherte Freiheit?, in: PROKLA 152, 2008, Nr. 3, S. 377-398 (388).

5 Zwei weitere ähnliche Klagen sind vor dem VG Stuttgart und dem VG Köln anhängig.

6 Baden-Württemberg: § 26 Abs. 1 Nr. 6 BaWü-PolG; Bayern: Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Bay-PAG; Brandenburg: §§ 11 Abs. 3 und 12 Abs. 1 Nr. 6 BbgPolG; Bremen: § 13 Abs. 5 BremPolG; Hessen: § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG; Mecklenburg-Vorp.: § 27a MV-SOG; Niedersachsen: § 12 Abs. 6 SOG M-V; Rheinland-Pfalz: § 9a Abs. 4 POG R-P; Saarland: § 9a Abs. 1 SPoLG; Sachsen: § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG; Sachsen-Anhalt: § 14 Abs. 3 SOG LSA; Schleswig-Holstein: § 180 Abs. 3 Nr. 2; Thüringen: § 14 Abs. 1 Nr. 5 PAG-Th; Bund § 22 Abs. 1a BPolG

7 Kant, M.: Verdachtsunabhängige Kontrollen. MigrantInnen im Netz der Schleierfahndung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 65 (1/2000), S. 29-35

8 VG Koblenz: Beschluss v. 18.1.2012, Az. 5 K 1026/11.KO; diese Rechtsauffassung erneuerte es im Beschluss v. 8.1.2013, Az. 5 K 832/12.KO

erklärte, weil diese von § 22 Abs. 1a BPolG erlaubt werde. Es lag damit voll auf der Linie der bis dahin bestehenden Rechtsauffassungen und ging von der Frage aus, wie – wenn nicht durch phänotypische Zuschreibungen – die Polizei auf die Eigenschaft eines Menschen als Nichtdeutschen schließen könne. Wenn ihr eine solche an Äußerlichkeiten anknüpfende Auswahl verwehrt wäre, so die implizite Logik, könne die Polizei auch keine Migrationskontrolle mehr durchführen. Dass die Polizei immer eine Auswahl treffen muss – selbst wenn die Rechtsgrundlage neutral formuliert ist – und niemanden kontrollieren darf, den sie explizit für eineN DeutscheN hält, geht auf eine von Verfassung wegen gebotene Abwägung zurück, die den Vollzug aufenthaltsrechtlicher Kontrollbefugnisse unweigerlich in eine Diskriminierungsfalle führt.

Für die Durchführung „anlass- und verdachtsunabhängiger“ Personenkontrollen sehen die meisten Gesetze nämlich weder das Erfordernis einer konkreten Gefahr noch einen auf „tatsächlichen Anhaltspunkten“ beruhenden Verdacht einer Rechtsgutsgefährdung vor; wenn überhaupt genügen Lageerkenntnisse oder (grenz-)polizeiliche Erfahrungen. Nach dem Wortlaut vieler Normen richten sich die Kontrollen zudem auch nicht gegen konkrete „Störer“, sondern gegen alle „angetroffenen Personen“ gleichermaßen. Entgegen dieses Wortlauts kann eine Identitätsfeststellung dennoch nicht willkürlich bei jeder Person erfolgen, sondern muss auf das polizeiliche Schutzgut, d.h. den Zweck der Maßnahme oder deutlicher auf das zum polizeilichen Auftrag gewordene gesetzgeberische Ziel, bezogen sein:⁹ hier also „zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden (organisierten) Kriminalität“ oder „zur Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise“ oder des „unerlaubten Aufenthalts“.

Mit anderen Worten: Wen die Polizei nicht wegen eines Verstoßes gegen Einreise- oder Aufenthaltsbestimmungen für verdächtig hält, darf sie auch nicht kontrollieren. Nicht jedeR ist „jeder“ im Sinne des Gesetzes. Dies folge aus einer vermeintlich verfassungskonformen Auslegung der Befugnisnormen, die sich – ausgerechnet – aus dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Übermaßverbot ergebe.¹⁰ Eine unterschiedslose Kontrolle aller Menschen, z.B. an einem bestimmten Kontrollpunkt ohne Rückgriff auf phänotypische Merkmale, hätte darüber hinaus die Wir-

⁹ Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2000, H. 3, S. 262-269, Leitsätze 3 und 5; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, H. 11, S. 1284-1288 (1285 f.)

¹⁰ vgl. u.a. Schenke, W.R.: Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 121

kung von Grenzübertrettskontrollen und würde daher gegen das Schengener Abkommen verstoßen.¹¹

Diskriminierungsfreie Fahndungsraster?

Bleibt die Frage, ob eine verfassungskonforme Kontrolle von Menschen abhängig von der Wahrscheinlichkeit ihres illegalen Aufenthalts in Deutschland überhaupt vorstellbar ist. Denn dazu dürfte die Polizei ja gerade nicht an die von Art. 3 Abs. 3 GG unter Diskriminierungsschutz gestellten Kategorisierungen anknüpfen.¹² In Literatur und Verfassungsrechtsprechung wurde dieses Problem vor der Entscheidung des VG Koblenz regelmäßig übersehen oder, wenn überhaupt, aus der „Natur“ der Sache heraus für gerechtfertigt gehalten.¹³ Oft werden nicht einmal die Diskriminierungspotenziale der Kontrollen für die Betroffenen erkannt, weil Anknüpfungspunkt für die polizeiliche Auswahl – offiziell – nicht die Abstammung, „Rasse“, Sprache, Heimat oder Herkunft eines Menschen sei, sondern dessen *Staatsangehörigkeit*. Diese ist von Art. 3 Abs. 3 GG aber nicht erfasst, weswegen „eine Sonderbehandlung von Ausländern“¹⁴ grundsätzlich für zulässig gehalten wird. Dies hat zur Folge, dass auch Ungleichbehandlungen im Zuge von Personenkontrollen bisher nicht am Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG, sondern regelmäßig nur am allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG gemessen wurden. Welch realitätsferne Problemverschiebung dadurch entstehen kann, zeigt z.B. Tilman Peters in seiner Dissertation:

„Die Kontrolle eines fremdländisch aussehenden Ausländers bei gleichzeitiger Unterlassen der Kontrolle eines nicht fremdländisch aussehenden Ausländers und die Kontrolle eines fremdländisch aussehenden deutschen Staatsangehörigen bei gleichzeitigem Unterlassen der Kontrolle eines nicht fremdländisch aussehenden deutschen Staatsangehörigen sind zwar Ungleichbehandlungen, die im Hinblick auf Art. 3 GG einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen. Jedoch ist das Aussehen hier wegen seiner nicht zu bestreitenden Indizwirkung hinsichtlich der in Anbetracht der ge-

11 Art. 21 des Schengener Grenzkodex (ABl. EG L Nr. 105 v. 13.5.2006) schließt zwar die Ausübung polizeilicher Befugnisse nach nationalem Recht nicht aus, diese dürfen aber nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben.

12 s. m.w.N. Cremer, H.: Anlasslose Kontrollen der Bundespolizei, in diesem Heft, S. 20-27

13 ausgenommen das Sondervotum zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, in: Juristenzeitung (JZ) 2006, H. 7, S. 617-623 (622); daran anschließend auch die Anmerkungen von Krane, C., ebd., S. 623-625 (624 f.)

14 Jarass, H.D., in: Ders.; Pieroth, B.: Grundgesetz, 12. Aufl., München 2012, Art. 3 Rn. 127

setzlichen Zielbestimmungen relevanten Nationalität des Adressaten der Kontrolle als sachgerechtes Differenzierungskriterium anzusehen.“¹⁵

Im Gegensatz zu Art. 3 Abs. 1 GG schützt Art. 3 Abs. 3 GG gerade vor einer durch das Aussehen indizierten Zuschreibung möglicher Staatsangehörigkeiten, völlig unabhängig davon, ob die zugeschriebene Eigenschaft tatsächlich vorliegt oder welche Nationalität die Person hat. Wenn jedoch Verdachtsmomente für das Vorliegen des Merkmals „nicht-deutsch“ eine quasi ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung für die Zulässigkeit einer Personenkontrolle sein sollen, dann kann die Polizei ihre Auswahl nur selten auf etwas anderes als auf phänotypische Stereotype stützen. Insofern wird zwar nicht normativ, d.h. unmittelbar an eines der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale angeknüpft, was explizit verboten ist, sondern die *mittelbare* oder implizite *Diskriminierung* bei der Normanwendung vielmehr billigend in Kauf genommen.¹⁶ Auch eine Einschränkung durch – empirisch überprüfbare – Lagebilder ändert hieran nichts, denn auch diese vermögen die konkrete Auswahl durch die handelnden BeamtInnen nicht zu ersetzen. Da ist sie also, die normative Diskriminierungsfall: Weil die gesetzlich erlaubte Kontrolle von jedermann unverhältnismäßig wäre, führt die grundrechtlich gebotene Einengung des Betroffenenkreises über den Zweck der Maßnahme zur Notwendigkeit einer Auswahl aufgrund des äußeren Erscheinungsbildes von Menschen.

In der Diskriminierungsfall

Das Polizeirecht orientiert sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Antidiskriminierungsnormen hingegen am absoluten Verbotsprinzip. Dieses Spannungsverhältnis lässt sich nicht dadurch auflösen, dass Racial Profiling als unverzichtbares Instrument zur Durchsetzung des Aufenthaltrechts in der „grenzenlosen EU-Staatengemeinschaft“ und damit wegen eines überragenden Gemeinwohlgrundes für gerechtfertigt angesehen oder als „Sonderopfer“ mit Entschädigungsanspruch konstruiert wird.¹⁷ Schon das Schutzgut Migrationskontrolle kann nicht als überragendes Rechtsgut anerkannt werden. Vor allem aber verlangen sowohl

¹⁵ Peters, T.: Anlassunabhängige Personenkontrollen, Hamburg 2004, S. 64

¹⁶ vgl. Tischbirek, A.; Wihl, T.: Verfassungswidrigkeit des „Racial Profiling“. Zugleich ein Beitrag zur Systematik des Art. 3 GG, in: JZ 2013, H. 5, S. 219-224 (219 f.)

¹⁷ vgl. Möllers, C.: Polizeikontrollen ohne Gefahrenverdacht, in: NVwZ 2000, H. 4, S. 382-388 (386); Schenke a.a.O. (Fn. 10), Rn. 121, S. 67

Art. 3 Abs. 3 GG als auch die EU-Antirassismusrichtlinie einen absoluten Diskriminierungsschutz. Es darf also auch nicht ein bisschen Diskriminierung geben, selbst wenn es für einen guten Zweck wäre.

Die aufenthaltsrechtliche Sondergesetzgebung schenkt diesem Befund keine Beachtung; würde dies doch bedeuten, dass der Aufenthaltsstatus eines Menschen praktisch nicht überprüfbar wäre (jedenfalls jenseits von Behördenkontakten, die von den Betroffenen selbst gesucht oder provoziert werden). Tatsächlich sind die Eingriffsbefugnisse gegenüber AusländerInnen so weitgehend, dass der Gesetzgeber seiner Verpflichtung zu einem umfassenden grundrechtlichen Regelungsschutz i.S.d. Verhältnismäßigkeit und Art. 3 Abs. 3 GG nicht genügend nachgekommen ist, um zu verhindern, dass der Normanwender (also die Polizei) bei der AdressatInnenauswahl (also den konkret Betroffenen) einer Aufenthaltskontrolle auf das verbotene Merkmal „ausländisches Erscheinungsbild“ zurückgreifen muss. Eine implizite Diskriminierung von „nicht-deutsch“ Erscheinenden, was immer das nach pflichtgemäßem Ermessen einer durchschnittlichen Polizeibeamtin sein mag, ist damit von vornherein im Gesetz selbst angelegt.

Rassismusbefördernde Normenverknüpfungen

Kein anderer Befund würde sich durch die Streichung von § 22 Abs. 1a BPolG und der entsprechenden Rechtsgrundlagen für „verdachtsunabhängige“ Personenkontrollen in den Landespolizeigesetzen ergeben; jedenfalls solange die Überprüfung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen und die Verfolgung von Straftaten, die nur von Nichtdeutschen begangen werden können, zum Kern der polizeilichen Aufgaben gehören (vgl. § 2 BPolG).

Dies zeigt das Beispiel Berlin: 2004 hat das Bundesland die bis dahin in § 18 Abs. 7 ASOG enthaltene Rechtsgrundlage für die „Schleierfahndung“ gestrichen. Dennoch findet die Praxis des Racial Profiling unter Rückgriff auf die gesetzlichen Befugnisse zur Identitätsfeststellung weiter Anwendung. Nach § 21 Abs. 2 ASOG¹⁸ kann die Polizei die Identität

¹⁸ Ähnlich: Baden-Württ.: § 26 Abs. 1 Nr. 2 BaWü-PolG; Bayern: Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 lit. a bb) Bay-PAG; Brandenburg.: § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b BbgPolG; Hamburg: § 4 Abs. 1 Nr. 2 lit. b HmbDVPolG; Hessen: § 18 Abs. 2 Nr. 1 lit. a bb) HSOG; Mecklenburg-Vorp.: § 29 Abs. 1 lit. a cc) MV-SOG; Nieders.: § 13 Abs. 1 Nr. 2 lit. b SOG M-V; NRW: § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b PolG NRW; Rheinl.-Pfalz: § 10 Abs. 1 Nr. 1 lit. a bb) POG R-P; Sachsen: § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG; Thüringen: § 14 Abs. 1 Nr. 2 lit. a bb) PAG-Th.

einer, d.h. jeder Person feststellen, wenn diese „sich an einem Ort aufhält, ... von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, ... dass sich dort Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen“. Ähnlich wie bei Kontrollen in Grenz- oder Transitbereichen folgt auch hier die Kontrollbefugnis aus den Lageerkenntnissen über die Gefährlichkeit einer konkreten Örtlichkeit für die Integrität der Rechtsordnung.¹⁹ Über diese auf den Ort bezogene Gefahrenprognose hinaus sind nach dem Wortlaut der Norm keine weiteren Anhaltspunkte erforderlich. Auch hier muss sich die gebotene Einschränkung des Betroffenenkreises vor Ort also durch eine Auswahlentscheidung der Polizei, orientiert auf den Zweck der Maßnahme vollziehen; mit der Folge, dass die Polizei nicht kontrollieren darf, wen sie für „deutsch“ hält.

Dabei ist es für den diskriminierenden Vollzug der Personenkontrolle völlig unmaßgeblich, ob diese nun wie vorstehend auf einer polizeirechtlichen Rechtsgrundlage zur Gefahrenabwehr (z.B. Unterbindung illegalen Aufenthalts) basiert oder der strafrechtlichen Verfolgung von Verstößen gegen Aufenthaltsbestimmungen dient (§§ 163b und 163c StPO). So lange der Verstoß gegen Aufenthaltsbestimmungen zugleich strafrechtlich geahndet werden kann, birgt jede Befugnis zur Identitätsfeststellung aus Gründen der Strafverfolgung über eine Normenverweiskette²⁰ ins Migrationsrecht zugleich die Gefahr des Racial Profiling. Ein anderes Ergebnis lässt sich lediglich dort annehmen, wo migrationsrechtliche Straftaten auch von deutschen Staatsangehörigen begangen werden können (z.B. § 96 AufenthG: „Einschleusen von Ausländern“) und sich Verdachtsmomente aus konkreten Handlungen gewinnen lassen, so dass es auf das Aussehen des Handelnden gar nicht ankommt.

Unser Anliegen ist es, nicht einfach nur eine rassistische Praxis der Polizei zu skandalisieren, sondern auch das Dilemma aufzuzeigen, in dem sie sich befindet, wenn sie verfassungskonform das anwenden soll, was die GesetzgeberInnen als Eingriffsgrundlagen gegen AusländerInnen geschaffen haben. Dies allein vermag jedoch nicht zu befriedigen. Daher fordern wir die Abschaffung der Rassismus (re-)produzierenden Sondergesetze für AusländerInnen!

19 s. Ullrich, P.; Tullney, M.: Die Konstruktion ‚gefährlicher Orte‘. Eine Problematisierung mit Beispielen aus Berlin und Leipzig, www.sozialraum.de, Ausgabe 2/2012

20 Verweiskette für Berlin: §§ 21 Abs. 2 Nr. 1 lit. a aa) i.V.m. 17 Abs. 3 Nr. 1 ASOG i.V.m. § 100a StPO i.V.m. §§ 84 Abs. 3, 84a AsylVerfG oder §§ 96 Abs. 2, 97 AufenthG

Anlasslose Kontrollen der Bundespolizei

Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist absolut

von Hendrik Cremer

„Niemand darf wegen ... seiner Rasse ... benachteiligt oder bevorzugt werden“, heißt es in Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG). Diese Fundamentalnorm der Verfassung lässt Polizeikontrollen, die auf einer Methode des „Racial“ oder „Ethnic Profiling“ beruhen, nicht zu. Die Polizei darf unveränderliche Merkmale, die das äußere Erscheinungsbild eines Menschen prägen, nicht als Auswahlkriterium für anlasslose Personenkontrollen heranziehen.

§ 22 Abs. 1a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) ermächtigt die Bundespolizei, Personen in Bahnhöfen, Zügen und Flughäfen zum Zweck der Migrationskontrolle ohne konkreten Anlass und ohne konkreten Verdacht zu kontrollieren. Die Bundespolizei kann demnach jede Person anhalten, befragen und Ausweispapiere verlangen sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen. Die Bestimmung ist zwar dem Anschein nach neutral, führt aber zu rassistischen Diskriminierungen und verstößt damit gegen das Diskriminierungsverbot.¹

Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist ein elementarer Bestandteil der europäischen und internationalen Menschenrechtssysteme. Es findet sich etwa Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 2 Abs. 1 und Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr) sowie in der Anti-Rassismus-Konvention (ICERD). Sämtliche Verträge sind von Deutschland ratifiziert worden und damit innerstaatlich geltendes Recht, an das Polizei und Gerichte gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG).

¹ genauer Cremer, H.: Racial Profiling – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2013, S. 16 ff.

Die Gewährleistungen der von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) auch bei der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes zu berücksichtigen, um Völkerrechtsverstöße zu vermeiden.² Das Verbot rassistischer Diskriminierung nach Art. 3 Abs. 3 GG ist demzufolge unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Garantien aus europäischen und internationalen Menschenrechtsverträgen auszulegen.

Phänotyp als Grundlage der Diskriminierung

Art. 3 Abs. 3 GG schützt vor Ungleichbehandlungen, die an dem phänotypischen Erscheinungsbild eines Menschen anknüpfen. Wählt die Bundespolizei unveränderliche Merkmale, die das äußere Erscheinungsbild eines Menschen prägen, wie Hautfarbe oder Gesichtszüge, als Auswahlkriterium für anlasslose Personenkontrollen, liegt eine solche Ungleichbehandlung vor.

Das Verbot von Ungleichbehandlungen wegen des phänotypischen Erscheinungsbildes ist ein wesentlicher Bestandteil des Verbots rassistischer Diskriminierung. Alle genannten Bestimmungen der EMRK und des IPbPR wie auch die Anti-Rassismus-Konvention verbieten eine Ungleichbehandlung aufgrund der Merkmale „Rasse“ und „Hautfarbe“. Dabei ist der Bezug auf diese Merkmale so zu lesen, dass sie sich auf die dahinterstehende rassistische soziale Konstruktion von Menschengruppen beziehen. Insofern ist es unerheblich, dass Art. 3 Abs. 3 GG „Hautfarbe“ nicht explizit als spezielles Diskriminierungsmerkmal nennt: Wenn das Grundgesetz Diskriminierungen aufgrund der „Rasse“ verbietet, dann ist das Differenzierungsmerkmal „Hautfarbe“ miteingefasst. Schließlich gehen rassistische Konzepte – Ungleichbehandlungen aufgrund der „Rasse“ – historisch auf die Idee zurück, Menschen anhand biologischer Kriterien – wie etwa Hautfarbe oder Gesichtszüge – zu klassifizieren.³ Dabei werden aus einer Vielzahl sichtbarer körperlicher Eigenschaften einzelne Merkmale herausgegriffen und Grenzen zwischen den variierenden körperlichen Merkmalen von Menschen gezogen. Auf dieser Grundlage werden Menschen unterschieden und ihnen pauschal bestimmte Eigenschaften oder Verhaltensmuster zugeschrieben.

² siehe etwa BVerfG: Beschluss v. 23.3.2011, Az.: 2 BvR 882/09, Ziffer 52

³ ebenso Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR): Urteil v. 13.12.2005, Antragsnummer 55762/00 u. 55974/00 (Timishev gegen Russland), Ziffer 55

Aus welchen Motiven heraus – nach dem Gesetz und/oder im Einzelfall – die Ungleichbehandlung erfolgt, ist dabei irrelevant. Für das Vorliegen einer Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG und menschenrechtlicher Diskriminierungsverbote ist einzig entscheidend, ob eine benachteiligende Behandlung durch staatlich zurechenbares Handeln gegeben ist.

Eine Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG und menschenrechtlicher Diskriminierungsverbote ist dann gegeben, wenn sie an ein Diskriminierungsmerkmal anknüpft.⁴ Ob von der Bundespolizei weitere Kriterien als das phänotypische Erscheinungsbild bei einer anlasslosen Personenkontrolle herangezogen werden, ist für das Vorliegen einer Ungleichbehandlung unbeachtlich. Eine solche liegt auch dann vor, wenn weitere Kriterien – wie etwa das Reisen mit Gepäck – für die Auswahl existieren. Eine gegenteilige Auffassung, etwa der Bundesregierung,⁵ ist grund- und menschenrechtlich nicht haltbar. In diesem Fall werden zwar nicht alle Personen, die nach dem physischen Erscheinungsbild ins Raster fallen, kontrolliert. Es werden aber weiterhin nur Personen kontrolliert, die diese Voraussetzung (auch) erfüllen. Folglich bleibt es bei einer Ungleichbehandlung aufgrund des phänotypischen Erscheinungsbilds.

Schutz vor faktischen Diskriminierungen

Art. 3 Abs. 3 GG und die menschenrechtlichen Diskriminierungsverbote schützen nicht nur vor Gesetzesbestimmungen, die schon nach ihrem Gesetzeswortlaut Ungleichbehandlungen vorsehen. Sie kommen auch dann zum Tragen, wenn Gesetzesbestimmungen nicht unmittelbar ersichtlich zu Diskriminierungen führen.⁶ Aus der Perspektive der Betroffenen – auf diese kommt es beim Grund- und Menschenrechtsschutz an – ist es unerheblich, ob Diskriminierungen direkt aus dem Gesetz ablesbar sind, oder ob sie erst in der Ausführung durch die Exekutive ersichtlich werden. Auch solche Bestimmungen sind anerkanntermaßen grund- und menschenrechtswidrig. Nach der Rechtsprechung des Europäischen

4 BVerfG: Beschluss v. 18.6.2008, Az.: 2 BvL 6/07, Ziffer 48

5 BT-Drs. 17/11971 v. 20.12.2012, S. 2 ff. und S. 7

6 BVerfG a.a.O. (Fn. 4), Ziffer 49; EGMR, Große Kammer: Urteil v. 13.11.2007, Antragsnummer 57325/00 (D. H. und andere gegen Tschechien)

Gerichtshofs (EuGH), des BVerfG⁷ wie auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)⁸ trifft den Gesetzgeber eine Ergebnisspflicht zum Schutz vor faktischer Diskriminierung. Auch nach der Anti-Rassismuskonvention kommt es ausdrücklich darauf an, ob Gesetze Diskriminierungen „bewirken“.⁹

Dem Wortlaut von § 22 Abs. 1a BPolG lässt sich ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG nicht entnehmen. Er spricht nicht etwa von Personen mit einem bestimmten Aussehen, etwa von Personen mit „dunkler Hautfarbe“, sondern von „jeder Person“, die kontrolliert werden kann. Ob § 22 Abs. 1a BPolG mit Art. 3 Abs. 3 GG vereinbar ist, richtet sich indes nicht allein nach einer reinen, isolierten Wortlautbetrachtung der Norm. Entscheidender sind hier vielmehr der Zweck der Norm und seine Auswirkungen in der Praxis.

In der Gesetzesbegründung wie auch in der Literatur ist davon die Rede, dass die Personenkontrollen der Bundespolizei gemäß § 22 Abs. 1a BPolG „stichprobenartig“ erfolgten.¹⁰ Dieser Terminus ist missverständlich, weil man damit assoziieren könnte, die Kontrollen würden einem bestimmten, festgelegten System folgen, von dem grundsätzlich jede Person erfasst werden kann. Dies ist indes nicht der Fall. Die Befugnis, jede Person anhalten und kontrollieren zu können, ermächtigt die kontrollierenden BundespolizistInnen vielmehr dazu, in einem Zug, in einem Bahnhof oder Flughafen frei auszuwählen, welche Personen sie kontrollieren. Die einzelnen Personen werden von den jeweiligen BeamtenInnen der Bundespolizei vor Ort ausgesucht.

§ 22 Abs. 1a BPolG ermächtigt die BeamtenInnen der Bundespolizei demnach dazu, selektiv vorzugehen, ohne dabei das Verhalten einer Person zum Anlass ihrer Kontrolle nehmen zu müssen. Es soll vielmehr Ausschau gehalten werden nach Personen, die sich unerlaubt im Land aufhalten. Bei einem solchen Gesetzauftrag ist es naheliegend, dass die Bundespolizei die Personen in erster Linie nach phänotypischen Merkmalen aussucht. Es kann ja in der Realität im Wesentlichen nur um (solche) äußerliche Merkmale gehen, wenn die Auswahl allein durch

7 Siehe etwa BVerfG a.a.O. (Fn. 4), Ziffer 48 f.

8 EGMR a.a.O. (Fn. 6), insbesondere Ziffern 175, 185, 193

9 Art. 2 Abs. 1 c) ICERD

10 BT-Drs. 13/10790 v. 26.5.1998, S. 4; Müller-Terpitz, R.: Grenzpolizeiliche Schleierfahndung im Binnenraum, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1999, H. 8, S. 329-336 (335)

Inaugenscheinnahme geschehen kann und soll.¹¹ Das Gesetz suggeriert folglich, dass sich der Aufenthaltsstatus von Menschen auf der Grundlage phänotypischer Merkmale festmachen ließe. Vor diesem Hintergrund ergibt sich bereits aus der Norm selbst, aus ihrem Zweck, dass sie auf Diskriminierungen angelegt ist.

In welchem Umfang die Praxis diskriminierender Personenkontrollen auf der Grundlage von § 22 Abs. 1a BPolG geschieht, lässt sich statistisch zwar nicht erfassen. Für die BundespolizistInnen bilden unveränderliche äußerliche Merkmale aber regelmäßig ein Verdacht auslösendes Kriterium, welche sie bei den Kontrollen als Auswahlkriterium heranziehen.¹² § 22 Abs. 1a BPolG ist vor diesem Hintergrund nicht mit Art. 3 Abs. 3 GG in Einklang zu bringen.

Keine Rechtfertigung

Selektive Personenkontrollen, die auf Kriterien wie der Hautfarbe oder anderen physischen Merkmalen eines Menschen basieren, sind grund- und menschenrechtlich absolut verboten. Es geht im Falle selektiver Personenkontrollen um den Kern des grund- und menschenrechtlich verbrieften Diskriminierungsschutzes, der im engen Zusammenhang zum Ausgangspunkt der Menschenrechte steht: dem Schutz der individuellen Menschenwürde.¹³

Der selektiven Personenkontrolle liegt ein Pauschalverdacht zugrunde. Ein solcher Verdacht wiegt schwer, so dass es auch nicht darauf ankommt, ob sich die betroffene Person dieses Verdachts durch Vorlage von Ausweispapieren wieder schnell entledigen kann. Ohne dass sie durch ihr Verhalten einen Anlass gegeben hat, wird sie in einen kriminellen Zusammenhang gestellt. Grund ist die Zuordnung zu einer Gruppe, die über nicht veränderliche Merkmale wie Hautfarbe oder andere äußerliche Merkmale definiert wird. Mit dem Anknüpfen einer belasten-

11 Seebode, M. in der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes, BT-Drs. 13/10790, BT-Innenausschuss, Sitzung v. 15.6.1998, S. 111

12 siehe zu alledem genauer mit zahlreichen Hinweisen, Cremer a.a.O. (Fn. 1), S. 27 ff.

13 Human Rights Committee, Entscheidung v. 27.7.2009, Communication No. 493/2006 (Williams Lecraft gegen Spanien), Ziffer 7.2; Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA): Für eine effektivere Polizeiarbeit. Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden, Handbuch, Luxemburg 2010, S. 19

den hoheitlichen Maßnahme an ein unveränderliches Merkmal wird der persönliche Achtungsanspruch Betroffener negiert.

Abgesehen davon, dass das Handeln von PolizistInnen in solchen Fällen auf Stereotypen basiert, hat ihr Handeln – als Staatsgewalt – eine Außenwirkung, die bestehende Stereotype in der Gesellschaft in besonderem Maße bekräftigen kann. Die Betroffenen werden dadurch öffentlich für die ganze Umgebung sichtbar in einen kriminellen Kontext gestellt. Bestehende Stereotype bei Außenstehenden können so in besonderem Maße bekräftigt werden.¹⁴ Dies gilt umso mehr, als die Polizei in der Regel nur dann Personen kontrollieren darf, wenn ein konkreter Anlass besteht. Bei Ausstehenden wird damit der Eindruck erweckt, dass sich eine kontrollierte Person verdächtig gemacht hat.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale „nicht als Anknüpfungspunkt für eine rechtliche Ungleichbehandlung herangezogen werden. Das gilt auch dann, wenn eine Regelung nicht auf eine nach Art. 3 Abs. 3 GG verbotene Ungleichbehandlung angelegt ist, sondern in erster Linie andere Ziele verfolgt.“¹⁵ Selektive Kontrollen, die auf rassistischen Kriterien wie der Hautfarbe oder anderen physischen Merkmalen wie die Gesichtszüge eines Menschen basieren, knüpfen an dem in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmal der „Rasse“ an. Sie sind demnach absolut verboten.

