

Bürgerrechte & Polizei

Cilip 125
April 2021

Lieber ohne Polizei?

Putsch-Polizeihilfe in Zentralamerika
EU-Justiz und Inneres nach dem Brexit
Versammlungsrecht Nordrhein-Westfalen

Impressum

Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Herausgeber und Verlag: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. , c/o Juristische Fakultät, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin
Druck: trigger.medien.gmbh, Berlin
V.i.S.d.P.: Norbert Pütter

Redaktion, Gestaltung + Satz: Dirk Burczyk, Heiner Busch, Benjamin Derin, Tom Jennissen, Jenny Künkel, Christian Meyer, Matthias Monroy, Norbert Pütter, Stephanie Schmidt, Christian Schröder, Eric Töpfer, Friederike Wegner, Louisa Zech
Übersetzungen: Benjamin Derin
Titelbild: Demonstration am Berliner Alexanderplatz am 5. Juni 2020 (Oliver Feldhaus)

**Redaktion & Vertrieb: CILIP c/o Juristische Fakultät · Humboldt-Universität zu Berlin · Unter den Linden 6 · 10099 Berlin · www.cilip.de
info@cilip.de (Redaktion) · vertrieb@cilip.de (Vertrieb)**

Bankverbindung: Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.
IBAN DE18 1002 0500 0003 0564 00 · SWIFT- / BIC-Code: BFSWDE33BER · Bank für Sozialwirtschaft

Preise:

Personen: Einzelpreis: 10,- Euro · Jahresabo (3 Hefte): 25,- Euro
Institutionen: Einzelpreis: 15,- Euro · Jahresabo: 45,- Euro
Jahresabo zum Soli-Preis: 30,- Euro · Großer Soli-Preis: 50,- Euro
Alle Preise inkl. Porto im Inland · Auslandsporto pro Heft: 3,70 Euro
Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

ISSN 0932-5409

Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 125 (April 2021)

Alle Rechte bei den Autor*innen

Inhalt

Schwerpunkt:

Lieber ohne Polizei?

*Außerhalb des
Schwerpunkts*

- | | | | |
|----|--|-----|---|
| 3 | Ansätze gegen das Polizei-
problem
<i>Benjamin Derin, Michèle Winkler</i> | 58 | Versammlungsrecht in Nord-
rhein-Westfalen
<i>Marius Kühne</i> |
| 14 | Alternativen zum Strafrecht
<i>Helga Cremer-Schäfer</i> | 69 | Bundesdeutsche Polizeihilfe
in Zentralamerika 1980–1990
<i>Fabian Bennewitz</i> |
| 23 | Alternativen zu Knast und
Strafe
<i>Britta Rabe</i> | 80 | Polizeiliche EU-UK-
Kooperation nach dem Brexit
<i>Matthias Monroy</i> |
| 32 | Soziale Kontrolle durch die
Polizei
<i>Jan Fährmann</i> | | <i>Rubriken</i> |
| 40 | Polizieren von Drogen in
Christiania
<i>Jenny Künkel</i> | 91 | Inland aktuell |
| 51 | Polizei und Polizeigewalt in
Frankreich
<i>Interview mit Fabien Jobard</i> | 96 | Meldungen aus Europa |
| | | 102 | Literatur & Aus dem Netz |
| | | 112 | Summaries |
| | | 115 | Mitarbeiter*innen dieser
Ausgabe |

Redaktionsmitteilung

„Defund the police“ fordert die Black Lives Matter-Bewegung, und auch wir fragen erneut: Lieber ohne die Polizei? Erneut, denn bereits 1984, in CILIP 19, hatte die Redaktion dieser Zeitschrift erklärt, sich von der „Utopie einer (staats-) gewaltlosen Gesellschaft“ leiten zu lassen und schon heute den Abbau staatlicher Gewalttätigkeit befördern“ zu wollen, „wo immer dieser möglich ist“. Auch als zwei Jahre später andere Leute, die (damals noch) dem (eher) linken politischen Spektrum zugeordnet wurden, in der Zeitschrift „Freibeuter“ Bekenntnisse zum Gewaltmonopol und seiner angeblich zivilisatorischen Wirkung ablegten, wurde in CILIP 25 daran erinnert, dass die „Kosten des staatlichen Gewaltmonopols nach innen und nach außen schwer zu übertreiben“ seien. „Ist die Staatsgeschichte nicht eine Kriegs-, Ausbeutungs- und immer neue Ungleichheiten schaffende Geschichte gewesen?“

Bei der Suche nach Alternativen setzten wir nicht auf breitbeinige Kiezmilizen, die in Zukunft für den Schutz lokaler Communities sorgen sollten. Wir optierten vielmehr für einen radikalen Reformismus, bei dem es allerdings nicht um Reförmchen ging, sondern zu allererst um eine lange Liste von Elementen des Gewaltmonopols, die sofort abgeschafft werden könnten, weil sie eben nicht dem Schutz vor alltäglicher Gewalt dienen, sondern in erster Linie „bestehende Herrschafts- und Ungleichheitsverhältnisse aufrechterhalten: Verschwinden sollten Geheimdienste und politische Polizeien, weite Teile des Strafrechts und auch der Bewaffnung. Die polizeilichen Befugnisse sollten zusammengestrichen, die präventive Orientierung aufgegeben werden. Auch heute würde ein solches Buch der Abschaffungen sehr umfangreich werden. Packen wir's an.

Die nächste Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP beschäftigt sich mit Sex & Gender: Polizeiarbeit und Strafe sind stark vergeschlechtlicht. Sexualität dient oft als Aushandlungsfeld ihrer Legitimität, zugleich gilt es sexualisierte Gewalt zu verhindern.

(Heiner Busch)

#Polizeiproblem abschaffen?

Einführende Skizzen zur Kritik der Polizei

von Benjamin Derin und Michèle Winkler

Kritik an der Polizei ist so alt wie die Institution selbst und reicht von Reformvorschlägen über das Nachdenken über Alternativen bis zu Forderungen nach ihrer Abschaffung. Der Artikel skizziert die Ausgangspunkte anhand einiger zentraler Ansätze und wagt einen perspektivischen Ausblick.

Im Juli 2014 starb Eric Garner an einem polizeilichen Würgegriff. Seine letzten Worte „I can’t breathe“ wurden zum Slogan gegen tödliche Polizeigewalt und zur Metapher für den Druck, der auf Schwarze Leben wirkt und ihnen die Luft zum Atmen nimmt. Auch George Floyd äußerte im Mai 2020 mehrmals vergeblich, dass er nicht atmen könne, bevor er unter dem Knie eines US-Polizisten starb. Das Video der grausamen Behandlung Floyds ging um die Welt. Massive Proteste in den USA folgten. Die Black Lives Matter (BLM)-Bewegung forderte weitreichende Polizeireformen bis hin zur Abschaffung der Polizei. Einer der meistgenutzten Slogans war „Defund the police“ (Streich der Polizei die Mittel!). Die Proteste fanden einen globalen Resonanzraum, in Deutschland beteiligten sich über 200.000 Demonstrant*innen, viele von ihnen Schwarz und People of Color (PoC). Die Dimensionen verdeutlichen: Es scheint mittlerweile ein gewisses öffentliches und mediales Problembewusstsein für (rassistische) Polizeigewalt zu geben. Es zeigt sich ein wachsendes Interesse an kritischen Perspektiven auf die Polizei, an Überlegungen zu abolitionistischen Ansätzen und zu Übertragungsmöglichkeiten von „Defund the Police“ auf den deutschen Kontext.

Abolish und Defund als abolitionistische Konzepte

Vanessa E. Thompson ordnet beide Forderungen – „Abolish“ und „Defund“ – der Bewegung für transformative Gerechtigkeit zu, die emanzi-

patorische Alternativen zu den herrschenden Formen des Umgangs mit Gewalt zu entwickeln sucht. Abolitionistische Bewegungen knüpfen an den Kampf zur Abschaffung der Sklaverei an und konzentrieren sich heute v. a. auf Strafregime und ihre Institutionen: Polizei, Gefängnisse, aber auch andere repressive Institutionen wie Geflüchtetenlager oder Psychiatrien. Ziel ist die Verwirklichung einer Gesellschaft, in der auf soziale Probleme und Gewalt nicht mit Kriminalisierung, Repression und Einsperrung reagiert wird. Demzufolge müsse sowohl staatlicher als auch interpersonaler Gewalt mit neuen Praktiken zur Herstellung von Gerechtigkeit begegnet werden. Diese visionären Praktiken würden insbesondere in Communities entwickelt, die sich simultan einem hohen Maß staatlicher als auch gesellschaftlicher Gewalt ausgesetzt sehen: Schwarze (trans*) Frauen, nichtbinäre oder illegalisierte Personen. Eine aus abolitionistischen Ideen abgeleitete Forderung ist insofern das Abziehen finanzieller Ressourcen von der Polizei (Defunding), um die Mittel in andere Bereiche umzuverteilen: in sozialen Wohnungsbau, medizinische Versorgung oder ins Bildungswesen. Dabei dürfe aber nicht einfach auf einen Wohlfahrtsstaat gesetzt werden, der selbst viel zu oft repressiv agiere und Ausschlüsse produziere. Vielmehr gehe es „um eine umfassende gesellschaftliche Transformation und Stärkung von Institutionen der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe sowie der sozialen, intersektionalen und sozioökonomischen Gerechtigkeit“.¹

Was heißt Polizeikritik in Deutschland?

Die Vehemenz, mit der die Black Lives Matter-Proteste in Deutschland auf die Straße getragen wurden, überraschte zunächst. Schließlich handelte es sich bei den geltend gemachten Problemen nicht um neue Phänomene. Möglicherweise spielten neben Polizeigewalt und Alltagsrassismus auch der rechte Terror und die Enthüllungen über rechte Netzwerke in Sicherheitsbehörden eine Rolle. Im Juni 2020 waren erst wenige Monate seit dem rassistischen Anschlag in Hanau vergangen. Entwürdigende Behandlungen durch die Polizei, Racial Profiling und Polizeigewalt sind zudem Themen, die auch in Deutschland virulent sind. Fragt man Schwarze und (post-)migrantische Communities, Geflüchtete, Wohnungslose, Drogennutzer*innen, prekär lebende Menschen und

¹ Vanessa E. Thompson im Interview, blog interdisziplinäre geschlechterforschung v. 14.7.2020, www.gender-blog.de/beitrag/abolitionismus-intersektionale-intervention

Aktivist*innen, dann wird schnell klar, dass es eine ganz andere Erfahrung mit polizeilichem Handeln gibt als die des Beschützers. Zu betonen ist dabei die differenzielle Funktionsweise der Polizei: „Während sie die Ordnung der einen beschützt, behandelt sie die anderen als deren Bedrohung.“² Die Polizei ist eben nicht einfach dazu da, Sicherheit für alle herzustellen, sondern erhält letztlich eine ganz bestimmte Ordnung bzw. Sicherheitskonzeption aufrecht, die wiederum von den herrschenden Verhältnissen geprägt ist.

In Deutschland existieren verschiedenste Ansätze und Schwerpunkte von Polizeikritik. Sie reichen von der Benennung von Fehlverhalten über Reformvorschläge bis zu abolitionistischen Bestrebungen. Obwohl die Kritik an der Polizei so alt ist wie die Institution selbst, schien fundierte Polizeikritik selbst in der politischen Linken lange Zeit eher ein Nischendasein zu führen. Es gibt wenig gesellschaftlich verbreitetes Wissen, kritische Forschung und mediale Vermittlung und relativ wenige zivilgesellschaftliche Akteur*innen, die sich auf den Bereich fokussieren. Tendenziell nehmen Reformüberlegungen dabei den meisten Raum ein.³ Abolitionistische Ansätze werden hingegen nur vereinzelt diskutiert. Perspektiven, in denen Rassismus als konstituierendes Element polizeilicher Praxis untersucht wurde, waren die Ausnahme. Insbesondere die BLM-Proteste haben nun eine Debatte entfacht, die diese fundamentalen Fragen auf die Tagesordnung katapultierte. Der Backlash folgte unmittelbar: Sobald Polizeikritik breiter rezipiert wird, ruft sie Abwehrreflexe und Einhegungsversuche hervor. Exemplarisch dafür stehen die heftigen Reaktionen auf die Aussage von SPD-Parteichefin Saskia Esken, auch in Deutschland gebe es „latenten Rassismus in den Reihen der Sicherheitskräfte“. Der darauf folgende Sturm der Empörung ging so weit, dass Esken von Parteikollegen öffentlich vorgeführt wurde und vor Polizeischüler*innen Abbitte leisten musste.⁴ Die Problemfelder, an denen polizeikritische Interventionen ansetzen, sind vielfältig und interdependent. Wir skizzieren nachfolgend einige der spezifischen

2 Loick, D.: Was ist Polizeikritik?, in: Loick, D. (Hg.): Kritik der Polizei, Frankfurt/M 2018, S. 9-35 (10)

3 Dazu gehören Anti-Rassismus-Trainings, Einstellungspolitiken mit Diversitätsansatz, die „bürgerne Polizei“ (community policing) oder technische Ausrüstung wie Bodycams.

4 SPD-Chefin ohne Freund und Helfer, www.sueddeutsche.de v. 12.6.2020

#Polizei-probleme der bundesdeutschen Gegenwart und die sich daraus ergebenden Perspektiven der Kritik.

Die gewaltkritische Perspektive

Ausgangspunkt vieler kritischer Positionen ist die Erkenntnis, dass Polizei und Gewalt untrennbar miteinander verbunden sind. Wesensmerkmal dieser Institution ist, dass sie im Auftrag der Gesellschaft Gewalt einsetzen darf und soll. Wenngleich der Großteil der alltäglichen polizeilichen Tätigkeiten ohne Gewalt abläuft, ist es doch diese Befugnis, die sie prägt. Eine Polizei ohne Gewalt gibt es nicht. Dies trifft theoretisch zu, weil die Anwendung von Gewalt die charakteristische Funktion der Polizei ist, aber auch praktisch, weil Polizist*innen jeden Tag irgendwo unmittelbaren Zwang anwenden und an gewalttätigen Konflikten beteiligt sind. Bereits diese Gewaltförmigkeit des Staates, dieser gesellschaftliche Auftrag lässt sich problematisieren. Hierbei kann herrschaftskritisch darauf abgestellt werden, dass schon die Grundannahme notwendiger Gewalt bzw. einer auf dieser Notwendigkeit aufbauenden sozialen Ordnung nicht zu legitimieren sei. Andererseits kann betont werden, dass eine Organisation, die aus einer solchen Institutionalisierung von Gewalt hervorgeht, grundsätzlich problembehaftet und daher kritisch zu betrachten sein wird. Beide Herangehensweisen widersprechen jedenfalls der gängigen Ansicht, dass die Probleme nur in der Art und Weise polizeilicher Gewaltausübung begründet liegen oder dem Umstand, dass sie mitunter gegen „die Falschen“ angewandt wird.