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wertet rassistische Diskriminierung als besonders schwerwiegende und verletzende Form der Diskriminierung mit tiefgreifenden Gefahren für die Gesellschaft. Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist demnach von herausragender Bedeutung; die Bekämpfung von Rassismus ein wichtiges öffentliches Interesse.¹⁶ Dementsprechend hat der EGMR wiederholt darauf hingewiesen, dass eine unmittelbare rassistische Differenzierung in einer modernen, demokratischen und pluralistischen Gesellschaft nicht sachlich gerechtfertigt werden kann.¹⁷

14 ebenso Court of Quebec (Criminal Division), Urteil v. 27.1.2005 (The Queen v. Campbell, Alexer), Ziffer 30 f.; FRA a.a.O. (Fn. 13), S. 19 f.

15 BVerfG-Entscheidungen, Bd. 85, S. 191 ff. (206)

16 EGMR a.a.O (Fn. 6), Ziffer 204

17 ebd., Ziffer 176; EGMR: Urteil v. 5.6.2008, Antragsnummer 32526/05 (Sampanis gegen Griechenland), Ziffer 69

Zum gleichen Ergebnis kommt der UN-Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte. Er hat in einer einschlägigen Entscheidung ausgeführt, dass selektive Personenkontrollen, die sich an spezifischen körperlichen Merkmalen orientieren, nicht nur die Würde der Betroffenen beeinträchtigen, sondern auch zur Verbreitung xenophober Einstellungen in der allgemeinen Öffentlichkeit beitragen und einer wirksamen Politik zur Bekämpfung von Rassismus zuwiderlaufen.¹⁸

Dementsprechend fordert der UN-Anti-Rassismus-Ausschuss unter Bezugnahme auf die Verpflichtungen aus der Anti-Rassismus-Konvention, dass die Vertragsstaaten präventiv tätig werden und Maßnahmen ergreifen, um „Racial Profiling“ grundsätzlich zu verhindern.¹⁹

Selektive Kontrollen sind nach alledem auch deswegen nicht zu rechtfertigen, weil sie auch gesamtgesellschaftlich negative Folgen haben: für das friedliche Zusammenleben, für das Vertrauen in die Polizei und für die Zugehörigkeit und Teilhabe betroffener Gruppen²⁰ in Deutschland. Eine auf Menschenrechten gründende Staats- und Gesellschaftsordnung wird untergraben, wenn Staatsorgane den auf der Menschenwürde beruhenden persönlichen Achtungsanspruch missachten und Menschen aufgrund unveränderlicher Merkmale pauschal verdächtigen.

Umfassende Konsequenzen erforderlich

Der Beitrag hat am Beispiel von § 22 Abs. 1a BPolG aufgezeigt, dass auch scheinbar neutrale Gesetzesbestimmungen gegen Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen können. § 22 Abs. 1a BPolG ist darauf angelegt, dass die BundespolizistInnen unveränderliche äußerliche Merkmale bei der Auswahl von Personen heranziehen und demzufolge regelmäßig diskriminierende Personenkontrollen vornehmen.

§ 22 Abs. 1a BPolG verstößt im Übrigen nicht nur gegen das Verbot rassistischer Diskriminierung, sondern auch gegen das Recht auf informa-

18 Human Rights Committee a.a.O. (Fn. 13), Ziffer 7.2.

19 CERD: General Comment (Recommendation) No. 31 (2005), Ziffer 20; siehe außerdem CERD: General Comment (Recommendation) No. 30 (2004), Ziffer 7 und 9 f.; siehe ebenso Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI): Allgemeine Empfehlung Nr. 11 v. 29.6.2007, Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung in der Polizeiarbeit

20 FRA a.a.O. (Fn. 13), S. 19 f.; United States Department of Justice: Racial Profiling Fact Sheet v. 17.6.2003, p. 1; Court of Quebec a.a.O. (Fn. 14), Ziffer 30 f.

tionelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG und das verfassungsrechtliche Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit.²¹ Der Gesetzgeber hat die Norm daher dringend aufzuheben.

Die Erläuterungen zu § 22 Abs. 1a BPolG in diesem Beitrag sind beispielhaft zu verstehen, da es weitere Gesetzesbestimmungen auf Bundes- und Landesebene gibt, die vergleichbar weitreichende polizeiliche Ermächtigungen zu anlasslosen Personenkontrollen beinhalten. Die Praxis des „Racial Profiling“ ist in der Polizeiarbeit in Deutschland weit verbreitet. Sie aufzubrechen, muss ein Kernanliegen des freiheitlichen und auf Menschenrechten basierenden Rechtsstaates sein.

Dazu ist es ebenso erforderlich, dass das grund- und menschenrechtliche Diskriminierungsverbot in der Polizeiarbeit fest und nachhaltig verankert wird. Erforderlich sind eine stärkere Vermittlung menschen- und grundrechtlichen Wissens und dessen Kontextualisierung in der Polizeiarbeit. Sowohl in der Ausbildung als auch in der Fortbildung von Polizeibeamten sollte dem Thema angemessener Raum gegeben werden. Auch Einsatzpläne und -strategien der Polizeibehörden sind dementsprechend zu überprüfen. PolizeibeamtInnen müssen in die Lage versetzt werden, ihre hoheitlichen Aufgaben stets ohne diskriminierendes Profiling durchzuführen.

²¹ dazu genauer Cremer (Fn. 1), S. 16 ff.

Identitätskontrollen in Frankreich

Diskriminierung festgestellt, Reform ausgeschlossen?

von Fabien Jobard und René Lévy

Ohne zu übertreiben lässt sich sagen: Die Frage der polizeilichen Identitätskontrollen hat einen zentralen Stellenwert in den Debatten über den Platz der Minderheiten in der französischen Gesellschaft, über die Diskriminierungen, denen sie ausgesetzt sind, und das, was der Staat tut , um sie zu reduzieren.

Die dramatischen Ereignisse, die die Vorstädte in den letzten Jahren erschüttert haben, haben die Bedeutung dieser Frage noch verstärkt: Es war eine simple Identitätskontrolle wenige hundert Meter von ihrer Wohnung entfernt, vor der zwei Kinder im Oktober 2005 flohen und den Tod fanden, weil sie Unterschlupf in einem Transformatorenhäuschen suchten. Der Vorfall löste eine Welle des Aufruhrs aus, die innerhalb von drei Wochen nicht weniger als 300 Städte erfasste.¹

Neuen Schwung erhalten hat die Debatte über das Racial Profiling bei Kontrollen seitdem durch die Publikation unserer Forschungsergebnisse im Juni 2009, mit denen wir erstmals die Voreingenommenheit, die die polizeiliche Kontrolltätigkeit mindestens in Paris bestimmt, quantitativ belegten.² Finanziert durch die Open Society Justice Initiative und portiert durch diese NGO und ihre BündnispartnerInnen spielte der Bericht auch eine Rolle im Präsidentschaftswahlkampf von 2012, aus dem François Hollande als Sieger hervorging, und bei der Konstruktion der polizei-politischen Agenda der neuen Regierung. Bevor wir auf unsere

1 Mucchielli, L.: Urbane Aufstände im heutigen Frankreich, in: Sozial.Geschichte Online 2010, H. 2, S. 64-115, <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet?id=22145>

2 Der Forschungsbericht «Police et minorités visibles. Les contrôles d'identité à Paris, Washington 2009» findet sich auf der Homepage der Open Society Foundations: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/french_20090630_0_0.pdf.

Ergebnisse und ihre Wirkungen eingehen, seien hier zunächst die rechtlichen Voraussetzungen für Identitätskontrollen im öffentlichen Raum dargestellt, die zum Teil erheblich von denen in der BRD abweichen.

Identitätskontrolle: Was darf die Polizei und was nicht?

Schon vom rechtlichen Rahmen und den Eingriffsvoraussetzungen her ist die Identitätskontrolle von Anfang an umstritten gewesen. Seit der Erstfassung von 1981 erlebte der Gesetzestext (Art. 78-1 und 78-2 der Strafprozessordnung) insgesamt 15 Änderungen. In einigen Jahren gab es gleich drei Revisionen. Nahezu jeder Regierungswechsel (und von denen gab es viele seit 1981) führte zu einer Neufassung.

Hinsichtlich der Umstände, unter denen ein Polizist berechtigt ist, die Identität einer Person im öffentlichen Raum zu überprüfen, neigt das französische Recht zu sehr unbestimmten Regelungen. Bei einer ersten Gruppe von Fällen steht die Identitätskontrolle im Ermessen des jeweiligen Polizeibeamten. Eine Kontrolle ist möglich, wenn die betroffene Person von der Justiz gesucht wird oder gerade eine Straftat begangen hat oder auch nur, wenn sie sachdienliche Angaben machen könnte. Kontrollen sind ferner zulässig, wenn sie sich gegen eine Person richten, von der anzunehmen ist, dass sie in Kürze eine Straftat begehen könnte. Gleiches gilt – unabhängig vom Verhalten der Betroffenen – bei Gefahren für die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit von Personen oder Sachen. Die einzige Einschränkung dieser Befugnis besteht darin, dass der Polizist in der Lage sein muss, die konkreten Elemente, die seinen Verdacht rechtfertigen, vor dem Richter zu begründen – und das auch nur in dem seltenen Fall, dass bei der Kontrolle ein Gesetzesverstoß festgestellt werden konnte und die Angelegenheit eine Fortsetzung vor Gericht findet. Ohne eine solche Fortsetzung bleiben keine Spuren: Weder wird die Kontrolle von den Polizisten irgendwo verzeichnet noch wird dem Betroffenen irgendein Dokument ausgehändigt, was ein juristisches Vorgehen sehr erschwert. Im Gegenzug darf niemand eine Identitätskontrolle verweigern.

Sehr oft basieren – zweitens – die Kontrollen auf der Anordnung eines Staatsanwalts: Er kann die Polizisten dazu ermächtigen, in einem bestimmten Gebiet und für einen festgelegten Zeitraum jede beliebige Person unabhängig von deren Verhalten einer Identitätskontrolle zu unterziehen – unter dem Vorwand, eine Serie von Straftaten zu verfolgen, die in der Anordnung benannt werden müssen. In der Mehrzahl der

Fälle sind es die Polizisten, die vom Staatsanwalt eine solche Anordnung verlangen, und es scheint, dass die Staatsanwälte solche Ersuchen nur ausgesprochen lasch überprüfen.

Der dritte Fall ist eine gesetzgeberische Finesse, die ohne Zweifel die Juristen unter unseren Lesern amüsieren wird. Niemand hat das Recht – siehe oben – eine Identitätskontrolle zu verweigern, aber niemand ist verpflichtet, Identitätspapiere (Pass, Personalausweis etc.) bei sich zu tragen. Ausländer hingegen müssen immer Dokumente vorweisen können, die ihren legalen Aufenthalt in Frankreich belegen. Sie sind also immer ohne jegliche Bedingungen kontrollierbar. Mit einer restriktiven Interpretation versuchen jedoch die Obergerichte, einem Profiling vorzubeugen: Die Ausländereigenschaft der zu kontrollierenden Person muss dem Polizisten bereits vorab bekannt sein; zumindest bedarf es einer legitimen „Ausländervermutung“, die auf „objektiven Elementen“ beruhen muss, die nicht aus der Person des Betroffenen selbst abgeleitet sein dürfen. So darf sich der Polizist nicht auf die „scheinbare Herkunft des Betroffenen abstützen, um ihn in seiner Qualität als Ausländer zu kontrollieren.“ Allerdings ist die Rechtsprechung hinsichtlich der Art der geforderten „objektiven Elemente“ sehr widersprüchlich, so dass kontrollierte Ausländer alle erdenklichen Mühen haben werden, darzulegen, dass eine Kontrolle unzulässig war. Dies umso mehr, als der Staatsanwalt die Polizei für einen bestimmten Zeitraum die Polizei mit der Kontrolle von Ausländern beauftragen kann, indem er – wie oben dargestellt – eine Genehmigung unterzeichnet und darin festhält, dass unter den zu verfolgenden Straftaten solche des Ausländerrechts sind. Anzufügen wären zusätzlich die auch in Deutschland bekannten Schengen-Befugnisse, die der Polizei die Kontrolle von Ausländern (oder solchen, die sie dafür hält) auf internationalen Bahnhöfen ermöglichen.

Identitätskontrollen, die keine gerichtlichen Folgen haben und nicht von gewissenhaften Anwälten geprüft werden, können daher unter solchen Bedingungen kaum rechtlich angegriffen werden – umso weniger von Ausländern oder ihren französischen Nachkommen, deren Klagen sich im Laufe der Jahre akkumuliert haben.³ Angesichts der biegsamen rechtlichen Regelungen ist es daher nicht erstaunlich, dass eine Vielzahl

³ Jobard, F.: Ethnizität und Rassismus in der gesellschaftlichen Konstruktion der gefährlichen Klassen. Polizeikultur und -praxis in den französischen Vororten, in: *Revue suisse de sociologie* 2008, H. 2, S. 261-280

von Konflikten zwischen Franzosen *mit Migrationshintergrund* und Polizisten ihren Ursprung in Kontrollen haben.⁴

Anlage des Forschungsprojekts

Ein ausgesprochen weiter Ermessensspielraum für die Polizei, umstrittene Kontrollen, die in gewaltsame Auseinandersetzungen münden, seit langem erhobene Rassismus- und Diskriminierungsvorwürfe: all das hat empirische Forschungen über die Realität der Identitätskontrollen geradezu herausgefordert. Dennoch war unsere 2007 auf Initiative der Open Society Stiftung gestartete Untersuchung die erste, die hier mehr Klarheit brachte.

Sie bestand darin, Polizisten ohne ihr Wissen zu den Orten zu folgen, die sich üblicherweise für Identitätskontrollen anbieten. Wir wollten herausfinden, ob und wie sich die Zusammensetzung der Gruppe der Kontrollierten von jener der Gesamtheit der an dem Ort anwesenden und damit gewissermaßen für eine Kontrolle „verfügbaren“ Bevölkerung unterscheidet. Letztere, so haben diverse britische und amerikanische Studien gezeigt, kann erheblich von der jeweiligen Wohnbevölkerung in einem Gebiet abweichen. Mit dem Bezug auf die tatsächlich an einem Ort Anwesenden beseitigt auch das Forschungshindernis der in Frankreich (wie in Deutschland) fehlenden „Rassenstatistiken“.

In einer Voruntersuchung haben wir zunächst fünf Orte mit hoher polizeilicher Kontrollhäufigkeit in Paris ausgewählt: drei verschiedene Bereiche im Gare du Nord (GDN), einen unterirdischen im Métro- und Regionalbahnhof „Châtelet Les Halles“ und einen oberirdischen in dessen Nähe. Sodann sollten die Untersuchenden die Zusammensetzung der dort zu verschiedenen Tageszeiten sich Aufhaltenden erheben – und zwar nach fünf verschiedenen Variablen, die sich alle auf Annahmen aufgrund des äußeren Erscheinungsbilds bezogen: mutmaßliches Alter (jung/nicht jung), mutmaßliches Geschlecht, mutmaßliche Herkunft (Weiße/Schwarze/Maghrebiner/Indier bzw. Pakistani/andere Asiaten/sonstige/unbekannt), Bekleidung – Ausstaffierung (Freizeitkleidung/Business/Jugendkultur), mitgeführtes Gepäck (keines/großes Gepäckstück/normale Tasche). Auf diese Weise wurden insgesamt an den fünf Orten die Merkmale von über 37.000 Personen erhoben.

4 Lukas, T.; Gauthier, F.: Warum kontrolliert die Polizei (nicht)? Unterschiede im Handlungsrepertoire deutscher und französischer Polizisten, in: Soziale Probleme 2011, H. 2, S. 174-206

In einer zweiten Phase folgten die Untersuchenden nun den Polizisten, um die von ihnen durchgeführten Kontrollen zu erfassen. Um die beobachtete Situation nicht zu stören, musste diese Phase ohne Wissen der Polizisten ablaufen. Die Beobachtenden – in der Mehrzahl Frauen – wurden mit Mobiltelefonen (ohne Kamerafunktion) ausgestattet, mithilfe derer sie nach dem vorgegeben Schema die Charakteristiken der Kontrollierten erfassten und sie dann per SMS in die USA schickten, wo ein Server sie in statistische Daten umwandelte. In dieser Phase wurde ebenfalls erfasst, wie die Kontrolle vonstatten ging (bloße Kontrolle der Papiere, Abtasten, Durchsuchung, Festnahme). Während dabei die eine Beobachterin die Daten erfasste, bemühte sich die andere, dem Kontrollierten (sofern er nicht festgenommen wurde) einen kurzen Fragebogen zu überreichen (zu Erfahrungen mit Kontrollen in Vergangenheit und Gegenwart, zu Gefühlen angesichts der Situation). Nach einem knappen halben Jahr hatten wir 525 Kontrollen erfasst und 147 Betroffene hatten unseren Fragebogen beantwortet.

Resultate: Sichtbare Minderheiten

Erstes Resultat der Untersuchung: Der Anteil der Kontrollierten, die festgenommen und auf den Polizeiposten mitgenommen wurden (beispielsweise zur genaueren Feststellung der Identität), ist mit etwa 12 Prozent nur gering. Die Kontrollen werden zwar häufig damit begründet, dass sie notwendig seien, um strafbare Handlungen zu entdecken. Tatsächlich erweisen sie sich aber auf diesem Gebiet als nicht sehr effizient.

Zweites Resultat: Die kontrollierte Bevölkerungsgruppe unterscheidet sich in ihrer Zusammensetzung radikal von der für Kontrollen zur Verfügung stehenden Gesamtheit der an einem Ort anwesenden Bevölkerung. Die Tabelle zeigt dies deutlich am Beispiel der Variable „mutmaßliche Herkunft“.

Tab. 1: Mutmaßliche Herkunft – Zusammensetzung der Referenzpopulation

Kontrollort	Total	Weißer	Schwarze	Maghrebiner	Andere
GDN Bahnhof	8.008=100%	70,6%	15,3%	8,7%	5,5%
GDN Regionalzüge	8.496=100%	42,7%	32,1%	14,8%	10,5%
GDN Thalys	3.726=100%	86,4%	7,0%	2,8%	3,8%
Chatelet Bahnhof	9.409=100%	52,1%	27,9%	11,1%	8,8%
Chatelet Innocents	7.687=100%	54,8%	22,7%	14,3%	8,2%

Tab. 2: Mutmaßliche Herkunft – Zusammensetzung der Gruppe der Kontrollierten

Kontrollort	Total	Weißer	Schwarze	Maghrebiner	Andere
GDN Bahnhof	123=100%	17,9%	26,0%	29,3%	26,8%
GDN Regionalzüge	129=100%	20,2%	50,4%	12,4%	17,1%
GDN Thalys	121=100%	52,1%	23,1%	9,9%	14,9%
Châtelet Bahnhof	68=100%	8,8%	54,4%	27,9%	8,8%
Châtelet Innocents	83=100%	28,9%	47,0%	22,9%	1,2%

Interpretation: Unter den 8.008 Personen am Bahnhof Gare du Nord (GDN), der Referenzpopulation, waren 5.654 (70,6 %) Weiße. Von den 123 am selben Ort Kontrollierten dagegen nur 22 (17,9%).

Die Kontrollierten sind damit eine Bevölkerungsgruppe, in der die „sichtbaren Minderheiten“ überrepräsentiert sind. An den Orten, wo farbige Menschen nicht sehr zahlreich sind wie am Ausgang des Thalys, des Super-Schnellzugs nach Brüssel oder London (weniger als 15 Prozent), werden sie überdurchschnittlich oft kontrolliert (fast 50 Prozent der Kontrollierten). Aber auch dort, wo sich viele Farbige aufhalten – etwa auf der Plattform, die am Gare du Nord zu den Regionalzügen in die Vorstädte führt (57 Prozent der Anwesenden), gilt ihnen überdurchschnittliches polizeiliches Interesse (80 Prozent der Kontrollierten).

Aber dieser Unterschied zwischen den Kontrollierten und den für eine Kontrolle zur Verfügung Stehenden ist nicht nur hinsichtlich der Herkunft und Hautfarbe offensichtlich. Er zeigt sich bei allen Variablen: Die Polizisten kontrollieren häufiger Junge (zwischen drei und 100 Mal öfter als Nicht-Junge)⁵, Männer (zwischen 1,5 und 10 mal mehr als Frauen), typisch jugendlich gekleidete Passanten (zwischen 5 und 16 Mal mehr als Leute, deren Kleidung keinen speziellen Merkmalen folgte), und selbst die Passanten ohne Tasche geraten öfter in den Fokus der Polizei (zwischen 2 und 12,5 Mal häufiger als die mit einer kleinen oder Handtasche, zwischen 3 und 15 öfter als die mit einem großen Gepäckstück). Die Frage lautete nun, ob eine dieser Variablen signifikant bestimmender war als andere und insbesondere ob das

⁵ Es handelt sich hier um Odds Ratios für jede einzelne Variable, jeweils isoliert von den anderen betrachtet. Alle Odds Ratios sind signifikant ($p < 0,01$) gemäß der Wald-Methode (Ausnahmen: Variable Gepäckstücke am GDN-Thalys – nicht signifikant; Geschlecht am Thalys – $p < 0,05$).

Kriterium der Hautfarbe oder der unterstellten Herkunft bei der Entscheidung der Polizisten, eine Person zu kontrollieren, überwog.

Die Antwort darauf ist ausgesprochen schwierig, denn die statistische Analyse zeigt, dass die Variablen in Wirklichkeit alle miteinander verbunden sind: Die schwarze Hautfarbe beispielsweise über-determiniert die Kontrollentscheidung und dasselbe gilt für den typisch jugendlichen Kleidungsstil. Aber beide Variablen korrelieren eng miteinander und es ist unmöglich, sie in ihrer jeweils eigenen Wirkung zu isolieren.⁶ Wir haben uns insbesondere gefragt, ob ein weißer, jugendlich (in der Regel hiphop-mäßig) gekleideter Mann ohne Tasche eher kontroll-, „anfällig“ ist als ein schwarzer oder maghrebischer Mann ohne Tasche und ohne speziell auffälligen Kleidungsstil. Wie die Tabelle zeigt, ist die Antwort darauf je nach Ort der Kontrolle unterschiedlich: manchmal positiv, manchmal negativ und in wieder anderen Fällen nicht signifikant. Anders ausgedrückt: Das Kriterium der Hautfarbe ist für die polizeiliche Auswahl der zu Kontrollierenden zwar zentral, es ist aber nicht das einzige.

Tab. 3: Odds-ratios: Jugendlich gekleidete Weiße im Vergleich zu unauffällig gekleideten Angehörigen von Minderheiten

Im Vergleich zu einem jungen	GDN Bahnhof	GDN Regionalzüge	GDN Thalys	Châtelet Bahnhof	Châtelet Innocents
Schwarzen	1,35	3,95***	1,52	0,77	2,20***
Maghrebener	0,70	4,79***	2,74***	0,48**	1,93**
Angehörigen einer anderen Minderheit	0,19***	1,83	0,77	0,72	10,92***

Interpretation: Unter Berücksichtigung der anderen unabhängigen Variablen besteht ein signifikanter Zusammenhang bei 1%. Die Wahrscheinlichkeit bei den Regionalzügen am Gare du Nord kontrolliert zu werden, ist für einen jungen, jugendlich gekleideten Weißen ohne Tasche 3,95 Mal höher als für einen jungen, unauffällig gekleideten Schwarzen ohne Tasche. Signifikanz (Wald-Statistik) *** 1%; ** 5%.

⁶ Für eine genauere statistische Analyse vgl. Jobard, F.; Lévy, R.; Lamberth, J.; Névanen, S.: Measuring appearance-based discrimination. An analysis of identity checks in Paris, in: Population-E 2012, no. 3, pp. 349-376

Die Rhetorik des Verleugnens hat ausgedient

Die Untersuchung hatte ein beachtliches Medienecho. „Le Monde“ berichtete auf der Titelseite, Radios und Fernsehsender brachten Interviews. Aber hat der Bericht etwas an der Situation ändern können?

Zunächst ist festzuhalten, dass weder die Mehrheit der Polizeigewerkschaften noch die Institution Polizei selbst die Seriosität der Studie bestritten. Sie galt als „wissenschaftlich nicht angreifbar“. Die Magie der großen Zahlen und der spektakulären statistischen Signifikanz zeigte ihre volle Wirkung. Die öffentlichen Diskussionen konzentrierten sich fortan in erster Linie auf die Diskriminierung aufgrund der Herkunft und Hautfarbe, denn die stand bereits vor der Untersuchung im Zentrum der Aufmerksamkeit und es gab nur wenige Stimmen, die herausstellten, dass der Bericht eben auch die Rolle des Geschlechts, des Alters und der Kleidung bei der polizeilichen Auswahl der Kontrollobjekte beleuchtet. Die Polizei, genauer die von Paris, erklärte, „sämtliche Lehren aus den Resultaten ziehen“ zu wollen.⁷ Man unterstrich aber ebenso, dass die Rolle der Polizei nicht darin bestehen könne, Leute nach dem Zufallsprinzip zu kontrollieren. Sie müsse vielmehr die delinquenten Kreise der Bevölkerung gezielt ins Auge nehmen und sich dabei von ihrer Erfahrung leiten lassen. Dieses Argument wurde immer sehr vorsichtig gehandhabt, denn rassistische Andeutungen, dass Minderheiten krimineller seien als der Rest der Bevölkerung, sind nach französischem Recht untersagt. Ein Kolumnist, der anlässlich unserer Studie behauptete, Araber und Schwarze seien alle Drogenhändler, handelte sich deshalb eine Verurteilung ein.⁸

Eine besondere Wirkung hatte die Untersuchung auf die Rhetorik rund um die Identitätskontrollen. Das Fehlen von Erkenntnissen über die Kontrollen und die Kontrollierten hatte Polizei und Behörden bisher alle Freiheit gelassen, um jegliche Diskriminierung zu bestreiten. Schlimmer noch: Wer Diskriminierungsvorwürfe gegen die Polizei erhob, riskierte eine Verleumdungsklage und hatte dabei außer einigen Einzelfällen kaum etwas in der Hand. Heute sehen sich dagegen Polizis-

7 so Marie Lajus, Sprecherin der Pariser Polizeipräfektur, gegenüber Mediapart v. 4.7.2009; das Innenministerium hat sich nie geäußert, sondern die Reaktion der Pariser Polizei überlassen, die nur begrenzt seiner Aufsicht untersteht.

8 zu dieser Episode siehe Jobard, F.; Lévy, R.: Racial Profiling. The Parisian Police Experience, in: Canadian Journal of Criminology and Criminal Policy 2011, no. 1, pp. 87-93

ten und Behördenvertreter regelmäßig mit der Frage konfrontiert: „Eine Studie des Nationalen Wissenschaftszentrums (CNRS) hat belegt, dass die Kontrollen diskriminierend sind, was sagen Sie dazu?“ Die einfache Rhetorik des Verleugnens hat ausgedient; die Sprecher mussten einigen Aufwand in neue Rechtfertigungen investieren. Das ist bis jetzt die offensichtlichste politische Folge der Untersuchung.

Der schnelle Wandel der politischen Agenda

Die Untersuchung hat aber auch die politische Agenda beeinflusst. Der Regierung Sarkozy, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie im Amt war, fiel nur die Einsetzung von „Arbeitsgruppen“ ein, die schnell wieder vergessen wurden. Erst während des Präsidentschaftswahlkampfes 2012 nahm die Debatte Formen an. Ein Runderlass gegen die Kontrollen aufgrund der Hautfarbe („contrôles au faciès“) sei notwendig, schrieb der Kandidat François Hollande nun in seinem Wahlprogramm. Diese Forderung wurde vor allem vom linken Flügel und insbesondere von der Jugendorganisation der Sozialistischen Partei sowie von den Grünen und den Kommunisten erhoben. Am 1. Juni 2012 wurde die neue Regierung ernannt. Einige Wochen später befragte ein Journalist den Premierminister zu den Identitätskontrollen. Nach der schon rituellen Einleitung – „die Kontrollen aufgrund der Hautfarbe sind eine Realität, das ist erwiesen“ – antwortet der Premier, der Innenminister arbeite an einem Projekt, wonach jeder kontrollierten Person eine Bescheinigung ausgehändigt werden solle. Damit wolle man wiederholte Kontrollen verhindern.

Das Thema war nun auf der Agenda, aber die Folgen dessen sind reichlich konfus. Der Innenminister, der eher dem rechten Flügel der Sozialistischen Partei entstammt und (anders als der Premier und der Präsident) bei den Franzosen eine große Popularität genießt, beerdigte das Projekt ziemlich schnell: Am 26. Juni 2012, wenige Tage nach einem Gespräch mit Fabien Jobard, rief er die Polizeichefs auf, darauf „bedacht zu sein, die missbräuchlich wiederholten und ohne Augenmaß durchgeführten Kontrollen zu unterbinden“. Identitätskontrollen müssten „gerechtfertigt“ sein. Nachdem die Polizeigewerkschaften den Sommer über alles daran gesetzt hatten, den Sinn und die Begründetheit von Kontroll-Bescheinigungen zu bestreiten, erklärte der Minister im September, das Projekt werde aufgegeben: Es sei „viel zu bürokratisch und kaum umsetzbar“ und schaffe außerdem „neue rechtliche Schwierigkei-

ten“. (Der zähneknirschende Premier scheint die Schlacht um die Bescheinigung aufgegeben zu haben.) Im Gegenzug jedoch lässt der Innenminister den Ethikcode der Polizei aus dem Jahre 1986 überarbeiten und führt gegen den Widerstand der Polizeigewerkschaften die Dienstnummern auf den Polizeiuniformen wieder ein, die vor Jahrzehnten verschwunden waren.

Die politischen Folgen der Untersuchung sind also ambivalent: Auf der einen Seite gelang es, die Begrifflichkeiten in der Debatte über Identitätskontrollen umzustoßen und die Polizei in Rechtfertigungsschwierigkeiten zu bringen; auf der anderen Seite schaffte es die Polizei, die wichtigste Maßnahme zur Begrenzung der diskriminierenden Kontrollen zu verhindern. Demnächst dürften die Gerichte über die Klagen einiger NGOs entscheiden; es bleibt abzuwarten, ob die Justiz in der Frage der Identitätskontrollen nun sensibler reagiert.

Stop and Search

Ethnische Unverhältnismäßigkeit in Großbritannien

Interview mit Rebekah Delsol

Immer wieder von der Polizei angehalten und durchsucht zu werden, ist eine erniedrigende Erfahrung, die vor allem Angehörige von Minderheiten machen müssen, sagt Rebekah Delsol. Heiner Busch befragte die Mitarbeiterin von StopWatch über die britische Variante der willkürlichen Kontrolle.

Willkürliche Kontrollen werden umso eher möglich, wenn das Recht der Polizei keine Grenzen setzt. Das ist die Erfahrung, die wir mit den Bestimmungen zur Identitätsfeststellung in den deutschen Polizeigesetzen gemacht haben. Wie sieht die rechtliche Situation in Großbritannien aus?

Im Vereinigten Königreich konnte die Einführung von Identitätskarten bzw. Personalausweisen bisher verhindert werden. Daher gibt es anders als auf dem Kontinent auch keine polizeilichen Befugnisse zur Identitätsfeststellung. Die Polizei darf hier Leute anhalten und befragen: warum sie sich an einem bestimmten Ort aufhalten, was sie da tun, warum sie sich so oder so verhalten etc. Das wird als „Stop-and-account“ bezeichnet (übersetzt etwa: anhalten und nach einer Rechtfertigung fragen, d.Red). Eine eigentliche gesetzliche Grundlage gibt es dafür nicht. Aber die Rechtslage ist reichlich konfus und die Leute, die da angehalten werden, wissen oft nicht, dass sie keine Fragen beantworten müssen und einfach ihres Weges gehen können.

In einer Reihe von Gesetzen gibt es aber ausdrückliche Befugnisse zur Anhaltung und Durchsuchung, Stop-and-Search. Im Normalfall stützt sich die Polizei auf den Police and Criminal Evidence Act (PACE) von 1984 oder auf das Gesetz gegen den Drogenmissbrauch von 1971. Stop-and-Search-Aktionen nach dem PACE erfordern eine bestimmte Verdachtsschwelle, eine objektive und nachvollziehbare Grundlage, und keine bloßen Vorurteile und Verallgemeinerungen. Die PolizistInnen müssen den „begründeten Verdacht“ haben, dass eine Person eine Straf-

tat begangen hat oder im Begriff ist, eine zu verüben. Die Durchsuchung auf der Straße soll den Verdacht entweder bestätigen oder eben entkräften, so dass auf eine Festnahme verzichtet werden kann.

Anders als in Deutschland braucht es bei diesen Anhalte- und Durchsuchungsbefugnisse immerhin konkreter Verdachtsmomente.

Grundsätzlich ist das so, allerdings gibt es auch „außerordentliche“ Stop-and-Search-Befugnisse, die es der Polizei erlauben, Fußgänger und Fahrzeuge ohne jeglichen Verdacht anzuhalten und zu durchsuchen. Und diese Befugnisse werden auch zunehmend genutzt. Der Criminal Justice and Public Order Act von 1994 erlaubt das Anhalten und Durchsuchen nach Waffen, wenn die Polizei es für möglich hält, dass es zu gewaltsamen Ausschreitungen kommt. Auch der Terrorism Act aus dem Jahre 2000 ermöglicht das verdachtsunabhängige Anhalten und Durchsuchen, u.a. in Häfen und Flughäfen. Schon bei der Einführung dieser Befugnisse haben viele Kritikerinnen zu Recht befürchtet, dass die Polizei durch den Wegfall der Verdachtsschwelle und des damit verbundenen Schutzes weite Ermessensspielräume erhält und dass diese neuen Ausnahmefullmachten eben nicht gegen Terrorismus oder schwere Gefahren, sondern gegen Kleinkriminalität und kleine Ordnungsstörungen genutzt werden.

Über StopWatch

StopWatch entstand 2010 als Reaktion auf die wachsende Zahl von Stop-and-Search-Fällen und die Versuche der konservativ-liberalen Regierung in Großbritannien, die Erfassung dieser Fälle und damit die Möglichkeiten der Kontrolle des Ethnic Profiling einzuschränken. Wir sind eine Koalition, der diverse gesellschaftliche Organisationen, AkademikerInnen, AnwältInnen, SozialarbeiterInnen, AktivistInnen und vor allem junge Leute angehören. Von Anfang an haben wir eine breite Kampagne gegen den unverhältnismäßigen Gebrauch dieser Befugnisse gegenüber schwarzen Menschen und Angehörigen anderer Minderheiten und gegen den zunehmenden Rückgriff auf Ausnahmefullmachten der Polizei geführt.

Wir setzen uns ein für eine effiziente, aber gleichzeitig faire und berechenbare Polizeiarbeit. Wir betreiben Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. Wir forschen selbst und initiieren Forschungsarbeiten anderer. Und wir geben Betroffenen rechtliche Unterstützung.

Mehr dazu unter www.stop-watch.org.uk

Werden die Stops-and-searches erfasst? Gibt es Statistiken?

Ja, die Erfassung wurde mit dem PACE 1984 eingeführt. Hintergrund waren die Befürchtungen über den unfairen Gebrauch dieser Befugnisse. Die Erfassung sollte die BeamtInnen dazu bewegen, die Gründe für das Anhalten und Durchsuchen sorgfältig abzuwägen, und sie von willkürlichen Kontrollen abhalten. Die Erfassung machte auch Statistiken und ein Monitoring möglich. Darüber hinaus sind die Erfassungsformulare ein Management-Tool für Vorgesetzte: Es erlaubt ihnen festzustellen, wo BeamtInnen ihre Befugnisse möglicherweise falsch anwenden. Die Erfassung ist zudem die essentielle Voraussetzung, um rassistische bzw. ethnische Unverhältnismäßigkeiten in der Anwendung identifizieren und die Wirkung von Gegenmaßnahmen abschätzen zu können.

Damit wären wir beim Thema Racial Profiling. Wie deutlich sind denn die Unverhältnismäßigkeiten?

Die aktuellen Zahlen des Innenministeriums für England und Wales insgesamt beziehen sich auf den Zeitraum von Mitte 2011 bis Mitte 2012. Sie zeigen, dass schwarze Menschen siebenmal und AsiatInnen doppelt so oft angehalten und durchsucht werden wie Weiße. Und diese Unterschiede sind nicht neu. In dem Jahrzehnt seit 2001/02 lagen die Anhaltungs- und Durchsuchungsraten bei Schwarzen zwischen fünf- und achtmal höher als bei Weißen. Bei asiatischen Leuten pendelt das im selben Zeitraum zwischen dem 1,5- und dem 2,5fachen.

Die Ungleichheit ist deutlich höher bei Stops-and-Searches, bei denen kein begründeter Verdacht erforderlich ist. Zum Beispiel bei den Maßnahmen nach Section 60 des Criminal Justice and Public Order Act, also der Befugnis, die für den Umgang mit außergewöhnlichen gewaltvollen Situationen geschaffen wurde. 2010-11 wurden nach dieser Regelung Schwarze 37 Mal und AsiatInnen neun Mal häufiger kontrolliert als Weiße. Wo PolizeibeamtInnen den größten Ermessensspielraum haben, zeigen sich Ungleichheit und Diskriminierung am deutlichsten. Wenn die BeamtInnen keinen konkreten Verdacht brauchen, können sie bei der Entscheidung, ob und bei wem sich eine Kontrolle lohnt, auf ihre eigenen Ansichten, auf Generalisierungen und Vorurteile zurückgreifen.

Wie wirkt sich dieses Ungleichgewicht aus? Wie reagieren die Betroffenen?

Die ethnische Unverhältnismäßigkeit hat Folgen für die Individuen, für die betroffenen Communities und für die Gesellschaft als ganze. Über Stops-and-Searches wird seit über dreißig Jahren diskutiert. Viele Men-

schen in diesem Land, besonders solche aus Minderheiten, haben damit persönliche Erfahrungen gemacht. Und es gibt eine Menge Leute, die das immer wieder über sich ergehen lassen müssen. Das ist eine Furcht einflößende, peinliche und erniedrigende Erfahrung.¹

Viele junge Männer, gerade aus den schwarzen und asiatischen Gemeinschaften, spüren, dass sie nur deshalb angehalten und durchsucht werden, weil sie in ein allgemeines Sterotyp passen. Das befeuert die Wut und die Entfremdung in einigen dieser Communities. Die ethnische Unverhältnismäßigkeit untergräbt das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Fairness und die Legitimität der Polizei und des Strafjustizsystems insgesamt. Um ihre Arbeit machen und Recht durchsetzen zu können, sind PolizistInnen schließlich darauf angewiesen, dass ihre Tätigkeit als legitim angesehen wird und dass die Bevölkerung mit ihnen zusammenarbeitet. Wenn die Polizei in den Augen der „Polizierten“ die Glaubwürdigkeit verliert, dann verliert das Gewaltmonopol, das zu vertreten sie beansprucht, seine Legitimität. Unruhen können entstehen, wie das im August 2011 in den englischen Städten der Fall war.

In der noch jungen deutschen Debatte über Racial Profiling hört und liest man zuweilen, die britische Polizei habe anders als die deutsche dieses Problem erkannt und gehe es an – mit speziellen Fortbildungen aber auch einer Veränderung der Einsätze. Ist das so?

Veränderungen sind in der Tat möglich. In diesem Jahr hat die Equality and Human Rights Commission, ein von der Regierung eingesetzter unabhängiger Ausschuss, einen Bericht über Veränderungen in fünf regionalen Polizeien vorgelegt, darunter die beiden größten: die Metropolitan Police of London und die West Midlands Police, die u.a. für Birmingham zuständig ist. Ausgangspunkt dafür war eine 2010 durchgeführte umfassende Untersuchung über den Gebrauch der Stop-and-Search-Befugnisse, die alle Polizeien einbezog. Mit den fünf Polizeien, die hinsichtlich der ethnischen Verhältnismäßigkeit am schlechtesten abgeschnitten hatten, startete die Kommission dann ein Programm. Der jetzt veröffentlichte Bericht zeigt bei diesen Polizeien zum einen, dass die Anhaltungen und Durchsuchungen insgesamt zurückgegangen sind, teils um fünfzig Prozent. Reduziert wurde zum anderen der unverhält-

1 StopWatch hat jüngst einen Film über die menschlichen Kosten der Stop-and-Search-Praxis produziert: www.stop-watch.org/experiences.

nismäßige Gebrauch dieser Befugnisse gegen ethnische Minderheiten. Gleichzeitig sind die Kriminalitätsraten weiter gesunken. Insgesamt lässt sich sagen: Die Polizeien sind fairer und zugleich effizienter in ihrem Gebrauch von Stop-and-Search-Befugnissen geworden.

Wie wurden diese Veränderungen denn erreicht? Welche Maßnahmen wurden ergriffen?

Es gab eine ganze Reihe von Aktivitäten: Man setzte auf Erkenntnisbasierte Kontrollen, statt die Stop-and-Search-Befugnisse auf „Intuitionen“ oder Generalisierungen über bestimmte Bevölkerungsgruppen abzustützen. Es gab Fortbildungen, die den BeamtInnen klarmachen sollten, was denn ein „begründeter Verdacht“ ist und wie der verhältnismäßige Gebrauch dieser Befugnisse aussehen kann. Zielvorgaben hinsichtlich der Menge der Anhaltungen und Durchsuchungen wurden beseitigt. Es gab ein Monitoring bis hinunter auf die lokale Ebene und die einzelnen BeamtInnen. Schließlich hat man auch die Strategien der regionalen Polizeien und die Vorgaben der Polizeiführungen wieder daran ausgerichtet, was national als „best practice“ gilt.

Der Kommissionsbericht übertreibt das Ausmaß der Veränderungen, dennoch spiegelt er die national rückläufige Zahl der Anhaltungen und Durchsuchungen und den geringeren, aber deutlichen Rückgang der ethnischen Unverhältnismäßigkeit beim Gebrauch dieses Mittels. Das sind wichtige Veränderungen. Sie zeigen, wie wichtig der Druck von außen ist – durch Untersuchungen offizieller Kommissionen wie der Equality and Human Rights Commission, aber auch durch Kampagnen von Gruppen wie StopWatch.

Was sind nun die Perspektiven im Kampf gegen Racial Profiling und willkürliche Stops-and-Searches in Großbritannien?

Das Thema Stop-and-Search ist wieder auf der politischen Agenda. Im Juli dieses Jahres hat das nationale Polizeiinspektorat (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, HMIC) einen Bericht vorgelegt.² Innenministerin Theresa May hatte die Untersuchung im Dezember 2011 angeordnet, nachdem die polizeiliche Stop-and-Search-Praxis im Gefolge der August-Unruhen erneut Anlass zu Diskussionen gab. Das Inspektorat besuchte alle 43 regionalen Polizeien und wertete über 8.000 Erfas-

² www.hmic.gov.uk/media/stop-and-search-powers-20130709.pdf

sungsformulare aus. In mehr als einem Viertel der Fälle hatten die PolizistInnen entweder gar keinen Grund für die Anhaltung angegeben oder die Eintragung zeigte, dass die Schwelle des begründeten Verdachts nicht erreicht war. Hinzu kommt, dass Stops-and-Searches sich als ineffizient erweisen: Nur neun Prozent der jährlich über eine Million Anhaltungen führen zu Festnahmen. Der Bericht hält außerdem fest, dass sowohl die Ausbildung als auch die Kontrolle durch die leitenden BeamtInnen mangelhaft sind. Und er verweist auf die Folgen für die AdressatInnen und die tief verwurzelte Wahrnehmung dieser Praxis als unfair und diskriminierend. Im September kündigte die Innenministerin nun eine öffentliche Konsultation an. Stop-and-Search-Befugnisse könnten für die Kriminalitätsbekämpfung zentral sein, ihr derzeitiger Gebrauch sei jedoch diskriminierend und ineffizient.

In den letzten dreißig Jahren hat es – meist nach Krisen oder Skandalen – eine Reihe von Reformvorschlägen gegeben. Man denke nur an den Bericht von Lord Scarman nach den Unruhen in Brixton 1981 oder an die Macpherson-Kommission 1998/99, die die polizeilichen Ermittlungen des rassistischen Mordes an Stephen Lawrence unter die Lupe nahm. Immer wurden zwar die Probleme benannt, aber die Veränderungen blieben Flickwerk. Wir müssen aus der Vergangenheit lernen. Eine grundsätzliche Reform sowohl des Rechts als auch der Praxis des Stop-and-Search ist notwendig. Und die kann es nur unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und vor allem der Communities geben, die die Praxis des Stop-and-Search mit voller Wucht zu spüren bekommen.

Polizeiliche Kriminalstatistik Berlin 2012

Mehr Racial Profiling, weniger aufgeklärte Fälle

von Angelina Weinbender

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für das Jahr 2012¹ schien wieder einmal zu bestätigen, dass die Kriminalität zugenommen habe und dafür vor allem die „nicht-deutschen Tatverdächtigen“ verantwortlich seien. Was bleibt von den Gewissheiten, wenn man die Statistik richtig liest?

Die PKS ist ein jährlich vom Polizeipräsidenten herausgegebener Bericht, der polizeiliche Tätigkeitsdaten enthält. Der Bericht für das Jahr 2012 umfasst über 200 Seiten mit über 200 Tabellen und Diagrammen. Er bedarf fünf Seiten an „Vorbemerkung und Begriffserläuterungen“ und bietet eine fünfseitige Zusammenfassung der Kernaussagen.

Im Allgemeinen ist die PKS ein Instrument zur Regulation von Verwaltungshandeln, mit dem Polizeihandeln dokumentiert und zukünftiges Handeln legitimiert werden kann. Die überwiegend tabellarische Darstellung erfordert eine besondere Lesekunst (und ein besonderes Leseinteresse), die auf ein begrenztes Lesepublikum trifft.

Als Textgattung versprechen Tabellen einen hohen Informationsgrad und lesen sich eher sachlich und trocken. Sie erzeugen den Anschein von Wissenschaftlichkeit und verleihen Meinungen und Hypothesen Beweiskraft. Es ließe sich sagen, in Deutschland wird etwas erst dann geglaubt, wenn es sich statistisch erfassen und tabellarisch darstellen lässt.

Ein Großteil aller Tabellen (nicht nur jener der PKS) lässt sich jedoch nur mit Hilfe einiger Erläuterungen wirklich verstehen und ist durch die Verwendung von Kürzeln und Zahlenschlüsseln für die meis-

1 Der Polizeipräsident in Berlin: Polizeiliche Kriminalstatistik Berlin 2012, Berlin April 2013, www.berlin.de/polizei/kriminalitaet/pks.html

ten nicht lesbar. Oder wüssten Sie auf Anhieb, was eine „Tatverdächtigenbelastungszahl“ oder eine „Bevölkerungsgefährdungszahl“ ist?

Unlesbare Tabellen sind damit eine Herrschaftstechnik: Sie erzeugen Abhängigkeit von ExpertInnenwissen und den Anschein von Objektivität. Die dazu gelieferten Interpretationen erwecken bei den Lesenden den Eindruck, eine Tabelle vollständig erfasst oder zumindest die wichtigsten Informationen erhalten zu haben. Dabei gilt für Tabellen wie für andere Textgattungen auch, dass es immer mehr als eine „richtige“ Interpretation gibt – entscheidend ist, wer welche Fragen stellt bzw. welche Antworten gesucht werden.

In den meisten Fällen jedoch verstehen wir die uns vorgelegten Tabellen nicht bzw. wir haben nicht die Zeit oder machen uns nicht die Mühe, sie zu verstehen – wir schenken ihnen unseren Glauben.²

Am 11. April 2013, noch vor der offiziellen Präsentation der PKS im Innenausschuss des Abgeordnetenhauses, unterzog die Berliner Morgenpost ihre LeserInnen einer solchen Glaubensprüfung: Ihre Tabelle zeigt für 38 Straftaten bzw. Straftatengruppen die registrierten Fallzahlen in zwei Spalten für 2011 und 2012 – letztere fett gedruckt. Dahinter folgen in einer dritten Spalte die Veränderungen in 2012 gegenüber dem Vorjahr in Prozent. In dieser letzten Spalte haben die InfografikerInnen der Zeitung kleine farbige Quadrate hinzugesetzt: hellblau für „keine Veränderung“, lindgrün für „Rückgang“ und ein kräftiges Rot für „Anstieg“.³ Die Interpretation der Zeitung lautet: „Es sind überwiegend alarmierende Zahlen, die einigen Zündstoff enthalten. Die neue Polizeiliche Kriminalitätsstatistik (PKS) für das Land Berlin belegt in zahlreichen Bereichen erhebliche Zunahmen.“

Die Signalfarbe rot dominiert und die Interpretation der Zeitung scheint sofort einleuchtend. Sie bedarf weder eines genauen Hinsehens noch größerer Denkanstrengung, um als „richtig“ erkannt zu werden. Die Lesenden können sich so ohne größere Unterbrechung des Leseflus-

2 vgl. Brüchert, O.: Tabellen als Text interpretieren: Eine vernachlässigte Kulturtechnik, in: Steinert, H. (Hg.): Zur Kritik der empirischen Sozialforschung. Ein Methodengrundkurs, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/M. 1998

3 Die Angaben der „Infografik“ sind der „tabellarischen Kurzübersicht über die Fallzahlen“ aus der PKS entnommen, s. Der Polizeipräsident a.a.O. (Fn. 1), S. 13; der Artikel samt Tabelle online: www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article115220570/Mord-Raub-und-Einbrueche-nehmen-in-Berlin-stark-zu.html

ses wieder dem Zeitungsartikel widmen. Im Text werden sie auf eine weitere wichtige Kennzahl der PKS aufmerksam gemacht: die Aufklärungsquote. Demnach ist die Zahl der insgesamt registrierten Straftaten im Vergleich zum Vorjahr in etwa gleichgeblieben, die Polizei konnte jedoch viel weniger als 2011 aufklären.

Diese Interpretationen entsprechen der dominanten Lesart, die nicht nur durch die „Berliner Morgenpost“, sondern auch von der Polizeidirektion verbreitet wird. Sie besteht im Wesentlichen aus der Aufzählung einzelner im Jahr 2012 registrierter Straftaten im Vergleich zum Jahr 2011 und lautet in etwa so: Mehr Mord und Totschlag, mehr schwere Körperverletzung, mehr Raub und Sexualdelikte. Weniger Auto- und Ladendiebstähle. Und insgesamt weniger Aufklärung durch die Polizei. Die LeserInnen werden kopfschüttelnd zum nächsten Artikel übergehen – in der Annahme, die Tabelle und die darin enthaltenen Informationen vollständig erfasst zu haben.

„Genau hinsehen und sich nicht dumm machen lassen“

Ein zweiter Blick auf die Tabelle und ein kurzer Blick auf die ersten fünf Seiten des PKS-Berichts zeigen ein anderes Bild. Nämlich:

1. Es geht bei der Polizei weniger um Mord und Totschlag, sondern vor allem um Diebstahl.
2. Die PKS ist keine Kriminalstatistik, sondern ein polizeiliches Tätigkeitsregister.
3. Tatverdächtige sind noch keine TäterInnen, und
4. ein Fall ist nicht gelöst, nur weil er aufgeklärt ist.

Der Reihe nach:

1. **Nicht Mord und Totschlag, sondern Diebstahl:** Wer die Tabelle der Berliner Morgenpost oder ihr Original in der PKS genauer betrachtet und sich dabei statt auf Farben und Steigerungsraten auf die Frage konzentriert, welche Straftaten PolizistInnen in ihrem Arbeitsalltag am häufigsten registrieren, erhält ein ganz anderes Bild als das Mord-und-Totschlag-Szenario. PolizistInnen haben es nämlich am häufigsten mit Diebstahl (213.012 registrierte Delikte) und anderen Vermögensdelikten (insg. 96.384 registrierte Delikte) zu tun. Sie führen die Rangliste an, dicht gefolgt von „sonstigen Straftatbeständen“ mit 93.023 registrierten Delikten, welche auch immer das sein mögen.

Doch welchen Informationsgehalt haben wir gewonnen, wenn wir wissen, dass PolizistInnen am häufigsten Diebstahlsdelikte registrieren?

Oder dass die Anzahl der registrierten Mord- und Totschläge gestiegen ist? Wir wissen weder, wie viel Zeit die BeamtInnen für die Bearbeitung dieser Delikte tatsächlich aufbringen, noch welche Ressourcen dafür erforderlich sind. Obwohl sowohl der Innensenat als auch die Gewerkschaft der Polizei ihre Forderungen nach mehr Polizei mit der PKS begründen, lässt sich aus keiner ihrer 200 Seiten entnehmen, wie viele PolizistInnen in Berlin im Einsatz sind, noch für welche Deliktarten die meisten Ressourcen aufgewendet werden bzw. fehlen.

2. Nicht Kriminalstatistik sondern polizeiliches Tätigkeitsregister: Gleich zu Beginn, auf Seite 5 des PKS-Berichts ist zu lesen: „Die Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik wird dadurch eingeschränkt, dass der Polizei ein Teil der begangenen Straftaten nicht bekannt wird.“ Wie groß dieser Teil ist, ist ebenfalls nicht bekannt. Die PKS erfasst demnach nicht die tatsächliche Anzahl von Straftaten oder das tatsächliche Ausmaß an Kriminalität, sondern kann lediglich die von der Polizei registrierten Straftaten wiedergeben. Sie dokumentiert also weniger Kriminalität, als vielmehr das Handeln der Polizei.

Es ist daher ebenso gut möglich, dass die Polizei mehr Straftaten registriert, während die tatsächliche Kriminalität zurückgeht. So ist die Zahl der von der Polizei registrierten Taschendiebstähle zwar von 15.127 im Jahre 2011 auf 17.978 Fälle 2012 gestiegen. In Wirklichkeit könnten sich DiebInnen 2011 auch 70.000 Mal und 2012 nur in 50.000 Fällen aus Hosentaschen oder Rucksäcken bedient haben. Erfassen kann die Polizei nur die Fälle, die ihr angezeigt wurden oder die sie selbst durch Kontrollen aufgedeckt hat.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik ist also im eigentlichen Sinne keine Kriminalstatistik, sondern vielmehr eine tabellarische Darstellung erledigter (und an die Staatsanwaltschaft abgegebener) Fälle, ein polizeiliches Tätigkeitsregister.

3. Tatverdächtige sind noch keine TäterInnen: In der PKS werden nicht nur einzelne Delikte, sondern auch die Anzahl der von der Polizei verdächtigten Personen registriert. Wie viele dieser Tatverdächtigen vor Gericht tatsächlich als TäterInnen bestätigt werden, lässt sich nicht feststellen. Ein Abgleich „ist mit der Strafverfolgungsstatistik der Justiz wegen unterschiedlicher Erfassungsgrundsätze, -daten und -zeitpunkte“ nicht möglich, heißt es wiederum in den PKS-Vorbemerkungen.

Die PKS ermöglicht demnach keine Rückschlüsse auf TäterInnen oder TäterInnen-Kreise, sondern dokumentiert die Verdächtigungen der Polizei. Wie viele davon tatsächlich berechtigt waren, lässt sich der PKS

nicht entnehmen. Mit der PKS können demnach keine Aussagen über TäterInnen gemacht werden, zum Profiling der Polizei allerdings schon.

4. Ein Fall ist nicht gelöst, nur weil er aufgeklärt ist: Als „aufgeklärt“ gilt ein Fall nach PKS dann, wenn „mindestens ein Tatverdächtiger namentlich“ registriert werden konnte. Unklar bleibt, ob der von der Polizei erhobene Tatverdacht auch tatsächlich zur Anklagerhebung und Verurteilung ausreicht oder ob das Verfahren eingestellt wird. Ein laut PKS aufgeklärter Fall kann damit weiterhin ungeklärt bleiben, in dem Sinn, dass einE TäterIn nicht ermittelt werden konnte.

Was die PKS über das Profiling der Polizei verrät

In der PKS werden Tatverdächtige als TrägerInnen folgender Merkmale dargestellt: Geschlecht, Alter, Wohnort, Staatsangehörigkeit (und bei unter 21-Jährigen der „Migrationshintergrund“). Weshalb vor allem diese vier bzw. fünf Merkmale zur Darstellung der durch die Polizei verdächtigten Personen verwendet werden, ist nicht ersichtlich. Ihre besondere Aussagekraft in Bezug auf Tatverdächtige scheint es jedenfalls nicht zu sein, denn wie es im Vorwort der PKS zu „Tatverdächtigen nach Staatsangehörigkeit“ heißt, sind „weder Staatsangehörigkeit noch Herkunft kriminogene Faktoren ... Als relevante soziologische Einflussfaktoren sind beispielhaft der Bildungsstand, mangelnde Sprachkenntnisse, eigene Gewalterfahrungen in der Kindheit, der Freundeskreis und die finanzielle Situation zu nennen.“⁴ Es überrascht daher, dass keiner der relevanten soziologischen Einflussfaktoren bei der Darstellung in der PKS berücksichtigt wird, während nicht-kriminogene Faktoren wie die Staatsangehörigkeit oder Herkunft bei allen Tatverdächtigen erfasst werden.

Bezeichnend ist weiter, dass Prozentangaben sich stets auf den Anteil der „Nichtdeutschen“ beziehen. Zwar bedarf es keiner großen Rechenkünste, um den Anteil der Deutschen herauszufinden. Dennoch ist die einprägsame Wirkkraft nicht zu unterschätzen, wenn immer nur von „nichtdeutschen Tatverdächtigen“ zu lesen ist. Darüber hinaus werden im gesamten PKS-Bericht Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit zwar als „Nichtdeutsche“ bezeichnet; das sollte die Lesenden jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass hierunter zahlreiche Menschen fallen, die in Berlin geboren und sozialisiert worden sind.

⁴ Der Polizeipräsident in Berlin a.a.O. (Fn. 1), S. 120

Der Sinn und Unsinn der Darstellung von „nichtdeutschen“ Tatverdächtigen soll an zwei Beispielen verdeutlicht werden:

- *Sexueller Missbrauch von Kindern:* „Unter den 414 ermittelten Tatverdächtigen waren ... 65 (15,7 Prozent) Nichtdeutsche.“⁵
- *Taschendiebstahl:* „Es wurden für den Taschendiebstahl insgesamt 670 Tatverdächtige (Vorjahr: 524) ermittelt ... Der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen betrug 74,0 Prozent (496 TV). 38,7 Prozent der Tatverdächtigen hatten einen unbekanntem bzw. nicht festen Wohnsitz (Vorjahr: 38,2 Prozent). Die überwiegende Anzahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen stammte aus Rumänien (179 TV bzw. 36,1 Prozent), Polen (58 TV bzw. 11,7 Prozent) und Bulgarien (35 TV bzw. 7,0 Prozent).“⁶

Wir stellen also fest, dass bei sexuellem Missbrauch von Kindern der Anteil der deutschen Tatverdächtigen mit rund 85 Prozent bei weitem überwiegt, während bei Taschendiebstahl mit 74 Prozent mehrheitlich „nichtdeutsche“, vor allem rumänische Tatverdächtige registriert wurden. Missbrauchen Deutsche also häufiger Kinder als Rumänen, während Rumänen häufiger als Deutsche klauen? Neigen Deutsche von ihrer Kultur her eher zu sexuellem Missbrauch an Kindern als Rumänen, während Rumänen mehr als Deutsche klauen?

„Verkürzt gesagt“

„Es ist tatsächlich so, dass ... es in den verschiedenen Kulturen einen anderen Umgang mit Gewalt gibt, das kann man so sagen, ich sag's mal verkürzt: Manche, wie Asiaten beispielsweise, neigen wenig zu Gewalt, Süd- und Osteuropäer statistisch gesehen etwas mehr; so gesehen ist das schon in gewisser Weise relevant, ich würde auch die gesonderte Erfassung von Tatverdächtigen mit Migrationshintergrund nicht als rassistisch sehen, weil es schon irgendwo etwas aussagt über den Erfolg unserer Präventionsmaßnahmen und der Integration.“

Der Berliner Polizeipräsident Klaus Kandt bei der Vorstellung der PKS am 16. April 2013

Wie oben dargestellt, lassen sich mit den Angaben der PKS keine Schlüsse auf das Ausmaß der „wirklichen“ Kriminalität und darin involvierter TäterInnen ziehen. Die Aufteilung der Tatverdächtigen in Deutsche/Nichtdeutsche ist ebenso willkürlich und genauso wenig aussage-

5 ebd., S. 26

6 ebd., S. 51; TV = Tatverdächtige

kräftig wie eine Aufteilung nach Schuhgröße. Was jedoch nicht über die rassistische Schlagkraft solcher Einteilungen hinwegtäuschen sollte.