Dennoch eröffnet die Befassung mit genau dieser exzessiven bzw. fehlerhaften Anwendung von Gewalt eine weitere bedeutsame Perspektive der Kritik. „Polizeigewalt hat es nicht gegeben“ ist nicht nur die Lüge, die Olaf Scholz nach dem G20-Gipfel 2017 in Hamburg erzählte, sondern auch eine Staatsdoktrin. Dass es regelmäßig zu polizeilichen Gewaltexzessen kommt, wird bewusst in Kauf genommen und zugleich vehement gelehnt, obwohl dies zu Genüge dokumentiert ist. Die Polizei ist gegen die Vorwürfe weitgehend immunisiert. Die rund 2.000 Verfahren pro Jahr wegen Körperverletzung im Amt werden überwiegend eingestellt (rund 98%). Wie eine neue Studie bestätigt hat,⁵ dürf-

⁵ Abdul-Rahman, L.; Espín Grau, H.; Singelstein, T.: Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“, Ruhr-Universität Bochum, 26.10.2020

ten solche Vorfälle sogar noch weitaus häufiger sein. Besonders drastisch wirkt sich die mangelnde Konfrontation polizeilicher Gewalt mit Blick auf Todesfälle aus. Polizeibehörden oder andere staatliche Stellen veröffentlichen keine Statistiken darüber, wie viele Menschen auf diese Weise sterben.⁶ Informationen werden stattdessen v. a. durch unabhängige Recherchen erhoben. So listet Otto Diederichs in dieser Zeitschrift jährlich die Zahl polizeilicher Todesschüsse auf.⁷ Und die Kampagne *Death in Custody* dokumentierte mittlerweile 181 Todesfälle von Schwarzen Menschen, People of Color und von Rassismus betroffenen Menschen aufgrund Polizeigewalt und in Gewahrsamssituationen seit 1990 und geht von weiteren noch unbekanntem Fällen aus.⁸

Die antirassistische Perspektive

Nicht nur die Diskussionen um Racial Profiling oder das Konstrukt der „Clan-Kriminalität“ bieten ausreichend Anknüpfungspunkte für eine rassismusspezifische Kritik. Trotz so herausragender Arbeiten wie *Farbe Bekennen*⁹ oder *Deutschland Schwarz Weiß*¹⁰ gibt es kein hinreichendes Verständnis für die Alltäglichkeit von Rassismus in Deutschland. Dieser wird im Nationalsozialismus und der Kolonialzeit verortet und als weitgehend überwunden angesehen. Häufig werden nur offensichtliche, intendiert rassistische Handlungen als solche anerkannt. In der deutschen Polizeiforschung ist insofern lange Zeit lediglich das Vorliegen offener rassistischer Einstellungen unter Polizist*innen untersucht worden, deren Ausmaß sodann relativiert wurde.¹¹ Die neuere Rassismuskritik zeigt jedoch, dass rassistische und völkische Denkmuster weiterhin die (deutsche) Gegenwart bestimmen. Zudem wirken sich

6 Schmid, L.: Polizeiarbeit mit Todesfolge. Eine Recherche bringt Licht ins Dunkel, Grundrechtekomitee v. 14.11.2019, www.grundrechtekomitee.de/details/polizeiarbeit-mit-todesfolge-eine-recherche-bringt-licht-ins-dunkel

7 zuletzt: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 124 (Dezember 2020), S. 82-88

8 <https://doku.deathincustody.info>

9 Oguntoye, K.; Ayim, M.; Schultz, D. (Hg.): *Farbe bekennen. Afro-deutsche Frauen auf den Spuren ihrer Geschichte*, Berlin 1986

10 Sow, N.: *Deutschland Schwarz Weiß*, München 2008. Nicht zu vergessen die neueren Veröffentlichungen: Ogette, T.: *exit RACSIM: rassismuskritisch neu denken lernen*, Münster 2018 und Hasters, A.: *Was weiße Menschen nicht über Rassismus hören wollen aber wissen sollten*, München 2019

11 Hunold, D., Wegner, M.: Rassismus und Polizei: Zum Stand der Forschung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2020, H. 42-44, S. 27-32

auch nicht intendierte, rassistische Aussagen oder Handlungen auf die Betroffenen und ihr Wohlbefinden aus. Schließlich verändern sich Konzepte und Artikulationsformen des Rassismus mit der Zeit – so hat etwa eine Verschiebung von biologischem Abwertungs-rassismus zu kulturalistischem Rassismus stattgefunden.¹²

Über das Verhalten von Individuen hinausgehend bezeichnet struktureller Rassismus insofern geteilte Annahmen, Routinen und Entscheidungsabläufe, die Schwarze Menschen und PoC faktisch benachteiligen und ausgrenzen. Die Konstruktion des „Anderen“ anhand von Kategorien von „race“ als erster Ebene ermöglicht auf zweiter Ebene eine konkrete Ausgrenzungspraxis.¹³ Werden solche Strukturierungen durch Institutionen vorgenommen oder perpetuiert, spricht man von institutionellem Rassismus. Gerade Polizei und Justiz greifen in ihrer Arbeit auf derartige Schematisierungen zurück, was häufig zu einer faktischen Benachteiligung nicht-weißer Menschen führt, die aber nicht reflektiert wird.¹⁴ Diesen Komplexitäten werden auch etablierte Vertreter*innen kritischer Positionen nicht immer gerecht, wenn etwa von „Fremdenfeindlichkeit“ die Rede ist oder struktureller und institutioneller Rassismus in der Polizei negiert wird. Insbesondere Thompson weist hier auf Leerstellen in weiß dominierten kritischen Theorien der Polizei hin und betont die Notwendigkeit einer intersektionalen und postkolonialen Perspektive.¹⁵ Eine so verstandene kritische Polizeiforschung setzt an den Erfahrungen marginalisierter Gruppen und Subjekte an.

12 Liebscher, D.: Clans statt Rassen – Modernisierungen des Rassismus als Herausforderungen für das Recht; in: Kritische Justiz 2020, H. 4, S. 529-542

13 Terkessidis, M.: Institutionalisierte und strukturelle Rassismus – Definitionen, Beschreibung des Phänomens – Eine wissenschaftliche Perspektive, Vortrag beim „Gipfel gegen Rassismus – Fachgespräch mit Experten aus Deutschland und England“ in Berlin am 2.11.2012

14 Basu, B.: Die Lüge von der Neutralität. Überlegungen zu Rassismus in Polizei, Justiz und Politik, in: Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (Hg.): Alltäglicher Ausnahmezustand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden, Münster 2016, S. 86-105; Behr, R.: Diskriminierung durch Polizeibehörden, in: Scherr, A.; El-Mafaalani, A.; Gökçen Yüksel, E. (Hg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden 2017, S. 301-319

15 Thompson, V.: „There is no justice, there is just us!“. Ansätze zu einer postkolonial-feministischen Kritik der Polizei am Beispiel von Racial Profiling, in: Loick a.a.O. (Fn. 2), S. 197-219

Die Perspektive auf rechte Strukturen

Neben den benannten unbewusst und strukturell wirkenden Rassismen (und weiteren, sich überlagernden Ausschlussmechanismen) existiert ein erschreckendes Maß an intendierten Ausdrucksformen extrem rechter Gesinnung in den Sicherheitsbehörden. Im Herbst 2020 verging kaum ein Tag, an dem keine neue Meldung über rechtsextreme Verdachtsfälle in Polizei, Militär und Geheimdiensten veröffentlicht wurde – von Chatgruppen und dem Zurschaustellen von NS-Symbolik über gezielte „Jagd auf Migrant*innen“ im Dienst bis hin zur Bildung terroristischer Gruppen mit Umsturz- und Vernichtungsplänen. Allein in den letzten drei Jahren sind zahlreiche Beispiele öffentlich geworden: der Komplex „NSU2.0“, die rechte Terrorzelle „Gruppe S.“, der rechtsradikale, paramilitärische Verein „Uniter“, „Nordkreuz“, das „Hannibal“-Netzwerk, Franco A., aufgeflogene Chatgruppen in nahezu allen Bundesländern.¹⁶ Oft werden sie als Einzelfälle verhandelt, angesichts der Bedrohungslage sind der gesellschaftliche Aufruhr und die politischen Konsequenzen verschwindend gering. Das Innenministerium lehnt Studien über die Verbreitung rechter Einstellungen und Strukturen ab. Aus dieser Perspektive wird die Polizei als Raum rechter Netzwerke kritisiert.

Die rechtsstaatliche Perspektive

Andererseits lässt sich die abstrakte Rolle der Polizei in der Staatsstruktur in den Blick nehmen. Anlass hierfür bietet typischerweise die legislative Ausweitung polizeilicher Befugnisse, wie sie in den letzten Jahren vermehrt zu beobachten war. Was die Polizei darf und was sie nicht darf, kann für ihr Verhältnis zur Bevölkerung und ihre Verortung im staatlichen Rahmen prägend sein. So findet die Verhandlung der staatlichen und sozialen Verfasstheit zwischen autoritären und liberal-demokratischeren Tendenzen häufig auch anhand oder gegenüber der Polizei statt. Die Entwicklung der polizeilichen Ermächtigungen ist hier durch einen stetigen Ausbau gekennzeichnet. Dies umfasst meist die Etablierung neuer Mittel und Eingriffsrechte (von den jeweils aktuellen techni-

¹⁶ für einen umfassenden Überblick bis ins Jahr 2019 s. Kleffner, H.; Meisner, M. (Hg.): Extreme Sicherheit – Rechtsradikale in Polizei, Verfassungsschutz, Bundeswehr und Justiz, Freiburg im Breisgau 2019

schen Überwachungsmethoden über Waffen und Ausrüstung bis zu Gewahrsam, Fußfesseln und Aufenthaltsverboten), Versuche der Vereinheitlichung der als Konsequenz aus der faschistischen Diktatur dezentralisierten Landesgesetze sowie das Herabsetzen und Aufweichen der Eingriffsschwellen. Vor allem die gegenwärtige, seit 2017 rollende Welle von Reformen der Landespolizeigesetze wird von dem Gedanken der Vorverlagerung dominiert. Unter Stichworten wie der „drohenden Gefahr“ darf (und soll) die Polizei dabei immer früher eingreifen, muss ihren Verdacht weniger konkretisieren und kann ihre Grundrechtseingriffe immer leichter rechtfertigen. Parallel dazu enthält auch das Strafrecht zunehmend Tatbestände, die weit im Vorfeld ansetzen (wie die „Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Straftat“, § 89b StGB). Aus dieser Perspektive gilt es, die Tendenz der permanenten Ausweitung polizeilicher Befugnisse umzukehren und die Polizei rechtsstaatlich einzuhegen.

Die sicherheitspolitische Perspektive

Dass trotz schwerwiegender Missstände kein breites gesellschaftliches Nachdenken über Sinn und Zweck polizeilichen Tuns zu vernehmen ist, sondern die Polizei sogar an Bedeutung gewinnt, kann auch vor dem Hintergrund des allgemeinen Diskurses betrachtet werden. Dieser wird seit einiger Zeit von dem Primat der Sicherheit und Prävention beherrscht. Resultat ist ein öffentliches, medial vermitteltes Streben nach hundertprozentiger Sicherheit und Risikominimierung, an dem sich heute der gesamte Apparat der Inneren Sicherheit und der Politik ausrichtet, das aber wiederum von diesen Akteur*innen bespielt und so in der Bevölkerung verstärkt wird. Unter diesen gesellschaftlichen Bedingungen muss der Polizei ersichtlich eine enorme Bedeutung zukommen. Wie der sprichwörtliche Besitzer eines Hammers in jedem Problem einen Nagel sieht, sieht eine obsessiv mit Sicherheit und Gefahren befasste Gesellschaft in jedem Problem eines der Inneren Sicherheit und damit ein polizeiliches. So werden soziale Konflikte großflächig in die Sphäre der Polizei verlagert. Aus dem wirtschaftlichen Problem der Wohnungslosigkeit und dem gesundheitlichen Problem der Drogensucht wird das polizeiliche Problem des zu vertreibenden Obdachlosen. Die 110 wird individuell wie politisch zur ersten und einzigen Bewältigungsstrategie, die anderweitige Problemlösungskompetenzen verdrängt. Dabei können gerade Situationen, in denen eine als Allzweckwaffe missverstandene Polizei

auf Lagen trifft, zu deren Bewältigung sie nicht adäquat befähigt ist, fatal enden, wie der Schusswaffeneinsatz gegen psychisch kranke Menschen zeigt. Aus dieser Perspektive folgen Forderungen nach einer diskursiven Umrüstung sowie der Umverteilung von Mitteln hin zu Stellen, die besser geeignet sind, den Ursachen sozialer Konflikte zu begegnen.

An diese Betrachtung schließt sich die Frage an, wie die Polizei selbst in den Diskurs hineinwirkt. Auch insofern lässt sich ein Bedeutungszuwachs der Polizei im Sinne diskursiver Macht feststellen. Sie drängt zunehmend aktiv in Debatten hinein und verfolgt dabei dezidiert eigene Interessen. Polizeigewerkschaften äußern sich zu tagespolitischen Themen, Polizeiaccounts bewerten auf sozialen Medien das Einsatzgeschehen live und Polizeivertreter*innen werden vor Strafrechtsverschärfungen im Rechtsausschuss angehört. Weil wie dargelegt auch die Politik der Logik der Inneren Sicherheit folgt (und mit Law and Order-Positionierungen Wahlen gewonnen werden), wird diese Entwicklung aus der Parteienlandschaft erheblich befördert. Sich nicht bedingungslos hinter die Polizei zu stellen oder gar Kritik an ihr zu äußern, ist mit einem hohen politischen Preis verbunden. Damit wird in der Polizei ein Selbstverständnis bestärkt, demzufolge sie nicht in erster Linie den Bürger*innen dient, sondern diese ihr gegenüber zu Respekt und Gehorsam verpflichtet seien. Die in Politik, Medien und Bevölkerung oft nur geringe Bereitschaft, polizeiliches Agieren zu hinterfragen, hat ein Kontrollvakuum verursacht, das von polizeilicher Seite häufig als selbstverständlich wahrgenommen wird und das gegenwärtig – nicht zuletzt auf das Betreiben der Polizei als politischer Akteur*in hin – weiter ausgedehnt wird.

Im polizeilichen Narrativ steht sie hingegen als „thin blue line“ an der Front des Krieges gegen die Feinde der Gesellschaft, während man ihr auch noch mit Vorhaltungen in den Rücken fällt. Dem entspricht es, dass sich innerhalb der Polizei praktisch keine effektive Fehlerkultur entwickeln konnte. Kritik wird als ungerechtfertigter Angriff empfunden und löst Abwehrreflexe aus. So wird der Hinweis auf den Umstand, dass es auch exzessive polizeiliche Gewalt und rassistische Polizist*innen gibt – was rein empirisch betrachtet niemand ernsthaft wird bestreiten können – nicht etwa zum Anlass genommen, diese Phänomene zu verurteilen und soweit möglich zu reduzieren. Stattdessen werden Gegenerzählungen von steigender Gewalt gegen die Polizei entworfen und Rassistenerfahrungen als Hirngespinnste abgetan. Aus dieser Kritikperspektive stellen sich die Entwicklungen als Entfremdung der Polizei von der de-

mokratischen und pluralistischen Gesellschaft dar, in deren Namen sie handeln sollte.

Was tun? Ein Ausblick

Aus den unterschiedlichen Perspektiven ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen. Es ist nicht das Anliegen dieses Textes, umfassende Lösungen für die umrissenen Probleme zu liefern. Fest steht, dass sich die Debatten um die Polizei in den letzten Monaten verändert haben. Es gibt deutlich mehr Medienberichte und Veranstaltungen zu Polizeigewalt und Polizeikritik als noch vor einem Jahr. Es gilt, die geöffneten Diskursräume zu besetzen, die begonnen Debatten zu verstetigen, sie mit aktueller Forschung und Daten, weiteren Perspektiven und Positionen anzureichern.

Mittlerweile werden auch hierzulande wahrnehmbar(er) Forderungen artikuliert. Wie bei anderen politischen Problemen reichen auch hier die Vorschläge von vereinzelt Reformen bis hin zu einer vollumfänglichen Transformation. Abolitionistische Perspektiven und Organisationsversuche sind die progressivsten dieser Ansätze, benötigen jedoch ausreichend Raum, um sich entfalten zu können. Viele Reformvorschläge hingegen – von der Anpassung der Ausbildung über die Verbesserung der interkulturellen Kompetenz bis zum Einsatz von Bodycams – drohen für sich allein genommen, an der Oberfläche der benannten Probleme zu verharren. Die Diskussion um Abolitionismus in Bezug auf die Polizei im deutschsprachigen Raum kann und muss dabei von den Theorien und Erfahrungswerten von Abolitionist*innen andernorts profitieren. Sich voreilig in Projekte für Community-basierte Sicherheit und transformative Gerechtigkeit zu stürzen, kann jedoch schnell zu Misserfolgen und Frustration führen und die Debatte möglicherweise im Keim ersticken.

Abolitionistische und reformistische Bestrebungen schließen sich nicht notwendigerweise aus. Es gibt eine Vielzahl von Reformen, die abolitionistischen Ansätzen nicht entgegen stehen, sondern ggf. als Etappen gelten können. Dazu dürften einerseits solche Vorhaben zählen, die eine demokratische Kontrolle und eine Beschränkung der Befugnisse der Polizei erbringen – u. a. Kennzeichnungspflichten, unabhängige Beschwerde- und Ermittlungsstellen, die Abschaffung verdachtsunabhängiger Kontrollen und „gefährlicher Orte“, ein Moratorium für die Ausweitung von Sicherheitsgesetzen sowie die Rücknahme der Gesetzesver-

verschärfungen der letzten Jahre. Aber auch Entkriminalisierung und polizeiliche Entwaffnung können dazu gehören. Der Defunding-Ansatz kann einen entscheidenden Fortschritt darstellen. Auch sind Reformen besonders drängend, die Betroffene vor Stigmatisierung, Gewalt und Tod schützen. Darunter fällt die effektive zivilgesellschaftliche Kontrolle der Polizei, beispielsweise durch das Monitoring von Racial Profiling, Polizeigewalt und Todesfällen, die Ächtung rassistischer Konzepte wie „Clankriminalität“, aber auch die Erarbeitung von Schutzkonzepten, die ohne die Anrufung der Polizei auskommen. Alternativen können allerdings nicht losgelöst von den gesellschaftlichen Verhältnissen verhandelt werden. Herrschaftsverhältnisse werden durch staatliche Gewalt reproduziert und verfestigt, seien es vergeschlechtlichte, sozioökonomische oder andere Ungleichheiten. Deswegen sind intersektionale Ansätze unabdingbar.

Letztlich wird es auch darum gehen, den autoritären Backlash abzuwehren. Für den Moment hat die gesteigerte Aufmerksamkeit für Polizeigewalt und rechte Netzwerke zu keiner politischen Veränderung geführt. Im Gegenteil: schon die Durchführung externer Studien wird blockiert und eine Vielzahl weiterer Gesetzesverschärfungen ist in der Pipeline. Um dem etwas entgegen zu setzen und neben (derzeit häufig erfolglosen) Abwehrkämpfen auch emanzipatorische Fortschritte zu machen, gilt es, auch Energie darauf zu verwenden, den Austausch von Erfahrungswissen und die Vernetzung voran zu treiben.

Alternativen von Strafrecht und Polizei

Eine ernüchternde Geschichte

von Helga Cremer-Schäfer

In der Auseinandersetzung um rassistische Polizeigewalt kommt auch die Kritik an Polizei und Gefängnis, an Überwachen und Strafen, wieder zu ihrem Recht. Sozialarbeit wird als Alternative zur Polizei diskutiert. Diese Alternative ist problematisch, solange sie einige Grundannahmen zur Bekämpfung von „Kriminalität“ nicht in Frage stellt.

Sowohl durch den polizeilichen Zugriff der Gefahrenabwehr mit Platzverweis und Gewahrsamnahme als auch durch Verurteilung von Straftäter*innen und ihre Unterbringung in Gefängnissen findet Ausschließung statt. Die Delinquent*innen werden zeitweise aus der Gesellschaft entfernt. Dies ist die breit akzeptierte Form, in der der Staat „Kriminalität bekämpft“. Zu den seltenen historischen Bedingungen, Ausschließungsvorgänge zu begrenzen, gehörten heute zurückgedrängte, doch nicht ganz verschwundene professionelle, disziplinäre und wissenschaftliche Gegenbewegungen, die gegenüber staatlich organisierter Bestrafung und dem zugehörigen Ausschlusswissen (wie der traditionellen Anwendungswissenschaften Kriminologie, Psychiatrie, repressiven Fürsorgewissenschaft) eine abolitionistische Haltung einnahmen. Das hieß, institutionell verwaltete Etiketten – „Verbrechen“, „Asozialität“, „Hangtäter*innen“, „Wohlstandsverwahrlosung“ – als Zuschreibung des Status eines „minderen Menschen“ zu analysieren,¹ geschlossene Anstalten/Gefängnisse als organisierte Ausschließung zu kritisieren, Verdinglichungen durch alternative Herrschaftstechniken zum Objekt von Kritik zu machen und im Negativen eine mögliche andere Zukunft aufscheinen zu

¹ vgl. Goffman, E.: Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität, Frankfurt/Main 1967

lassen: *ohne* Ausschließungsregime, *ohne* Ausschließung durch Einschließung in all ihren Formen, *ohne* speziell die Institution *Verbrechen & Strafe*, *ohne* eliminatorische und technische Problemlösungsphantasien, *ohne* institutionelle Stigmatisierung durch Kontroll-Institutionen.

Die in den 1960er und 1970er Jahren durchgesetzten Modernisierungsreformen von Strafrecht beruhen auf instrumenteller Kritik von Apparaten und von zugehörigem kriminologischem Ausschluss-Wissen. Für Polizei, Strafjustiz und Gefängnis sind bis heute recht unterschiedliche Folgen erkennbar. Modernisierung bei der Polizei bedeutete Aufrüstung als Organisation von Kriminalitätskontrolle. Der Polizei-Apparat hat sich von Beginn an als wirksames und überlegenes Instrument von Kriminalitätskontrolle behauptet und auch durchgesetzt. Die (europäische) Strafjustiz war für Modernisierungsreformen stärker auf eine Allianz mit Institutionen sozialer Kontrolle angewiesen: „Helfen statt Strafen“, „Strafe als Erziehung“. Ohne Sozialarbeit keine Begrenzung der durch Stigmatisierung produzierten „Rückfälligkeit“, keine Verhinderung „krimineller Karrieren“, keine Resozialisierung, keine Pädagogisierung von Strafen und damit keine Lösung „sozialer Probleme“ – vor allem keine Lösung der Probleme, die in Folge von Gefängnisstrafen erst entstehen (Arbeitslosigkeit, Armut).

Institutionalisierten Alternativen (wie Soziale Arbeit), die sich auf soziale Kontrolle von Normabweichung verpflichten lassen, üben sich seit dem Übergang zum neoliberalen, „aktivierenden“ Sozialstaat verstärkt in der Praxis von „Grenzen ziehen“. Sie konstituieren ihr Objekt wie gehabt über die Klassifikation: (re)formierbar – nicht (re)formierbar. Das Aussortieren von nicht (Re)Formierbaren erfolgt inzwischen nach der schnellen Logik von „three strikes and you are out“: stärker als in der Phase des wohlfahrtstaatlich regulierten Fordismus werden Ausschluss-Etiketten formuliert: „Mehrfach- und Intensivtäter*innen“, „besonders auffällige Straftäter*innen unter 21“ auf Seiten der Polizei, „Systemsprenger*innen“ und „Risikogruppen“ auf Seiten Sozialer Arbeit. Geschlossene Anstalten gelten zunehmend als notwendiges Kontrollinstrument für die „Schwierigen“ der Jugendhilfe-Klientel. Die Logik des staatlichen Strafrechts („Punitivität“) findet sich seit Mitte der 1980er Jahre in Methoden von Verhaltenskontrolle, später in der von „risikoorientierter“ Bewährungshilfe beziehungsweise Straffälligenhilfe; Jugendgerichtshilfe versteht sich wieder als Sozialer Dienst für Strafjustiz. Hinzu kommen Ermächtigungen für soziale Professionelle „von der Kita bis zur geschlossenen Unterbringung“, sich als „neue Autorität“ in

Erziehungs-Hilfen zu präsentieren.² In der Propagierung und Anwendung von „hilfreichem“ Zwang und Disziplinarstrafen, der Selbstverständlichkeit der Anwendung von „Freiheitsentziehenden Maßnahmen“ der Jugendhilfe zeigen sich punitive Tendenzen. Damit ist gemeint, dass Formen von Verhaltenskontrolle, von Devianz-Theorien, Etiketten und Legitimationsmustern für Ausschlüsse entwickelt werden, die der staatlich organisierten Bestrafung ähneln. Soziale Arbeit, die als soziale Kontrolle von Delinquenz und Kriminalität verstanden wird, beteiligt sich aktiv an der Entwicklung von Etiketten, die Personen und Kollektive als „mindere Menschen“ bestimmen. Eine „strukturelle Stigmatisierung“ der traditionellen „öffentlichen und privaten Fürsorge“, die sich wegen der Reformen von Strafrecht im 20. Jahrhundert erhalten hat und im Kontext neoliberaler Sozialstaatlichkeit stärker in den Vordergrund tritt.

Verbrechen & Strafe und Schwäche & Fürsorge

Die seit den Modernisierungen von Strafrecht Anfang der 1970er Jahre institutionalisierte Allianz der Institutionen *Verbrechen & Strafe* und *Schwäche & Fürsorge* entwickelte sich im 20. Jahrhundert als Auseinandersetzung zwischen zwei verschiedenen Sozialtechnologien. Staatlich organisierter Bestrafung liegt die Logik einer unmittelbaren „Lösung“ von Konflikten und gesellschaftlich zu bearbeitenden Problemen durch Einschüchterung, Strafdrohung und Ausschließung zugrunde; die Kategorisierungen „Verbrechen“ und „Kriminalität“ fungieren als Ausschluss-Tickets (Etiketten): Sie reduzieren Personen auf ein Merkmal und formieren damit Personen als das Objekt legitimierter, staatlich organisierter Ausschließung. Ordnung instrumentell durch *soziale* Kontrolle individueller und kollektiver Norm-Abweichungen herzustellen, neigt mehr zu einer zeitlich, materiell und an Konformitätsbereitschaft gebundenen Unterstützung. Materielle Ressourcen, Erziehung, Qualifizierungen sollen es Personen und Kollektiven ermöglichen, mit Diskriminierungs- und Ausschlussituationen subjektiv weniger leidvoll zurecht zu kommen und so die Objektivität der Gesellschaft weniger zu gefährden. Den Etiketten „Verbrechen“ und „Kriminalität“ fügten Insti-

2 vgl. Widersprüche, Heft 154 (2019): Neuer Autoritarismus – Schwarze Pädagogik 2.0? sowie Degner, L. u.a. (Hg.): Dressur zur Mündigkeit? Tribunal über die Verletzung von Kinderrechten in der Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland abrufbar über <https://akshamburg.wordpress.com>

tutionen sozialer Kontrolle „Delinquenz“ und „Hilfebedürftigkeit“ des heteronomen Delinquenten bzw. „soziale Problemgruppen“ hinzu. In diesen individuellen und kollektiven Fällen soll staatliche Bestrafung durch Erziehen/Hilfe/Resozialisierung ersetzt werden.

Die Reformierung von Strafrecht als eine Form sozialer Kontrolle von „Kriminalität“ wurde von sozialen Bewegungen angestoßen, genauer: durch zugehörige Öffentlichkeiten, durch sozialadvokatorische Bewegungen, politische Zusammenschlüsse und Parteien. Teile der Akteure, die in den Apparaten oder anderen staatlichen helfenden Einrichtungen arbeiteten, haben sich zu rechts- und kriminalpolitischen Bewegungen zusammengeschlossen. Eine Reformstrategie, die an der Kategorisierung „Verbrechen“ und „Kriminalität“ als Indikatoren für eine ungelöste „soziale Frage“ festhielt,³ doch staatlich organisierte Bestrafung als Reaktion auf den heteronomen Delinquenten ersetzt wissen will, ermöglichte es in politischen Auseinandersetzungen des 20. Jahrhunderts ungerechte, repressive gesellschaftliche Zustände ebenso zu skandalisieren wie eine sozialtechnokratisch unfähige staatliche Herrschaft. Wenn „Verbrechen“ und „Kriminalität“ von „sozial Schwachen“ als Ergebnis von ungerechten und undemokratischen Verhältnissen bestimmt werden kann, eröffnet dies sozialen Bewegungen auch Gelegenheiten, ihre Vorstellungen einer gerechteren staatlichen Herrschaft darzustellen.

Sozial- und rechtsreformerische Bewegungen haben sich mit dieser ambivalenten Strategie soweit durchgesetzt, dass die Institution *Verbrechen & Strafe* uns nicht nur als ein Ausschlussapparat gegenübertritt, Kriminalnormen nicht nur auf ökonomische und politische Interessen bezogen sind und Strafrechtsanwendung nicht nur auf vermeintlich „sozial Schwache“ oder „gefährliche Klassen“ bzw. „gefährliche Staatsfeinde“ gerichtet ist – wohl aber auf die „wirklich gefährlichen Verbrecher“. Das Strafrecht wurde so zu einer anerkannten und anrufbaren Institution auch für diejenigen, die eine gerechte Ordnung anstreben – zum Schutz von Frauen und Kindern vor ihren Männern und Vätern, zur rechtsstaatlich geformten Revanche im Wege der Nebenklage, durch Einlassung des „Täter-Opfer-Ausgleichs“ in den punitiven Instrumentenkasten.

3 ätiologisch thematisiert im kriminologischen Topos „Armut verursacht Kriminalität“ oder der kulturindustriellen Wendung „Tatmotiv Armut“

Die Debatte um „Diversion“ und „net-widening“ kann man als Indikator interpretieren, dass Kriminalisierungspolitik und „Problemlösungen“ durch Sozialarbeit „gleichberechtigt“ kooperierten. Verlängernde „Umleitungen“ des Wegs in den Vollzug von Strafen ermöglichten, bei unangetastetem bzw. inflationiertem Kriminalrecht eine Kontrolle der Gefängnisbelegung.⁴ Die Allianz hat in der langen Konjunktur von Politik der Inneren Sicherheit, permanenten Moralpaniken und dem „policing the crisis“ das hiesige Gefängnis von skandalisierbarer „Hypereinspernung“ entlastet. Eine modernisierte und wohlfahrtsstaatlich reformierte Strafrechtspflege, die ihre Kontrollfunktionen erziehenden und helfenden Institutionen überträgt, kann ihre soziale Selektivität und Mitarbeit an der Reproduktion des Paria-Sektors – also jener Gruppen, die aus dem Inneren der Gesellschaft ausgeschlossen und zugleich Bestandteil ihrer Klassenstruktur bleiben – besser unsichtbar machen als die Polizei: durch den Hinweis, dass Verurteilungen sich selbstverständlich an rechtlichen Verfahrensvorgaben orientieren. Zu den wichtigsten bürokratischen Anwendungsregeln in einem Strafprozess zählen Vorstrafen bzw. Rückfall. Die Orientierung an Vorstrafen und Rückfall bzw. einer „Jugendhelferkarriere“ impliziert das Moment, das Bestrafen und Einsperren hinauszuschieben.

So banal es ist, wirkt dieser „second code“ unter Umständen wie eine institutionalisierte Selbstkontrolle der Justiz, Inhaftierungen in einer bestimmten Größenordnung zu halten. Dafür bedurfte es einer funktionierenden Allianz mit „sozialen Diensten“. Diese haben sich ab den 1990er Jahren sehr engagiert auf diese Allianz eingelassen und ihre Arbeit nicht mehr an den Bedürfnissen derer ausgerichtet, für die Einrichtungen der sozialen Arbeit wichtige Ressourcen bereitstellen könnten, sondern an den durch die Politik der „Inneren Sicherheit“ vorgegebenen Etiketten. Identifizierte Risiko-Gruppen können sich inzwischen in einer von sozialer Arbeit dominierten „Präventionslandschaft“ bewegen, ob sie Fußballfans, Rauschmittelnutzer*innen oder „Extremist*innen“ sind. Jugendarbeit, die sich der Emanzipation, der Bildung oder der Selbstorganisation explizit verpflichtet, findet sich gerade noch als Einsprengsel in der sozialen Infrastruktur.

4 einen Überblick gibt Voß, M.: Diversion: Eine neue Form der sozialen Kontrolle, in: Müller, S.; Otto, H.-U. (Hg.): Damit Erziehung nicht zur Strafe wird. Sozialarbeit als Konfliktschlichtung, Bielefeld 1986, S. 79-93

Abolitionismus: Gegendenken und Pragmatik

Eine Institution, die „Kriminalität ernst nimmt“, kann keinen Weg zu Entkriminalisierung von Armut bereiten. Sie stellt einer darauf fokussierten Praxis keinen Rahmen bereit. Der Vorstellung, polizeiliche Sicherheitspolitik könnte durch Sozialpolitik und eine Politik hilfreicher sozialer Kontrolle von „Kriminalität“ ersetzt werden, ist daher mit einem realistischen Pessimismus entgegenzutreten. Soziale Arbeit als Alternative zu Instanzen von Strafrecht bleibt einer „Dialektik von Ausschließung“ verhaftet, weil sie als institutionalisierte Praxis „Kriminalität ernst nimmt“ und darauf lediglich mit einer anderen Herrschaftstechnik reagiert. Darauf hat Heinz Steinert schon Ende der 1980er Jahre im Konflikt zwischen dem „Left Realism“ der Britischen Kriminologie und der als „linken Idealismus“ diskreditierten Kritik des strafenden Staates hingewiesen.⁵

Es ist sicher nicht zufällig, dass sich in den 1980er Jahren in öffentlichen Diskursen über Strafrecht und Gefängnisse verstärkt abolitionistische Denkmodelle einschalten. Das abolitionistische Denkmodell positioniert sich grundsätzlich gegen eine Legitimierbarkeit staatlich organisierter Bestrafung. „Abolitionismus – das heißt heute einfach, die Merkwürdigkeit, Absurdität und Gefährlichkeit dieses staatlichen Arrangements im Blick zu behalten. Und diese Einsicht so ernst zu nehmen, dass man sich eine Gesellschaft ohne Gefängnisse zumindest vorzustellen versucht.“⁶

Abolitionismus bestand in den 1980er Jahren darin, Gegenargumente zur Ideologie von Reformvollzug als „Schöne Neue Welt“ zu formulieren; darin, das Ende vom kurzen Traum einer Humanisierung von Strafrecht aufzuzeigen und Folgen der Alternative „Hilfe/Therapie statt Strafen“ darzustellen. Abolitionismus als herrschaftskritische Haltung wurde ergänzt durch positive Vorschläge, die die Gefahren des Positiven thematisierten: „Kriminalität als Konflikt“ verstehbar zu machen und das Prinzip „Bestrafung von Schuldigen“ durch das von Nils Christie formulierte Prinzip der „Wiederaneignung und Regulierung von Konflikten“ zu ersetzen, gehören zusammen. Wiederaneignung und Konfliktregulie-

5 Steinert, H.: Marxsche Theorie und Abolitionismus. Aufforderungen zu einer Diskussion. Kriminologischsoziologische Bibliografie 1987, Jg. 14, Heft 56/57, S. 131-157

6 ders.: Abolitionismus: die harte Wirklichkeit und der Möglichkeitssinn, in: Christie, N.: Grenzen des Leids, Bielefeld 1986, S. 1-14

rung als „Gegen-Praxis“ zur Bestrafung der Schuldigen, liegt Vorstellungen von „Restorative Justice“ zugrunde. Für eine Alternative kommt es aber darauf an, sich im Gegen-Denken und in Gegen-Praxis von Etiketten wie „Gewalt“ und „Kriminalität“ zu verabschieden. Ein Rückblick auf Nils Christies Vorschläge zeigt eine Möglichkeit auf, wie Etikettierung vermieden werden kann.

Mit der Perspektive von Nils Christie, strafrechtliche „Lösungen“ von Konflikten als staatliche Enteignung von Konflikten und Bestrafung als Leidzufügung durch staatliche Apparate zu analysieren, waren Überlegungen verbunden, wie eine *Situation* beschaffen sein müsste, in der Reaktionen auf Konflikte auf ein „niedrigeres Niveau von Schmerzzufügung“ gebracht werden könnten. Alle Instanzen von Strafrecht verfehlen diese Bedingungen systematisch. Ihr organisatorischer Rahmen ist nicht geschaffen für die Erzeugung von Wissen um die *vielfältigen* Bedeutungen der Handlungsweisen anderer. Die Anwendung von Etiketten wie (Gewalt)Kriminalität bedeutet im Extrem eine Handlung und eine Person auf ein Merkmal zu reduzieren. Der Kontext einer Situation und besonders von Ausschlusserfahrungen wird systematisch ausgeblendet.

Alternativen?