Exkurs: Vertrauen in Polizei und Öffentlichkeit

Je nach Deliktsbereich erhält die Polizei auf unterschiedlichen Wegen Kenntnis über eine vorgefallene Straftat. Die Erfassung von Rauschgiftdelikten ist beispielsweise überwiegend vom Kontrollverhalten der Polizei abhängig, während sie im Bereich des sexuellen Missbrauchs von Kindern auf die Anzeigebereitschaft der Opfer angewiesen ist. Dass in diesem Deliktsbereich 85 Prozent der Tatverdächtigen „deutsch“ – im Sinne der Staatsbürgerschaft – sind, heißt nicht, dass „Deutsche“ eher zu sexuellem Missbrauch neigen, vielmehr lässt sich daraus der Rückschluss ziehen, dass die Anzeigebereitschaft „deutscher“ Opfer größer ist, als die „nichtdeutscher“, dass „deutsche“ Opfer also eher darauf vertrauen, dass ihnen Polizei und Öffentlichkeit Glauben schenken und sie einen sensiblen Umgang erwarten können. Denn „eine nicht unbedeutende Rolle spielt der Umgang der Öffentlichkeit, insbesondere der Medien, mit diesem Kriminalitätsbereich. Opfer trauen sich häufig erst durch das Wissen darum, dass sie nicht alleine betroffen sind und auch nicht alleine gelassen werden, eine entsprechende Anzeige zu erstatten.“⁷

Die Polizei ist in vielen Bereichen ihrer Arbeit vom Anzeigeverhalten der Betroffenen und ihres Umfelds abhängig. Die mangelnde Anzeigebereitschaft von MigrantInnen ist dabei ein deutliches Indiz institutioneller rassistischer Diskriminierung in dem Sinne, dass eine Organisation (hier die Polizei) nicht dazu in der Lage ist, Menschen unabhängig von ihrer Hautfarbe, Herkunft oder Kultur ihre Dienstleistungen angemessen und professionell anzubieten.⁸

Racial Profiling in der Berliner Polizeiarbeit

Interpretieren wir die PKS also nicht als Kriminalstatistik, sondern als polizeiliches Tätigkeitsregister, dann lesen sich die Zahlen beispielswei-

7 ebd., S. 27

8 vgl. u.a. den „Macpherson-Report“ von 1999 über die Ermittlungen der Londoner Polizei im Falle des rassistischen Mordes an dem schwarzen Studenten Stephen Lawrence im Jahre 1993: Macpherson, W.: The Stephen Lawrence Inquiry, London 1999, www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm

se zu Taschendiebstahl wie folgt: Die Polizei konnte insgesamt 17.978 Taschendiebstähle registrieren. Zu lediglich 784 Fällen (weniger als 5 Prozent) konnten Tatverdächtige ermittelt werden. In 70 Prozent dieser „aufgeklärten“ Fälle wurden „Nichtdeutsche“ verdächtigt, am häufigsten MigrantInnen aus Rumänien, Polen und Bulgarien.

Interessanterweise erfahren wir bei Taschendiebstählen (und leider bei keinem anderen in der PKS aufgeführten Delikt) Näheres über die Ermittlungen. Bei insgesamt 670 Tatverdächtigen „erfolgten insgesamt 261 Festnahmen. Daraus resultierten 137 Vorführungen, in deren Folge 90 Tatverdächtige einen Untersuchungshaftbefehl erhielten. Neun weitere Tatverdächtige wurden im Rahmen des besonders beschleunigten Verfahrens verurteilt.“⁹ Das bedeutet: Bei gerade einmal 15 Prozent der Verdächtigten reichte der Tatverdacht für die Eröffnung eines Gerichtsverfahrens. Für 85 Prozent blieb es beim bloßen polizeilichen Verdacht.

Die seit 2007 in diesem Bereich kontinuierlich sinkende Aufklärungsquote wirft darüber hinaus Fragen über die Effizienz polizeilicher Ermittlungen auf. Inwieweit ließe sich beispielsweise die Aufklärungsquote erhöhen, wenn der Kreis der Tatverdächtigen nicht hauptsächlich „Nichtdeutsche“ umfassen würde? Verhindern herkunftsbierte Personenermittlungen (Racial Profiling) der Berliner Polizei die Aufklärung von Taschendiebstählen?

Racial Profiling und verringerte Aufklärungsquote

Es mag wenig überraschen, dass unter dem CDU-geführten Innensenat der Anteil der von der Polizei verdächtigten MigrantInnen der höchste der letzten zehn Jahre ist. Er ist von 25,7 Prozent aller Tatverdächtigen im Jahr 2007 stetig auf 32,7 Prozent im Jahre 2012 angestiegen.

2007 wurde aber nicht nur die niedrigste Quote „nichtdeutscher“ Tatverdächtiger verzeichnet, sondern mit 50,4 Prozent auch die höchste Aufklärungsquote erzielt. Seitdem sinkt sie kontinuierlich. 2012 stellt nicht nur die Spitze der Verdächtigungen gegenüber MigrantInnen in den letzten zehn Jahren dar, sondern ist auch das Jahr, in dem die wenigsten Fälle aufgeklärt werden konnten.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die PKS eine Fülle an Informationen enthält, die sich je nach Interessenlage unterschiedlich

⁹ Der Polizeipräsident a.a.O. (Fn. 1), S. 51

präsentieren und interpretieren lassen. Sie ist weniger eine Kriminalstatistik als vielmehr eine Dokumentation polizeilichen Handelns. Sie enthält wenige bis gar keine Informationen über StraftäterInnen.

Aufklärungsquoten und „nichtdeutsche“ Tatverdächtige

Jahr	Registrierte Straftaten insgesamt	Aufklärungsquote	Anzahl „nichtdeutscher“ Tatverdächtiger	Anteil „Nichtdeutscher“ an allen Tatverdächtigen*
2003	563.905	49,7 %	44.074	28,6 %
2004	539.667	48,5 %	40.571	28,1 %
2005	509.175	47,8 %	41.695	27,6 %
2006	496.797	50,2 %	41.840	26,1 %
2007	496.163	50,4 %	41.960	25,7 %
2008	482.765	49,5 %	41.470	26,6 %
2009	496.468	49,4 %	44.162	27,7 %
2010	475.021	48,4 %	45.149	29,7 %
2011	494.385	46,1 %	45.255	31,2 %
2012	495.297	44,7 %	43.793	32,7 %

* tatsächlicher Anteil nach Fehleranalyse

Quelle: Der Polizeipräsident in Berlin: Polizeiliche Kriminalstatistik 2012

Sie verrät jedoch viel über die Verdachtsmuster der Polizei. Dabei lässt sich über die Jahre hinweg eine beunruhigende Zunahme an Verdächtigungen gegenüber MigrantInnen beobachten, die 2012 ihren bisherigen Höhepunkt erreichen. Auffällig ist des Weiteren, dass mit zunehmender Anzahl „nichtdeutscher Tatverdächtiger“ die Aufklärungsquote der Polizei sinkt und 2012 entsprechend ihren Tiefpunkt erreicht.

Kurz: Laut PKS 2012 gibt es in Berlin mehr Racial Profiling und weniger aufgeklärte Fälle.

Neue Begünstigte des MfS?

Geheimdienste und Polizei erobern die Stasi-Akten

von Heiko Stamer

23 Jahre nach dem Ende des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) der DDR ist das Interesse von Polizei und Geheimdiensten an seinen Akten ungebrochen. Grund genug, ihre Anfragen beim Bundesbeauftragten unter die Lupe zu nehmen.

Ein erheblicher Teil der vom MfS angelegten Akten- und Datenbestände enthält sensible personenbezogene Informationen, die unter Verletzung elementarer Menschenrechte, durch zielgerichtete Bespitzelung, Post- und Fernmeldekontrolle oder unzulässige Verhörpraxis über Jahrzehnte gesammelt worden sind. Die Verwertung solcher „Erkenntnisse“ für aktuelle Strafverfahren¹ oder zur „Gefahrenabwehr“ wurde nach anfänglichen Diskussionen 1991/1992 kaum weiter problematisiert und ist heute nahezu in Vergessenheit geraten. Auch die Verwendung der Stasi-Unterlagen für Zwecke der Geheimdienste hat sich mittlerweile auf einem Niveau verstetigt, das weit über die anfänglichen Bedarfsbekundungen der Behördenvertreter und die befürchteten Szenarien der damaligen Sachverständigen hinausgeht.²

Ein bürgerrechtlicher Diskurs über solche Informationsübermittlungen findet ebenso wenig statt wie eine wissenschaftliche Evaluierung, die neben der Häufigkeit der Verwertung auch die Qualität der gelieferten MfS-Unterlagen kritisch hinterfragen müsste. Auch das Verhältnis des/der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes (BStU) zu dieser Problematik ist ambivalent: Während einerseits immer sehr deutlich die wissenschaftliche Neutralität bei der histo-

1 vgl. z.B. Lederer, A.: Subjektiv terroristisch, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 88 (3/2007), S. 55-62

2 Jelpke, U.; Maurer, A.; Schröder, H. (Hg.): Die Eroberung der Akten, Podium Progressiv, Mainz 1992

rischen Aufarbeitung des DDR-Unrechts betont wird, bieten die Tätigkeitsberichte zur Weiterverwendung von MfS-Informationen meist nur eine oberflächliche und unkritische Darstellung. Insbesondere die Übermittlung an die Geheimdienste und der fortwährende Zugriff auf das Zentrale Einwohnerregister (ZER) stößt vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Verletzung von Grund- und Menschenrechten in der DDR auf großes Unverständnis; war doch eine der Kernforderungen der DDR-Bürgerbewegung ein diesbezüglich vollumfängliches Nutzungsverbot. Eine dementsprechende Novellierung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes (StUG) ist allerdings auch 23 Jahre nach dem Ende des Staatssicherheitsdienstes weder in Sicht noch auf der politischen Agenda.

Auch anderweitige Einflussmöglichkeiten des BStU sind mit Blick auf die schamlose Anfragepraxis der Sicherheitsbehörden vermutlich nur wenig erfolgversprechend, obwohl es z.B. mit Hansjörg Geiger sogar personell „Überläufer“ in die Reihen der Geheimdienste gegeben hat. Tiefgreifende Änderungen nach über 20 Jahren StUG-„Normalbetrieb“ sind deshalb nur durch Druck einer breiten Öffentlichkeit erreichbar. Hierfür ist jedoch eine aktuelle Bestandsaufnahme der gesamten Übermittlungspraxis unumgänglich.

An diesem Punkt möchte dieser Artikel ansetzen und damit gleichzeitig weitere Rechercharbeit zu diesem Thema anregen. Als Einstieg und Motivation soll die hierin vorgelegte Statistik deshalb nur die bedrückende Dimension der Informationsanfragen der nationalen und internationalen Sicherheitsbehörden innerhalb des letzten Jahrzehnts dokumentieren. Auf die Zeiträume davor wurde wegen der Anfragenflut in den ersten Jahren des BStU und der durchaus notwendigen Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit bewusst verzichtet.

Nicht nur für Strafverfolgungsbehörden stellen die enormen Stasi-Aktenberge – offenbar trotz eigentlich greifender Verjährungsfristen – weiterhin ein leichtfertig abzufragendes Ermittlungsinstrument dar. Dass trotz der offenkundigen Überalterung mutmaßlicher „Spione“ auch Geheimdienste sich unverändert der Unterlagen des MfS bedienen, wirft einen beschämenden Blick auf die fortwährende Ignoranz staatlicher „Bedarfsträger“ gegenüber den eindeutigen Forderungen der ehemaligen Bürgerkomitees zum Umgang mit den Unterlagen des MfS:

„Wir, die Bürgerbewegungen der DDR, haben nicht vierzig Jahre unter den Praktiken der Stasi gelitten, führen nicht den aktuellen Streit um die endgültige und restlose Auflösung des Staatssicherheitsapparates, um demnächst – nach der Vereinigung und Rechtsangleichung – erneut Gefahr zu

laufen, in unserem Denken und Handeln durch ‚Ämter für Verfassungsschutz‘ überwacht und bespitzelt zu werden.“³

Rechtliche Einfallstore für die „Nachnutzung“

Die rechtlichen Grundlagen für den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden und der Geheimdienste sind im StUG normiert.⁴ Das Gesetz wurde dann im Verlauf der Zeit mehrfach geändert, wobei die Befugnisnormen für die repressive und präventive „Nachnutzung“ der Stasi-Unterlagen von Anfang an im Wesentlichen unverändert bestehen blieben. Als anekdotische Randnotiz sei hier nur kurz erwähnt, dass die gesonderte Hervorhebung der Einschränkung des Brief-, Post-, und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) erst mit dem 3. Änderungsgesetz vom 20. Dezember 1996 erfolgte. Die entsprechende Zitierung in § 46a StUG musste vorgenommen werden, nachdem das Bundesverfassungsgericht bereits in der staatlichen Kenntnisnahme von abgehörten Gesprächen und Ergebnissen der Postkontrolle einen eigenständigen Grundrechtseingriff erkannt hatte.⁵

Als Befugnisnorm für die Verwendung von MfS-Unterlagen zur Strafverfolgung und Gefahrenabwehr wird § 23 StUG herangezogen, der im ersten Absatz zwei wesentliche Teilbereiche für den Zugang zu personenbezogenen Informationen anbietet: Neben der sicherlich hinreichend begründbaren Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit dem „Regime der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik“ und dem „nationalsozialistischen Regime“ werden jedoch zusätzlich auch „Verbrechen in den Fällen der §§ 211, 212, 239a, 239b, 306 bis 306c, 307 bis 309, 313, 314 und 316c“ des Strafgesetzbuches (StGB) aufgeführt, wozu neben Delikten gegen das Leben, die Freiheit oder einer gewissen Gemeingefährlichkeit auch bereits die einfache Brandstiftung an Sachen (z.B. Kraftfahrzeuge) zählt. Hinzu kommen Tatbestände aus dem Nebenstrafrecht, deren Zusammenhang mit MfS-Unterlagen nicht sehr naheliegend ist: beispielsweise § 52 Abs. 6 Waffengesetz, der auch minderschwere Fälle der Anleitung zur Herstellung von verbotenen Waffen (z.B. Brandflaschen) oder den Vertrieb von Hieb- oder Stoßwaffen im Reisegewerbe erfasst; sowie diverse Strafnormen des Betäu-

3 dokumentiert in: taz v. 31.5.1990

4 zum Hintergrund seiner Entstehung s. u.a. Jelpke u.a. (Hg.) a.a.O. (Fn. 2)

5 Bundesverfassungsgericht: Beschluss v. 25.3.1992 (Az.: 1 BvR 1430/88), Rn. 51

bungsmittelgesetzes, falls der Täter „gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande“ handelt.

Der zweite Teilbereich umfasst die „Abwehr einer drohenden erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere zur Verhütung von drohenden Straftaten“, welcher hinsichtlich seiner Bestimmtheit und Begrenztheit noch deutlich über den zuerst genannten Straftatenkatalog hinausgeht. Die dafür tatbestandsmäßig eigentlich vorauszusetzende Verletzung bedeutsamer Rechtsgüter erstreckt sich wegen des Bezugs zur öffentlichen Sicherheit in alle Lebensbereiche und auf alle möglichen Straftatbestände, also auch Bagatelldelikte.

Zudem wird für beide Teilbereiche das besondere Verwendungsverbot des § 5 Abs. 1 StUG ausgeschlossen. Damit sollte eigentlich die Verwertung von Informationen über Betroffene oder Dritte zu deren Nachteil verhindert werden, sofern diese Daten durch „zielgerichtete Informationserhebung oder Ausspähung“ gewonnen worden sind. Diese Schutzfunktion für bespitzelte Stasi-Opfer wurde aber nach Intervention der BRD-Strafverfolgungsorgane als angeblich unzulässiger Vorrang des Datenschutzes zurückgewiesen.

Darüber hinaus können nach § 23 Abs. 2 StUG auch andere Unterlagen ohne Personenbezug beliebig verwendet werden, soweit es für die „Verfolgung anderer Straftaten einschließlich der Rechtshilfe in Strafsachen sowie der Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere zur Verhütung von Straftaten, erforderlich“ erscheint. Damit wird dann beispielsweise weitgehenden Strukturermittlungen auf Basis der unvollständigen und gegebenenfalls auch fehlerhaften MfS-Informationen der Weg geebnet.

Im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung vom 29. August 1991⁶ war neben der Verfolgung von MfS- oder NS-Straftaten zunächst nur § 129a StGB (terroristische Vereinigung) als Tatbestand für einen Zugriff auf „personenbezogene Daten“ vorgesehen. Im Entwurf des Bundestags-Innenausschusses wurde das Regelungsobjekt („Informationen über Betroffene oder Dritte“) jedoch grundlegend verändert und der Katalog der Straftaten erheblich erweitert. Auch der Ausschluss des Verwendungsverbotes und der zweite Teilbereich für Zwecke der Gefahrenabwehr wurden erst im Laufe der dortigen Beratungen aufgrund der Empfehlungen der Sicherheitsbehörden in die später beschlossene Fas-

6 BT-Drs. 12/1093 v. 29.8.1991

sung aufgenommen. Die dünne Gesetzesbegründung der Bundesregierung⁷ wurde jedoch nicht wesentlich erweitert. Dem Ausschuss erschien es nicht vertretbar, „bei derartig schweren Delikten dem Opferschutz absoluten Vorrang einzuräumen“.⁸

§ 25 StUG regelt die „Verwendung von Unterlagen für Zwecke der Nachrichtendienste“. Er lässt die Übermittlung personenbezogener Informationen zu eigenen Mitarbeitern oder zur „Spionageabwehr“ zu. Unterlagen ohne konkreten Personenbezug zu Betroffenen oder Dritten können für den Bereich der „Spionage oder Spionageabwehr“ sowie des „gewalttätigen Extremismus oder des Terrorismus“ von den Geheimdiensten beliebig angefordert werden. Sogar die ersatzlose Herausgabe von Unterlagen kann angeordnet werden, wenn deren Verbleib beim BStU dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde. Auch die Verwendung von Richtlinien, Dienstanweisungen, Organisations-, Stellen- und Grundrissplänen sowie Verzeichnissen von Objekten oder anderen Sachen des MfS durch die Geheimdienste ist zulässig.

Außerdem wird in § 27 Abs. 2 und 3 StUG normiert, dass der BStU selbst die zuständigen Stellen zu unterrichten hat, sollten sich bei Erfüllung seiner Aufgaben Anhaltspunkte ergeben für in § 23 StUG beschriebene Straftaten oder erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Auch erschlossene MfS-Informationen über „Spionage, Spionageabwehr, gewalttätigen Extremismus oder Terrorismus“ müssen den Bundesministerium des Innern gemeldet werden.

Zu § 25 Abs. 1 StUG merkt die Gesetzesbegründung nur zynisch an: „Es hat sich als sachlich unabweisbar nötig herausgestellt, daß die Nachrichtendienste vom Staatssicherheitsdienst gespeicherte Informationen über eigene Mitarbeiter erhalten müssen, auch wenn es sich bei ihnen im Sinne der Begriffsbestimmungen um Betroffene handelt. Dies gebietet sowohl das Interesse der Nachrichtendienste an ihrer Eigensicherung als auch die Fürsorgepflicht gegenüber den betreffenden Mitarbeitern.“ Dazu passt auch die verharmlosende Bezeichnung der Dienste als

⁷ „Ein absolutes Verwendungsverbot kommt trotz des rechtswidrigen Charakters dieser Unterlagen jedoch nicht in Betracht, weil es nicht angeht, daß die Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes, die diese rechtswidrigen Unterlagen angelegt haben, sich zu ihrem Schutze auf diese Rechtswidrigkeit berufen können ... Außerdem müssen diese Unterlagen auch sonst als Beweismittel zur Verfolgung und Verhütung besonders schwerer Straftaten nutzbar sein.“ (ebd.)

⁸ BT-Drs. 12/1540 v. 12.11.1991

„Selbstschutzeinrichtungen der parlamentarischen Demokratie“⁹, wobei hingegen die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses zur Aufklärung der illegalen Beschaffung von Stasi-Unterlagen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst vehement verhindert wurde.

Tätigkeitsberichte des/der BStU

In den Tätigkeitsberichten (Tb.) des/der BStU finden sich in den jeweiligen Abschnitten nur wenige konkrete Informationen darüber, in welchen Fällen die entsprechenden Eingriffsbefugnisse genutzt wurden. Stattdessen wiederholen sich oft formelhaft die allgemeinen Beschreibungen:

- „In der letzten Zeit gingen verstärkt Ersuchen zu Straftaten der aktuellen schweren Kriminalität ein. In diesen Unterlagen können Hinweise zur Persönlichkeitsstruktur von Straftätern oder zu ihrem kriminellen Umfeld vorhanden sein, die auch für aktuelle Ermittlungen dienlich sind. Zu mehreren solcher wichtigen Ersuchen der Polizei konnten im Berichtszeitraum Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes für die Ermittlungen zur Verfügung gestellt werden.“ (5. Tb., 2001)
- „Ebenfalls im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung, aber nach wie vor auch für die anderen in § 25 StUG genannten Zwecke, richteten die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder Ersuchen an die Behörde.“ (6. Tb., 2003)
- „Die Ersuchen der Nachrichtendienste des Bundes, der Länder und der Verbündeten sind darauf gerichtet, die Umstände der damaligen Spionage gegen die Bundesrepublik Deutschland und die Verbündeten aufzuklären. Daraus können für die heutige Spionageabwehr Erkenntnisse gewonnen und damalige Spione daraufhin überprüft werden, ob sie gegebenenfalls noch heute – für einen anderen Nachrichtendienst – ihre geheimdienstliche Agententätigkeit fortsetzen.“ (7. Tb., 2005)
- „Zum Themenkomplex der organisierten Kriminalität erreichten die Behörde verschiedene Ersuchen, z.B. zu Fragen des internationalen

⁹ BT-Prot. 12/41 v. 19.9.1991: zu Protokoll gegebene Rede v. CDU-MdB Hartmut Büttner

Waffenhandels oder zu Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz.“ (8. Tb., 2007)

An einigen Stellen fehlt eine Reflexion der eigenen Aufgabenstellung und eine kritische Distanz zur Nachnutzung der MfS-Unterlagen für aktuelle Strafverfahren nahezu vollständig:

- „Außerdem trägt die Tätigkeit der BStU in Einzelfällen zur Aufklärung aktueller Straftaten bei. Dabei geht es in der Regel weniger um den direkten Stasi-Bezug als vielmehr um Ermittlungshintergründe wie Hinweise auf Bezugspersonen im Umfeld des Straftäters. Dank der fortschreitenden archivischen Erschließung von Unterlagen und Datenbanken des MfS konnten gegenüber dem vorhergehenden Berichtszeitraum weiter verbesserte Recherchemöglichkeiten genutzt werden.“ (6. Tb., 2003)
- „Ein Ersuchen der Landespolizeidirektion Stuttgart beschäftigt sich mit dem Betrug durch Passfälschungen. Anlass des Ersuchens ist die Tatsache, dass Asylbewerber, die über die DDR in die Bundesrepublik einreisten bzw. durch die Wiedervereinigung in Deutschland waren, mit gefälschten Dokumenten unberechtigt soziale Unterstützungen in Anspruch nahmen und noch nehmen.“ (7. Tb., 2005)
- „Ersuchen von Strafermittlungsbehörden zu terroristischen Straftaten, in die Bürger der Bundesrepublik Deutschland als Opfer oder auch als Täter involviert bzw. die gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtet waren oder auf deren Gebiet verübt wurden, werden bei der BStU nach wie vor bearbeitet. Das betrifft noch immer ungeklärte Straftaten im Zusammenhang mit Anschlägen verschiedener terroristischer Gruppierungen (z. B. Rote Armee Fraktion, Revolutionäre Zellen oder Rote Zora), aber auch Straftaten der jüngsten Vergangenheit, wie beispielsweise den Brandanschlag auf eine Liegenschaft des Auswärtigen Amtes in Berlin-Tegel im Oktober 2005.“ (8. Tb., 2007)

Die internationale Dimension der Informationsübermittlungen wird u.a. in folgenden Ausschnitten der Tätigkeitsberichte sichtbar:

- „Sowohl im Zusammenhang mit der Suche nach Erkenntnissen über Terroranschläge und terroristische Vereinigungen als auch der Aufklärung und dem Nachweis geheimdienstlicher Agententätigkeit erreichten die Behörde auf der Grundlage des § 23 Abs. 2 StUG über das Bundesministerium der Justiz und den Generalbundesanwalt mehrere Rechtshilfeersuchen, unter anderem aus den USA, aus Dänemark und Norwegen.“ (5. Tb., 2001)

- „Die BStU bearbeitete im Rahmen von Rechtshilfeersuchen auch Anfragen von Ermittlungsbehörden zu Spionagefällen im Ausland (u.a. Dänemark, Norwegen, Finnland).“ (6. Tb., 2003)
- „So wurden zu der Anfrage eines amerikanischen Nachrichtendienstes, welche Informationen die Hauptabteilung III des MfS (Funkaufklärung, Funkabwehr) über amerikanische Einrichtungen in Deutschland gesammelt hatte, circa 400 Aktentitel mit über 30.000 Seiten recherchiert. Zur Akteneinsicht konnten daraus rund 125 Akten mit circa 8.000 Seiten aufbereitet und vorgelegt werden. Für das Ersuchen eines französischen Nachrichtendienstes, der generell nach Erkenntnissen des MfS über diesen Dienst fragte, wertete die BStU circa 115 Akteneinheiten mit etwa 18.800 Seiten aus. Für die Einsichtnahme wurden daraus rund 65 Aktentitel mit etwa 4.100 Seiten zusammengestellt.“ (9. Tb., 2009)
- „Das an die BStU gerichtete Auskunftsanliegen eines Nachrichtendienstes aus dem außereuropäischen Raum musste abgelehnt werden, da entsprechende Einrichtungen von Staaten, die nicht schon vor 1990 mit Deutschland verbündet waren, keine Ersuchensberechtigung haben.“ (10. Tb., 2011)

Wiederholt stellt selbst der BStU in seinen Tätigkeitsberichten fest, dass die betreffenden MfS-Unterlagen hinsichtlich der Verletzung des Persönlichkeitsrechts äußerst weitreichend sind und die Anfragen auch keinen ursächlichen MfS-Bezug mehr haben:

- „Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes enthalten eine Vielzahl persönlicher, privater und vertraulicher Daten. Durch keinerlei staatliche Kontrollmechanismen eingeschränkt hatte der Staatssicherheitsdienst alle vermeintlich ‚operativ bedeutsamen‘ Informationen erhoben und gesammelt. Selbst das Post- und Fernmeldegeheimnis, das auch nach DDR-Recht geschützt war, wurde von ihm grundsätzlich nicht beachtet. Abhörmaßnahmen oder Postkontrollen machten jedoch nur einen kleinen Teil des Informationsaufkommens des Staatssicherheitsdienstes aus. Viel schwerer wiegt die systematische Verletzung des Persönlichkeitsrechts des Einzelnen durch die Sammlung aller erreichbaren persönlichen Angaben. Der Staatssicherheitsdienst hatte Zugriff auf alle Daten ... in staatlichen Stellen, Betrieben und Verwaltungen.“ (5. Tb., 2001)
- „Charakteristisch ist, dass sich in Fällen der allgemeinen und aktuellen Kriminalität die Ersuchen bis auf wenige Ausnahmen nicht auf eine eventuelle Tätigkeit der angefragten Personen für das MfS be-

ziehen, sondern auf Erkenntnisse des Staatssicherheitsdienstes zu diesen Personen, die heute für neue Ermittlungsansätze der Behörden wichtig sein könnten.“ (8. Tb., 2007)

- „Neben den Tötungsdelikten waren Ersuchen zur Gefahrenabwehr mit Priorität zu bearbeiten. Insgesamt gingen sechs Ersuchen zu Personen ein, die sofort bearbeitet werden mussten, weil von ihnen eine aktuelle Gefährdung ausging (z.B. Androhung eines Gewaltaktes oder die Fahndung nach entwichenen Häftlingen).“ (8. Tb., 2007)
- „In den rund 19 Jahren seit Inkrafttreten des StUG hat sich die Zielrichtung der Ersuchen nach § 23 des Gesetzes verändert. Während anfangs die Regimestraftaten, einschließlich der geheimdienstlichen Agententätigkeit, einen Schwerpunkt bildeten, also Delikte im Vordergrund standen, die bis 1989 verübt wurden, geht es nunmehr vorrangig um solche, die in der Gegenwart begangen wurden. Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes können auch hier durchaus noch Hinweise geben, die Rückschlüsse auf Methoden der Tatbegehung oder auf Zusammenhänge zwischen handelnden Personen zulassen. Ersuchen werden hierbei zu einer oder mehreren Personen bzw. zu Sachverhalten eingereicht. Oft erweitern sich die Recherchen dann auf die systematische Auswertung von Unterlagen zu vielen Personen oder Sachbezügen, weshalb der Arbeitsaufwand in diesen Fällen mitunter erheblich ist.“ (10. Tb., 2011)

Auch finden sich Angaben in den Tätigkeitsberichten, die eine genaue Prüfung der notwendigen Tatbestandsvoraussetzungen des § 23 StUG zumindest (u.a. wegen der Verjährung von DDR-Taten bzw. Abweichung vom Straftatenkatalog) fraglich erscheinen lassen (Hervorhebungen durch den Autor):

- „Darüber hinaus wurden Ersuchen zu Themen wie vorsätzliche Brandstiftungen, vermisste Personen, *Betrug*, *Hehlerei*, Geldwäsche, Doppelidentitäten, *Verleumdung* und Erpressung, Vorbereitung eines Explosions- und Strahlungsverbrechens, *Steuerstrafermittlungen* und Sexualstraftaten bearbeitet. Die meisten Anfragen betrafen Personen.“ (8. Tb., 2007)
- „In der Sache betreffen die Ersuchen Delikte aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität, wie Tötungsverbrechen, *Urkundenfälschung*, *gewerbsmäßigen Betrug*, *Untreue*, *Bestechung* oder räuberische Erpressung.“ (10. Tb., 2011)

Statistik zur Herkunft der Ermittlungersuchen 2000-2012

Die Angaben zur Herkunft der Ermittlungersuchen für die Jahre 2000-2012 in der Tabelle basiert auf einer Auswertung von Ausdrucken, die der BStU im Rahmen einer Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)¹⁰ zur Verfügung gestellt hat. Für die Recherche im behördeninternen Registraturprogramm (IREG) wurde dabei das Kürzel „EV* (mit Trunkierung)“¹¹ genutzt, um die große Anzahl von Ersuchen hinsichtlich der § 23 StUG und § 25 Abs. 1 und 2 StUG einzugrenzen. Daraus folgt, dass beispielsweise Sicherheitsüberprüfungen in der Statistik nicht enthalten sind, da für diese Form der Personenüberprüfung eine spezielle Rechtsnorm (§ 20 Abs. 1 Nr. 11 StUG) existiert und die Erfassung in IREG unter einem anderen Betreff erfolgt. Auch sonstige Anfragen der Strafverfolgungsbehörden bzw. Geheimdienste, die keine „Ermittlungsverfahren“ betreffen, sind aufgrund dieser Restriktion nicht in den Zahlen abgebildet.