Das aus abolitionistischer Perspektive entwickelte Modell von Konfliktregulierung unterscheidet sich vom im Strafrecht institutionalisierten „Täter-Opfer-Ausgleich“ dadurch, dass die Gefahr bisheriger „Alternativen“, doch wieder in die Logik sozialer Kontrolle zu passen, reflektiert wird. Im österreichischen Jugendgerichtsgesetz wurde der „Außergerichtliche Tatausgleich“ so institutionalisiert, dass er nicht durch das Streben nach einem „gerechten“ Strafrecht absorbiert werden kann. Zwei Prinzipien verhindern eine Absorption in besonderem Maße. Sie können meines Erachtens als Kriterien der Beurteilung von Alternativen genutzt werden, die sich in einem Rahmen von Institutionen sozialer Kontrolle entwickeln. Anders als die uns bekannten Reformen, die nur Bestrafung durch eine andere Reaktion auf Kriminalität ersetzen wollen, beginnt hier Konfliktregulierung damit, die Kategorisierung von Schädigungen, Gewalttätigkeiten oder Konflikten als „Kriminalität“ abzuschaffen. Eine Praxis, die vor allem Institutionen von Grund auf lernen müssen. Aufgabe der Wissenschaft wäre dagegen, Grundlagen für ein „Denken in Konflikten“ zu legen, Alternativen beim Umgang mit schwierigen Situationen sozialer Ausschließung zu entwickeln, die Perspektiven der

verschiedenen Beteiligten an einem Konflikt zu ihrem Recht kommen zu lassen, um keine neuen Etikettierungen entstehen zu lassen.

Ich nenne nur einige weitere Beispiele, mit denen weitergearbeitet werden kann. Die Studie von Gerhard Hanak, Johannes Stehr und Heinz Steinert zur alltäglichen Bearbeitung von schwierigen Situationen hat dem Verständnis von „Kriminalität als Konflikt“ die Alltagssituationen „Ärgernisse und Lebenskatastrophen“ hinzugefügt.⁷ Bearbeitung von schwierigen Situationen des Alltags, so der zusammenfassende Rückblick von Johannes Stehr „zielt auf die Wiederherstellung gestörter Routinen, auf die Wiedergutmachung und Kompensation von Schädigungen und Verletzungen, als Voraussetzung und Bedingung dafür, den Alltag weiter (in gewohnter Weise) bewältigen zu können ... Die Alltagslogik der Konfliktbearbeitung steht damit der Logik der Institution ‚Verbrechen & Strafe‘ gegenüber, die mit der Kategorie der ‚Kriminalität‘ grundlegende Unterscheidungen zwischen Konfliktbeteiligten – in einer Täter-Opfer-Dichotomie – trifft und auf dieser Basis staatliches Strafen als Ausschließung legitimiert.“⁸

Einen weiteren Ansatz aus abolitionistischer Perspektive finden wir im Kontext einer alternativen Sicherheitsberichterstattung bei Arno Pilgram.⁹ Er hat vorgeschlagen, „strafrechtlich verbotene Existenzsicherung als paradoxe[n] Integrationsversuch ansonsten perspektivloser Akteure“ zu deuten. Und wäre nicht die Überschreitung der Grenze „zwischen ‚legaler‘ und ‚illegaler‘ Ökonomie, zwischen äußerster Prekarität und Entscheidung für Kriminalität ... als ein Akt der – wenngleich riskanten und oft misslingenden – ‚Selbstermächtigung‘, existenzieller Problemlösung und ‚Selbstintegration‘ interpretierbar“?

Johannes Stehr hat sich mit der stigmatisierenden Zuschreibung auseinandergesetzt, „Fremde“ würden an einer „ganz anderen“ Herkunftskultur festhalten. In einer anti-rassistischen Perspektive, so Stehr am Beispiel der Sinti und Roma, ließe sich dieses „Festhalten“ angemess-

7 Hanak, G.; Stehr, J.; Steinert, H.: Ärgernisse und Lebenskatastrophen. Über den alltäglichen Umgang mit Kriminalität, Bielefeld 1989

8 Stehr, J.: Konfliktorientierung in der Forschung zur sozialen Ausschließung, in: Anhorn, R.; Stehr, J. (Hg.): Handbuch Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Wiesbaden (im Erscheinen)

9 Pilgram, A.; Fuchs, W.: Vorarbeiten für eine fortlaufende Beobachtung der Delinquenz ausländischer Staatsangehöriger in Wien und Pilotbeobachtung für das Jahr 2015, www.irks.at/publikationen/studien/2016/delinquenz-ausl%C3%A4ndischer-staatsangeh%C3%B6riger-in-wien.html

sener als kollektive Stigmaabwehr und Widerständigkeit gegen Assimilationsforderungen interpretieren.

Es gehört zum „alten“ Wissen, dass „innerer Ausschließung“ eine Normenfalle organisiert: Das Leben am Rand oder im Getto ist auf „Schattenökonomie“ angewiesen. Illegale Arbeiten und Dienste, die die legitime Bevölkerung durchaus nachfragt, werden entweder überhaupt nur im Paria-Sektor zur Verfügung gehalten oder billiger angeboten als in der „offiziellen“ Ökonomie (Drogen, Prostitution, Pornographie, Schmuggel, Hausarbeit, Bau- und Reparaturarbeiten, amtlich gerne „Schwarzarbeit“ genannt). Zur Schattenökonomie gehört, was wir „Arbeit an den Mängeln des Sozialstaats“ nennen könnten oder Zurückweisung von Zwangsidentität, die eine herrschende Arbeits- und Lebensweise impliziert. Die Kategorisierungen von Verwaltungen heißen in der Regel „Sozialstaatsmissbrauch“ oder „Asylbetrug“ oder „Apathie“. Aus der Reihe von Subkulturstudien beziehungsweise dem Gegenwissen zu Moralpaniken über Gewalt, über den „mugger“ als Objekt von „policing the crisis“ und die „riots“ der 2000er Jahre will ich abschließend nur Alice Goffmans Erzählung „On the Run“ herausgreifen.¹⁰ Ihre wissenschaftliche Erzählung zeigt, dass die Amalgamierung von Armutproduktion, Rassismus und einer Politik der totalen Kontrolle Schwarze junge Männer auf Bearbeitungsweisen von Ausschließung verweist, die sie in der Ausschluss-Situation festhalten, aus der sie ausbrechen wollten. Für Schwarze junge Männer werden, wie in der totalen Institution, im Ghetto durch Strafjustiz und Polizei „Normenfallen“ organisiert. Die Normkonformität, die Kriminalisierung und Inhaftierungen beenden würden, können im Armen-Ghetto nicht eingehalten werden.

Ein realistischer Pessimismus muss davon ausgehen, dass Institutionen keinen Ausweg bieten. Der Denkprozess, durch den Bearbeitungen von Situationen sozialer Ausschließung „entkriminalisiert“ werden können, ist bekannt. „Kriminalität“ abschaffen können nur Anti-Institutionen. Es sind die Leute selbst, die in ihren Alltagen wie Anti-Institutionen mit Konflikten, Situationen von Stigmatisierung und Situationen sozialer Ausschließung umgehen können. Ob der Sozialstaat lernen könnte, ihnen für diese Anti-Praxis bedingungslos Mittel zur Verfügung zu stellen? Sie wären gut angelegt.

¹⁰ Goffman, A.: On the Run. Die Kriminalisierung der Armen in Amerika, München 2014

Zwischen Praxis und Utopie

Alternativen zu Knast und Strafe

von Britta Rabe

Vorstellungen zur Abschaffung von Gefängnis und strafendem Staat reichen von der Reduktion von Freiheitsstrafe über Konflikt-schlichtung bis hin zur Transformation der Gesellschaft, die nicht auf Strafe, sondern auf gemeinschaftliche Verantwortungsübernahme setzt.

Überlegungen, auf welche Weise die Polizei abzuschaffen wäre, kommen nicht ohne die Beschäftigung mit der Frage aus, wie Alternativen zu der nachgeordneten einsperrenden Institution Gefängnis aussehen können. Denn abseits des aktuellen Trends von Strafrechtsverschärfungen – trotz eines kontinuierlichen Rückgangs von Straftaten – ist längst die Einsicht eingekehrt, dass Freiheitsstrafen Verbrechen nicht verhindern und auch sonst der Gesellschaft wenig praktischen Nutzen bieten. Die Rechtfertigung der Freiheitsstrafe ist zwar laut § 2 des Strafvollzugsgesetzes die Resozialisierung der Gefangenen. Dieses Ziel wird aber nicht erreicht, nicht zuletzt, da Gefangene ihrem gesellschaftlichen Umfeld entrissen werden. Als erfolgreiche „Resozialisierung“ gilt in der Praxis oft allein die Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Das Gefängnis als Abschreckung der Allgemeinheit, Straftaten zu begehen, ist ähnlich ineffektiv. Forschungsergebnisse belegen eine Abschreckung durch die Androhung von Freiheitsentzug nicht, eine Wirkung sei bestenfalls im Bereich der Alltagskriminalität festzustellen.¹ Selbst hohe Freiheitsstrafen bis hin zur Todesstrafe hätten keinen Abschreckungseffekt. Die Rückfallquote ändere sich zudem wenig, unabhängig von der Schwere der Strafe.

¹ Kury, H.: Zur (Nicht-)Wirkung von Sanktionen. Ergebnisse internationaler empirischer Untersuchungen, in: Soziale Probleme 2013, H. 1, S. 11-40

Deutschland inhaftiert im internationalen Vergleich zwar wenig, dennoch sind aktuell rund 60.000 Menschen in Gefängnissen eingesperrt. Die Mehrzahl verbringt dort im Durchschnitt zwei bis vier Jahre. Rund 3.000 Menschen sind lebenslang inhaftiert, davon knapp 600 Personen in Sicherungsverwahrung.² Rund 50% der Freiheitsstrafen entfallen auf Eigentums- und Vermögensdelikte, sechs Prozent der Inhaftierten sind wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung in Gefangenschaft, sieben Prozent wegen Tötungsdelikten.³ In Deutschland werden ca. 80% aller Strafen als Geldstrafen ausgesprochen. Kann die Geldstrafe nicht eingetrieben werden, wird stattdessen die Ersatzfreiheitsstrafe vollstreckt; das betrifft schätzungsweise ein Drittel aller Aufnahmen und Entlassungen in einem Jahr in deutschen Gefängnissen.⁴ In Vorschlägen für ein Zurückdrängen der Freiheitsstrafe als Schritt hin zu einer gefängnisfreien Gesellschaft ist daher die Beseitigung der Ersatzfreiheitsstrafe und Entkriminalisierung von Delikten wie Beschaffungskriminalität zentral,⁵ idealerweise begleitet von ausreichender sozialer Absicherung, Bildung und Demokratisierung, wie dies unter dem Stichwort „Defund the Police“ diskutiert wird. Dass in Deutschland die Ersatzfreiheitsstrafe problemlos abgeschafft werden könnte, zeigte sich 2020 während des ersten Lockdowns in der Corona-Pandemie: Mehrere Bundesländer setzten sie vorübergehend aus, so dass statt 4.773 Personen im Februar im Juli 2020 bundesweit nur 1.956 Personen auf dieser Grundlage inhaftiert waren.⁶ In manchen Bundesländern wurden zudem Kurzhaftstrafen zeitweise nicht vollstreckt bzw. der Haftantritt verschoben.

Eine erweiterte Kritik an der Institution Gefängnis nimmt abseits der negativen Folgen von Haft auch Rassismus und Kolonialismus in den Blick – beide sind eng mit der Geschichte des Gefängnisses verbunden.⁷ In Deutschland haben 25,1 Prozent der Inhaftierten keine deutsche

2 Statista (Stichtag 31.3.2020, <https://de.statista.com>)

3 Laubenthal, K.: Strafvollzug 8. Auflage, Wiesbaden 2018, S. 62, nach: Galli, T.: Weggesperrt. Warum Gefängnisse niemandem nützen, Berlin 2020, S. 36

4 Thurm, F.: Geld oder Knast, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-06/ersatzfreiheitsstrafe-geldstrafe-gefaengnis-reform/komplettansicht>

5 Bögelein, N. u.a.: Wie kann die Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen gelingen?, in: Kritische Justiz 2014, H. 3, S. 282–294

6 Hefendehl, R.: Gefängnisse in Not: Was für eine Chance?!, in: Neue Kriminalpolitik 2020, H. 4, S. 415–431 (417)

7 Für eine intersektionale Kritik am weißen Abolitionismus und an seiner Unsichtbarmachung widerständiger Praktiken Schwarzer Menschen und People of Color sowie dem

Staatsangehörigkeit.⁸ Mit einem Anteil von nur 12,4 Prozent der Gesamtbevölkerung befinden diese sich demnach überproportional häufig im Gefängnis.⁹ Auch in Deutschland existiert also ein rassistisches Gefälle. Haft ist zudem eine Klassenfrage. Als Disziplinierungsinstrument dient das Gefängnis der Verwaltung marginalisierter sozialer Gruppen und zur Durchsetzung des Arbeitszwangs, bei gleichzeitigem Abbau der sozialen Absicherung.¹⁰ Dies zeigen auch Straftatbestände, die in Zusammenhang mit Armut stehen und zu einer Ersatzfreiheitsstrafe führen können.¹¹

Für die Inhaftierten heißt das Gefängnis oft die weitgehende Fremdbestimmung über ihre Person durch Rechtlosigkeit und Unterwerfung. Haft schafft auch weiteres Leid: Nicht nur findet in Gefängnissen neben der Entrechtung oft Gewalt statt (durch Wärter*innen oder Mithäftlinge), auch sind Familie und Freund*innen durch die Abwesenheit der inhaftierten Person mit betroffen. Zwei Drittel der von Ersatzfreiheitsstrafe Betroffenen leiden ferner unter massiven psychischen Beeinträchtigungen, denen (Freiheits-)Strafen nicht gerecht werden. Haft wirkt zudem auch nach der Entlassung fort, denn Ex-Gefangene sind häufig mit Arbeitsplatzverlust, Wohnungsnot und sozialer Deklassierung konfrontiert. Jede Diskussion um Alternativen zu Knast und Strafe muss sich daher an ihrem Vermögen zur Beseitigung von Klassismus, Rassismus und Sexismus messen lassen.

Gewalt als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Auch bezüglich einer zukünftig (gefängnis)befreiten Gesellschaft müssen wir uns Gedanken machen, wie wir mit Verhalten umgehen, das Menschen physisch oder psychisch schädigt. Alternative Konzepte zu Strafe und Freiheitsentzug gehen davon aus, dass schädigendes Verhal-

Ausklammern feministischer Praxen vgl. Ehrmann J.; Thompson V.: Abolitionistische Demokratie, in: Malzahn, R. (Hg.): Strafe und Gefängnis, Stuttgart 2018, S. 161-181

8 Rassismus orientiert sich nicht (nur) an Staatsbürgerschaft, für diese Kategorie existieren aber Daten: European Prison Observatory: Prisons in Europe 2019, www.prisonobservatory.org/upload/Prisons_in_Europe_2019_report.pdf

9 Bundeszentrale für politische Bildung: Bevölkerung mit Migrationshintergrund I, in: www.bpb.de v. 20.9.2020

10 Wacquant, L.: Bestrafen der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit, Opladen 2009

11 zu den überproportionalen Betroffenheiten von Frauen* s. Ehrmann; Thompson a.a.O. (Fn. 7)

ten veränderbar ist und seine Ursache nicht allein in der gewaltausübenden Person liegt, sondern durch gesellschaftliche Strukturen mit hervorgerufen wird. Es ist daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, einen anderen Umgang mit (massiver) Gewalt zu finden. Mehrere Konzepte bieten alternative Ansätze zum herrschenden Strafsystem.

Die Restorative Justice (RJ), also „wiedergutmachende Gerechtigkeit“, wurzelt in indigenen vorkolonialen Gerechtigkeitspraxen Nordamerikas, Zentralasiens und Afrikas: Mit Rückgriffen auf solche Mechanismen zur Konfliktregelung wird heute an vielen Orten gearbeitet.¹² RJ zielt weniger auf die Bestrafung der Täter*in, als vielmehr auf die Wiedergutmachung der negativen Konsequenzen für das Opfer. Anders als im derzeitigen Strafsystem erhalten Opfer und deren Angehörige eine zentrale Rolle. Dazu gehören das oft geäußerte Bedürfnis, Täter*in und Tat zu verstehen, sowie die materielle, finanzielle, emotionale und soziale Kompensation und die Unterstützung bei der Befriedigung von Bedürfnissen oder Wünschen nach Sicherheitsgefühl, Würde, Gerechtigkeit und Rehabilitation. Eine Entschuldigung der Gewalt ausübenden Person wird oft als zentral angesehen. In der RJ soll sie zudem eine aktivere Rolle einnehmen und Verantwortung für ihre Handlung übernehmen, statt nur zur Verantwortung gezogen zu werden. RJ geht davon aus, dass auch die Täter*in Schäden bzw. Verletzungen davongetragen hat, die „geheilt“ werden müssen. Ihrem Bedürfnis nach Sicherheit, sozialer Unterstützung und Anerkennung ihrer Würde soll ebenfalls Rechnung getragen werden.

Elemente von RJ finden international in vielen Strafjustizsystemen Anwendung, in Deutschland im Täter-Opfer-Ausgleich. In ihrer existierenden Form sei RJ keine visionäre Alternative zur Überwindung des staatlichen Strafmopols, wie Tilman Lutz¹³ am Beispiel Neuseeland ausführt: In der „Modellnation“ für RJ wird das Konzept seit mehreren Jahrzehnten regelhaft im Bereich der Jugendkriminalität angewandt. Dort nehmen die jugendliche Person sowie Familienmitglieder und andere Unterstützer*innen teil sowie das/die Opfer, ein*e Mediator*in und ein*e Polizist*in. Ziel ist die Einigung unter allen Beteiligten. Kommt es nicht dazu, geht der Fall an das Gericht. Das Ergebnis kann in Entschul-

¹² vgl. Lutz, T.: Restorative Justice - Visionäre Alternative oder Version des Alten?, Münster 2002, S. 23f. (inklusive einer kritischen Begriffserörterung)

¹³ ebd., S. 58ff.

digungen bis hin zu Wiedergutmachungen bestehen – finanziell oder durch Arbeit für das Opfer, die Gemeinschaft oder Organisationen, aber auch in einer Freiheitsbeschränkung für den/die Jugendlichen. Der Fokus liegt hier primär auf der Täter*in und der Sanktionierung, die Opfer spielen eine untergeordnete Rolle. Mit der Kopplung an Polizei und Gerichte verbleibt das neuseeländische Modell im traditionellen Strafsystem, die Definitionsmacht vorrangig bei den staatlichen Behörden.

Anderorts gehen Praxen der RJ über die Anwendung in der Jugendkriminalität weit hinaus: Ruanda bearbeitete in den Jahren 2005 bis 2010 den Genozid u. a. mit derartigen Methoden.¹⁴ Sogenannte „modernisierte Gacaca-Gerichte“ verbanden dazu traditionelle und moderne Ansätze, um die gesellschaftlich weit verbreitete Mitwirkung an dem Genozid zu verarbeiten. Sie hatten die Aufgabe, schwere Körperverletzung, Totschlag und Mord sowie Vermögensdelikte zu verfolgen.¹⁵ „Gacaca“ bezeichnet ein traditionelles ruandisches partizipatives Konfliktlösungsmodell, das neben den Streitenden die gesamte Gemeinde in die Verhandlung und Urteilsfindung miteinbezog. Seit vorkolonialer Zeit bildete es die Grundlage des Gewohnheitsrechts und betraf in der Mehrzahl Verhandlungen zwischen Familien, Nachbar*innen oder auch Gemeinden. Es ging um Fälle wie Körperverletzung und Gewaltanwendung, Landrecht und familiäre Konflikte. In der traditionellen Form war das alternative Richten weitgehend unabhängig vom Staat ausgeübt worden, während die modernisierte Form in das nationale Rechtssystem eingebunden und vom Staat kontrolliert wurde. In den „modernisierten Gacaca-Gerichten“ entschieden gewählte Versammlungen und Gerichtsräte auf verschiedenen Ebenen. Der Anspruch, in wenigen Jahren über eine Million Fälle zu bearbeiten, und Gremien, die für das Ausmaß der Gewalttaten nicht ausreichend vorbereitet wurden, führten dazu, dass die Aufarbeitung des Genozids und das Herstellen von Gerechtigkeit bis heute nicht abgeschlossen ist.¹⁶

14 vgl. Wenke, D.: Gacaca Rechtsprechung in Ruanda. Ein traditionelles Gerichtsverfahren in modernisierter Form, in: Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien 2002, H. 4, S. 23-54

15 Schwerere Verbrechen (Planung des Völkermordes, Massenmord sowie Vergewaltigung und sexuelle Folter) blieben den nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (ICTR) vorbehalten.

16 Ruanda: Gacaca-Gerichte hinterlassen zwiespältiges Erbe, Human Rights Watch online v. 30.5.2011

Transformieren und Verantwortung übernehmen

Einen über die RJ hinausgehenden Ansatz haben die Konzepte der „Transformative Justice (TJ), „Verändernde Gerechtigkeit“, und Community Accountability (CA), also „kollektive Verantwortungsübernahme“.¹⁷ Statt vorrangig auf individuelle Wiedergutmachung, Veränderung individuellen Verhaltens und die Wiederherstellung der bisherigen Ordnung zweier Parteien zu setzen, zielen sie darauf, auch die zugrunde liegenden sozialen und politischen Verhältnisse zu verändern. Grundlage ist die Vision von einer Auseinandersetzung mit Gewalt, die Sicherheit für marginalisierte Gruppen bietet – jenseits von staatlichen Institutionen wie Polizei, Gefängnis, Psychiatrie, Jugendhilfe sowie allen Stationen des Migrationsregimes, vom Grenzschutz bis zu Lagern und Abschiebehaft. Die „kollektive Verantwortungsübernahme“ ist daher nicht staatlich strukturiert, sondern selbstorganisiert. Statt die von Gewalt betroffene Person mit der Aufarbeitung allein zu lassen, soll sie kollektiv unterstützt und das weitere Umfeld mit einbezogen werden. Eine Verhaltensänderung ist auch bei der Täter*in erwünscht. Fernziel ist der Wandel hin zu einer weniger gewaltvollen Gesellschaft mit mehr kollektiver Verantwortungsübernahme.

Bewegungen mit revolutionärem Anspruch wenden zur gesellschaftlichen Transformation unter anderem Formen der TJ und CA praktisch an. Im mexikanischen Bundesstaat Guerrero ist in den zapatistischen Regionen Costa Chica und La Montaña eine Regionalkoordination der Gemeindevertretungen (CRAC) für die Anwendung der Konzepte zuständig.¹⁸ Anhaltende Gewalttaten gegen die indigene Bevölkerung, die von staatlichen Stellen weder verfolgt noch bekämpft wurden, hatten zur Einrichtung dieses autonomen Schutzkonzepts mit eigenem Justizsystem geführt. Das gemeinschaftliche Justizsystem besteht aus drei Instanzen: eine beauftragte Person des Landkreises, die jährlich von allen Gemeinden neu gewählt wird und kleinere Konflikte löst und sanktioniert, die Koordinator*innen der vier Casas de Justicia, die schwerwiegendere Angelegenheiten bearbeiten, sowie, als höchste Autorität, die

17 Brazzell M. (Hg.): Was macht uns wirklich sicher? Toolkit für Aktivist_innen, Berlin 2017; CARA: Das Risiko wagen. Strategien für selbstorganisierte und kollektive Verantwortungsübernahme bei sexualisierter Gewalt, Berlin 2014

18 Navarro, L.H.: Kommunale Selbstverteidigung. Formen des bewaffneten Widerstandes gegen Mafia und Staat in Mexiko, Münster 2016, S. 116-142

Vollversammlung der Gemeinden. Als Grundlage dient ein in einem gemeinsamen Prozess abgestimmtes internes Regelwerk für Sanktionierung, Organisation in den Gemeinden nach den geltenden Gebräuchen sowie für die Rechtsprechung. Schwere Gewalttaten, etwa ausgehend von Drogenkartellen, werden weiterhin den offiziellen Regierungsinstitutionen übergeben. Trotz großer Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung wurde das autonome Justizsystem nach mehreren Jahren stark erschüttert, da die selbstverwalteten Regionen unter anderem steten Angriffen von Seiten der offiziellen Regierung sowie externen ökonomischen Interessen ausgesetzt sind.

In den autonomen Gebieten im kurdischen Rojava werden im Zuge des Aufbaus einer Rätedemokratie ebenfalls Praxen von TJ und CA angewandt.¹⁹ Freiheitsentzug als Strafe existiert gegenwärtig parallel, die Gefängnisse sollen perspektivisch in „Rehabilitationszentren“ umgewandelt werden. Im jeweiligen Stadtteil oder der Gemeinschaft aus mehreren Dörfern sind gewählte „Friedens- und Konsenskomitees“ zuständig für Streitigkeiten, Gewalt sowie für Taten wie Raub oder Ausbeutung.

Die Komitees entstehen derzeit auch auf unterster Ebene für jede „Kommune“, bestehend aus mehreren Haushalten. In die Komitees werden unter anderem Menschen gewählt, die für besonders fähig gehalten werden, Streitparteien durch einen Diskussionsprozess zusammenzubringen. Bleibt ein Konsens zwischen den Parteien erfolglos, wird ein ebenfalls gewähltes Volksgericht eingeschaltet. Seine Mitglieder sind in der Regel auch Personen ohne juristischen Hintergrund. Streitigkeiten und Auseinandersetzungen zwischen Individuen, Familien und Gruppen nehmen in den Regionen langsam ab und dort, wo die Komitees länger bestehen, ist ein Rückgang von Taten wie Mord im Namen der „Ehre“ sowie Diebstahl zu beobachten.²⁰ Die anhaltende Kriegssituation erschwert die Transformationsprozesse. Menschenrechtsbeobachter*innen dokumentieren fehlende Transparenz bei der Entwicklung des neuen Rechtssystems sowie Menschenrechtsverletzungen in Haft.²¹ Eine weite-

19 Ayboğa, E.: Das neue Rechtssystem. Der Konsens ist entscheidend, in: Flach, A.; Aboğa, E.; Knapp, M.: Revolution in Rojava. Frauenbewegung und Kommunalismus zwischen Krieg und Embargo, Hamburg 2015, S. 221-227

20 ebd., S. 227

21 Syrien: Menschenrechtsverletzungen in kurdischen Enklaven, Human Rights Watch online v. 20.6.2014

re Herausforderung stellt zudem der Umgang mit den ehemaligen Kämpfern des überwundenen IS-Regimes und ihren Angehörigen dar.²²

Diverse (Klein-)Gruppen und Gemeinschaften in Europa und den USA folgen ebenfalls Ansätzen von TJ und CA. Praktische Anwendung finden die Konzepte dort vor allem nach Vorfällen sexualisierter Gewalt. Neben der strukturellen Schwierigkeit, Machtverhältnisse im Gegensatz zu den kritisierten staatlichen Institutionen nicht zu reproduzieren,²³ stellen sich überall ähnliche Fragen.²⁴ In der Praxis ist etwa oft nicht ausreichend geklärt, welche Kriterien einen Erfolg oder ein Scheitern definieren. An welchem Punkt wird ein Prozess von TJ für beendet erklärt? Wer ist die Community? Was tun, wenn sich die gewaltausübende Person einer Auseinandersetzung verweigert? Und wie viel professionelle Hilfe ist nötig und sinnvoll, um Konflikte erfolgreich zu lösen? Diese Arbeit sollte nicht auf einige Expert*innen abgeschoben werden, denn perspektivisch sollte jede Person in der Lage sein, diese Aufgabe zu erfüllen.

Und wohin mit den gefährlichen Gewalttäter*innen?

Die Existenz von Mörder*innen und Sexualstraftäter*innen begründet das Gefängnis moralisch. Die Furcht vor ihnen setzt ausreichend Ängste frei, um schwerwiegende Maßnahmen gegen Gefangene zu legitimieren. Als „abartige Monster“ werden sie entmenschlicht. Damit rücken Zusammenhänge der Tat mit gesellschaftlichen Bedingungen aus dem Fokus. Doch das Gefängnis löst die gesellschaftlich inhärente Gewalt und Grausamkeit auf gemeinschaftlicher Ebene nicht.

In Diskussionen um Alternativen zum Knast taucht häufig die Frage auf, was dann mit gefährlichen Straftäter*innen geschehen solle. Die Anzahl der Menschen, die jenseits populistischer Strafjustiz als langfristige „Gefahr für die Allgemeinheit“ eingeschätzt werden müssten, ist wohl sehr überschaubar. Für diese kleine Minderheit von schweren Gewalttä-

22 Rojava Information Center: Bringing ISIS to Justice. Towards an International Tribunal in North East Syria, Rojava 2019

23 vgl. Piening M.; Künkel, J.: Community Accountability: Feministisch-antirassistische Alternative zum strafenden Staat?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 123 (September 2020), S. 36-45

24 CrimethInc.: Accounting for Ourselves. Breaking the Impasse Around Assault and Abuse in Anarchist Scenes, in: <https://de.crimethinc.com/2013/04/17/accounting-for-ourselves-breaking-the-impasse-around-assault-and-abuse-in-anarchist-scenes>

ter*innen halten einige Befürworter*innen von Alternativen von Gefängnis und Strafe einen langfristigen gesellschaftlichen Ausschluss trotzdem für die einzige Lösung – während die meisten diese Frage mit Verweis auf eine künftige bessere Gesellschaft vollständig ausklammern. Sind andere Wege ausgeschöpft, denken manche an gesicherte Dorf- oder inselartige Gelände als Verbannungsorte in letzter Option. Die Opfer bzw. Hinterbliebenen sollten neben möglichen Zahlungen durch Gewalttäter*innen zudem eine lebenslange staatliche Solidarität in Form von finanzieller und therapeutischer Unterstützung erhalten. Denken wir an die rechtsterroristischen Anschläge in Halle und Hanau oder vergleichbare Taten, braucht es noch mehr: Umfassende Aufklärung und Anerkennung sind Forderungen, die viele Opfer und Hinterbliebene nach derartigen Gewalterfahrungen äußern.

Fazit

Meinen wir es ernst mit der Suche nach Wegen hin zu einer gerecht(er)en Gesellschaft, ist die Abschaffung des aktuellen Strafsystems die unausweichliche Konsequenz. Die Praxis von TJ und CA offenbart schnell eigene Unzulänglichkeiten, sind wir doch trotz eines emanzipatorischen Anspruchs stets selbst aktiver Teil gesellschaftlicher Gewalt- und Machtverhältnisse. Diese Mängel dürfen das grundsätzliche Infragestellen einsperrender Institutionen und des herrschenden Strafsystems jedoch nicht aufwiegen. Konsequenz sollte vielmehr sein, gemeinsam die diversen Prozesse, von denen hier wenige kurz vorgestellt wurden, auf strukturelle Gewalt und Machtverhältnisse sowie Fehler und Misserfolge zu analysieren und weiterzuentwickeln und schwierigen Fragen nicht mit Verweis auf eine zukünftige bessere Gesellschaft aus dem Weg zu gehen.

Soziale Kontrolle durch die Polizei

Wofür sollte die Polizei (nicht) zuständig sein?

von Jan Fährmann

Die Polizei erhält in immer mehr gesellschaftlichen Bereichen die Aufgabe, soziale Kontrolle auszuüben. Dabei werden negative Wirkungen ihres Einsatzes oft nicht ausreichend beachtet, und es fehlt vielfach eine Analyse, ob die Zuständigkeit der Polizei im konkreten Einzelfall sinnvoll ist.

Seit sich Menschen in größeren Gesellschaften zusammengeschlossen haben, bildet der Schutz ihrer Subjekte, für die heute in Teilen die Polizei zuständig ist, eine Herausforderung. Allerdings gab es nicht immer eine Polizei. So bestand bis in das Mittelalter hinein ein „Privatstrafrecht“, das vordergründig auf den Ausgleich von Schäden und Buße in Form von Zahlungen ausgerichtet war.¹ Die Polizei ist eine neuere Erscheinung. Sie entstand aus gesellschaftlich komplexen Verhältnissen – wie etwa einer verstärkten Arbeitsteilung. Wofür die Polizei zuständig ist und wie sich Polizeibehörden entwickelt haben, ist also historisch bedingt und unterliegt einem steten Wandel, der sich auch heute noch fortsetzt. Im 18. Jahrhundert waren bspw. die Aufgaben der Polizei eher stadt- und ordnungsbezogen und umfassten die Marktregulierung, Reinhaltung der Straßen, Bauaufsicht, Feuerschutz und Einhaltung der sogenannten guten Sitten.² Dieser Beitrag legt dar, dass die Zuständigkeiten der Polizei diskussionswürdig sind und die stetige Ausweitung der polizeilichen Befugnisse problematisch ist. Es werden zudem Kriterien bestimmt, wie die Legitimität ihrer Zuständigkeit überprüft werden kann.

1 Singelstein, T.; Stolle, P.: Die Sicherheitsgesellschaft, Wiesbaden 2012, S. 12f.

2 Stolleis, M.: A. Geschichte der Polizei, in: Handbuch des Polizeirechts, München 2018, S. 1-62; für Beispiele gesellschaftlicher Abläufe ohne Polizei vgl. Williams, K.: Die Polizei überflüssig machen, in: Loick, D. (Hg.): Kritik der Polizei, Frankfurt 2018, S. 297-340

Polizei und soziale Kontrolle

Die Aufgabe der Polizei besteht in erster Linie darin, formale – d. h. staatliche – soziale Kontrolle auszuüben, um dadurch gefährliches oder strafbewährtes Verhalten zu verhindern bzw. aufzuklären. Soziale Kontrolle beeinflusst, ob und wie Menschen ein bestimmtes Verhalten zeigen. Sie verfolgt grundsätzlich das Ziel, Konflikte zu vermeiden und die Alltagskultur und die gesellschaftlichen Normen zu bewahren, indem Normverletzungen markiert und geahndet werden. Soziale Kontrolle erfolgt durch Normsetzung, Sanktionen bei Normverstößen und eine Durchsetzung der Sanktionen durch Verfahren. Wie und ob soziale Kontrolle ausgeübt wird, wird durch zahlreiche Interessen und Vorstellungen gesellschaftlicher Akteur*innen beeinflusst.³ Insofern wird durch soziale Kontrolle auch Herrschaft ausgeübt. Die Historie zeigt, dass soziale Kontrolle auf verschiedene Art und Weise möglich ist.⁴ So kann bspw. informelle soziale Kontrolle im Einzelfall einen größeren Einfluss auf Verhaltensweisen haben als formelle polizeiliche oder justizielle soziale Kontrolle; etwa eine Intervention der Eltern oder von Bezugs- und/oder Respektspersonen.⁵

Die Polizei kann soziale Kontrolle auf vielfältige Weise ausüben. Einerseits kann sie z.B. zur Gefahrenabwehr Zwangsmaßnahmen wie Platzverweise oder Festnahmen einsetzen und dazu ggf. Gewalt anwenden. Auf der anderen Seite kann die Polizei auch durch ihre bloße Präsenz, martialisches Auftreten oder Überwachungsmaßnahmen im öffentlichen Raum das Verhalten der Bevölkerung beeinflussen.⁶ Allerdings ist es auch möglich, dass Polizist*innen versuchen, Konflikte ohne Eingriffe in Grundrechte auf eine informelle Art zu moderieren oder zu lösen, etwa indem sie das Gespräch mit entsprechenden Akteur*innen suchen – wobei die Grenzen zu (faktischen) staatlichen Zwangsmaßnahmen und damit formeller sozialer Kontrolle fließend sind. Polizist*innen werden

3 z. B. Fährmann, J.: Drogenpolitik – soziale Kontrolle durch Repressionen? in: Mercer, M. (Hg.): *Altered States*, Berlin 2018, S. 220-229 (220); Singelstein; Stolle a.a.O. (Fn. 1), S. 12ff.