Für die Vergabe der Betreffkürzel gibt es laut Schreiben des BStU an den Autor vom 27. März 2013 jedoch kein durchgängiges Schema, da die verwendeten Kürzel „je nach fachlicher Notwendigkeit einzelfallbezogen angepasst“ worden sind: „So wurden bspw. Ersuchen nach §§ 20/21 Abs. 1 Nr. 3 StUG – Aufklärung des Schicksals Vermisster und ungeklärter Todesfälle (in der Regel ist die ersuchende Stelle das Deutsche Rote Kreuz) zunächst mit dem Betreff EV, ab Juni 2008 mit dem Betreffkürzel EV/DRK und ab März 2011 mit dem Kürzel WGM/ATS erfasst.“

Für den hiesigen Zweck erwies es sich als besonders problematisch, dass das Kürzel „EV-NV“ offenbar „erst am 20.12.2007 in der Registratur eingeführt“ wurde. Zuvor wurden entsprechende Ersuchen wohl unter dem Betreff „Sonstiges“ erfasst, was die gestiegene Anzahl der Anfragen von Geheimdiensten ab 2007/2008 erklären könnte. Der Autor hat deshalb den BStU um eine Nachlieferung der entsprechenden Ausdrücke mit dem Betreff „Sonstiges“ gebeten.

Seitens der Behörde wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass die übermittelten Daten lediglich „mit Hilfe einer einfachen Abfrage“ aus IREG entnommen worden sind und auch „sonstige mögliche Daten“

¹⁰ Anfrage über die IFG-Plattform fragdenstaat.de v. 4.10.2012, <https://fragdenstaat.de/anfrage/weitergabe-von-datenakten-an-andere-behörden/>

¹¹ Betreffkürzel: Ermittlungsverfahren (EV), Ermittlungsverfahren Nachrichtendienste (EV-NV) und Ersuchen des Suchdienstes des DRK (EV/DRK)

nicht einbezogen bzw. nach dem IFG nicht herausgabefähig sind. Abschließend stellt der BStU fest: „Der Aussagewert dieser Daten ist deshalb sehr begrenzt. Es ist mir im Rahmen des IFG leider ebenfalls nicht möglich, eine statistische Auswertung möglicher Fehlerquellen, Korrekturen der Zahlen vorzunehmen. Es handelt sich bei den übermittelten Daten gerade nicht um eine offizielle Statistik der Behörde zu Ihrem Themenkreis. Das Registraturprogramm IREG hat auch nicht zuvörderst den Zweck, genaue statistische Daten zu bestimmten Themenkomplexen zu erfassen. Vielmehr handelt es sich lediglich um ein Hilfsmittel zur Erleichterung der Bearbeitung. Ich bitte Sie, dies bei Ihren Auswertungen einzubeziehen.“

Insofern sind die in der Tabelle zur Verfügung gestellten Zahlen mit einer gewissen Unsicherheit behaftet, da sie nur die z.Z. bekannte untere Grenze der Ersuchen der jeweiligen Stellen widerspiegeln. Diese Devianz zeigt sich auch im Vergleich mit den Zahlen/Größenordnungen aus den jeweiligen Tätigkeitsberichten der/des BStU, obschon dort zuweilen eine andere Erfassungsmethodik angewandt wurde. Ferner kann aus den Zahlen nicht entnommen werden, ob ein Ersuchen vom BStU positiv beschieden wurde bzw. überhaupt Informationen in den MfS-Unterlagen zum angefragten Sachverhalt vorhanden waren.

Bereits der Kreis der anfragenden Stellen bietet für zukünftige Recherchen einige interessante Ansatzpunkte: Thüringer Ministerium für Landwirtschaft (eine Anfrage 2011), Bundesministerium des Inneren – Büro für interne Angelegenheiten (je eine Anfrage 2001 und 2008), National Security Agency, NSA (eine Anfrage 2006), Botschaft der USA (je eine Anfrage 2006 und 2007), British Embassy Berlin (eine Anfrage 2008) oder Regierungspräsidium Tübingen (je eine Anfrage 2005 und 2012). Auch die internationale Vielfalt der Bedarfsträger ist bemerkenswert, wie diese kleine Auswahl zeigt: US-Department of Justice, Air Force Office of Special Investigations, Procura Militare Della Repubblica, Ministerstvo vnitra České republiky, Ministère de la Defense, Polizei der Tschechischen Republik oder Instytut Pamieci Narodowej.

Hauptnutzer unter den Strafverfolgungsorganen sind die Landeskriminalämter (519), der Generalbundesanwalt (354), das Bundeskriminalamt (349), die regionalen Polizeibehörden (311) und die regionalen Staatsanwaltschaften (233). Im Bereich der Gerichte und Justizbehörden haben insbesondere die Zivil- und Strafgerichte (51) sowie das US-Department of Justice (46) besonders rege von den Befugnissen Gebrauch gemacht.

Tab.: Herkunft der Ermittlungsersuchen bei der BStU 2000-2012

	2000	2001	2002
Strafverfolgungsbehörden	256	171	338
Polizeidirektionen, -präsidien, -inspektionen	55	26	25
Finanzämter (FA), Oberfinanzdirektionen (OFD)	3	0	0
Landeskriminalämter (LKÄ)	96	56	29
Bundesgrenzschutz (BGS) / Bundespolizei	0	0	1
Bundeskriminalamt (BKA)	47	35	25
Zollfahndungsämter (ZFÄ)	1	0	2
Zollkriminalamt (ZKA)	1	0	0
Staatsanwaltschaften	42	42	18
Generalbundesanwalt (GBA)	11	11	238
Polizei der Tschechischen Republik	0	1	0
Gerichte und Justizbehörden	20	7	13
Zivil- und Strafgerichte	13	2	3
Verwaltungsgerichte	1	1	6
Sozialgerichte	1	1	0
Finanzgerichte	0	0	0
Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung	2	2	2
Senatsverwaltung für Justiz (Berlin)	0	0	1
Bundesministerium der Justiz (BMJ)	3	1	1
U.S. Department of Justice	0	0	0
Geheimdienste und Ministerien	1	3	3
Landesamt für Verfassungsschutz Thüringen	0	0	0
Thüringer Innenministerium	0	0	0
Thüringer Ministerium für Landwirtschaft	0	0	0
Ministerium des Innern Brandenburg	0	0	1
Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt	0	0	0
Innenministerium Schleswig-Holstein	0	1	0
Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0
Senatsverwaltung für Inneres und Sport (Berlin)	0	0	0
Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)	0	0	1
Militärischer Abschirmdienst (MAD)	0	0	0
Bundesnachrichtendienst (BND)	0	0	1
BMI („Büro für interne Angelegenheiten“)	0	1	0
National Security Agency (NSA) (USA)	0	0	0
Air Force Office of Special Investigations (USA)	0	0	0
Procura Militare Della Repubblica (Italien)	1	0	0
Ministerstvo vnitra České republiky (Tschechische Republik)	0	1	0
Ministère de la Defense (Frankreich)	0	0	0
Sonstige	1	2	3
Unabhängige Kommission Parteivermögen	0	0	0
Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben	1	2	3
Institut des nationalen Gedenkens – Kreiskommission	0	0	0
Regierungspräsidium Tübingen	0	0	0
Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien	0	0	0
Botschaft der U.S.A.	0	0	0
British Embassy Berlin	0	0	0
WSPK 24 Kriminal- und Ermittlungsdienst	0	0	0
Instytut Pamieci Narodowej (Polen)	0	0	0
DRK Suchdienst (München / Hamburg)	0	0	0

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
191	134	145	147	113	104	53	52	49	31
27	23	17	30	18	19	18	20	20	13
0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
35	54	93	56	28	28	12	15	8	9
0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
42	27	13	44	60	37	4	5	8	2
0	1	0	2	0	1	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
29	21	18	12	7	17	11	4	5	7
58	7	3	2	0	2	7	7	8	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	19	4	20	23	11	10	4	9	2
4	6	0	6	1	4	4	1	5	2
1	1	2	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
8	9	0	1	0	0	0	1	4	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	3	0	1	2	1	0	0	0	0
0	0	1	12	20	5	6	2	0	0
0	0	0	1	5	53	45	41	41	38
0	0	0	0	1	13	12	13	4	10
0	0	0	0	0	2	0	1	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
0	0	0	0	0	16	2	0	1	4
0	0	0	0	0	2	4	4	0	2
0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
0	0	0	0	2	9	6	7	25	11
0	0	0	0	1	3	0	3	1	3
0	0	0	0	1	3	20	12	8	8
0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	1	0	1	1	1	0
0	0	0	0	0	5	3	2	0	0

Die Abfragen der Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen (29) haben neben den Verwaltungsgerichten (12) und dem Bundesministerium der Justiz (12) der Anzahl nach nur einen geringen Umfang. Hierbei ist anzunehmen, dass das BMJ in seinem Namen auch entsprechende Ersuchen aus dem Ausland an die/den BStU gerichtet hat.

Für die Geheimdienste lassen sich wegen der fehlenden Erfassungssystematik bei der/dem BStU erst ab 2008 belastbare Aussagen treffen: Spitzenreiter für Auskunftersuchen ist hier das Bundesamt für Verfassungsschutz (58) gefolgt vom Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (52), dem Bundesnachrichtendienst (51) und dem Brandenburger Innenministerium (24). Auch das Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt (12) und der Militärische Abschirmdienst (10) haben noch im nennenswerten Umfang entsprechende Ersuchen gestellt.¹²

Fazit und Ausblick

„Begünstigte“, so definiert § 6 des StUG, sind Personen, die vom MfS insbesondere durch die „Verschaffung beruflicher oder sonstiger wirtschaftlicher Vorteile“ gefördert wurden. Die Förderung der neuen Begünstigten, der in- und ausländischen Strafverfolgungsbehörden und Geheimdienste, zu Lasten der Opfer des MfS ist selbst nach über zwanzig Jahren ungebrochen. Den betroffenen Menschen ist jedoch nach so langer Zeit kaum mehr plausibel vermittelbar, weshalb die durch grund- und menschenrechtswidrige Bespitzelung oder illegale Verhörpraxis vom DDR-Staatssicherheitsdienst erlangten Informationen auch heute noch zur allgemeinen Strafverfolgung (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b StUG), zur Gefahrenabwehr (§ 23 Abs. 1 Nr. 2 StUG) oder für die Zwecke der Geheimdienste (§ 25 StUG) benötigt werden. Dass der BStU diese Anfragepraxis nicht kritisch beobachtet oder begleitet, ist bedauerlich und vor dem Hintergrund der eindeutigen Forderungen der damaligen Bürgerkomitees unverständlich. Unabhängige WissenschaftlerInnen und die Bürgerrechtsbewegung müssen daher die nächste StUG-Novelle im Auge behalten und auf eine Abschaffung der entsprechenden Zugriffsbefugnisse hinwirken.

¹² Nach Fertigstellung des Artikels hat der BStU noch weitere Informationsanfragen zu den Diensten nachgeliefert, so dass die in der Tabelle angegebenen Zahlen bis 2008 nur als untere Grenze einzustufen sind.

Die EU und die Cyberkriminalität

Was passiert mit dem deutschen Trennungsgebot?

von Cathleen Berger

Die EU hat dem Kampf gegen die Cyberkriminalität wiederholt hohe Priorität beigemessen.¹ Dabei werden Instrumente der inneren und äußeren Sicherheit sowie Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste zusammengeführt.

Ein Gebot der Trennung von Polizei und Geheimdiensten gibt es nicht in allen Ländern. In Deutschland ist es historisch gewachsen und basiert auf den einschneidenden Erfahrungen mit der Gestapo. Aus Gründen der Rechtssicherheit für die BürgerInnen sollten Polizei und Nachrichtendienste in der Bundesrepublik daher organisatorisch, personell und informationell getrennt bleiben. Die Strafverfolgungsbehörden dürfen erst mit dem Vorliegen eines tatsächlichen Verdachts tätig werden, während die Nachrichtendienste geheim und präventiv im Vorfeld aufklären, aber nicht polizeilich eingreifen dürfen. Ein Austausch von Informationen ist nur zulässig, wenn er anlassbezogen und im Einzelfall erfolgt. Diese Grenzen werden zunehmend unterlaufen – neuerdings auch bei der Bekämpfung von Cyberkriminalität.

Ob beim Online-Banking, Internetshopping, E-Mail oder der Standortbestimmung per GPS: der Cyberspace ist ein selbstverständlicher Begleiter. Auch kritische Infrastrukturen, wie Wasser- und Stromversorgung, werden virtuell gesteuert. Der Cyberspace, quasi ein öffentliches Gut, soll und muss daher frei zugänglich und nutzbar sein. Mangels klarer Eigentumsrechte bzw. dem großen Anteil an privaten Dienstleistern ist der Cyberspace jedoch schwer zu kontrollieren. Grob lassen sich drei Formen der Cyberkriminalität unterscheiden: organisierte Cyberkriminalität (v.a. finanzieller Betrug, Datenmissbrauch),

¹ zuletzt u.a. in: KOM(2012) 140 final v. 28.3.2012; Ratsdok. 10603/12 v. 4.6.2012

politisch motivierte Attacken (z.B. Cyberspionage) und Angriffe mit militärischem Potenzial (Cyberwar/Cyberdefence).² Der Cyberterrorismus lässt sich nicht trennscharf zuordnen – er kann sowohl in die zweite als auch die dritte Kategorie fallen.

In der EU liefert das Übereinkommen über Computerkriminalität des Europarates (Budapester Konvention) die einzige gemeinsame Grundlage für eine Definition von Tatbeständen. Die Konvention trat bereits 2004 in Kraft, ist aber aufgrund ihrer schwierigen Hackerdefinition umstritten und bisher nicht in allen Mitgliedstaaten ratifiziert (etwa in Griechenland, Irland, Luxemburg, Polen, Schweden, Tschechien).³

Die polnische Ratspräsidentschaft unternahm im November 2011 einen neuen Versuch, ein gemeinsames Glossar zur Cybersicherheit zu entwickeln. Das Resultat der Initiative: Cyberkriminalität ist „an offence committed in cyberspace.“⁴ Eine Differenzierung zwischen verschiedenen Formen – von organisierter Cyberkriminalität über Cyberspionage und Cyberterrorismus – lässt sich so nicht vornehmen. Cyberkriminalität wird zu einem Sammelbegriff für Delikte und Tatbestände mit unterschiedlichen Motivationen und Reichweiten.

Dies führt zu Unklarheiten über das Ausmaß und die Zielrichtung zu ergreifender Gegen- bzw. Präventionsmaßnahmen. Finanzieller Betrug wird wohl eher von privaten, wenn auch organisierten, Tätern begangen. Ihnen wird strafverfolgend mit Mitteln der inneren Sicherheit begegnet. Spionageangriffe auf Regierungsdaten können dagegen durchaus von staatlicher Seite verübt werden. Hier klären eher Nachrichtendienste im Bereich der äußeren Sicherheit auf. Der Rat der EU und die Kommission beziehen in ihren sicherheitspolitischen Dokumenten alle der genannten Formen von Cyberkriminalität mit ein.

Drei Ebenen der Bekämpfung

Die EU wird auf drei Ebenen aktiv: strategisch, rechtlich und institutionell. Strategisch hat sie sich in einer Vielzahl von Dokumenten mit der

2 Kategorisierung mit Blick auf die verschiedenen Motivationen angepasst, vgl. Ausführungen in: Brodowski, D.; Freiling, F.: Cyberkriminalität, Computerstrafrecht und die digitale Schattenwirtschaft, Freie Universität, Berlin 2011, S. 64 sowie in: Williams, P. u.a.: Intelligence Analysis for Internet Security, in: Contemporary Security Policy 2002, no. 2, pp. 1-38 (7)

3 ETS 185; <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>

4 Ratsdok. 17675/11 v. 28.11.2011, S. 6

Problematik der Cybersicherheit beschäftigt. Häufig werden die Überlegungen und vorgeschlagenen Maßnahmen im Kontext der Terrorismusbekämpfung verortet.

Bereits die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 – ein Dokument zur Neuausrichtung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – betonte, dass Phänomene wie Terrorismus und Cyberkriminalität sowohl mit internen als auch externen Mitteln der Sicherheitspolitik verhindert werden müssten.⁵ Ihre Bekämpfung bekam Priorität. Die Strategie der Inneren Sicherheit vom November 2010 schlägt dann konkrete Maßnahmen zum besseren Schutz der BürgerInnen und Unternehmen im Cyberspace vor.⁶ Die Risikowahrnehmung in der EU wird auch von Bewertungen Europol's beeinflusst. In einem Bericht heißt es zum Beispiel, dass Cyberkriminalität „ein hohes Maß an nachrichtendienstlicher Koordinierung und Analyse im Rahmen der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung erfordert.“⁷

Von einem umfassenden Sicherheitskonzept zur Bekämpfung von Cyberkriminalität ist die Rede, interne und externe Instrumente, operative und präventiv ermittelnde Kompetenzen sollen miteinander verbunden werden. Konkret stellt etwa ein Bericht vom Oktober 2012 über die Verbesserung der Verknüpfung interner und externer Aspekte von Terrorismusbekämpfung die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit von Europol und dem Intelligence Analysis Centre (IntCen) heraus.⁸ Europol, als europäische Polizeibehörde, ist hauptsächlich für die Koordinierung von (operativer) Strafverfolgung im Bereich der inneren Sicherheit zuständig. Das IntCen unterstützt primär den Austausch und die Analyse von Geheimdienstinformationen der äußeren Sicherheit. Eine Erleichterung des Datenaustauschs zwischen Europol und IntCen regte auch der EU-Koordinator für Terrorismusbekämpfung in einem Diskussionspapier von 2012 an: Ein Austausch sei strategisch wichtig, um die Verbindungen zwischen Organisierter Kriminalität (OK) und Terrorismus besser zu beleuchten. Die Grenzen zwischen OK und Terrorismus seien diffus. Im Cyberspace verschwämmen sie noch stärker.⁹ Terroristen kommunizierten mittlerweile hauptsächlich über das Internet. Auch

5 Ratsdok. 15895/03 v. 8.12.2003

6 KOM(2010) 673 endg. v. 22.11.2010

7 Ratsdok. 10603/12 v. 4.6.2012, S. 4

8 Ratsdok. 14819/1/12 v. 19.10.2012, Punkt 17

9 Ratsdok. 9990/12 v. 23.5.2012, S. 4

Europol spricht in seinem Terrorismus-Lagebericht von 2012 von einer wachsenden Gefahr ideologisch-motivierter technologischer Angriffe (bspw. auf kritische Infrastrukturen).¹⁰

Die im Februar 2013 veröffentlichte EU-Cybersicherheitsstrategie benennt alle drei Formen der Cyberkriminalität als wichtige Herausforderungen für die Gefahrenabwehr im Cyberspace. Die EU müsse für die Verfolgung von OK im virtuellen Raum, von Cyberspionage und Cyberterrorismus gewappnet sein. Dafür sollen innen- wie verteidigungspolitische Instrumente eingesetzt werden.¹¹ Strategisch sollen die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen Akteuren der Strafverfolgung und der nachrichtendienstlichen Analyse gefördert werden.

Auf rechtlicher Ebene schlägt die Cybersicherheitsstrategie eine neue Richtlinie zur Gewährleistung einer hohen gemeinsamen Netz- und Informationssicherheit vor. Dies wäre die dritte Richtlinie, die die strategische Ausrichtung in rechtlicher Hinsicht flankiert. Die beiden ersten beschäftigten sich mit Angriffen auf Informationssysteme und der Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie.¹² Die rechtliche Regulierung soll der Angleichung von Tatbeständen und strafverfolgenden Maßnahmen sowie der Verbesserung grenzüberschreitender Ermittlungen in den Mitgliedstaaten dienen.

Das Beispiel des EC³

Neben rechtlicher Regulierung und strategischer Ausrichtung nimmt die EU auf institutioneller Ebene Veränderungen vor. Die jüngste dieser Maßnahmen ist die Einrichtung des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung von Cyberkriminalität (kurz: EC³). Dessen Errichtung geht auf einen Vorschlag der Strategie der Inneren Sicherheit zurück. Nachdem eine Machbarkeitsstudie über mögliche institutionelle Andockungen und weitere Formen eines solchen Zentrums in Auftrag gegeben wurde, empfahl die Kommission im März 2012 unter anderem aus Effizienz- und Kostengründen eine Anbindung an Europol. Der Rat stimmte dem im Juni 2012 zu und zum Januar 2013 nahm das EC³ seine Arbeit

¹⁰ Europol: Terrorism – Situation and Trends (TE-SAT), Den Haag 2012, p. 6

¹¹ JOIN(2013) 1 final v. 7.2.2013, S. 5

¹² Amtsblatt der EU L 69 v. 16.3.2005, S. 67-71 (2005/222/JI) und L 335 v. 17.12.2011, S. 1-14 (2011/92/EU); neue Fassung: KOM(2010) 517 v. 30.9.2010

auf. Institutionell, finanziell und rechtlich ist das EC³ im Rechtsrahmen von Europol verankert.¹³

Primär soll das Zentrum Cyberstraftaten aufklären und bekämpfen, die entweder auf hohe illegale Erträge zielen (z.B. e-Banking, Internetbetrug), schwerwiegende Folgen für die Opfer nach sich ziehen (u.a. Kinderpornografie) oder auf die Beeinträchtigung kritischer Infrastrukturen und Informationssysteme abstellen (inkl. gezielter Cyberangriffe). Allein aus definitorischer Sicht unterscheidet der Arbeitsauftrag damit nur bedingt zwischen den verschiedenen Formen der Cyberkriminalität.

Ausgestattet mit modernster Technik und spezialisiertem Personal soll sich das EC³ als „Fusionszentrum“ etablieren und Daten aus unterschiedlichen Einrichtungen und Bereichen zusammenführen bzw. verschmelzen. Dabei verarbeitet es operative Informationen und begleitet polizeilich relevante Maßnahmen. Für diesen Teil seiner Aufgaben ist das EC³ im Bereich der Strafverfolgung und inneren Sicherheit tätig.

Das Zentrum unterteilt sich in verschiedene Teams, die jeweils eigene Bereiche abdecken. Im Bereich der nachrichtendienstlichen Analyse arbeiten Experten, die eine „Helikopter Perspektive“ einnehmen und neue Entwicklungen und Trends verfolgen. Hinzu kommen Strategen, die den Cyberspace horizontal scannen und Informationen auswerten. Sie sind auch im Bereich der äußeren Sicherheit aktiv. Zudem gibt es Ausbilder, die sich auf Trainings mit öffentlichen, privaten und akademischen Partnern konzentrieren. Sie sollen in technischer und fachlicher Hinsicht die Entwicklung und Forschung begleiten.

Europol ist laut Mandat nur auf Anfrage hin, nicht aber eigenmächtig, tätig (Art. 7 Europol-Beschluss). Es kann den Mitgliedstaaten zwar notwendige Untersuchungen anzeigen, lehnen diese einen Einsatz jedoch ab, werden keine operativen Maßnahmen ergriffen. Rechtlich gilt dies auch für das EC³. Allerdings soll es die Bemühungen grenzüberschreitender, operativer Untersuchungen im Cyberspace nunmehr intensivieren.

Anfragen an das EC³ dürfen von Ermittlern, Staatsanwälten, Richtern sowie in Verbindung mit technischen und forensischen Aspekten seitens des Privatsektors gestellt werden. Das EC³ ist angehalten, sich in

¹³ Rand Europe: Feasibility Study for a European Cybercrime Centre. Final Report, 2012; KOM(2012) 140 final v. 28.3.2012; Ratsdok. 10603/12 v. 4.6.2012; Europol-Beschluss: Amtsblatt der EU L 121 v. 15.5.2009, S. 36-77

diesem Zusammenhang als „Sprachrohr aller mit Untersuchungen über Cyberstraftaten befassten Strafverfolgungs- und Justizbediensteten“ zu verstehen.¹⁴ Die Einbeziehung des Privatsektors sowie der Austausch mit akademischen Einrichtungen soll zum einen das Vertrauen in eine umfassende Herangehensweise an Sicherheitsbedrohungen im Cyberspace stärken, zum anderen die Entwicklung gemeinsamer Standards zur Berichterstattung oder Meldung von Cyberkriminalität erleichtern. Durch eine Harmonisierung solcher Standards soll nationalen Strafverfolgungsbehörden die Aufklärung vergleichbarer Delikte in anderen Ländern ermöglicht werden.

Gemäß Art. 23 und 25 des Europol-Beschlusses erlaubt das Mandat des Polizeiamtes einen Informationstransfer mit dem Privatsektor nur unter begrenzten Vorgaben und in Einzelfällen, etwa wenn diesbezüglich Abkommen mit internationalen Organisationen geschlossen werden. Das Tätigkeitsprofil des EC³ suggeriert nun, dass der Austausch mit privaten Partnern intensiviert werden soll. Auch die in der EU-Cybersicherheitsstrategie vorgeschlagene Richtlinie forciert den Ausbau von Programmen, die eine technische Verbindung des EC³ mit etlichen Unternehmen der Informationsbranche (z.B. Microsoft, Google, Symantec, McAfee, VISA-Master Card) ermöglichen. Inwieweit die rechtlichen Grenzen des bestehenden Europol-Mandats hierfür zu eng sind, bleibt offen.

Wie in der Kommissions-Mitteilung zur Kriminalitätsbekämpfung im digitalen Zeitalter, den Ratsschlussfolgerungen zur Errichtung des EC³ und der EU-Cybersicherheitsstrategie betont, ist das vorgestellte Aufgabenspektrum des EC³ nicht abschließend. Neue Trends und Bedürfnisse müssten im Zusammenhang mit den sich weiterentwickelnden Mustern der Cyberkriminalität verfolgt und berücksichtigt werden. Technischer Fortschritt ermögliche schließlich auch neue Angriffsformen. Je nach dem welche Trends und Verknüpfungen im Zusammenhang mit dem Phänomen der Cyberkriminalität identifiziert werden, erweitert sich somit das Portfolio.

Eine unkontrollierbare Dynamik?

Eine wesentliche Ressource in der Arbeit des EC³ sind Informationen. Um beispielsweise Angriffe auf kritische Infrastrukturen, wie Strom-

¹⁴ KOM(2012) 140 final v. 28.3.2012, S. 6

und Wasserversorgung oder Flughäfen, abzuwehren (man denke auch an den Einfluss von Stuxnet auf das iranische Atomprogramm), benötigt das EC³: Informationen über die relevanten Strukturen (Lagebilder), ein Verständnis über Angriffsflächen und mögliche Konsequenzen (nachrichtendienstliche Bedrohungsanalyse), Informationen über Täterprofile und Netzwerke (nachrichtendienstliche Kapazitäten im Ausland), Zugang zu den Informationen der Betreiber der jeweiligen Infrastruktur (Privatsektor), die technischen Fähigkeiten, um Informationen zu sammeln und auszuwerten (Forschung und Entwicklung), transnationale Krisenreaktionsmechanismen und operative Kapazitäten, um Verdachtsmomenten nachzugehen (Strafverfolgung).

Die bestehenden (und zu schließenden) Kooperationsabsprachen des EC³ sollen diesem Zugang zu all diesen Informationen verschaffen. So bestehen Abkommen mit allen EU-Staaten, weiteren Staaten wie Norwegen, Australien oder Kolumbien sowie US-Einrichtungen wie dem FBI und dem Secret Service. Je nach Aufgabenteilung in den Mitgliedstaaten sind unterschiedliche Behörden angehalten, die jeweils relevanten Informationen zuzuspielen. In der Bundesrepublik umfasst dies unter anderem das Bundeskriminalamt (BKA), das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und den Bundesnachrichtendienst (BND).

Mit der institutionellen Bündelung all dieser Informationen im EC³ kann auf europäischer Ebene kaum von einer (informationellen) Trennung der Aufgaben gesprochen werden. Der Datenaustausch zwischen Akteuren auf europäischer Ebene, z.B. zwischen Europol und IntCen, erfolgt weniger punktuell und auf Einzelfälle bezogen als systematisch im Zusammenhang mit zum Beispiel internationalem Terrorismus oder Cyberkriminalität.

Werden zudem im Zuge der Bekämpfung von Cyberkriminalität auf europäischer Ebene Daten zu Personen, Netzwerken oder Fällen getauscht und verknüpft, gelangen im Ausland aktive Nachrichtendienste, wie der BND, über diese Ebene gegebenenfalls schneller an Informationen aus dem eigenen Inland als traditioneller Weise. Umgekehrt weitet sich der Bezugsradius im Inland tätiger Dienste, wie das BKA, durch die transnationale Verfolgung von Delikten zwangsläufig aus.

So notwendig deshalb Mandatsanpassungen auf nationaler wie europäischer Ebene sein mögen, muss doch sichergestellt sein, dass eine Kompetenzerweiterung immer mit der notwendigen (richterlichen wie parlamentarischen) Kontrolle einhergeht. Aufgrund der Rechtsanbin-

derung an Europol ist das EC³ gegenüber dem Rat der EU rechenschaftspflichtig. Es erstattet im Rat für Justiz und Inneres Bericht. Eine parlamentarische Kontrolle, zunächst durch das Europäische Parlament (EP) ist nur formal über das Haushaltsstatut, nicht jedoch inhaltlich vorgesehen. Ab 2014 wird das EC³ über eine eigene Budgetlinie innerhalb des Europol-Budgets verfügen. Im Rahmen der Verhandlungen über Personalstärke und operative Mittel kann das EP dann eine gewisse Kontrolle ausüben – eine inhaltliche Überprüfung findet damit aber nur indirekt statt, etwa über Begründungen bei Mittelanträgen. Fragen der Datensicherheit, wie das Ausmaß der Verwendung und Speicherung übermittelter und gesammelter Daten, sind so kaum transparent. Gleiches gilt für die Kontrolle über die Einhaltung von Grundrechten, wie der informationellen Selbstbestimmung oder dem Schutz der Privatsphäre in der Arbeit des EC³. Ohne eine klare Rechenschaftspflicht gegenüber dem EP – oder über die „europäischen Aktivitäten“ der nationalen Dienste gegenüber den Parlamenten der Mitgliedstaaten – ist die Transparenz gefährdet.