4 Kaiser, G.: *Strategien und Prozesse strafrechtlicher Sozialkontrolle*, Frankfurt am Main 1972, S. 1

5 vgl. Peters, H.: Soziale Kontrolle. In: Albrecht, G.; Groenemeyer, A. (Hg.): *Handbuch soziale Probleme*, Wiesbaden 201., S. 1255-1284 (1300 f.)

6 Belina, B.: *Der Alltag der Anderen: Racial Profiling in Deutschland*. In: Dollinger, B.; Schmidt-Semisch, H. (Hg.): *Sicherer Alltag?*, Wiesbaden 2016, S. 125-146 (132)

auch in Präventionsbereichen eingesetzt, in denen üblicherweise Sozialarbeiter*innen tätig sind, etwa in Präventionsräten⁷ oder bei der Drogenprävention.⁸

Negative Wirkungen polizeilicher sozialer Kontrolle

Soziale Kontrolle durch die Polizei kann unterschiedliche Folgen haben – sowohl für Individuen und Gruppen als auch für die gesamte Gesellschaft. Positive Wirkungen, im Sinne des gesetzlich formulierten Auftrags der Polizei, können in einer effektiven Abwehr von Gefahren oder Strafverfolgung bestehen. Negative Wirkungen können in vielfältiger Weise auftreten und teilweise schwer zu bestimmen sein. Sie können durch Herrschaftsinteressen intendiert sein, oder als (ungewollte) Nebenfolgen auftreten. Dabei ist stets zu beachten, dass auch illegale – etwa verfassungswidrige – Herrschaftsinteressen verfolgt werden können, beispielsweise die Einschränkung der politischen Opposition oder von Minderheiten. Negative Wirkungen sind zumindest dann anzunehmen, wenn durch das Handeln der Polizei Grund- und Menschenrechte eingeschränkt oder eine wirksame Gefahrenabwehr bzw. Strafverfolgung verhindert werden. Im Folgenden sollen negative Wirkungen an einigen Beispielen illustriert werden.

Vielfach entstehen Probleme durch das Legalitätsprinzip, welches die Polizei verpflichtet, alle Straftaten aufzuklären. Dadurch können Menschen sich davon abgeschreckt fühlen, mit der Polizei zu kommunizieren. Ein Beispiel ist etwa eine Überdosierung von Heroin. In einer solchen Situation ist es dringend erforderlich, dass den Betroffenen schnell geholfen wird. Da es aber vorkommt, dass Rettungsdienste in einer solchen Situation von der Polizei begleitet werden, rufen Drogenkonsumierende bisweilen keine Notärzt*innen, weil sie eine Strafverfolgung aufgrund von Drogenbesitz fürchten.⁹ Die Pflicht zur Strafverfolgung steht in dieser Konstellation dem staatlichen Auftrag entgegen, Leben zu schützen und entsprechende Gefahren abzuwehren. Eine Möglichkeit dem entgegenzuwirken, wäre bspw. die Strafbarkeit von Delik-

7 Peters a.a.O. (Fn. 5), S. 1279

8 Dölling, D.: Grundlinien einer Konzeption polizeilicher Drogenprävention. In: ders. (Hg.): Drogenprävention und Polizei, Wiesbaden 1996, S. 535-553

9 Jesse, M.: Naloxon in Laienhänden. In: Dichtl, A.; Stöver, H. (Hg.): Naloxon – Überlebenshilfe im Drogennotfall, Frankfurt am Main 2015, S. 45-48 (46f.)

ten, die im Zusammenhang mit Drogenkonsum stehen, abzuschaffen oder in entsprechenden Konstellationen auf eine Strafbarkeit zu verzichten; z.B. durch eine Vorschrift, die Ausnahmen von der Strafbarkeit vorschreibt.

Es gibt auch Menschen, die kein Vertrauen in die Polizei haben und/oder die Konflikte, Strafverfolgung oder andere repressive Maßnahmen befürchten. Daher wollen sie ggf. nicht mit der Polizei zusammenarbeiten oder kommunizieren. Dies kann z.B. Menschen betreffen, die schon einmal straffällig geworden sind, negativen Kontakt zur Polizei hatten oder deren Asylverfahren läuft. Ein negatives Verhältnis zur Polizei setzt nicht zwingend voraus, dass die betreffende Person gefährliches oder kriminelles Verhalten gezeigt hat. So können negative Erfahrungen mit der Polizei z.B. im Rahmen von verdachtslosen Kontrollen – die mit Racial Profiling verbunden sein können –¹⁰ erfolgt sein. Gerade im Bereich der Prävention von Straftaten ist aus Sicht der Polizei aber eine Zusammenarbeit und ein vertrauensvolles Verhältnis zu bestimmten Akteur*innen oft essenziell, da anders die nötigen Informationen kaum beschafft werden können. Hier werden Institutionen oft effektiver agieren können, die keine Verpflichtung zur Strafverfolgung haben.

Weite Teile der Polizeiarbeit sind repressiv und gehen mit Grundrechtseingriffen einher. Dementsprechend sind viele Polizist*innen ausgebildet. Behr führt diesbezüglich aus, dass angehende Polizist*innen vielfach lernen, Normverletzungen als etwas zu betrachten, was lediglich schlechte, mindestens aber defizitäre Menschen tun würden. So gelinge es oftmals nicht, integrierende Lösungen für soziale Probleme zu vermitteln und umzusetzen¹¹ – wobei dies natürlich auch von der Qualität der Ausbildung beeinflusst wird. Aber auch wenn Polizist*innen über nicht-repressive Strategien zur Konfliktbewältigung verfügen, so sind doch in vielen Situationen andere Institutionen – etwa soziale Dienste – oft besser vorbereitet, um Konflikte zu lösen oder Prävention zu betreiben. So können Probleme durch die Polizei oft nicht gelöst werden, während negative Wirkungen auftreten können

10 Aden, H.; Fährmann, J.: Polizeirecht vereinheitlichen? Kriterien für Muster- Polizeigesetze aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive, Berlin 2018, S. 18, <https://www.boell.de/de/2018/12/12/polizeirecht-vereinheitlichen>

11 Behr, R.: Verdacht und Vorurteil, in: Howe, C.; Ostermeier, L. (Hg.): Polizei und Gesellschaft, Wiesbaden 2019, S. 17-45 (37)

Sofern es zu Überschneidungen der polizeilichen Zuständigkeit mit Aufgaben anderen Institutionen kommt – wahrscheinlich sind bspw. Überschneidungen mit der Bewährungshilfe, Strafvollzugsbehörden oder Geheimdiensten – können sich die unterschiedlichen Akteur*innen in ihrer Arbeit stören oder mit Blick auf den jeweils anderen untätig bleiben, wodurch ggf. Sicherheitsrisiken entstehen.

Auch kann mit einem Polizeieinsatz das Risiko einhergehen, dass eine Person in der Öffentlichkeit als kriminell gemäß dem Ansatz Labeling Approach¹² stigmatisiert wird, was ihre gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten erheblich einschränken kann. Noch schwerwiegender können die Wirkungen eines Strafverfahrens sein, mit dem weitere negative Effekte auf die Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen einhergehen können.

Ausweitung der Zuständigkeit – vielfach nicht sinnvoll

Eine positive Wirkung könnte die Ausweitung polizeilicher Befugnisse haben, wenn Lücken bei Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung bestehen,¹³ die durch polizeiliches Handeln geschlossen werden können. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn neue Technologien andere Verhaltensweise ermöglichen, die als strafwürdig oder gefährlich angesehen werden. Ein Beispiel wäre etwa der Computerbetrug, der nicht unter den „klassischen“ Betrug nach § 263 StGB subsumiert werden kann, weshalb die Strafbarkeitsnorm um § 263a StGB ergänzt wurde. Etwaige positive Wirkungen müssen aber in Relation zu negativen Wirkungen gesetzt werden – was vielfach nicht oder nicht ausreichend erfolgt. Vielmehr beobachten wir eine Tendenz, gesellschaftliche Probleme symbolpolitisch als Sicherheitsprobleme und damit Polizeiaufgabe einzustufen,¹⁴ statt gesellschaftliche Konflikte zu lösen und/oder abweichendes Verhalten zu verhindern.¹⁵

12 Becker, H. S.: Außenseiter, Frankfurt am Main 1973

13 Hoven, E.: Was macht Straftatbestände entbehrlich, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2017, H. 2, 334-349 (335)

14 ausführlich dazu Fährmann, J.; Aden, H.; Bosch, A.: Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung, in: der moderne staat 2020, H. 2, S. 363-383; Heinrich B.: Zum heutigen Zustand der Kriminalpolitik in Deutschland, in: Kriminalpolitische Zeitschrift 2017, H. 1, 4-20

15 Kretschmann, A.; Legnaro, A.: Polizei und Gewalt. Sozialwissenschaftliche Lektüren eines untrennbaren Verhältnisses, in: Juridikum 2019, H. 3, S. 373-383 (376)

In folgenden Bereichen ist die Zuständigkeit der Polizei erheblich ausgeweitet worden: Der erste, die Gefahrenabwehr, hängt wesentlich davon ab, ob ein gefährliches oder ordnungswidriges Verhalten prognostiziert werden kann. Dazu muss die Polizei Informationen sammeln, was z.B. durch Überwachungsmaßnahmen erfolgen kann. Die polizeilichen Vorschriften zur Gefahrerforschung sind oft breiter gefasst und verstärkt ins Vorfeld (möglicher) Straftaten verlagert worden, jüngst u. a. durch die Etablierung des Begriffs der „drohenden Gefahr“ im bayerischen Polizeigesetz.¹⁶ Dadurch kann die polizeiliche Überwachung und Informationsbeschaffung weite Teile der Bevölkerung und sehr viele Sachverhalte betreffen.

Erschwerend kommt hinzu, dass in den Polizeigesetzen die Prävention jenseits von Grundrechtseingriffen nicht oder unklar geregelt ist (anders als etwa in den Strafvollzugsgesetzen, wo Maßnahmen zur Resozialisierung als positive Spezialprävention aufgeführt werden). Insofern folgen aus den Gesetzen kaum Vorgaben, ob, wann und in welchen Bereichen die Polizei zur Prävention tätig werden kann, was der Polizei einen sehr großen Spielraum eröffnet. Übergänge in repressive Polizeiarbeit sind bei entsprechenden Verdachtsmomenten jederzeit möglich und bei dem Verdacht einer Straftat sogar zwingend. Um die Polizei rechtsstaatlich einzuhegen und Überschneidungen mit anderen Behörden zu vermeiden, sollten die Aufgaben der Polizei eindeutiger bestimmt werden.

Zweitens wurden in den letzten Jahren nicht nur viele Strafraumen angehoben, sondern auch immer mehr Verhaltensweisen unter Strafe gestellt (z.B. Eigenblut-Doping oder der Umgang mit immer mehr Substanzen, z.B. durch das Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz).¹⁷ Dies betrifft auch Verhalten, das weit vor der eigentlichen Tatbegehung liegt (z.B. Vorbereitung staatsgefährdender Gewalt durch Ausreise).¹⁸ Dabei wird meist (bewusst) übersehen, dass die Strafbarkeit eines Verhaltens nicht zwingend dazu führt, dass dieses Verhalten unterbleibt, da dies von vielen Faktoren abhängt, bspw. der Entdeckungswahrscheinlichkeit.¹⁹

16 Aden; Fährmann a.a.O. (Fn. 10), S. 19ff.

17 s. z. B. Kreuzer, A.: Kriminalpolitische Kurskorrekturen durch die neue Bundesregierung?, in: Neue Kriminalpolitik 2018, H. 2, S. 141-156; Heinrich a.a.O. (Fn. 14), S. 4ff.

18 ebd., S. 5f.

19 Müller, H.: Stellungnahme zu Gesetzesvorhaben „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften“,

Letztlich führen mehr Aufgaben für die Polizei, die nach dem Legalitätsprinzip ermitteln müsste, dazu, dass diese bei annäherungsweise gleicher Personalstärke entscheidet, wie vorhandene technische und personelle Ressourcen eingesetzt werden.²⁰ Da Kriminalität ein ubiquitäres Phänomen ist,²¹ ist die Polizei nicht in der Lage, alle Straftaten aufzuklären oder Gefahren zu verhindern. Sofern nicht mehr Polizist*innen und Justizpersonal eingestellt werden, kann eine Erweiterung von strafbarem Verhalten und sonstigen polizeilichen Aufgaben dazu führen, dass Polizei und Justiz aufgrund der neuen Zuständigkeiten anderen Aufgaben (ggf. noch) weniger nachkommen können.²² Umgekehrt könnte eine Entkriminalisierung von „Bagatelldelikten“, wie z.B. Drogenkonsum oder Beförderungerschleichung,²³ die Polizei in die Lage versetzen, schwere Delikte zu verfolgen, deren Verfolgung aufwendig ist, wie z.B. organisierte Kriminalität oder Wirtschaftsdelikte.

Oft kann es also sinnvoll sein, polizeiliche Aufgaben bewusst zu reduzieren. Dies zeigte sich in Portugal, wo Präventions- und Hilfsangebote ausgeweitet wurden. Drogenbesitz in Eigenbedarfsmengen ist seit 2001 nur noch eine Ordnungswidrigkeit, da Strafbarkeit und obligatorische Strafverfolgung weder Sucht noch Drogentote verhinderten. Sanktionen wie Geldbußen, Platzverweise oder gemeinnützige Arbeit blieben möglich. Sogenannte Dissuasions-Kommissionen, die dem Gesundheitsministerium unterstehen, entscheiden nunmehr über Maßnahmen, die auf Drogengebrauch erfolgen. Konsumierende werden aufgeklärt und ggf. in Therapie- und Drogenhilfeeinrichtungen vermittelt. Dies entlastet die Polizei, die Zahlen Suchtkranker, drogenbedingter Todesfälle und HIV-Infektionen gingen erheblich zurück. Der Konsum stieg (mit Ausnahme einer europäischen trendähnlichen Erhöhung des Lebenszeitkonsums) nicht an, wobei der Heroin- und Kokainkonsum sogar zurückging.²⁴

www.bundestag.de/resource/blob/499236/16b128a08cd347480cbe33a15344730d/mueller-data.pdf (8.12.2020), S. 8

²⁰ vgl. Nestler, N.: Strafverfahren zwischen Wirtschaftlichkeit und Legalitätsprinzip. In: Juristische Ausbildung 2012, S. 88-95 (91)

²¹ vgl. Boers, K.: Die Trias: Ubiquität, spontan Bewährung und Intensität, in: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfe e. V. (Hg.): Fördern, fordern, fallen lassen, Mönchengladbach 2008, S. 340-376 (342f.)

²² vgl. Hoven. a.a.O. (Fn. 13), S. 337

²³ zur Übersicht über mögliche Delikte ebd., S. 338ff.

²⁴ Agra, C. d.: Requiem für den Krieg gegen Drogen: portugiesische Erfahrungen der Entkriminalisierung, in: Soziale Probleme 2009, H. 1/2, S. 90-118 (108ff.)

Blick nach vorn

Die Ausführungen verdeutlichen, dass die Zuständigkeiten der Polizei weit und in Teilen sehr unkonkret gefasst sind. Oft hängt die Zuständigkeit von der Interpretation von einzelnen Polizeibehörden oder Polizist*innen ab. Polizeiliche Maßnahmen können zudem negative Wirkungen mit sich bringen. Dennoch sind kaum Tendenzen erkennbar, die Aufgaben der Polizei evidenzbasiert zu systematisieren, klarer zu fassen und erkennbar von anderen Behörden oder Institutionen abzugrenzen. Vielmehr besteht ein gegenläufiger Trend. Die Zuständigkeit der Polizei in Frage zu stellen, kann daher in vielen Situationen aus einer fachlichen Perspektive geboten sein, insbesondere, da es zahlreiche Alternativen zum polizeilichen Handeln gibt.