Insgesamt scheint die Bekämpfung von Cyberkriminalität auf europäischer Ebene eine Dynamik zu entwickeln, die deutschen Vorgaben zur Trennung von Nachrichtendiensten und Strafverfolgung zunehmend zuwiderläuft.

Polizeiliche Todesschüsse 2012

von Otto Diederichs

PolizistInnen haben im vergangenen Jahr 36 mal auf Personen geschossen. Acht Menschen wurden dabei getötet und zwanzig verletzt. Dies geht aus der Schusswaffengebrauchsstatistik der Innenministerkonferenz hervor, die der Redaktion vorliegt.¹

Die Zahl der Schüsse auf Personen liegt damit exakt gleich hoch wie 2011, die der Opfer hat sich leicht erhöht (2011: 6 Tote, 15 Verletzte). Zwei Schüsse auf Menschen werden offiziell als „unzulässig“ qualifiziert.

Wie die Statistik weiter zeigt, gaben PolizistInnen im Jahre 2012 insgesamt 10.353 Schüsse (2011: 8.936) ab. Zugenommen hat dabei jedoch lediglich der Schusswaffengebrauch zur Tötung gefährlicher, kranker oder verletzter Tiere. Nahezu gleich geblieben ist dagegen die Zahl der Warnschüsse (2012: 54; 2011: 49).

Um die Hälfte zurückgegangen ist der Schusswaffengebrauch gegen Sachen (2012: 14; 2011: 30). Hinter dieser schönfärberischen Bezeichnung der Polizeistatistiker steckt nicht selten die Schussabgabe auf Fahrzeuge – etwa um eine Flucht zu verhindern. Die Grenze zum Einsatz von Waffengewalt gegen Personen ist also nur hauchdünn. Der Rückgang der Fallzahlen ist daher sehr zu begrüßen, auch wenn sich daraus kein Trend ablesen lässt.

Das polizeiliche Gegenüber

Bei der Auswertung der Fälle mit Todesfolge ist nicht zu übersehen, dass alle acht Erschossenen in irgendeiner Form bewaffnet waren und die Beamten zuvor bedroht oder angegriffen hatten. In zwei Fällen wurden Polizisten dabei verletzt, einer schwer (Fall 5).

¹ Statistik 2012 v. 7.5.2013, Statistik 2011 v. 2.5.2012; siehe Diederichs, O.: Polizeiliche Todesschüsse 2011, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 101-102 (1-2/2012), S. 93-97

Weiterhin ist auffällig, dass in nahezu allen Fällen die Personen psychisch erkrankt waren oder sich in psychischen Ausnahmesituationen befanden (betrunken, Fall 7; Suizidabsicht, Fall 8). Die sich aus Letzterem ergebende Frage, ob PolizistInnen für solche Situationen noch richtig ausgebildet oder durch Arbeitsüberlastung infolge von stetigem Personalabbau in stressigen (Routine-)Situationen schlicht überfordert sind, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Ermittlungen eingestellt

Im Fall des Ende Februar im hessischen Maintal erschossenen Mannes (Fall 1) hat die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren gegen die beiden Polizisten sechs Wochen nach der Eröffnung wieder eingestellt. Zur Begründung heißt es, trotz der insgesamt neun abgegebenen Schüsse hätten die Beamten in „Nothilfe“ gehandelt, um einen Kollegen zu schützen.²

Ähnlich im Fall des Anfang November in Singen (Baden-Württemberg) getöteten Betrunkenen (Fall 7): Hier wurde das Verfahren Anfang 2013 eingestellt, da den Beamten „kein Sorgfaltspflichtverstoß“ vorgeworfen werden könne, da sie sich „im Rahmen des Einsatzes fehlerfrei“ verhalten hätten.³

Für das Jahr 2011 ist der Ausgang des Ermittlungsverfahrens im Fall der in einem Frankfurter JobCenter getöteten Frau nachzutragen.⁴ Sie hatte einen Polizisten mit einem Messer schwer verletzt und war von dessen Kollegin erschossen worden. Anfang 2013 wurde auch dieses Verfahren aus Notwehrgründen eingestellt.⁵

2 Frankfurter Rundschau online v. 11.4.2012

3 see-online.info v. 02.01.2013

4 siehe Diederichs a.a.O (Fn. 1), S. 96, Fall 1

5 Frankfurter Rundschau online v. 13.2.2013

Polizeiliche Todesschüsse 2012

Fall	1	2	3	4
Name/Alter	unbek. Mann/57 Jahre	Djordo A./47 Jahre	unbek. Mann/43 Jahre	unbek. Mann/51 Jahre
Datum	26.02.2012	06.05.2012	04.07.2012	01.08.2012
Ort/Bundesland	Maintal/Hessen	Aichach/Bayern	Wiesloch/Baden-Württemb.	Eisfleth/Niedersachsen
Szenarium	Nachbarn rufen die Polizei, weil ein psychisch gestörter Mann am frühen Sonntagmorgen laut brüllend Glasflaschen in den Hof wirft. Da er die Wohnungstür nicht öffnet, fordern die Beamten Verstärkung an und brechen die Wohnung auf. Der randalierende Mann wirft ein Messer auf einen Polizisten (ohne ihn zu verletzen) und greift einen anderen mit einem zweiten Messer an. Zwei Beamte geben insgesamt neun Schüsse auf ihn ab und verletzen ihn tödlich.	Ein Streit um einen Parkplatz eskaliert. Einer der Kontrahenten bewaffnet sich mit einer Axt und verfolgt seinen Nachbarn bis zu dessen Wohnung. Während ersterer versucht die Tür einzuschlagen, alarmiert der Angegriffene die Polizei. Als die eintreffenden Streifenbeamten auch angegriffen werden, gibt einer einen Schuss ab. Der schwer Verletzte stirbt im Krankenhaus.	Vor einem Café schlägt ein Mann unvermittelt mit einem Stuhl auf zwei Frauen und flüchtet. Er wird auf dem Marktplatz von alarmierten Polizisten gestellt und greift diese mit einem Kampfmesser an. Als er auf einen Warnschuss nicht reagiert, schießen die Beamten gezielt und treffen ihn tödlich.	Ein psychisch Kranker, der seine Medikamente nicht nimmt und zunehmend aggressiv reagiert, soll zur arbeitsärztlichen Überprüfung vorgeführt werden. Zwei Polizisten begleiten die Mitarbeiter des sozial-psychiatrischen Dienstes. Der Mann greift sie mit einem Zimmermannshammer an und verletzt einen Beamten. Dessen Kollege gibt drei Schüsse auf den Mann ab und verletzt ihn tödlich.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (Messer)	Nein (Axt)	Nein (Bowie-Messer)	Nein (Hammer)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/gestützte Beamte	Nein	Nein/Ja (psych. Behandl.)	Nein	Ja (verletzt)
Vorbereitete Polizeiaktion	Nein	Nein	Nein	Ja

Polizeiliche Todesschüsse 2012

Fall	5	6	7	8
Name/Alter	Daniel R./38 Jahre	André C./50 Jahre	unbek. Mann/64 Jahre	unbek. Mann/31 Jahre
Datum	26.09.2012	06.10.2012	02.11.2012	07.12.2012
Ort/Bundesland	Bitterfeld/Sachsen-Anhalt	Berlin	Singen/Baden-Württemb.	Lindenfels/Hessen
Szenarium	Auf einer Straße finden Polizeibeamte abends eine durch mehrere Stichen schwer verletzte Frau. Bei der Fahndung nach ihrem Freund entdeckt die Polizei dessen Motorrad vor einem Tattoo-Studio, das nun observiert wird. In den Morgenstunden stürmt der Verdächtige plötzlich aus dem Haus. Er greift die Beamten an und verletzt einen schwer am Kopf; sein Kollege schießt mehrmals auf den Angreifer und trifft ihn tödlich.	Passanten alarmieren die Polizei wegen eines mit zwei Messern und einer Axt bewaffneten Mannes. Der legt trotz Aufforderung die Waffen nicht nieder, sondern bedroht damit die Beamten. Diese schießen und verletzen ihn schwer. Dennoch gelingt es erst weiteren Beamten durch Einsatz von Schlagstöcken und eines Polizeihundes den Mann zu überwältigen. Er stirbt einige Tage später im Krankenhaus.	Als Polizeibeamte eine Vorführung der Staatsanwaltschaft durchsetzen wollen, liegt der Betroffene betrunken auf seinem Beil und bedroht die Polizisten mit einem Revolver. Als er auf Aufforderung diese nicht wegnehmen auf ihn. Der Mann stirbt kurz darauf im Krankenhaus.	Ein Mann ruft abends mehrfach bei der Polizei an, um einen Amoklauf mit anschließendem Selbstmord anzukündigen. Parallel meldet sich dessen Freundin, ihr Freund sei an Krebs erkrankt und drehe durch. Als die Polizisten ihn schließlich stellen, bedroht er sie mit einer Schusswaffe. Als der Mann auf Ansprachen nicht reagiert, schießt ein Beamter; der Mann stirbt noch vor Ort.
Opfer mit Schusswaffe	Nein (messerähnliche Waffe)	Nein (Axt und Messer)	Ja (Schreckschussrevolver)	Ja (Schreckschusspistole)
Schusswechsel	Nein	Nein	Nein	Nein
Sondereinsatzbeamte	Nein	Nein	Nein	Nein
Verletzte/getötete Beamte	Ja (verletzt)	Nein	Nein	Nein
Vorbereitete Polizeiaktion	Ja	Nein	Nein	Nein

Inland aktuell

Versand von „Stillen SMS“ steigt rapide an

Der Versand sogenannter „Ortungsimpulse“ zum Ausforschen des Standortes von Mobiltelefonen hat gegenüber 2011 wieder merklich zugenommen. Dies berichtet das Bundesinnenministerium in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion.¹ Verfassungsschutz, Bundespolizei, Bundeskriminalamt sowie die Behörden der Zollverwaltung haben demnach im ersten Halbjahr 2013 bereits so viele „Stille SMS“ verschickt wie im gesamten Jahr 2012. Zahlen zum Bundesnachrichtendienst sind als geheim eingestuft. Auf wie viele Personen sich die „Ortungsimpulse“ verteilen und welche Software genutzt wird, will die Bundesregierung ebenfalls nicht öffentlich mitteilen. Über eine frühere Kleine Anfrage in Niedersachsen kam heraus, dass die Polizei dieses Bundeslandes hierzu einen privaten Anbieter beauftragt.²

Die juristische Grundlage der „Stillen SMS“ ist umstritten. Befürworter behaupten, es handle sich nicht um eine Nachricht mit „kommunikativen Inhalten“. Folglich verletze sie nicht den Schutzbereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses. Gegner wie Tobias Singelstein, Professor an der Freien Universität Berlin, erklären hingegen, die Telekommunikationsüberwachung dürfe nur als „passive Tätigkeit“ angewandt werden.³ Das Erzeugen eines Kommunikationsvorganges mittels „stiller SMS“ sei aber eine aktive Maßnahme. Die derart erlangten Bewegungs- und Persönlichkeitsprofile stellen zudem einen erheblichen Grundrechtseingriff dar.

Mit dem 2008 erlassenen „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen“ sollten „Stille SMS“ laut der Gesetzesbegründung eigentlich überflüssig werden.⁴ Provider müssen den Behörden die Standortdaten der Telefone

1 BT-Drs. 17/14714 v. 6.9.2013; BT-Drs. 17/8102 v. 9.12.2011
2 Niedersächsischer Landtag, Sitzung v. 24.2.2012, Fragestunde
3 www.heise.de/tp/artikel/36/36655/1.html
4 BR-Drs. 798/07 v. 9.11.2007

– etwa im Falle von Observationen – nun auch in Echtzeit ausleiten. Singelstein hat für die Beibehaltung der lieb gewonnenen „Stillen SMS“ eine plausible Erklärung: Positionsmeldungen in Echtzeit fallen nur an, wenn sich das Gerät zwischen verschiedenen Funkzellen bewegt. Die Standortdaten, die bei aktiver Kommunikation mittels „Stiller SMS“ gespeichert werden, sind demgegenüber genauer. Überdies könne „bequem vom Schreibtisch aus verfolgt werden, wo sich eine Zielperson bzw. ihr Handy aufhält und wie es sich bewegt“.

Grenzenlose Datenstaubsauger

Nicht nur der Bundesnachrichtendienst (BND) arbeitet zur Telekommunikationsüberwachung mit dem US-Militärgeheimdienst NSA zusammen: Auch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) liefert laut einem Bericht der Süddeutschen Zeitung regelmäßig Daten ins befreundete Ausland, obwohl die Behörde eigentlich nur für die geheimdienstliche Tätigkeit im Inland zuständig ist.⁵ Wöchentlich finden demnach Treffen der beiden Behörden im „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ in Berlin-Treptow statt. Im Gegenzug erhält das BfV angeblich technische Hilfe zur Ausforschung digitaler Kommunikation.⁶ Hierzu gehören Werkzeuge zur Analyse des Datenverkehrs, zur Dekodierung von „verschleierter Übertragung“ sowie zur Dekodierung von „herstellerspezifischen Übertragungsverfahren“. Gemeint ist vermutlich das Überwinden verschlüsselter Verbindungen per SSL bzw. https in Browsern bzw. von Mailanbietern.

Laut der Süddeutschen Zeitung übernimmt der BND Hilfsarbeiten für US-Geheimdienste. Dabei geht es um die Abhörstation in Bad Aibling, wo vermutlich die „Strategische Fernmeldeaufklärung“ vorgenommen wird: Digitale Datenströme werden dort nach mehreren Tausend Suchbegriffen abgeschnüffelt. Anscheinend liefert die NSA hierfür Stichwörter und erhält im Gegenzug gefundene Erkenntnisse. Bis 2006 hatte der US-Geheimdienst hierfür selbst die Anlage in Bad Aibling genutzt, vermutlich auch zur Überwachung deutscher Staatsangehöriger. Danach ging sie an den BND über und ergänzt damit eine ganze Reihe anderer Abhörstationen, die unter illustren Tarnnamen wie „Bundes-

5 Süddeutsche Zeitung (online) v. 13.9.2013

6 www.heise.de/newsticker/meldung/Was-war-Was-wird-1952052.html

stelle für Fernmeldestatistik“ oder „Ionosphären-Institut“ betrieben werden.

Nach einem Bericht des ZDF-Magazins „Zoom“ profitierte das US-Militär aber auch nach der formalen Übergabe an den BND vom Datenaustausger in Bad Aibling: Denn der „Deutschland-Chef der NSA“ verfüge dort weiterhin über einen „Direktzugriff“. ⁷ Wie dies geschehen soll, lässt das ZDF offen. Denkbar wäre die Beteiligung des „Consolidated Intelligence Center“ in Wiesbaden oder des „European Cryptologic Centre“ in Darmstadt, beides Anlagen des US-Militärs. Überdies betreibt die NSA laut „Zoom“ neue Abhörstationen in Dänemark und der Schweiz, über die wohl auch Telekommunikation in Deutschland abgehört würde. Der Schweizer Nachrichtendienst des Bundes (NDB) betreibt gemeinsam mit der Armee in Leukerbad (Kanton Wallis) und Heimenschwand (Kanton Bern) Abhöreinrichtungen für seine eigene „strategische Fernmeldeüberwachung“ (ONYX). Die Existenz von US-Anlagen an diesen Orten dementiert der NDB jedoch. ⁸
(beide: Matthias Monroy)

Tod und Wiederauferstehung der KGT

Zweieinhalb Jahre nach ihrem formellen Dahinscheiden bestätigte das Bundesinnenministerium am 29. Juli 2013 offiziell das Ende der ersten Einrichtung, in der Polizei und Geheimdienste regelmäßig kooperierten: Die 1991 gegründete „Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung“ (KGT) gibt es nicht mehr. Genauer: es gibt sie in ihrer ursprünglichen Form nicht mehr. ⁹ Sie lebt weiter als „Koordinierungsgruppe Politisch motivierte Kriminalität-links“ (KG PMK-links). Den Beschluss zur Überführung in den neuen Seinszustand fasste die Innenministerkonferenz (IMK) auf ihrer Sitzung vom 18./19. November 2010. Der Kreis der an dem neuen Gremium Beteiligten bleibt derselbe: Unter Federführung des Bundeskriminalamts kooperieren in der neuen KG PMK-links alle Landeskriminalämter, die Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder sowie der Generalbundesanwalt.

7 <http://zoom.zdf.de/ZDF/zdfportal/programdata/befc0476-9f54-36cb-bcb9-43012ec8ac62/20202437>

8 Tagesanzeiger v. 13.9.2013

9 Antwort v. 29.7.2013 auf die schriftliche Anfrage von Ulla Jelpke, BT-Drs. 17/14483 v. 2.8.2013, S. 14

Ebenfalls auf Beschluss der IMK wurde 2011 eine „Koordinierungsgruppe PMK-rechts“ ins Leben gerufen. Sie ist die Fortsetzung der 1992 gegründeten „Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/-terroristischer, insbesondere fremdenfeindlicher Gewaltakte“ (IGR).

Spitzelhonorare des Bundesamtes für Verfassungsschutz

„Wie haben sich die für Prämien für V-Leute eingesetzten Haushaltsmittel im Etat des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) seit dem Jahr 2000 entwickelt?“, hatte die Linken-Abgeordnete Petra Pau wissen wollen. Die Antwort der Bundesregierung fiel wie üblich aus: „Angaben, die für sich allein oder im Zeitverlauf und in der Zusammenschau mit Antworten gleicher Zielrichtung oder in Ansehung von aus sonstigen Quellen erlangten Informationen geeignet sein können, Arbeitsweisen, Strategien, Methoden und den Erkenntnisstand der Nachrichtendienste offen zu legen, können die Arbeitsfähigkeit und die Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste gefährden.“¹⁰ Diese Angaben wollte die Bundesregierung nur im Geheimschutzraum des Bundestages offen legen.

Bereits einen Tag nach Veröffentlichung dieser Nicht-Antwort, am 27. Februar 2013, berichtete jedoch die Bild-Zeitung: „Insgesamt gibt der Bund dieses Jahr 19,534 Mio. Euro für V-Leute aus. Allein an Prämien (Gehalt) zahlt er den V-Leuten davon 2,4 Mio. Euro. Geschäftsbedarf und konspirative Büros schlagen mit 1,8 Mio. Euro zu Buche. Die gesamte Technik für die Bespitzelung ist mit 5,4 Mio. Euro am teuersten. Reisekosten werden mit 4,3 Mio. Euro veranschlagt.“

Diese Angaben sind etwas missverständlich, so das „Neue Deutschland“ am Tag darauf. Die Summe von etwa 20 Mio. Euro beziehe sich auf den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel insgesamt. Zu den 2,38 Mio. Euro für Honorare kämen weitere 510.000 Euro Auslagererstattungen und 410.000 Euro für Treffkosten. Für Post- und Fernmeldeleistungen seien 5,45 Mio. eingeplant, Ausgaben für Außenstellen und konspirative Büros beliefen sich auf 1,4 Mio., Reisekosten für BfV-MitarbeiterInnen auf 1,95 Mio. und der Unterhalt getarnter Fahrzeuge auf 670.000 Euro.

(beide: Albrecht Maurer)

¹⁰ BT-Drs. 17/12470 v. 26.2.2013

Meldungen aus Europa

Staatsanwalt für die Europäische Union

Am 17. Juli 2013 legte die EU-Kommission ein umfangreiches Gesetzgebungspaket vor, das weitreichende Neuerungen für die Strafverfolgung in Europa vorsieht. Präsentiert wurden Verordnungsvorschläge zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) und zur Reform der Einheit für die justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) sowie eine Mitteilung zur Zukunft der Betrugsbekämpfungsbehörde OLAF.¹

Die Idee einer EStA kursiert schon seit etwa zehn Jahren, und Art. 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) sieht die Möglichkeit zur Schaffung einer solchen Behörde „zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“ ausdrücklich vor. Vorgeschlagen wird nun die Schaffung eines Kollegiums aus EU-Staatsanwalt und vier StellvertreterInnen, die vom Rat mit Zustimmung des Europaparlaments ernannt werden und nur durch den EU-Gerichtshof zu entlassen sind. In den Mitgliedstaaten soll ihre Arbeit unterstützt werden von „Abgeordneten Europäischen Staatsanwälten“, die mit nationalem Personal und nach nationalem Recht arbeiten. Deren Ermittlungen vor Ort soll der EStA dirigieren und er könnte dabei eine Vielzahl von Maßnahmen anordnen, deren Exekution einzelstaatliches Strafprozessrecht regulieren würde. Anklage würde vor Gerichten der Mitgliedstaaten erhoben; Beweise sollen – egal woher – „ohne Validierung“ zulässig sein. Zwar sieht der Vorschlag Verfahrensrechte für Beschuldigte vor. Doch wo diese nicht durch EU-Richtlinien leidlich harmonisiert sind, wird auf nationales Recht verwiesen. Leicht könnten somit Beschuldigte zum Spielball von 29 Staatsanwaltschaften werden.

Dem Vorschlag für eine EU-Staatsanwaltschaft muss der Rat einstimmig zustimmen. Kommt das Votum nicht zustande, kann sich eine Gruppe von neun Staaten im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit für die Schaffung der EStA entscheiden. Denkbar ist darüber hinaus,

¹ Das Paket umfasst COM(2013) 532 final, 533 final, 534 final und 535 final v. 17.7.2013

dass der EStA zukünftig weitere Kompetenzen übertragen werden. Die Ausdehnung der Befugnisse auf die „Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension“ ist in Art. 86 AEUV ausdrücklich als Option genannt.

(Eric Töpfer)

Ein „Kordinator“ für polizeiliche Großereignisse?

Fußballfans und GipfeldemonstrantInnen bekommen es mit einer neuen EU-Institution zu tun: Der grenzüberschreitende Datenaustausch, Reisesperren und die polizeiliche Zusammenarbeit sollen durch einen „Europäischen Koordinator für Großereignisse“ verbessert werden. So jedenfalls steht es in der Beschreibung des EU-Forschungsprojekts THE HOUSE, das innerhalb des 7. EU-Forschungsrahmenprogramms eingerichtet wurde. Das 2012 begonnene Vorhaben endet im Februar 2014, dann sollen Ergebnisse präsentiert werden. Beteiligt sind die Innenministerien nahezu aller 28 EU-Mitgliedstaaten, Deutschland wird durch die Hochschule der Polizei in Münster repräsentiert. Die Aufsicht obliegt dem italienischen Ableger des United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI).

THE HOUSE zielt auf die Beherrschbarkeit von „Gewaltsituationen oder Eskalationen“. Bei früheren ähnlichen Projekten definierte Standards sollen jetzt „auf Schlüsselbereiche übertragen“ werden. Nach den polizeilich kaum mehr zu kontrollierenden Protesten in Göteborg (EU-Gipfel 2001) und Genua (G8-Gipfel 2001) richtete die EU das Forschungsprogramm EU-SEC ein, um den Austausch von Informationen und die gegenseitige Entsendung von BeamtInnen aus Polizei und Geheimdiensten zu verbessern. EU-SEC war mit Beteiligten aus 22 EU-Mitgliedstaaten in eine zweite Phase verlängert worden. Die abschließende Studie lag 2011 vor, ist aber bis heute unter Verschluss. Schon früh entstanden aber mehrfach aktualisierte Handbücher, in denen Datenaustausch, Reisesperren und eine offensive Medienstrategie vorgeschlagen werden.²

Auch GipfeldemonstrantInnen ändern jedoch immer wieder ihre Aktionsformen. Markante Neuerungen waren die Nutzung des Internet, die „Clowns Armee“ oder die „Fünf-Finger-Taktik“ zum Umrunden von Po-

² Amtsblatt der EU C 314 v. 22.12.2007

lizeisperren. Die EU antwortete deshalb mit dem Programm „Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe“ (GODIAC), um die Interaktion von Polizei und Protest in mehreren Ländern zu analysieren.³ Die PolizeiforscherInnen reisten zum Castor-Transport ins Wendland, zum NATO-Gipfel nach Portugal, zu Antifa-Protesten nach Wien, zu einer Gewerkschaftsdemonstration nach Großbritannien und zur Rainbow Pride nach Bratislava.⁴ Ergebnisse von GODIAC wurden auf einer Konferenz in Stockholm präsentiert, bleiben aber wie bei EU-SEC geheim.

Auch THE HOUSE führte derartige Studien durch. Bereits beforcht wurden die Sicherheitsvorkehrungen der Fußball-Europameisterschaft in Polen 2012 und der irischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2013. Weiter geht es nun mit Gipfeltreffen des gegenwärtigen litauischen EU-Vorsitzes und der europäischen Volleyball-Meisterschaft in Polen. Vor dem Ende von THE HOUSE wird die polizeiliche Handhabung des Nuclear Safety Summit in Holland evaluiert.

Bald Zentrale Datei für „Reisende Gewalttäter“?

Seit dem G8-Gipfel in Heiligendamm drängt das deutsche Bundesinnenministerium auf die Einrichtung einer EU-Datensammlung für Fußballfans und Demonstranten.⁵ Jetzt liegt das Ergebnis einer entsprechenden EU-Studie vor, die die EU-Kommission bei der internationalen Beraterfirma ICF GHK in Auftrag gegeben hatte.⁶ Grundlage war ein Fragebogen, der an alle heute 28 EU-Mitgliedstaaten versandt wurde. Gleichzeitig wurden EUROPOL sowie Interpol konsultiert. Beiträge kamen überdies von den Fußballverbänden UEFA und FIFA. Als Ausgangspunkt galten die „gewalttätige Störung der öffentlichen Ordnung“ und damit verbundene „hohe gesellschaftliche Kosten“. 65 Prozent aller Gipfeltreffen würden demnach gestört. Allein beim Fußball wanderten jährlich rund 470 Personen in Gewahrsam, im politischen Bereich wird die Statistik von Protesten gegen Atomtransporte angeführt (180 Personen). In allen Kategorien würden jährlich zusammen rund 1.506 Festnahmen

3 www.statewatch.org/news/2010/nov/eu-policing-protests-godiak-project.pdf

4 BT-Drs. 17/13442 v. 10.5.2013

5 BR-Drs. 589/1/07 v. 1.10.2007

6 https://netzpolitik.org/wp-upload/travelling_violent_offenders_study_1.pdf

vorgenommen. Mitgliedstaaten beobachteten überdies mehr Aufstände wegen der Finanzkrise.

Die VerfasserInnen benennen Defizite der gegenwärtigen Sicherheitszusammenarbeit, u.a. verspätete Reaktionen auf Anfragen, die gleichzeitige Weitergabe von Informationen über zu viele Kanäle, Sprachprobleme, unterschiedliche juristische Terminologien oder technische Fragen des Datenaustauschs. Allerdings seien nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen vom Phänomen betroffen, eine Häufung liege bei Deutschland, Frankreich und Dänemark. Ein eigenes Kapitel der Studie widmet sich „linkem und anarchistischem Extremismus“ und dem „Teilbereichsextremismus“. Besonders betroffen seien Österreich, Tschechien, Griechenland, Italien und Spanien. Ebenfalls erwähnt wird der Widerstand gegen sinnlose Großprojekte, darunter die „No TAV“-Bewegung in Italien und der breite französische Widerstand gegen den Bau eines Großflughafens bei Notre Dame in der Bretagne.

Bislang werden in EU-Dokumenten die Begriffe „Ordnungsstörer“ („troublemaker“) oder „Risikofan“ („risk supporter“) benutzt, an anderer Stelle heißt es „Hooligan“ oder „gewalttätiger Störer“ („violent troublemaker“). Nun ist von „travelling violent offenders“ (TVO) die Rede, womit sich der deutsche Terminus des „reisenden Gewalttäters“ international durchsetzt. Die Kategorie soll zunächst in Handbüchern verankert werden. Weil diese aber nicht bindend sind, könnte die Definition in den Rang einer EU-Richtlinie erhoben werden, die dann in die jeweilige nationale Rechtsprechung überführt werden muss. Damit werden jene Länder unter Druck gesetzt, die laut der Studie zwar nicht vom Phänomen betroffen sind, aber dennoch mehr Initiative bei der Verfolgung von „reisenden Gewalttätern“ zeigen sollen.⁷ In der Studie heißt es, dass Mitgliedstaaten sogar zur Sammlung und Verarbeitung entsprechender Daten verpflichtet werden könnten. Später müssten auch Repressalien gegen die Betroffenen vereinheitlicht werden. Sind die neuen Kontrollmaßnahmen erst einmal in Gang gekommen, soll schließlich die Einführung einer „europäischen Reisesperre“ folgen.
(beide: Matthias Monroy)

⁷ www.heise.de/tp/artikel/39/39747/2.html

Chronologie

zusammengestellt von Otto Diederichs

Januar 2013

06.01.: **Racial Profiling:** Laut Presseberichten sind bei der Bundespolizei (BPol) seit 2009 57 Beschwerden wegen rassistischer Behandlung und Kontrollen aufgrund der Hautfarbe eingegangen.

09.01.: **Elektronische Fußfessel:** Am Landgericht (LG) München beginnt der Prozess gegen einen Sexualstraftäter, der Ende 2011 unter der Auflage, eine „Fußfessel“ zu tragen, aus der Verwahrung entlassen, aber rückfällig geworden war. Ab dem 28.3. wird die Elektronische Fußfessel in Berlin erstmals bei einem entlassenen Terroristen eingesetzt, der wegen eines geplanten Mordversuches an dem irakischen Ministerpräsidenten zu acht Jahren verurteilt worden war. Der Mann wird zudem ständig von Zivilbeamten offen und verdeckt observiert.