Um zu prüfen, ob die Polizei für gewisse Verhaltensweisen zuständig sein soll, ist es notwendig, zu untersuchen, ob und welche Herrschaftsinteressen verfolgt werden und ob diese aus einer demokratisch/rechtsstaatlichen Perspektive legitim sind. Daran sollten sich die Fragen anschließen, ob und wie effektiv das zugrundeliegende Problem oder der Konflikt durch den Einsatz der Polizei gelöst werden kann, ob durch den Einsatz der Polizei Probleme entstehen und ob es alternative Konzepte zum Polizeieinsatz gibt, die ggf. besser geeignet sind. Ferner ist zu beachten, bei welcher Vorgehensweise rechtsstaatliche Standards am besten eingehalten werden können.

Autonomes Polizieren von Drogen

Machteffekte des Prohibitionskontexts in Christiania

von Jenny Künkel

Der Kopenhagener Stadtteil Christiania in Dänemark und sein Cannabismarkt sind seit 1971 weitgehend selbstverwaltet und doch vom Kontext staatlicher Drogenprohibition geformt. Der Beitrag aus dem Projekt www.narcotic.city zeigt Machteffekte von interner Normierung, externer Normalisierung und Polizeihandeln auf: Hierarchien illegaler Drogen, Exklusion von Heroin und Community-Dealer*innen sowie verstärkte Raumkämpfe.

Kaum ein Satz beschreibt das Verhältnis von Drogen und Christiania treffender als Adornos bekannte Feststellung: „Es gibt kein richtiges Leben im Falschen“.¹ Denn das Stadtviertel entstand als Ort des Widerstands und war doch immer von äußeren Kräfteverhältnissen geprägt, v. a. von Drogenverbot, Marginalisierung und Gentrifizierung.

Im Jahr 1971 besetzten Aktivist*innen zahlreiche Gebäude eines Militärgeländes, das sich auf einer künstlichen Insel und zugleich in einer 1A-Immobilienlage im Zentrum Kopenhagens befand.² Es folgten Verhandlungen der bald ca. 800 Besetzer*innen mit der Kommune und dem Kultusministerium, die auf der Fläche des Verteidigungsministeriums einen Wohn-, Gewerbe- oder Kulturstandort etablieren wollten. Nach Räumungsversuchen, die aufgrund befürchteter Proteste halbherzig ausfielen, erkannte das dänische Parlament die „Freie Stadt“ 1973 als „soziales Experiment“ an. Anknüpfend an einen ersten Vertrag mit den Bewohner*innen 1972 konnten die Christianit*innen gegen 50 Kronen monatlich pro Person für Wasser und Elektrizität bleiben. Angesichts einer konservativen Regierungsübernahme im gleichen Jahr blieb Chris-

1 Adorno, T.: *Minima Moralia*, Frankfurt/M. 1997, S. 43

2 vgl. zur Geschichte: Thörn, H. u.a. (Hg.): *Space for Urban Alternatives?*, Vilnius 2011

tiania trotz dieser Einigung einer der zentralen sozialen Kämpfe der Dekade. Insbesondere der Drogenmarkt, der dazu beitrug, dass das Viertel zur internationalen Tourist*innenattraktion avancierte, blieb umkämpft. Denn der Handel wuchs zum Missfallen konservativer Politiker*innen und z. T. auch der Christianit*innen stark an (auf geschätzte Jahresumsätze von 40 bzw. 85 Million Euro in den Jahren 1989 und 2003).³ Zudem protestierten angrenzende Länder, v. a. Schweden, gegen die Unterwanderung ihrer prohibitiveren Cannabispolitik durch den nahegelegenen Marktplatz.⁴

Christiania als Beleg für abolitionistische Forderungen

In den frühen Aushandlungen spielte, wie es Davis⁵ aufarbeitete, das drugs&crime-Thema eine herausragende Rolle – und zwar sowohl für die Fürsprecher*innen als auch für die Opponent*innen des autonomen Viertels: Zustimmung für Christiania förderte – neben dem utopischen Charakter des Wohnexperiments, dem kreativen Protest und dem zersplitterten dänischen Vielparteiensystem – die Rolle des Ortes für Randgruppen. Schon bald nach der Besetzung diente das Stadtviertel als Aufgangbecken für Marginalisierte und Geringverdienende. Neben Aussteiger*innen, Studierenden, Obdachlosen, Alleinerziehenden, Trinker*innen und jugendlichen Ausreißer*innen bot das Viertel auch eine Bleibe für Teile von Kopenhagens ca. 5000-köpfiger Drogenszene. Die Stadt stellte dieser Gruppe nur etwa ein Zehntel an Therapieplätzen zur Verfügung. Christiania hingegen bot nicht nur niedrigschwellige Stabilisierungsmöglichkeiten für prekäre Lebensweisen – durch günstige Unterkünfte, informelle Jobs (u. a. im Drogenhandel) und ein Stigma-armes Umfeld. Vielmehr fiel die Anerkennung Christianias auch in eine Zeit, in der Gemeinden im Globalen Norden damit zu experimentieren begannen, alternative zivilgesellschaftliche Kräfte in die oft ineffizienten, kostspieligen sozialstaatlichen Hilfen für Marginalisierte einzubinden.⁶ Bereits der erste Vertrag von 1972 zwang die „Freie Stadt“ dementspre-

3 Moeller, K.: Police crackdown on Christiania in Copenhagen, in: *Crime, Law and Social Change* 2009, H. 4, S. 337-345

4 Nilson, T.: Weeds and Deeds, in: Thörn a.a.O. (Fn. 2), S. 214ff.

5 Davis, P.: Christiania – Legal and Criminological Issues Arising from Denmark's "Social Experiment", in: *Dalhousie Law Journal* 1979, H. 3, S. 791-809

6 Mayer, M.: „Staatsknete“ und neue soziale Bewegungen, in: Kreuder, T.; Loewy, H. (Hg.): *Konservatismus in der Strukturkrise*, Frankfurt a.M. 1987, S. 484-502

chend, die Marginalität im Viertel aktiv zu adressieren und diesbezüglich mit der Stadt zu kooperieren.⁷

Andererseits skandalisierten Konservative neben Transferleistungsbezug vieler Christianit*innen v.a. Kriminalität.⁸ Sie kritisierten die Illegalität der Besetzung, unbezahlte Strom- und Wasserrechnungen sowie eine Verhaftung von fünf Inuits wegen Mordes (die medial in rassistischen Stereotypen des ewig betrunkenen Grönländers diskutiert wurde). Die Polizei, der Christiania ein Dorn im Auge war, leakte ein Papier, das dem Viertel eine hohe Kriminalität zuschrieb.⁹

Die Skandalisierungen wurden von kritischen Kriminolog*innen in Frage gestellt.¹⁰ Sie problematisierten, dass das Polizeipapier sich nur auf vage Angaben zu „Polizeikontakten“ stützte. Ihrerseits gestützt auf die Polizeistatistik, betonten sie eine für Kopenhagen durchschnittliche Kriminalität und zeigten, dass das Viertel eine deutlich niedrigere Gewalt- und Kleinkriminalität aufwies als ähnliche Stadtviertel.

Wenngleich die Polizeistatistik sicherlich auch den Versuch der Christianit*innen spiegelte, Konflikte ohne Polizei zu regeln, entstand so in der Öffentlichkeit das Bild einer Gemeinschaft, die mit Armut, Ausgrenzung, Straftaten und Drogen konfliktärmer und integrativer umzugehen vermochte als der Rest der Gesellschaft.

Bald rahmten die unterstützenden Stimmen aus der Wissenschaft das Wohnexperiment gar als Beleg für abolitionistische Forderungen. So kam etwa Balvig 1982 in einem Forschungsüberblick zu dem Schluss: Christiania ermögliche deshalb vielen jungen Menschen mit Vorstrafen ein Leben ohne Straffälligkeit, weil die Gemeinschaft auf sinnstiftende Arbeit, Rechte und materielle Versorgung setzte, statt Straftäter*innen zu isolieren, zu stigmatisieren und in Armut zu belassen.¹¹ Er propagierte daher Community-Inklusion statt Polizei als Lösung von armuts- und abhängigkeitsbedingter Kriminalität: „Die Erfahrungen in Christiania

7 Thörn, H.: Governing Freedom, in: ders. a.a.O. (Fn. 2), S. 94

8 Davis a.a.O. (Fn. 5), S. 797

9 Neben Inlandsgeheimdienst und Spezialeinheiten polizieren 12 Polizeidistrikte (plus Grönland und Färöer) unter der Leitung der für Strategie und Datenanalyse zuständigen Reichspolizei die gut 5 Millionen Dän*innen. Die Hauptstadt hat ca. 2.250 Beamt*innen.

10 laut Davis a.a.O. (Fn 5) v.a. F. Balvig u.a. in einer Analyse des Kriminologischen Instituts der Universität Kopenhagen von 1976 mit dem Titel „Politiets virksomhed på Christiania“

11 Balvig, F.: Crime and Criminal Policy in a Pragmatic Society, in: International Journal of the Sociology of Law 1982, H. 1, S. 9-29 (alle Übersetzungen im Text von J. Künkel)

zeigen, dass Kriminalität durch einen mangelnden Zugang zu den Ressourcen der hegemonialen Gemeinschaft entsteht, und dass die Förderung der Fortentwicklung von Communities Kriminalität eher reduzieren kann als Polizeieintervention und Gefängnis, welche eine Entfremdung der Straftäter*innen vom normativen Leben fördern.“¹²

Die Betonung einer anti-kriminogenen Integrationsleistung der Community war Teil einer größeren Unterstützungskampagne, welche die Christianit*innen angesichts eines Beschlusses der konservativen Regierung zur Räumung des Viertels am 1.4.1976 lancierten (die Räumung wurde später um drei Jahre vertagt, letztlich aber nie umgesetzt). Die Kampagne, deren Motto durch die Christiania-Hymne „Ihr könnt uns nicht töten, denn wir sind Teil von Euch“ auf den Punkt gebracht wurde, stellte die sozio-kulturellen Serviceleistungen der alternativen Gemeinschaft für ganz Kopenhagen heraus.¹³ Dies hatte Erfolg: Angesichts der Beliebtheit des Viertels, die sich in Umfragen und Großdemonstrationen ausdrückte, sah die Regierung von einer Räumung ab, zumal diese polizeiliche „Lösung“ absehbar mit erheblichen Straßenschlachten verbunden gewesen wäre.

Ausgrenzung als Kehrseite von Community

Das Kampagnenimage einer integrativ-kreativen, von außen bedrohten Alternativgemeinschaft verdeckte interne Widersprüche (welche die Bewohner*innen, wenngleich weniger öffentlich, selbst diskutierten). So beruhte etwa die Integration Marginalisierter auf Hierarchien innerhalb der von Balvig als Lösung des Polizeiproblems beschworenen lokalen Gemeinschaft und auf informellem Polizieren.

Heroin duldeten Christiania von Anfang an nicht. Einige Quellen sehen interne Normen einer Drogensubkultur am Werke – ähnlich der pazifistischen Hashszene, die sich im New York der 1990er Jahre von älteren Heroin- und Crackszenen abgrenzte.¹⁴ Die Wertegemeinschaft verbot demnach Cannabisverkauf an Minderjährige und Heroinverkauf.

Andere Autor*innen zeigen Spaltungen der Bewohner*innen auf, die die Durchsetzung der Normen ermöglichten:¹⁵ Gezündet in den Nach-

12 ebd., S. 9

13 Karpantschof, R.: Bargaining and Barricades, in: Thörn a.a.O. (Fn. 2)

14 Moeller a.a.O. (Fn. 3), S. 338

15 Davis a.a.O. (Fn. 5), S. 804

wehen der 1968er-Bewegung prägten bald einige einflussreiche Hippie-Familien das Viertel. Die Aktivist*innen nahmen die zunehmende Zahl an Marginalisierten und Drogenkonsument*innen im Viertel oft als unproduktiv, weil kaum an Gemeinschaftsarbeit beteiligt und als überfordernd, weil bedürftig, wahr. Bestimmte Formen des Drogenkonsums und -handels grenzten sie aktiv aus.

In der antikapitalistischen Alternativkultur war Cannabiskonsum akzeptiert. Als problematisch galt aber starker Alkoholkonsum, und schon 1971, auf einem der ersten Plena, verurteilte die Gemeinschaft den Verkauf von Cannabis zu Profitzwecken.¹⁶ Zugleich konstruierten die tonangebenden Christianit*innen alle anderen illegalen Drogen als hart und inakzeptabel.¹⁷ Dies entsprach dem damaligen dänischen Drogendiskurs, der Cannabis weniger als Einstiegs- denn als Alternativdroge verhandelte, weshalb das Land den Besitz von bis zu zehn Gramm Haschisch qua Rundschreiben des Generalstaatsanwalts seit 1969 erlaubte (geändert: 2004, s. unten).¹⁸

Um den Heroinhandel aus dem Viertel herauszuhalten, verprügelten die Christianit*innen Dealer*innen und übergaben sie z. T. der Polizei – obgleich das Verhältnis angespannt war.¹⁹ Denn v. a. die 1965 gegründete Eingreiftruppe für Organisiertes Verbrechen, die „uropatruljen“ (Unruhestreife), führte im Viertel regelmäßig in zivil Kontrollen und Durchsuchungen durch (sie wurde erst 1976 nach Schüssen auf einen Migranten vorerst aus dem Viertel abgezogen, und die Polizei dann verdächtigt, Christiania durch Nichteingreifen gezielt der Verelendung zu überlassen).

Als sich die Konflikte um den Drogenmarkt im Viertel zuspitzten, gaben im Sommer 1978 einige Christianit*innen die Namen von Heroindealer*innen an die Polizei weiter, welche daraufhin 30 Menschen verhaftete.²⁰ Die Polizeikooperation endete allerdings in Enttäuschung, da sich Razzien unterschiedslos gegen Heroin- wie Cannabishandel und

16 Nilson a.a.O. (Fn. 4), S. 209

17 Kritik am hart/weich-Dualismus übt mit Blick auf Amphetamine selbst der Bundesgerichtshof (BGHST 1StR 323/18). Drogenforscher*innen, am prominentesten Carl Hart, zeigen, dass Drogen nicht allein wirken, sondern im (Kriminalisierungs-)Kontext.

18 Asmussen, V.: Danish drug policy, in: *Drugs and Alcohol Today* 2008, H. 2, S. 26-33

19 Davis a.a.O. (Fn 5), S. 792ff.

20 Lykke, O.: *From Romance to Sustainability* (2017), <https://foodstudio.no/blog/column/from-romance-to-sustainability>

Konsument*innen richteten. Im Herbst 1979 nahm die Community daher – von der Polizei skeptisch wegen Vigilantismus beäugt – den Ausschluss von Heroin selbst in die Hand. In einer 40-tägigen „Junk-Blockade“ schloss sie die Tore Christianias für die Heroidealer*innen – wobei einige Cannabisdealer*innen, die für die Legalisierung der Droge eintraten, mithalfen die Exklusion aufrechtzuerhalten.²¹

Die Konsument*innen wurden vor die Wahl gestellt: Entzug oder Auszug. Dafür hatten Community-Ärzte neben der Verschreibung der Ersatzdroge Methadon bereits mit einem selbstorganisierten Entzug experimentiert (eine Reisegruppe fuhr zu diesem Zweck nach Ägypten, erlebte aber bei Rückkehr zu 100% Rückfälle).²² Seit der Junk-Blockade übergab die Community ihre Konsument*innen „harter“ Drogen jedoch meist an städtische Therapieeinrichtungen – wie es bereits zuvor auch mit Ausreißer*innen und Alleinerziehenden erprobt worden war.²³ Zur Überprüfung des – laut Gemeinschaftsgesetz verbotenen – Konsums von Heroin führte Christiania zudem bald obligatorische Urintests ein.²⁴

Nilson beschreibt die Junk-Blockade als „wichtigen (und vermutlich seltenen) Moment nahezu vollständiger Einigkeit“ einer Community, die quasi in Notwehr gehandelt hatte, da sie kurz davor stand, „den Bach runter zu gehen“.²⁵ Denn der Heroinhandel war aufgrund internationaler Marktverschiebungen angestiegen und das Zahlenverhältnis unter den Bewohner*innen hatte sich zugunsten von Heroinkonsument*innen verschoben, nachdem etliche Aktivist*innen in Folge der jahrelangen Räumungsdrohung ausgezogen waren. Zudem waren ab Sommer 1978 innerhalb eines Jahres zehn Menschen im Viertel an Heroin verstorben – was es den tonangebenden Christianit*innen erlaubte, das Problem als „tödliche Bedrohung“ für die Gemeinschaft und die Junk-Blockade als Maßnahme für das „Überleben“ ganz Christianias zu rahmen.²⁶

Andere sprechen bezüglich der Blockade-Entscheidung von einem „geschlossenen Treffen“.²⁷ Beteiligt waren nur jene, die sich als politische Aktivist*innen verstanden und von den Konsument*innen und

21 ebd.