NSU: Auf Antrag der Anwälte von Beate Zschäpe erlaubt das Oberlandesgericht (OLG) München künftige Verteidigerbesuche ohne Trennscheibe und hebt die Überwachung der Verteidigerpost auf. Der NSU gilt dem Gericht zufolge mit dem Tod von Uwe Böhnhardt und Uwe Mundlos als aufgelöst. Am 14.1. legt der vom Berliner Innensenator Frank Henkel (CDU) eingesetzte Sonderermittler, Staatsanwalt Dirk Feuerberg, im Innenausschuss des Abgeordnetenhauses seinen Prüfbericht vor. Danach habe es bei der Vernichtung von Akten des Verfassungsschutzes sowie bei der Führung des V-Mannes Thomas Starke durch das Landeskriminalamt (LKA) zwar persönliche Fehler gegeben, die sich jedoch nicht auf die Fahndung nach dem NSU-Trio auswirken hätten. Am 20.1. meldet eine Tageszeitung, dass der V-Mann „Piatto“ (Carsten Szczepanski) des brandenburgischen Landesamtes für Verfassungsschutz (LfV) offenbar doch engere Kontakte zum NSU hatte und ein doppeltes Spiel spielte. Der sächsische Datenschutzbeauftragte Andreas Schurig erklärt in einem Prüfbericht, dass die Vernichtung von rund 800 Akten zum Rechtsextremismus beim LfV den geltenden Vorschriften entsprach. Laut Presseberichten vom 31.1. geht aus einem Vermerk

des Thüringer LfV hervor, dass das Amt bereits 1998 Hinweise auf das untergetauchte NSU-Trio hatte. Am gleichen Tag gibt das OLG München die Zulassung der Anklage gegen Beate Zschäpe und vier mutmaßliche Helfer wegen Mittäterschaft bei zehn Morden bekannt. Nach Klagedrohungen des Bundestags-Untersuchungsausschusses stimmt das Bundesinnenministerium (BMI) am 5.2. der Vernehmung eines V-Mann-Führers des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) zu. Sein Schützling, V-Mann „Corelli“, so wird am 21.2. bekannt, hat vom BfV innerhalb von 18 Jahren ca. 180.000 Euro Honorar erhalten und lebt nun in England in einem Zeugenschutzprogramm. Im Bundestags-Untersuchungsausschuss taucht am 28.2. überraschend eine weitere Adressenliste des Terror-Trios aus dem Jahr 1998 auf, die von den Sicherheitsbehörden jedoch nicht ausgewertet wurde. Anfang März richtet das LKA Baden-Württemberg eine eigene Ermittlungsgruppe (EG Umfeld) ein, die die rechtsextreme Szene des Landes durchleuchten und mögliche NSU-Verbindungen feststellen soll. Am 11.3. wirft der Thüringer Untersuchungsausschuss in einem Zwischenbericht dem LfV vor, den Rechts extremismus verharmlost und teilweise durch seine V-Leute sogar unterstützt zu haben. Am 17.3. wird bekannt, dass auch die Thüringer Polizei mindestens einen V-Mann im rechtsextremistischen Spektrum führte. Am 25.3. erklärt das OLG München, im NSU-Prozess könnten lediglich 50 JournalistInnen akkreditiert werden; türkische Medien sind damit praktisch ausgeschlossen. Am 12.4. entscheidet das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) auf die Beschwerde einer türkischen Zeitung hin, dass das Münchner OLG ausländischen Medien eine angemessene Zahl von Plätzen zur Verfügung stellen muss. Das Ausschreibungsverfahren wird neu gestartet, das OLG verschiebt deshalb am 15.4. den Prozessbeginn auf den 6.5. Es wird bekannt, dass die Bundesregierung an die Angehörigen der NSU-Opfer bislang knapp 1 Mio. Euro Entschädigung ausgezahlt hat; sechs Anträge seien noch offen. Am 15.4. verteidigt der frühere Brandenburger Verfassungsschützer und jetzige Leiter des LfV Sachsen, Gordian Meyer-Plath, vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss die Zusammenarbeit mit V-Mann „Piatto“ als „äußerst ertragreich“.

14.01.: **Rocker:** Vor dem LG Berlin beginnt der Prozess gegen drei Mitglieder der „Bandidos“, die in großem Stil mit Drogen gehandelt haben sollen. Kronzeuge der Anklage ist der ins Zeugenschutzprogramm aufgenommene frühere Vizepräsident des Clubs. Nach einer Massenschlä-

gerei zwischen Mitgliedern der „Hells Angels“ und der niederländischen Gruppe „Saturdarah“ am 13.2. kommt es in Duisburg am 17. und 18.2. zu Schüssen auf die Clubhäuser. Am 24.2. wird in Oberhausen ein „Hells Angel“ niedergeschossen und muss notoperiert werden. Am 5.3. bestätigt der Hessische Verwaltungsgerichtshof das Verbot der „Hells Angels“ Frankfurt vom 30.9.2011. Tags darauf durchsuchen in Bayern rund 1.700 Polizisten, darunter 350 SEK-BeamtenInnen aus mehreren Bundesländern, mehr als 140 Objekte verschiedener Rocker-Clubs. Über 70 Schusswaffen sowie Drogen werden sichergestellt; drei Personen werden festgenommen. Am 8.3. wird in Hamburg der Chef der Kieler „Mongols“ wegen Schusswaffen- und Drogenbesitzes festgenommen. Am 9.4. nehmen in Duisburg SEK-Beamte die beiden Anführer der Gruppe „Saturdarah“ fest. Bei einem der Männer werden eine Kalaschnikow und eine Pistole gefunden. Bei einer Massenschlägerei zwischen „Hells Angels“ und „Mongols“ wird am 14.4. in Bremen ein Rocker lebensgefährlich verletzt. Die Polizei nimmt etwa 100 Personen vorläufig fest und beschlagnahmt Messer, Schlagringe und einen Revolver.

16.01.: **Polizeiübergriiffe Bayern:** In München untersuchen Beamte der „Zentralen Ermittlungsstelle“ Vorwürfe eines Mannes, in der Neujahrsnacht von Polizisten in Wasserburg schwer misshandelt worden zu sein. Am 20.1. ruft ebenfalls in München eine junge Frau die Polizei wegen eines Streits mit ihrem Freund zu Hilfe. Auf der Fahrt zur Wache wird sie von den Beamten gefesselt, da sie Widerstand geleistet haben soll; auf dem Revier schlägt ein Polizisten sie so heftig, dass sie schwere Gesichtsverletzungen erleidet. Nachdem sie die Beamten wegen Körperverletzung angezeigt hat, durchsuchen am 15.2. sieben Polizisten mit einem Drogenhund ihre Wohnung und verlangen eine Haarprobe für einen Drogentest. Am 20.2. entzieht Innenminister Joachim Herrmann (CSU) den Polizeipräsidenten die Zuständigkeiten für interne Ermittlungen und siedelt sie zentral beim LKA an. Der Bayerische Landtag verlangt Aufklärung über den Vorfall. Da der Polizeichef von Rosenheim im November 2012 wegen einer Prügelattacke auf einen Jugendlichen lediglich zu einer elfmonatigen Bewährungsstrafe verurteilt wurde, reduziert das LG Nürnberg am 11.3. die Strafe für einen anderen Polizeibeamten in zweiter Instanz von 18 Monaten auf eine Bewährungsstrafe von elf Monaten. Laut Erklärung des bayerischen Innenministeriums vom gleichen Tag gab es in Bayern 2011 insgesamt 151 Anzeigen gegen prügelnde Polizisten. Aufgrund eines Polizeivideos spricht das zuständige

Münchner Amtsgericht (AG) am 20.3. einen Demonstranten vom Vorwurf des Widerstandes frei; stattdessen wird ein Ermittlungsverfahren gegen einen unbekanntem Polizisten wegen Körperverletzung im Amt eingeleitet.

17.01.: Anti-Nazi-Demonstrant verurteilt: Das AG Dresden verhängt gegen einen Teilnehmer der Anti-Nazi-Demonstration vom Februar 2011 eine Haftstrafe von knapp zwei Jahren. Er soll als Rädelsführer aufgetreten sein und zum Durchbrechen einer Polizeisperre aufgefordert haben. Zwar kann die Staatsanwaltschaft keine konkreten Beweise vorlegen, geht aber am 23.1. in Berufung, um eine höhere Strafe zu erreichen.

22.01.: Freispruch für Antifaschisten: Vor dem LG München enden zwei Prozesse mit Freispruch bzw. Einstellung. Den Angeklagten war vorgeworfen worden, bei der Blockade von Rechtsextremisten am 21.1.2012 passiven Widerstand gegen Polizeibeamte geleistet zu haben.

24.01.: Beobachtung der Linken: Durch einen Pressebericht wird bekannt, dass Bundesinnenminister Friedrich (CSU) das BfV schon im November 2012 angewiesen hat, die Linksfraktion im Bundestag nicht mehr zu beobachten. Die Überwachung von Parteiuntergliederungen wie der „Kommunistischen Plattform“ und „Cuba Sí“ soll dagegen fortgesetzt werden. Am 24.4. erklärt Niedersachsens Innenminister Boris Pistorius (SPD), dass der Linke-Landesverband zwar als Ganzes nicht mehr beobachtet wird, wohl aber einzelne Parteimitglieder und -untergliederungen.

129b-Verfahren: Das Berliner Kammergericht verurteilt einen 23-jährigen Österreicher und einen 27-jährigen Deutschen zu knapp sieben bzw. neun Jahren Haft. Sie sollen sich im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet an Waffen und Sprengstoffen haben ausbilden lassen, um in Deutschland Anschläge zu begehen. Am 28.1. hebt der Bundesgerichtshof (BGH) das Urteil gegen einen 27-jährigen Syrer teilweise auf und weist das Verfahren an das OLG Koblenz zurück. Dieses hatte den Mann im März 2012 wegen Internet-Werbung für terroristische Organisationen zu fünf Jahren Haft verurteilt.

25.01.: Verfassungsschutz-Kooperation: Die LfV Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens vereinbaren eine stärkere Vernetzung bei der Informationssammlung und -auswertung über „extremistische Bestrebungen“.

28.01.: **Anti-Terror-Gesetze:** Eine von Bundesinnen- und Bundesjustizministerium eingesetzte Kommission beginnt mit der Überprüfung der nach dem 11. September 2001 erlassenen und verlängerten Anti-Terror-Gesetze.

31.01.: **Razzia bei Punk-Band:** In Amtshilfe für das sächsische LKA durchsuchen Baden-Württemberger PolizistInnen die Wohnungen der Punk-Band „Normahl“. Grund ist ihr 31 Jahre alter Song „Bullenschweine“: Der Vorwurf: Gewaltverherrlichung.

Februar 2013

06.02.: **Pressefreiheit:** In Amtshilfe für die Polizei in Frankfurt/M. durchsuchen Berliner Beamte die Wohnungen von fünf Pressefotografen und kopieren Computerdateien, die Beweismaterial für Angriffe auf Polizeibeamte bei zwei Demonstrationen im Vorjahr enthalten sollen. Betroffen sind auch drei Fotografen in anderen Bundesländern. Nach heftigem Protest von Presseverbänden erhalten die Betroffenen ihr Material eine Woche später zurück.

07.02.: **Sicherungsverwahrung in Hamburg:** Die Justizministerinnen von Schleswig-Holstein und Hamburg unterzeichnen einen Staatsvertrag, wonach schleswig-holsteinische Sicherungsverwahrte ab dem 1.7. in Hamburg untergebracht werden.

08.02.: **Geheime BND-Gruppe:** Aufgrund einer Anzeige des BND ermittelt die Staatsanwaltschaft Heidelberg gegen den Leiter der „Verbindungsstelle 61“ des Dienstes. Ihm werden Verstöße gegen das Waffengesetz und die Bildung einer geheimen bewaffneten Gruppe innerhalb seiner Abteilung vorgeworfen.

16.02.: **Ausschreitungen in Berlin:** Aus Protest gegen den bevorstehenden „16. Europäischen Polizeikongress“ versammeln sich im Bezirk Kreuzberg in der Nacht mehrere hundert Menschen zu einer unangemeldeten Demonstration. Es werden Barrikaden errichtet, Schaufenster eingeschlagen und Autos angezündet. Die Polizei setzt ca. 1.000 Beamte ein. 25 Personen werden festgenommen.

18.02.: **Rechte Gruppierung verboten:** Das sächsische Innenministerium verbietet die „Nationalen Sozialisten Döbeln“.

Bundeswehr: Laut einer Statistik des Bundesverteidigungsministeriums ist die Zahl registrierter rechtsextremistischer Vorfälle bei der Bundes-

wehr im Jahr 2012 mit insgesamt 67 erstmalig wieder gestiegen. Insgesamt wurden in den vergangenen 15 Jahren 2087 Fälle festgestellt.

19.02.: NPD-Verbotsverfahren: Die NPD stellt eine 136-seitige Zusammenfassung aus der rund 1.000 Seiten umfassenden Materialsammlung der Innenministerien für das geplante NPD-Verbotsverfahren auf ihre Homepage. Die Partei dürfte das Dokument von der Internetplattform „indymedia“ kopiert haben, die die Verschlussache bereits vorher publiziert hatte. Am 5.3. weist das BVerfG den Antrag der NPD auf Feststellung ihrer Verfassungstreue ab (Az.: 2 BvE 11/129). Wegen des Widerstandes der FDP beschließt die Bundesregierung am 20.3. die Länder zwar im geplanten Verbotsverfahren zu unterstützen, jedoch keinen eigenen Verbotsantrag zu stellen. Am 25.4. lehnt auch der Bundestag einen eigenen Verbotsantrag mehrheitlich ab.

Razzia gegen Pädophile: Bei einer bundesweiten Razzia durchsuchen PolizistInnen die Wohnungen von über 40 Männern, denen sexueller Missbrauch und der Besitz kinderpornografischer Schriften vorgeworfen wird. Die Ermittlungen führt die Generalstaatsanwaltschaft Hessen.

20.02.: Pressefreiheit: Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich der Auskunftsanspruch der Presse gegen Bundesbehörden wegen eines fehlenden Bundespressegesetzes unmittelbar aus dem Grundgesetz. Ein Journalist hatte vom Bundesnachrichtendienst (BND) Auskunft darüber verlangt, wie viele ehemalige Mitarbeiter eine Nazi-Vergangenheit hatten. Da die Informationen beim BND aktuell nicht vorliegen – der BND hatte erst kürzlich eine Historikerkommission eingesetzt –, greift das Auskunftsrecht jedoch nicht (Az.: BVerwG 6 A 2.12).

22.02.: Dauerobservation unzulässig: Das Verwaltungsgericht Freiburg stoppt die Überwachung eines ehemals Sicherheitsverwahrten, da es in Baden-Württemberg hierfür keine Gesetzesgrundlage gibt. Zivilbeamte waren dem Mann ständig gefolgt, sobald er seine Wohnung verließ.

März 2013

11.03.: Mordfälle mit rechtem Hintergrund: Das Brandenburger Innenministerium lässt im Rahmen eines Forschungsprojektes alle seit 1990 erfassten Mordfälle auf einen rechtsextremistischen Hintergrund

neu überprüfen. Anlass ist die Diskrepanz zwischen polizeilich erfassten (9) und den von Opferberatungsstellen registrierten Fällen (30).

12.03.: **Flüchtige Neo-Nazis:** Durch eine Anfrage der Linksfraktion wird bekannt, dass in der BRD nach insgesamt 266 Rechtsextremisten per Haftbefehl gefahndet wird. Im Oktober 2011 hatte Bundesinnenminister Friedrich noch von 110 Ausgeschriebenen geredet.

13.03.: **Salafismus:** Bundesinnenminister Friedrich verbietet drei salafistische Vereine. Am gleichen Tag führt die Polizei in Nordrhein-Westfalen und Hessen eine Razzia gegen 20 als gewalttätige Salafisten eingestufte Personen durch und stellt dabei Waffen und Sprengstoff sicher; vier Männer, die einen Anschlag auf den Vorsitzenden der Rechtspartei „Pro-NRW“ geplant haben sollen, werden festgenommen. Am 18.3. übernimmt die Bundesanwaltschaft die Ermittlungen gegen die vier wegen Bildung einer terroristischen Vereinigung; geprüft werden sollen auch mögliche Verbindungen zum versuchten Bombenanschlag auf den Bonner Hauptbahnhof vom Dezember 2012. In Bonn beginnt am 16.04. der Prozess gegen einen Deutsch-Libyer, der als Statthalter der „Islamischen Bewegung Usbekistan“ (IBU) gilt. Die Organisation wird als Drahtzieherin der geplanten Anschläge auf „Pro NRW“ verdächtigt.

15.03.: **Schüsse auf Polizisten:** Auf einer Polizeiwache in Göttingen entwendet ein wegen mehrfacher Urkundenfälschung Festgenommener einem Beamten die Dienstwaffe und schießt damit. Zwei Polizisten werden ins Bein getroffen, bevor der Mann überwältigt werden kann.

18.03.: **Todesschuss:** In Frankfurt/M. schießen Polizeibeamte auf einen 62-Jährigen. Der alkoholisierte Mann hatte seinen Nachbarn im Streit mit einem Messer verletzt und auch die alarmierten Polizisten angegriffen. Er stirbt am nächsten Tag im Krankenhaus.

19.03.: **„Deals“ im Strafprozess:** Das BVerfG erklärt Absprachen im Strafprozess zwar grundsätzlich für rechtens, allerdings müssten sich Richter und Staatsanwalt bei „Deals“ stärker an Recht und Gesetz halten (Az.: 2 BvR 2628/10, 2 BvR 2883/10, 2 BvR 2155/11).

20.03.: **Luftsicherheitsgesetz:** Das BVerfG entscheidet, dass für ein militärisches Vorgehen gegen ein von Terroristen gekapertes Flugzeug die bloße Entscheidung des Verteidigungsministers nicht ausreicht, sondern ein Beschluss der Bundesregierung als Ganzer notwendig ist (Az.: 2 BvF 1/05).

21.03.: **Telekommunikationsgesetz (TKG):** Mit den Stimmen von Koalition und SPD beschließt der Bundestag eine TKG-Änderung, die es der Polizei erlaubt, Bestandsdaten u.a. von Handy-Nutzern abzufragen.

Polizeihelikopter abgestürzt: Bei einer Übung zum Einsatz gegen Fußball-Hooligans stürzt in Berlin ein Hubschrauber der BPol ab; der Pilot kommt ums Leben.

26.03.: **Rechte Straftaten:** Laut einer Statistik aus Nordrhein-Westfalen wurden 2012 von insgesamt 556 Rechtsextremen 1.387 Straftaten der Allgemeinkriminalität begangen, darunter ein Tötungsdelikt.

27.03.: **Stuttgart 21:** Die Staatsanwaltschaft erhebt Anklage wegen fahrlässiger Körperverletzung gegen zwei Einsatzabschnittsleiter der Polizei, die bei dem massiven Vorgehen gegen DemonstrantInnen im September 2010 den Wasserwerfereinsatz angeordnet hatten. Gegen vier weitere Polizisten werden Strafbefehle beantragt; gegen sechs das Verfahren eingestellt.

Straffällige Polizisten: Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg erkennt einem BPol-Beamten, der Hunderte Kinderpornos auf seinem Rechner gespeichert hatte, die Pensionsansprüche ab (Az.: 6 LD 4/11). In Brandenburg eröffnet die Staatsanwältin ein Ermittlungsverfahren gegen einen Cottbuser Polizisten wegen Vorteilsnahme und Vorteilsgewährung.

Polizei-Drohne: Auf parlamentarische Anfrage hin teilt das hessische Innenministerium mit, dass eine Überwachungsdrohne seit 2009 insgesamt elfmal im Einsatz war – wegen Rockerkriminalität, Bandendiebstahls, Waffen- und Drogenhandels sowie eines Tötungsdelikts.

28.03.: **Handy-Überwachung:** Bei der Vorstellung seines Jahresberichtes 2012 erklärt Berlins Datenschutzbeauftragter, die Polizei der Hauptstadt habe bei insgesamt 410 Abfragen von 2008 bis 2012 4,1 Mio. Verbindungsdaten erhoben, dabei 1.000 Klarnamen von Anrufern.

29.03.: **BKA-Polizeihilfe:** Durch Presseveröffentlichungen wird bekannt, dass das BKA von 2008 bis 2012 Überwachungstechnik an das kirgisische Innenministerium geliefert und drei Lehrgänge hierzu für Polizei und Geheimdienste des Landes durchgeführt hat.

Geiselnahme in Gefängnis: In der Justizvollzugsanstalt Suhl (Thüringen) nimmt ein wegen Gewaltdelikten Inhaftierter eine Angestellte als Geisel und verlangt die Verlegung in ein anderes Gefängnis. Nach ca. zehn Stunden wird der Mann von der Polizei unblutig überwältigt.

April 2013

02.04: **Polizeischuss:** In Herzogenrath (Nordrhein-Westfalen) droht ein Mann, sein Haus zu sprengen. Nach sieben Stunden Verhandlung überwältigt ihn ein SEK durch einen Schuss in die Hüfte.

04.04.: **Prozess gegen Lothar König:** Vor dem AG Dresden beginnt das Verfahren gegen den Jenaer Jugendpfarrer wegen „schwerem aufwieglerischen Landfriedensbruch“; er wird beschuldigt, bei der Anti-Nazi-Demo im Februar 2011 aus dem Lautsprecherwagen zu Gewalt aufgerufen zu haben. Nachdem Ende Juni Rohdaten von Polizeivideos der Demo auftauchen, setzt das Gericht am 2.7. das Verfahren aus.

09.04.: **Urteile gegen Anti-Castor-Demonstranten:** Das AG Lüneburg verurteilt einen Bundestagsabgeordneten wegen eines Aufrufs zum „Schottern“ zu einer Geldstrafe von 2.250 Euro. Am 23.4. erhalten zwei weitere Abgeordnete des Bundestags und eine des niedersächsischen Landtags Geldstrafen zwischen 750 und 4.500 Euro.

Polizisten freigesprochen: Das AG Tiergarten (Berlin) spricht zwei Polizisten aus Mangel an Beweisen vom Vorwurf der Körperverletzung im Amt frei. Ihnen war vorgeworfen worden, bei der 1.-Mai-Demonstration 2011 einen Zivilbeamten geschlagen und mit Reizgas besprüht zu haben.

Tödlicher Brechmitteleinsatz: In Bremen beginnt der dritte Prozess gegen einen Polizeiarzt wegen Körperverletzung mit Todesfolge. Anfang 2005 war ein mutmaßlicher Kleindealer an den Folgen einer gewaltsamen Brechmittelgabe gestorben. Der Arzt war in zwei vorherigen Prozessen freigesprochen worden; der BGH hatte die Urteile jedoch aufgehoben.

Rechtes Netzwerk in Gefängnissen: In einer hessischen Strafanstalt wird ein Netzwerk rechtsradikaler Häftlinge aufgedeckt. Sie sollen u.a. versucht haben, Kontakte zu Beate Zschäpe herzustellen.

11.04.: **Schüsse auf Polizisten:** Als Zivilbeamte bei Bleialf (Rheinland-Pfalz) ein Fahrzeug mit gestohlenen Kennzeichen kontrollieren wollen, werden sie aus dem Wagen heraus beschossen. Verletzt wird niemand. In einer grenzüberschreitenden Fahndung können noch am gleichen Tag drei Männer in Belgien festgenommen werden.

Funkzellenabfrage: Durch die Anfrage eines GRÜNEN-Abgeordneten im Sächsischen Landtag wird bekannt, dass die Polizei bei der Anti-Nazi-Demonstration am 13.2.2013 erneut mittels einer „nicht-individuali-

sierten Funkzellenabfrage“ (FZA) Handydaten gesammelt hat. Am 23.4. urteilt das LG Dresden, dass eine ähnliche FZA im Februar 2011 rechtswidrig war.

15.04.: **Rechtsradikale bei der Polizei:** Laut Presseberichten durchforstet die Hamburger Polizei sämtliche Personalakten ihrer Angestellten nach rechtsradikalen Vorfällen. Ausgelöst hat die Untersuchung ein rund 14 Tage zuvor aufgefallener Objektschützer.

18.04.: **Video-Überwachung von Demos:** Das Berliner Abgeordnetenhaus beschließt mit SPD-CDU-Mehrheit ein Gesetz, wonach die Polizei künftig anlassunabhängig „Übersichtsaufnahmen“ erstellen und an die Einsatzzentrale übertragen darf.

21.04.: **Verfassungsschutz:** Durch eine Anfrage der Linksfraktion im Bundestag wird bekannt, dass das BfV seit den Anschlägen vom 11. September 2001 insgesamt 962 Personen aus islamistischen Milieus per Video überwacht hat. Durchschnittlich gab es rund 80 Überwachungen pro Jahr; aktuell sind 20 Personen aus dem islamistischen und dem rechtsextremistischen Spektrum betroffen.

24.04.: **Anti-Terror-Datei:** Das BVerfG erklärt die 2007 eingerichtete Anti-Terror-Datei mit Einschränkungen für verfassungsgemäß; einzelne Bestimmungen des Gesetzes sind jedoch mit dem Grundgesetz unvereinbar und müssen bis 31.12.2014 geändert werden (Az.: 1 BvR 1215/07). In der Verbunddatei werden die Informationen von Polizei und Geheimdiensten zusammengeführt; derzeit sind 17.000 Datensätze gespeichert.

27.04.: **Bündnis 90/Grüne:** In einer Kampfabstimmung beschließt der Parteitag in Berlin gegen den Widerstand der Parteiführung, die alternative Abschaffung des V-Leute-Systems des Verfassungsschutzes im Wahlprogramm festzuschreiben.

29.04.: **PMK-Statistik:** Das BMI vermeldet für 2012 einen Rückgang der registrierten politisch-motivierten Straftaten insgesamt um 9,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf 27.440 Fälle. Um 4,4 Prozent gestiegen seien dagegen die rechten Straftaten (17.616, davon 842 Gewaltdelikte).

30.04.: **Rechtsextreme Propaganda:** Die saarländische Polizei identifiziert einen 23-jährigen Mann, der bereits seit zwei Jahren im Internet rechtsextreme Propaganda und Bombenbau-Anleitungen verbreitet hat. Bei der Festnahme werden mehrere Waffen gefunden.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Minderheiten, gesellschaftliche Randgruppen genießen schon immer die besondere Aufmerksamkeit der Polizeien; behandelt als polizeiliche Klientel wird ihre Ausgrenzung befestigt. Zumindest in der öffentlich-politischen Wirkung funktioniert dies wie ein sich selbst bestätigender Kreislauf. Die Polizei erzeugt, was sie aufzudecken vorgibt: Das Bild von besonders gefährlichen, kriminellen Gruppen. Dabei unterliegen die Kriterien polizeilicher Verdachtsvermutung historischen Wandlungen. Juden, Zigeuner, Berufsverbrecher, Homosexuelle, Jugendliche, Fußballfans ... Ein besonders prominentes Kriterium des Verdachts ist das der ethnischen Herkunft: Meist durch Augenschein erkennbar und daher leicht polizeilicher Kontrolle zugänglich, handelt es sich um ein Unterscheidungsmerkmal, das mit den politischen Kampagnen gegen „kriminelle Ausländer“ ebenso harmoniert, wie mit der Vorstellung, die eigentlichen kriminellen Gefahren kämen von außen und seien Fremde.

Dieser allgemeine Zusammenhang zwischen rassistischen (meist irreführend „fremdenfeindlich“ genannten) Einstellungen und der Definitions- und Diskriminierungsmacht der Polizei ist auch für Deutschland nichts Neues. Im letzten Jahrzehnt zugespitzt hat sich das Problem aus einem doppelten Grund: Erstens haben die globalen Migrationsströme – trotz aller Abschottungspolitik – dazu geführt, dass Deutschland im Wortsinne bunter geworden ist. Zweitens sind die Rechtsgrundlagen so aufgeweicht worden, dass sie einen weiten Raum für rassistisch motiviertes Handeln der Polizei eröffnen. Die „Schleierfahndung“, die „anlass- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen“, legen Strategien des „racial profiling“ förmlich nahe. Sie stehen im Zentrum der Kritik, weil sie für den kontrollierenden Alltag in der Öffentlichkeit maßgebend sind. Angesichts der ethnisierenden Konnotationen in der Terrorismusbekämpfung ist aber offenkundig, dass sich die diskriminierenden Praktiken nicht allein auf die Identitätsüberprüfungen beschränken lassen.

Open Society Justice Initiative; European Network Against Racism: *Ethnische Profilierung* (ENAR Fact Sheet 40), Brüssel 2009, in: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Factsheet-ethnic-profiling-20091001-GER_0.pdf

Bereits 2009 hat das Europäische Netzwerk gegen Rassismus einen kompakten Überblick für alle diejenigen bereitgestellt, die „ethnische Profilierung“ nachweisen und gegen sie vorgehen wollen. Ausgehend von der Definition (in der einfachen Variante: „wenn Personen wegen dem, was sie sind, wie sie aussehen und wie sie beten, statt wegen dem, was sie getan haben, als verdächtig angesehen werden“), werden verschiedene Varianten (direkt, indirekt) und die rechtlichen Grenzen (völkerrechtliche Verpflichtungen, gerichtliche Auslegungen) geschildert. Des Weiteren benennt das Fact Sheet die Praktiken ethnischer Profilierung in unterschiedlichen Bereichen (Terrorismusbekämpfung, Einwanderungskontrolle). Es weist auf die diskriminierenden Wirkungen für die Betroffenen und die negativen Effekte auf die polizeiliche Arbeit hin. Zudem wird auf das Modellprojekt STEPPS hingewiesen, in dessen Rahmen es gelang, ethnische Profilierung auf lokaler Ebene aufzudecken und zu begrenzen.

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. der Fraktion DIE LINKE: *Neue Debatte über „racial profiling“ durch die Bundespolizei, Bundestags-Drucksache 17/14569 v. 15.08.2013*

Die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage gibt am Beispiel der einschlägigen Bestimmungen des Bundespolizeigesetzes (§ 22 Abs. 1a) nicht nur die regierungsamtliche Lesart wieder (sinngemäß: weil ethnische Profilierung rechtswidrig ist, findet sie nicht statt), interessanter sind vielmehr die Zahlen zum Umfang der Kontrollen durch die Bundespolizei. Demnach fanden 2012 über 570.000 verdachtsunabhängige Personenkontrollen statt, davon in über 466.000 Fällen im Inland (in Zügen, Bahnhöfen und Bahnanlagen). Mehr als 2,5 Mio. Mal wurden Identitätsfeststellungen im Grenzgebiet vorgenommen, und in mehr als 620.000 Fällen kam es zu Durchsuchungen der Personen. Insgesamt wurden fast 3,8 Mio. Identitätsfeststellung, Befragungen und Durchsuchungen vorgenommen, die zu 109.324 „Feststellungen“ führten (worunter auch Verstöße gegen die Residenzpflicht fallen). Das ergibt eine „Trefferquote“ von rund 2,9 Prozent.

Tischbirek, Alexander; Wihl, Tim: *Verfassungswidrigkeit des „Racial Profiling“*. Zugleich ein Beitrag zur Systematik des Art. 3 GG, in: *Juristen-Zeitung (JZ) 2013, H. 5, S. 219-224*

Die Debatte um das Racial profiling ist in Deutschland auf das Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz konzentriert. Durch den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz hat diese Debatte an Intensität gewonnen. Tischbirek/Wihl versuchen in ihrem Aufsatz nachzuweisen, dass „ethnic profiling“ sowohl der genannten Verfassungsbestimmung widerspricht als auch den von Deutschland ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen: der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem Internationalen Pakt für die bürgerlichen und politischen Rechte und dem UN-Anti-Rassismus-Übereinkommen.

Cremer, Hendrik: *„Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei, Berlin (Deutsches Institut für Menschenrechte) 2013 (auch unter www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizei_gesetz.pdf)*

Die im Deutschen Institut für Menschenrechte entstandene Studie untersucht die Rechtmäßigkeit der Befugnisnorm zu verdachtslosen Identitätskontrollen im Bundespolizeigesetz (s.a. den Beitrag Cremers in diesem Heft). Das Fazit: § 22 Abs. 1a verstößt nicht nur gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, sondern auch gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes. Dem Bundesgesetzgeber und (im Hinblick auf ähnliche Regelungen in den Landespolizeigesetzen) den Landtagen wird empfohlen, die Befugnis ersatzlos zu streichen. Gerichte sollten in der Zwischenzeit das Bundesverfassungsgericht anrufen und die Verfassungsmäßigkeit prüfen lassen. Vor dem Europäischen Gerichtshof sollte geklärt werden, ob die Befugnisse EU-rechtlich zulässig sind. Und zudem sollte die Bedeutung des Diskriminierungsverbots „fest und nachhaltig“ in der Polizeiarbeit verankert werden.

Schicht, Günter: *Racial Profiling bei der Polizei in Deutschland – Bildungsbedarf? Beratungsresistenz?*, in: *Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik (ZEP) 2013, H. 2, S. 32-37*

Ethnische Profilierung ist (menschen-)rechtswidrig, demokratiefeindlich und ineffektiv; über sein Ausmaß in Deutschland liegen keine gesicherten Daten vor. Von diesen Feststellungen ausgehend, liegt der Schwer-

punkt in G. Schichts Aufsatz bei den „Strategien zur Reduzierung“ von „ethnic profiling“. Unter „Interventionen auf politischer Ebene“ erwähnt er lobend eine Passage aus dem rot-grünen Koalitionsvertrag in Niedersachsen. Zudem empfiehlt er: „Im politischen Diskurs sollte Racial Profiling kein ‚Kampfbegriff‘ sein.“ Es komme vielmehr darauf an, dass Politik, Zivilgesellschaft und Polizei „gemeinsam ohne Pauschalierungen ... lösungsorientiert Wege finden“. Zu dieser konsensorientierten Strategie passt, dass Schicht zunächst mehr Forschung fordert, um aus deren Ergebnissen gezielte Programme entwickeln zu können. Dass Migranten in den Polizeidienst sollen, dass es eine unabhängige Beschwerdeinstanz geben soll, die Kennzeichnung von Polizisten sinnvoll sei, um diskriminierende Praktiken einzugrenzen, wird ebenfalls angeführt. Das wichtigste Feld, so Schicht, bleibe jedoch „die Bildung“. So werden Herrschaftsverhältnisse verharmlost und Problemlösungen individualisiert.

Lukas, Tim; Gauthier, Jérémie: *Warum kontrolliert die Polizei (nicht)? Unterschiede im Handlungsrepertoire deutscher und französischer Polizisten, in: Soziale Probleme 2011, H. 2, S. 174-206*

Verglichen haben die Autoren die Bedeutung von Personenkontrollen in einer französischen und einer (südwest-)deutschen Stadt. Die verdachtslosen Kontrollen weisen national deutlich unterschiedliche Muster auf, die Ausdruck unterschiedlicher „Kontrollmentalitäten“ seien: In Frankreich wird das Instrument erheblich häufiger und zu anderen Zwecken genutzt. Im deutschen Beispiel werden die rechtlichen Möglichkeiten kaum ausgeschöpft, weil mit ihnen Arbeit verbunden ist, die als Überlastung empfunden werde. Deshalb werde die Befugnis eher in ruhigen als in belasteten Revieren genutzt. Die ethnische Herkunft der Kontrollierten spiele keine Rolle, wichtiger seien Kleidungsstil und der Ort der Kontrolle. Und während die Identitätsüberprüfung in Frankreich als Mittel der Kriminalitätsbekämpfung betrachtet werde, werde sie in Deutschland etwa von den Jugendsachbearbeitern als „bürgernahes Mittel der Kontaktabahnung“ genutzt.

Belina, Bernd; Wehrheim, Jan: *„Gefahrengebiete“ – Durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen, in: Soziale Probleme 2011, H. 2, S. 207-229*

Der Aufsatz erweitert die kritische Perspektive auf das Racial Profiling. Sein Ausgangspunkt sind die Bemühungen, ethnischen Diskriminierungen in der Polizeiarbeit entgegenzuwirken. Rechtliche Grenzen, Kon-

trollmechanismen, Bildungsarbeit etc. können, so die These, konterkariert werden durch eine Sicherheitsstrategie (ein Policing-Konzept), das auf unterschiedliche soziale Räume zielt. Indem die Bevölkerung nach sozialen und ethnischen Merkmalen im Stadtraum segregiert ist, wirkt die Diskriminierung über den „Umweg“ des „Raum“-Konzepts.

Harris, David A.: *U.S. Experiences with Racial and Ethnic Profiling: History, Current Issues and the Future*, in: *Critical Criminology* 2006, pp. 212-239

Hallworth, Simon: *Racial Targeting and Social Control: Looking Behind the Police*, in: *Critical Criminology* 2006, pp. 293-311

Harris' Aufsatz liefert im ersten Teil eine kurze Geschichte des Racial Profiling in den USA. Betont wird die Bedeutung der Drug Enforcement Agency für die Popularisierung des Konzepts. Geschildert wird auch, wie die Trefferquote zu einer zentralen Frage in der amerikanischen Diskussion wurde, die zu ernüchternden Ergebnissen führte, weil der Zusammenhang zwischen ethnischer Zugehörigkeit und Kriminalität viel zu gering sei. Im Hinblick auf die Reaktionen plädiert Harris dafür, Racial Profiling als Ausdruck eines institutionellen Rassismus zu betrachten. Angesichts der ethnisch aufgeladenen Anti-Terrorismus-Strategien weist er zudem darauf hin, dass eine diskriminierende Strategie auch gegen die Interessen der Mehrheit verstößt.

Hallworth argumentiert, dass der Blick auf die Praktiken der Polizei den Kontext systematischer Diskriminierungen verstellt. Seine These lautet: Die gegenwärtigen Regime sozialer Kontrolle produzieren systematisch ethnische Diskriminierung – und zwar unabhängig von der Polizei und ihrer Selbstverpflichtung, „to police ... in a non-racist way“. Am britischen Beispiel untersucht er die Anti-Terrorgesetzgebung sowie die Regulierung innerstädtischer Konsumbereiche und städtischer Armenviertel. Fazit: Wer nur auf die Polizei sieht, sieht deutlich zu wenig.

Goris, Indira; Jobard, Fabien; Lévy, René: *Profiling Minorities. A Study of Stop-and-Search-Practices in Paris*, New York 2009 (auch unter: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/search/_20090630.Web.pdf)

Lévy, René; Jobard, Fabien: *Identity Checks in Paris*, in: *Penal Issues* 2010 (Jan.), pp. 1-4 (auch unter: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/54/94/19/PDF/PI_01_2010.pdf)

Open Society Justice Initiative: *Equality Betrayed. The Impact of Ethnic Profiling in France*, New York 2013 (www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/equality-betrayed-impact-ethnic-profiling-france-20130925.pdf)

Open Society Justice Initiative; StopWatch: *Viewed with Suspicion. The Human Cost of Stop and Search in England & Wales*, New York, London 2013 (www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/viewed-with-suspicion-human-cost-stop-and-search-in-england-and-wales-20130419.pdf)

Neild, Rachel: *Ethnic Profiling in die European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*, New York 2009 (www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090526.pdf)

Neild, Rachel; Bridges, Lee: *Reducing Ethnic Profiling in the European Union. A Handbook of Good Practices*, New York 2012 (www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012_0.pdf)

Seit einigen Jahren erstellt und finanziert die „Open Society Justice Initiative“ der „Open Society Foundations“ (gegründet und finanziert von dem US-amerikanischen Milliardär George Soros) Studien über und Kampagnen gegen Racial Profiling. Dazu zählen die aufgeführten Länderstudien zu Frankreich (s.a. den Beitrag von Jobard und Lévy in diesem Heft) und zu England und Wales. In den Veröffentlichung zur EU werden kritische Bestandsaufnahmen (Tenor: diskriminierend und ineffektiv) mit Maßnahmen zur Abschaffung ethnischer Profilierung verbunden. 2009 listet Neild 26 konkrete Forderungen auf, die sich auf die EU-Ebene, auf die nationale Politik, auf Polizei und Rechtssystem und auf die Zivilgesellschaft beziehen. Sie reichen vom Verbot des Racial Profiling durch die EU und im Recht der Mitgliedstaaten, über die Einrichtung von Kontroll- und Beschwerdemechanismen oder Richtlinien und Trainings für nicht diskriminierende Identitätskontrollen bis zur Unterstützung lokaler Minderheiten, die mit der Polizei in Dialog treten wollen. Das 2013 erschienene Handbuch belässt es nicht bei Forderungen, sondern gibt einen Einblick in die umgesetzten Maßnahmen („best practice“) in verschiedenen europäischen Ländern (angelsächsische, skandinavische, BENELUX und Frankreich – Deutschland fehlt), die sich auf die politisch-gesetzgeberische Ebene, das Verwaltungshandeln und kommunale Strategien beziehen. Leugneten die Verantwortlichen in Deutschland nicht die Praxis ethnisch motivierter Diskriminierung, hier könnten Sie Anregungen für deren Abschaffung bzw. Begrenzung finden.

Migrationsrat Berlin-Brandenburg; Kampagne für die Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP): *ID-withoutcolor. Dokumentarfilm von Riccardo Valsecchi, Berlin 2012*

Der halbstündige Film knüpft an das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz vom Februar 2012 an. Die überzeugenden Schilderungen von

Betroffenen und AktivistInnen aus unterschiedlichen Gruppen werden mit den hilflos wirkenden Äußerungen des Berliner Polizeisprechers und eines Polizisten „mit Migrationshintergrund“ kontrastiert, die jedes „racial profiling“ schlichtweg leugnen. Deutlich wird an den vielen Beispielen nicht nur die diskriminierende Praxis, sondern auch die Wirkungen auf die Kontrollierten. „Moslems, schwarze Haare und in Neukölln“, so die Straßensozialarbeiterin von „Gangway“, „da ist eine Polizeikontrolle normal und die Bestätigung dafür, dass man eh keine Chance in der deutschen Gesellschaft hat.“ Der Film zeigt aber auch, dass das Racial Profiling nicht bloß ein deutsches Problem ist, dass es aber in direktem Zusammenhang mit dem Alltagsrassismus in Deutschland steht.

Piper, Tobias: *Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik, Münster (Westfälisches Dampfboot) 2013 (2. Aufl.), 425 S., 34,90 Euro*

Wegen anhaltender Nachfrage ist diese Dissertation 2013 neu aufgelegt worden; leider in der unveränderten Fassung der Erstauflage von 2008 und mit Daten, deren jüngste sich auf die Mitte der Nullerjahre bezieht. Aber wegen der „alten“ Daten ist die Untersuchung nicht weniger aktuell. An den Grundlinien deutscher Flüchtlingspolitik hat sich in den letzten Jahren nichts geändert. Das gestufte System der Lager, von den zentralen Aufnahmeeinrichtungen in den Bundesländern über die dezentralen Sammelunterkünfte bis zu den „Ausreiseeinrichtungen“ ist unverändert geblieben. Die Logik der Abschottung, der Besitzstandswahrung, die gleichzeitig den Status des Entrechteten schafft und festschreibt – das ist in der räumlichen Ausgrenzung das Pendant zum „racial profiling“, das im Alltag das Gute vom Bösen per Augenschein trennen will. (sämtlich: Norbert Pütter)

Aus dem Netz

www.stoppt-racial-profiling.de

Die von der KOP (Kampagne für Opfer rassistisch motivierter Polizeigewalt) und der ISD (Initiative Schwarze Menschen in Deutschland) unterhaltene Homepage unterstützt die Kampagne zur Abschaffung des „racial profiling“. Zu finden ist hier die Petition an den Bundestag vom Dezember 2012, deren Forderungen mit Kurztexten begründet werden.

Während die Rubrik „Dokumentation“ noch auf Inhalte wartet, sind im „Pressespiegel“ einige wenige Medienberichte zum Thema eingestellt.

www.kop-berlin.de

Auf der Homepage der Berliner Kampagne ist eine eigene Seite „Racial Profiling“ eingerichtet. Hier sind nicht nur erheblich mehr Presseberichte eingestellt, sondern auch Verweise auf Urteile, Parlamentsdebatten, Stellungnahmen und Protestaktionen.

www.bug-ev.org

Das „Büro zur Umsetzung der Gleichbehandlung“ führt auf seiner Seite u.a. ein längeres Dossier unter dem Stichwort „ethnic profiling“ mit Hinweisen zur Rechtslage, zu Urteilen und diversen Materialien.

www.anwaltskanzlei-adam.de

Der Göttinger Rechtsanwalt Sven Adam dokumentiert auf einer „Sonderseite VG Koblenz“ den gesamten Fall des schwarzen Studenten, dessen Klage gegen die Kontrolle durch die Bundespolizei zum Urteil des VG Koblenz und zu dessen Aufhebung durch das rheinland-pfälzische OVG führte.

<http://stoplecontroleaufacies.fr>

Diese Kampagnenseite wird betrieben von einem Kollektiv, dem diverse Einzelpersonen sowie nationale und lokale Vereinigungen angehören. Hier gibt es zum einen ein Blog mit jeweils aktuellen Stellungnahmen, Artikeln, Veranstaltungshinweisen etc. Hinzu kommen Webvideos, auf denen Leute ihre Erfahrungen mit rassistischen Polizeikontrollen schildern, eine Petition gegen die „contrôles au faciès“ sowie eine Nummer, an die man per SMS solche Kontrollen melden kann.

www.stop-watch.org

StopWatch (siehe das Interview mit Rebekah Delsol in diesem Heft) führt auf seiner Homepage einerseits einen Blog mit aktuellen Meldungen zur Stop&Search-Praxis der britischen Polizeien. Hinzu kommen

Schilderungen willkürlicher Kontrollen, Factsheets, einfache und gut gemachte Rechts- und Verhaltenshinweise, Studien und diverses mehr. (Norbert Pütter/Heiner Busch)

Sonstige Neuerscheinungen

Opferperspektive e.V. (Hg.): *Rassistische Diskriminierung und rechte Gewalt. An der Seite der Betroffenen beraten, informieren, intervenieren*, Münster (Westfälisches Dampfboot) 2013, 381 S., 19,90 Euro

Manche Jubiläen feiert man notgedrungen. Aber die Opfer des gewalttätigen Rechtsextremismus lassen sich nicht verleugnen. Und das Mindeste, was eine demokratische Gesellschaft tun kann, ist, den Opfern beizustehen. Insofern ist es doch ein erfreuliches Jubiläum, dass die „Opferperspektive e.V.“ seit 15 Jahren erfolgreiche Arbeit leistet.

In vier großen Kapiteln versammelt der Band viele Beiträge von Aktiven in der Opferarbeit, von JournalistInnen, Rechtsanwältinnen und sonstigen ExpertInnen, die sich überwiegend auf das Land Brandenburg beziehen. Im Abschnitt über „Rechte Gewalt“, der mit einer kurzen Entstehungsgeschichte der „Opferperspektive“ beginnt, werden verschiedene Facetten rechter Gewalt dargestellt: von den rechten Organisationen, über einzelne Gewaltopfer oder lokale Konflikte bis zur polizeilichen Erfassung oder den Schwierigkeiten, die Zahl der Todesopfer rechter Gewalt in Brandenburg zu bestimmen.

Im zweiten Abschnitt („Rassistische Diskriminierung und Antidiskriminierungsarbeit“) werden zum einen rassistische Praktiken geschildert. U.a. werden die „Mechanismen des institutionellen Rassismus in polizeilicher Praxis“ dargestellt; „racial profiling“ nimmt in diesem Aufsatz eine prominente Stelle ein. Gleichzeitig werden unterschiedliche Interventionen (Gesetzgebung, Beratung, Unterstützung) kritisch gewürdigt. Der dritte Abschnitt ist der unmittelbaren Beratung gewidmet: ein Rückblick auf die Anfänge in Brandenburg, das Konzept der Beratung und ihre Wirkungen, Beratungen bei bestimmten Opfergruppen und Tipps bei Einschüchterungen und Bedrohungen durch Neonazis.

Im vierten Abschnitt werden „Akteure und Aktivistinnen“ vorgestellt. Dabei reicht das Spektrum von Interviews mit MigrantInnen über eine Darstellung der Antifa bis zu den Aktionen des (mecklenburg-vorpommerschen) Verfassungsschutz gegen linke Jugendprojekte und zu einer Würdigung des Landesprogramms „Tolerantes Brandenburg“, das als „auf dem Weg, aber nicht am Ziel“ beschrieben wird.

Angesichts der Vielzahl der AutorInnen und behandelten Aspekte ist nicht verwunderlich, dass der Band auch in seiner politischen Orientierung nicht einheitlich erscheint. Man sollte das als Beleg dafür lesen, dass Opfer eines breiten Bündnisses bedürfen.

(Norbert Pütter)

Humanistische Union; Internationale Liga für Menschenrechte; Bundesarbeitskreis Kritischer Juragruppen (Hg.): *Brauchen wir den Verfassungsschutz? Nein!*, Berlin (Eigenverlag) 2013, 83 S., 5,- Euro

Das jetzt vorgelegte Memorandum ist bereits das dritte zum Thema Verfassungsschutz, das die Humanistische Union (HU) in den vergangenen 30 Jahren veröffentlicht hat. Ging es im ersten (1981) noch lediglich um konsequentere Kontrollen, so waren im zweiten (1991) schon erste Ansätze zu einer Abschaffung des Inlandsgeheimdienstes zu erkennen. Vor dem Hintergrund des NSU-Skandals hat sich die HU – diesmal im Verbund mit anderen Bürgerrechtsgruppen – also endgültig entschieden und gibt die Antwort gleich im Titel selbst. Für Strafverfolgungsmaßnahmen seien die Verfassungsschutzämter ohnehin nicht zuständig und als so genanntes „Frühwarnsystem“ hätten sie seit ihrem Bestehen auf ganzer Linie versagt. Untermauert wird dies, zum einen mit einer kursorischen Skandalchronik sowie mit der Darstellung der Unkontrollierbarkeit durch Parlamente, Rechnungshöfe oder Datenschutzbeauftragte. Durch eine ersatzlose Abschaffung der insgesamt 17 Verfassungsschutzämter mit ihren rund 6.000 MitarbeiterInnen, so wird anhand von Haushaltsplänen detailliert nachgewiesen, ließe sich zudem jährlich etwa eine halbe Milliarde Euro sparen (S. 80). Alles gewichtige Argumente für die „ersatzlose Abschaffung“; eine Sicherheitslücke würde nicht entstehen, da für die Verfolgung von strafbaren Meinungsäußerungen, terroristischen Handlungen oder Spionage ohnehin Polizei und Staatsanwaltschaften zuständig seien. Diese These wird umstandslos wie ein Mantra durchgängig wiederholt und man kann ihr, was die Abschaffungsforderung betrifft, zunächst auch ohne Weiteres ein gutes Stück folgen. Problematisch wird es jedoch, wo die Autoren zwar auf den „längst zu beobachtenden Prozess der Vergeheimdienstlichung von Teilen der Polizei, mit zunehmend abgeschotteten Strukturen und geheimdienstlichen Methoden“ hinweisen, diese Tendenzen aber lediglich mit dem lapidaren Satz abtun, dem gelte „es in gleicher Weise entgegenzuwirken wie dem Treiben des ‚Verfassungsschutzes‘ selbst“. Das ist dann doch ein bisschen dünn. Hier muss in der Argumentation

noch dringend nachgearbeitet werden. Nicht nur die HU versucht dies bereits seit Jahrzehnten – bislang zumeist mit wenig Erfolg.

Tschernitschek, Marc: *Der Todesschütze Benno Ohnesorgs. Karl-Heinz Kurras, die Westberliner Polizei und die Stasi, Marburg (Tectum Verlag) 2013, 145 S., 19,95 Euro*

Am 2. Juni 1967 erschoss der Westberliner Staatsschutzbeamte Karl-Heinz Kurras im Gefolge einer Demonstration gegen den Staatsbesuch des Schah von Persien den Studenten Benno Ohnesorg. Der Schuss hatte weitreichende Folgen: Er radikalisierte die Studentenbewegung und führte zur Gründung links-terroristischer Gruppierungen; er zeigte gravierende Mängel bei Polizei und Justiz auf und führte mittelfristig zu einem Umdenken in der Politik. Nach dem Zerfall der DDR kam zudem heraus, dass Kurras langjähriger Informant der Stasi war. Über all diese Vorgänge und Aspekte wurden bereits etliche Bücher geschrieben. Die wichtigsten davon wurden in CILIP jeweils zeitnah besprochen (CILIP 46, 61, 88, 94). Warum der Autor, Diplom-Historiker, dem nun noch ein weiteres hinzugefügt hat, bleibt unklar, zumal wirklich Neues darin nicht zu finden ist. Tschernitscheks Buch ist daher überflüssig.

Albrecht, Jan Philipp (Hg.): *Wege zu einer alternativen Sicherheitspolitik, Brüssel, Europa-Parlament, 2013, 109 S.*

Lange genug hat es gedauert! Doch nun haben sich die GRÜNEN im Europa-Parlament, genauer: MdEP Albrecht, des überfälligen Themas angenommen. Das Ergebnis ist jedoch eher traurig; denn von einem Europa-Politiker darf man zu Recht erwarten, dass der Fokus auf die gesamteuropäische Ebene gerichtet ist. Dieser Aspekt wird jedoch nur randständig behandelt. Mehrheitlich liegt der Schwerpunkt auf der bundesdeutschen Entwicklung. Die Thesen zu Ausbildung, Strukturen, Zusammenarbeit und Justiz, der sich acht FachautorInnen angenommen haben (darunter mehrere, die langjährigen CILIP-Lesern nicht unbekannt sind), sind deshalb zwar nicht falsch, aber auch nicht sonderlich neu. Zweifellos sind halbwegs realistische EU-einheitliche Vorschläge bei dem Kunterbunt der west- und osteuropäischen Staaten nicht einfach. Umso mehr wäre hier Platz für innovatives Denken gewesen. Diese Chance wurde vertan und damit thematisch zu kurz gesprungen.

Sharifzadeh, Natalie: *200 gesicherte Helden auf Grenzgang. Polizeiaufbau in Afghanistan, Marburg (Tectum Verlag) 2013, 260 S., 24,95 Euro*

Nach entsprechenden Trainingskursen bei Polizei und Bundeswehr sowie bei zwei begleitenden Reisen konnte die Autorin, eine Ethnologin, den deutschen Beitrag zum Polizeiaufbau in Afghanistan unter die Lupe nehmen. Das Ergebnis ihrer rund achtmonatigen Forschungen ist niederschmetternd. Im Grunde müsste man nur die Seiten des ersten Kapitels (S. 25-59) – die eher einer erweiterten Einführung gleichen – lesen, um bestätigt zu bekommen, dass der dortige Polizeiaufbau als gescheitert gelten darf. Dies liegt indes nicht allein an den deutschen Programmen, wie die Autorin schnell klarmacht. Ausufernde, sich gegenseitig behindernde Bürokratien, unterschiedliche internationale Prioritätensetzungen oder interessengeleitete und kulturelle Ressentiments tragen mindestens ebenso dazu bei.

Manchmal etwas langatmig und persönlich gefärbt (was angesichts der isolierten Situation verständlich ist), beschreibt sie die Vorbereitungstrainings in Lübeck und Hammelburg, die Charaktere und Motive der TeilnehmerInnen, die Begebenheiten der Compounds vor Ort, die teilweisen afghanischen Widerstände und daraus resultierende Frustrationen etc. Insgesamt ein informatives und lesenswertes Buch, auch wenn Sharifzadeh der merkwürdige Titel eindeutig misslungen ist. Die „Helden“, so wird beim Lesen deutlich, sind für sie die BeamtInnen, die sich in diese Situation begeben; das „gesicherte“ die Compounds und Camps; der „Grenzgang“ der individuelle Spagat zwischen Anspruch und Scheitern. Besser also man hält sich an den Untertitel.

Ein eindeutiger Fehlschlag allerdings ist ihr Anspruch, weitgehend auf wissenschaftliche Termini zu verzichten, um mit ihrem Buch einen größeren Bevölkerungsanteil in die Diskussion einbeziehen zu können (S. 10). Was bei dem gewählten Thema indes nicht verwundern kann. (alle: Otto Diederichs)

Summaries

Focus: Racial profiling

The institutional racism of police checks and beyond

by Heiner Busch

Stops and identity checks only on the grounds of the colours of the skin or the “foreign” appearance of persons are unconstitutional and therefore do not occur, says the German government. Police officers receive special human rights and anti-discrimination training. In the government’s and the police’ perception, racial profiling if it ever does occur is the result of an individual abuse of power. In fact, however, it is part of the logic of police controls without reasonable suspicion and inherent to the police task to control migration. Racial profiling is not only part of police stops and controls. Ethnic minorities and immigrant communities are repeatedly conceived and treated as dangerous.

Racism in law

by akj-berlin

Even if legal norms which govern police practices are defined in an allegedly neutral manner, they can imply racist practices and therefore stabilise institutional racism. This is in particular true for legal provisions that require the police to control and contain violations of the special legislation regarding foreigners’ right of residence. Not the wording of legal provisions which authorise police interventions is crucial. Rather the type of police mission is decisive. As long as this mission is aimed at the control of migration it will be built on racial profiling.

Checks without probable cause by the Federal Police

by Hendrik Cremer

No person must be discriminated “because ... of his or her race”. This prohibition of discrimination is not only enshrined in the German constitution but also in international human rights treaties. The author

shows that the provision of the Federal Police Act by which officers are entitled to stop and check “any person” in train stations, trains and at airports without probable cause violates constitutional law and international treaties for the reason that it entails racist discrimination. In addition, it escalates racism in Germany.

Identity checks in France

by Fabien Jobard and René Lévy

The police checking IDs of members of ethnic minorities is a hot issue in France for several years. The authors report about their complex empirical research by which they could prove that the police in Paris do check IDs on a discriminatory basis: The group of checked persons differs significantly from the majority population in controlled areas. As visible characteristics (age, gender, clothing, ethnic background) correlate, it was not possible to single out the role of racist attribution exactly. Meanwhile, the government withdrew promises to limit racial profiling.

Stop and search in Britain

Interview with Rebekah Delsol (StopWatch)

Being stopped and searched by the police over and over is a humiliating experience, made in particular by members of minorities, says Rebekah Delsol. Black people are stopped and searched seven times more often than white people, Asians twice as much. This disparity does reinforce the anger and alienation of the affected communities. Moreover, it undermines the legitimacy of policing and the criminal justice system. Hence, StopWatch is calling for a fundamental reform of police powers.

Crime statistics of the Berlin police in 2012

by Angelina Weinbender

German police publish the “Police Crime Statistics” (PKS) on an annual basis. These tables are usually presented as if they would show the extent and change of actual crime. Drawing on the example of the recent PKS of the state of Berlin, the author shows that the statistics only document the performance of the police and, thus, are also an indicator of the effects of racial profiling.

Beyond the focus

The Stasi's new profiteers

by Heiko Stamer

During the fall of the GDR the civil rights movement saved the Stasi files from destruction in order to record the systematic abuse of human rights also for later generations. More than two decades later German and foreign police services and intelligence agencies still exploit the Stasi files intensely. The author shows to what extent former victims are re-victimised by “requests for support of investigations”.

The EU and cybercrime

by Cathleen Berger

For years the EU is concerned about threats from “cybercrime”. The vague term covers both private and state crimes as well as economically and politically motivated crimes. At the beginning of 2013 the European Cybercrime Centre (EC3) was launched at Europol. The accountability of the Centre is weak, and in particular it poses the risk that the separation of the police and the intelligence services might be levied.

Deadly shots by the police in 2012

by Otto Diederichs

Official statistics about the use of guns by German police in 2012 register a total of 10,353 shots, of which 38 shots were targeting persons. Eight persons were killed and 20 were wounded. Our analysis of press reports shows that most of the casualties were people with psychiatric disorders or persons in emotional emergencies.

MitarbeiterInnen dieser Ausgabe

akj-berlin, Arbeitskreis kritischer Juristinnen und Juristen an der Humboldt-Universität zu Berlin

Cathleen Berger, Berlin, Forschungsassistentin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

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

Hendrik Cremer, Berlin, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte

Rebekah Delsol, London, Mitarbeiterin von StopWatch

Otto Diederichs, Berlin, freier Journalist

Fabien Jobard, Paris, Forschungsdirektor am Centre national de recherche scientifique (CNRS)

Martina Kant, Berlin, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

René Lévy, Paris, Paris, Forschungsdirektor am Centre national de recherche scientifique (CNRS)

Albrecht Maurer, Berlin, innenpolitischer Referent der Linksfraktion im Bundestag und Mitglied der Redaktion Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Matthias Monroy, Berlin, freier Journalist, Mitarbeiter der Linksfraktion im Bundestag und Mitglied der Redaktion Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Norbert Pütter, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule Lausitz

Heiko Stamer, Berlin, Bürgerrechtsaktivist im Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung

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

Angelina Weinbender, Berlin, Geschäftskoordinatorin im Migrationsrat Berlin-Brandenburg e.V., Aktivistin in der Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt/KOP Berlin