22 Davis a.a.O. (Fn. 5), S. 804

23 ebd., S. 808

24 Strand, F.: Uropatruljen – Politiets hårde halse, Kopenhagen 2020

25 Nilson a.a.O. (Fn. 4), S. 210

26 so Karpantschov a.a.O. (Fn. 13), S.48

27 Lykke a.a.O. (Fn. 20)

Marginalisierten abgrenzten. Die Spaltungen innerhalb der Community beschreibt ein Aktivist der frühen Stunde wie folgt: „Ich erinnere wie ein guter alter kommunistischer Freund von mir es ausdrückte: 300 Revolutionäre passen auf 300 Loser auf.“²⁸

Für die „Revolutionäre“ löste die Blockade und Einführung eines Therapiegebots für Heroinkonsument*innen einige Probleme. Dennoch kamen auch in der Folgezeit – nicht zuletzt unter dem Druck einer im Folgenden beschriebenen Normalisierung Christianias – immer wieder Spannungen mit dem Drogenmarkt auf. Auch die Spaltungen zwischen Aktivist*innen und „dem Rest“ der Community blieben erhalten. Sie verschoben sich aber von der Kritik an gesellschaftlichen Verlierer*innen zur Konsumkritik an den ökonomisch Erfolgreichen im Drogenmarkt.

Zwischen Markt, Kritik und Normalisierung

Auf die Junkblockade folgte eine konfliktreiche Übergangsphase: Zum einen übernahm die Motorradgruppe „Bullshit“ Mitte der 1980er Jahre trotz Kritik der Christianit*innen den dortigen Drogenmarkt und verließ das Viertel erst nach Machtkämpfen mit den konkurrierenden Hells Angels 1987.²⁹ Im Gemeinschaftsgesetz, das in der Freien Stadt bald mittels international verständlichen Piktogrammen verdeutlicht wurde, ergänzte seither ein Kuttensverbot die Untersagung von „harten“ Drogen, Gewalt, Privatautos, Feuerwerk, Diebstahl und Diebesgut sowie Schusswaffen und schusssicheren Westen. Zum anderen nahmen die Spannungen mit der Polizei zu. Denn die Christianit*innen unterstützten verschiedentlich soziale Kämpfe der neuen, militanten Besetzer*innen-Bewegung BZ Brigaden.³⁰ Die folgende Normalisierung – ab 1989 durch Legalisierung, ab 2004 durch Drogenkontrolle und ab 2011 durch Immobilienmarktintegration – wurden dementsprechend von Polizeirepression begleitet und forciert.³¹

Ab 1986 stellte erneut eine linksliberale Koalition die Regierung. Diese legalisierte die kollektive Landnutzung und Selbstverwaltung qua Gesetz (1986) und Rahmenvereinbarung (1991-2003). Sie unterwarf zugleich die informellen Strukturen dem allgemeinen Steuer-, Gewerbe-

28 ebd.

29 Nilson a.a.O. (Fn. 4), S.211

30 Karpantschov a.a.O. (Fn. 13), S. 49

31 vgl. ebd., S. 50ff.

und Baurecht, was im Falle der Alkohollizenzen für Bars zu Widerstand führte, der durch Razzien gebrochen wurde. Parallel verhandelte eine Gruppe an Frauen aus Christiania die Begrenzung des Cannabismarkts auf eine bald von Verkaufshütten gesäumte Straße (Pusher Street). Denn der Handel sorgte im Zusammenspiel mit der Polizeirepression für Unruhe und für wohnortnahe Drogenverstecke. Trotz der relativen Pazifizierung kam es zwischenzeitlich zu Konflikten mit der Polizei, die von Straßenkämpfen mit Besetzer*innen aufgestachelt war und wegen Drogenhandel eine „Christiania Einsatzgruppe“ schuf. Ein 15-monatiger Schwerpunkt-Einsatz 1992/93 endete nach negativer Presse erneut im Abzug der „Unruhe-Streife“ auf Anweisung des Innenministers und einer Rüge von Amnesty International 1994 wegen Polizeigewalt und illegalen Durchsuchungen.³² In der relativ beruhigten Situation unter einer linken Regierung fanden von 1997 bis 2001 vier Anhörungen zur Legalisierung von Cannabis in Christiania statt.

Doch schon 2001 wandten sich eine neue konservativ-liberale Regierung und eine zwecks verbesserter *crowd control* militarisierte Polizei dem Drogenthema repressiv zu. Bereits 1996 hatte die Polizei – frustriert von Verhaftungen der immer gleichen Dealer*innen – dem Parlament schärfere Strafen für wiederholten Handel mit Kleinstmengen und erleichterte Ausweisungsmöglichkeiten abgerungen.³³ Dabei stand allerdings weniger Christiania im Fokus als der Stadtteil Vesterbro, wo migrantische Dealer*innen im Kontext der „behutsamen“ (und doch verdrängenden) Stadterneuerung mediale Aufregung erregten.³⁴ 2003 verkündete die Regierung dann insbesondere mit Blick auf Christiania einen „Kampf gegen Drogen“. Unter Verweis auf Nulltoleranz setzte sie auf Polizei und Strafe, während *harm reduction* – ohne Substitution – nur für Schwerstabhängige vorgesehen war. 2004 kriminalisierte sie jeglichen Betäubungsmittelbesitz bei zugleich erhöhten Strafen.³⁵

Die Polizei schloss im selben Jahr nach halbjähriger Observation die Pusher Street: Sie verhaftete 60 Dealer*innen und 20 Schmierestehende

32 Amnesty International: Police Ill-treatment in Denmark, AZ: EUR 18/002/1994, S. 7. Das Problem war damit keinesfalls gelöst – die 2012 in Dänemark gegründete unabhängige Polizeibeschwerdestelle befasste sich wiederholt mit Kontrollen im Viertel.

33 Asmussen a.a.O. (Fn. 18), S. 27

34 Gutzon, H; Lund, A.: Gentrification – Gentle or Traumatic?, in: Urban Studies 2008, H. 12, S. 2429-2448

35 Asmussen a.a.O. (Fn. 18), S. 27

(33 davon gingen im Schnitt für 15 Monate ins Gefängnis), ließ die Verkaufsbuden abreißen und patrouillierte ein Jahr lang intensiv.³⁶ Letzteres zielte auch auf die Eindämmung von teils tödlichen Revierkämpfen, die die Verdrängung um den lukrativen Marktplatz ausgelöst hatte. Schon nach einem Jahr waren die Dealer*innen jedoch wieder im Viertel etabliert, zunächst versteckt, später auch in Buden. Die Polizei kehrte wieder zur relativen Duldung des kontrollierbaren Marktes zurück.³⁷ Der Konsens der Community mit ihren „lizensierten“ Dealer*innen, die im Viertel lebten,³⁸ nur Cannabis zu verkaufen, war jedoch hinfällig. Denn unter den Bedingungen der Polizeikontrolle rekrutierten sich Dealer*innen aus marginalisierten Gruppen und standen wegen hoher Preise und geringer Profite mehr in Konkurrenz.³⁹ Auch die folgenden Bandenkriege, welche die Christianit*innen erst mit Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Rock gegen Bandenkrieg 2009), 2016 mit Budenabriss und später temporär mit Straßenschließungen angingen,⁴⁰ führen Stimmen aus Christiania auf die Polizeiarbeit zurück.⁴¹

Dass Kontrolle von außen innere Spaltungen verschärfen kann, zeigte sich auch als die Stadt die Christianit*innen 2011 – im Rahmen einer Innenstadttaufwertungs- und Gentrifizierungspolitik – zwang, die besetzten Grundstücke und Häuser zu erwerben.⁴² Der Verkauf – letztlich unter Marktpreis und durch eine Non-Profit-Gesellschaft als Eigentümerin – hob die Räumungsbedrohung auf. Er schuf aber – da die Community Privat- zugunsten von Kollektiveigentum u. a. durch Bullying unterdrückte – Mieter*innen, deren Leben von Staat und Gemeinschaft doppelt regiert wurde.⁴³ Amouroux⁴⁴ beschreibt eine hierarchische Gemein-

36 Asmussen, V.: Danish cannabis policy in practice, in: Fountain, J.; Korf, D. (Hg.): *Drugs in Society*, London 2007, S. 15-27. Moeller a.a.O. (Fn. 3), S. 344 beschreibt, dass Dealer*innen am 4.1.2004, also vor der Razzia am 16.3.2004, Buden abrissen, um Razzien abzuwenden.

37 Moeller, K.: Temporal transaction patterns in an open-air cannabis market, in: *Police Practice and Research* 2016, H. 1, S. 1-14

38 Going up in smoke, in: *The Guardian online* v. 22.2.2004

39 Moeller, Fn 3, S. 341

40 Health News v. 2.9.2016, Cannabis booths torn down in Danish free town Christiania; taz online v. 23. 5. 2018, Krise im Paradies; Christiania Pressemeldung v. 14.1.2021

41 z. B. Anwohnerin, zitiert in: Nilson a.a.O. (Fn. 4), S. 233

42 Lund, A. (2011) Christiania and the right to the city, in: Thörn a.a.O. (Fn. 2), S. 288-308

43 Rannila, P.; Repo, V.: Property and carceral spaces in Christiania, in: *Urban Studies* 2018, H. 3, S. 2996–3011

44 Amouroux, C.: Normalisation within Christiania, in: Thörn, H. et al, Fn 2, S. 235-262

schaft, in der im Vorfeld der Eingliederung des Viertels in den Immobilienmarkt die Akteur*innen des Drogenmarkts verstärkt problematisiert wurden: Die Dealer*innen galten schon lange als einflussreich. Denn sie regierten nicht nur die Pusher Street (wo sie Fotografieren und Rennen verboten – letzteres wegen Hunden, die ihr Eigentum schützten). Vielmehr blockierten sie auch auf den Stadtteilplena Entscheidungen, die ihren Profitinteressen zuwiderliefen (unterstützten die Community allerdings wohl z. T. auch mit anonymen Spenden). Unter dem Druck konservativer Kritiken an Christiania zur Jahrtausendwende, wurden die Dealer*innen vermehrt abgewertet, z. B. als nicht an der Gemeinschaft beteiligt. Ihre nur am Rande des Viertels geduldeten modernen Häuser galten als Ausdruck von Kommerz. Der Drogenmarkt wurde zunehmend als der Grund schlechthin für die Bedrohtheit Christianias angesehen.

Allerdings waren Drogenimage und -verfügbarkeit immer auch zentral für dessen touristische Attraktivität. Die entsprechenden Menschenmassen waren zwar in der letzten Dekade stark umstritten.⁴⁵ Zugleich profitier(t)e aber vom Tourismus nicht nur das (Drogen-)Gewerbe des Viertels, sondern auch die Bewohner*innen. Denn ihre im Stadtvergleich noch günstigen, aber seit 2011 wegen Renovierung der historischen Gebäude gestiegenen Mieten werden vom legalen Gewerbe des Viertels gestützt. Dies wird in Zeiten von COVID ebenso zum Problem wie sich allgemeiner die Konflikte um Drogen in der Krise zuspitzen.⁴⁶ Nach einer informellen Anfrage der Polizei angesichts größerer Gruppen, die das Viertel trotz COVID-Warnungen im Lockdown als Aufenthaltsraum nutzten, beschloss Christiania am 20.3.2020 die Eingänge des Viertels mit einem Zaun zu versperren. Alle Gewerbe und auch der Drogenmarkt waren damit für acht Wochen geschlossen. Dabei waren sich die Christianit*innen der Ambivalenz durchaus bewusst, dass Drogenkonsum in der Krise angesichts von Unsicherheit, Isolation oder der Sorge vor begrenzter Verfügbarkeit illegaler Substanzen eher zunehmen würde.⁴⁷ Dementsprechend verlagerte sich der Handel in das Nachbarviertel Christianshavn, wo – entgegen dem prekären Konsens in Christiania – neben Hash auch andere Drogen gedealt wurden. Als die Polizei – ange-

45 Hall, P. Countercultural Space Does Not Persist, in: *Contre-cultures 2012*, H. 1, S. 1-20

46 Lund, A. u.a.: Notes and Pictures from Shutdown Christiania, in: Anderson, S. u.a. (Hg.): *Marginalization and Space in Times of COVID-19*, Essen 2020, S. 63

47 www.christiania.org, Pressemeldung vom 20.3.2020

sichts der Virusmutationen – am 6.1.2021 ein Aufenthaltsverbot für die Pusher Street verhängte, verlagerten diese Dealer*innen ihre Aktivitäten auch in die Wohnbereiche Christianias. Die Christianit*innen brandmarkten die Szene als „unhaltbar“⁴⁸ und entschieden am 14.1.2021 das Viertel wieder für den Cannabishandel zu schließen. Parallel wiesen sie in ihrer Internetrepräsentation und mittels eines Schriftzugs am Zaun die Verantwortung der Politik zu: „Liebe*r Politiker*in, jetzt bist du dran! Die Antwort lautet: Legalisieren!“

Fazit: aus Repression wächst Repression

Insgesamt zeigt sich ein ambivalentes Verhältnis der alternativen Gemeinschaft zu Drogen. Diese regierte den Straßenmarkt unter den Bedingungen der Kriminalisierung in den vergangenen 50 Jahren in einer Mischung aus Repression und Laisser Faire, die üblichem Polizeihandeln ähnlich ist.⁴⁹ Normen der Community, die analog zu hegemonialen Drogendiskursen gute und schlechte illegale Drogen unterschieden, legitimierte physische Gewalt und räumliche Schließung. Die Unterscheidung von Aktivismus und vermeintlich nicht politischer Marginalität und Sucht erlaubte soziale Ausschlüsse.⁵⁰ Zugleich verhinderten die Schwarzmarktpreise und die wiederkehrenden Polizeiinterventionen, die das System von zu den Bewohner*innen gehörigen Dealer*innen zerstörten und das Viertel attraktiv für Banden machten, den dauerhaften Aufbau eines tatsächlich von der Community regulierten Marktes. Das Fallbeispiel zeigt, wie alternatives zivilgesellschaftliches Polizieren von Konflikten – ohne Veränderung des (hier: drogenprohibitiven) gesellschaftlichen Kontextes – dazu neigt, Machtverhältnisse zu reproduzieren.

48 www.christiania.org, Pressemeldung vom 20.3.2020

49 vgl. Pütter, N.; Künkel, J.: Drogen im öffentlichen Raum, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 123 (September 2020), S. 10-19

50 Demgegenüber sah es z. B. Occupy Frankfurt, als politisch an, aufgrund von Armut zu besetzen. Die Gruppe konterte damit Argumente des Ordnungsdezernats, die das Camp wegen vermeintlich „unpolitischen“ Wohnens von Drogenkonsument*innen und mehrfachmarginalisierten Migrant*innen nicht weiter als Demonstration anerkennen wollte (vgl. Ausgrenzung in Frankfurt, Frankfurter Rundschau v. 12.6.2012).

Gesucht: eine andere Polizei

Zur Debatte um Polizei und Polizeigewalt in Frankreich

Interview mit Fabien Jobard

„In einem so zentralistischen und autoritären Staat wie Frankreich erscheint schon die bloße Vorstellung, dass man auf die Polizei verzichten könnte, reichlich exotisch“, sagt der Polizeiforscher Fabien Jobard. Heiner Busch fragte ihn nach den Konsequenzen von Black Lives Matter- (BLM) und Gelbwestenbewegung auf die neuere Diskussion um Polizei und Polizeigewalt.

Fabien Jobard, hat es denn in Frankreich auch eine Black Lives Matter-Bewegung gegeben?

Ja, aber sie war weniger mit dem Namen von George Floyd, sondern vor allem mit dem von Adama Traoré verbunden. Am 19. Juli 2016 war dieser 24-jährige Schwarze Mann in Beaumont-sur-Oise, einer Stadt in der entfernteren Pariser Banlieue, von Gendarmen angehalten worden, konnte aber zunächst entkommen. Als sie ihn dann in der Wohnung eines Kollegen fanden, legten sie ihm Handschellen an und fixierten ihn am Boden – in der gleichen Stellung, in der einige Jahre später auch George Floyd festgehalten wurde. Adama Traoré erstickte, aber anders als im Falle George Floyd gab es hier niemanden, der seine Agonie filmte. Die Familie Traoré, vor allem Adamas Schwester Assa, organisierte schon 2016 Proteste. Floyds „I can't breathe“ bewirkte 2020 eine zweite Welle der Mobilisierung. Als die BLM-Bewegung in den USA auftauchte, war die Sozialarbeiterin Assa Traoré schon eine sehr bekannte Person, die es mehrmals auf die Frontseiten der Tages- und Wochenpresse geschafft hatte. Sie rief nun zu einer Demo vor dem Justizpalast in Paris am 2. Juni 2020 auf, an der rund 20.000 Leute teilnahmen. Es war die erste Demo überhaupt nach der harten Corona-bedingten Ausgangssperre, während der es in der Pariser Banlieue wiederholt zu Polizeigewalt gekommen war. Und am 13. Juni, einem Samstag, kamen mehrere Zehntausend auf die Place de la République. Weil die Polizei die Demo sofort

gestoppt hat, gab es gewaltsame Auseinandersetzungen – Steinwürfe einerseits, Schlagstockeinsätze, Tränengas in großen Mengen, Gummigeschosse, Schockgranaten andererseits. Die französische BLM-Bewegung hat es faktisch schon lange vor dem Tod von George Floyd gegeben; Assa und ihre Familie sind weiterhin ihre Kernfiguren. Als das *Time Magazine* im Dezember 2020 Assa Traoré zum „Guardian of the Year“ kürte und sie auf die Titelseite brachte, war das ein Symbol für den Anschluss an die internationale BLM-Bewegung.

Die Stimmen aus den Banlieues prägen also die Bewegung in Frankreich?

Absolut. Zwei Tage nach der Demo vom 13. Juni verurteilte der Europäische Menschenrechtsgerichtshof den französischen Staat, 13.000 Euro Entschädigung an die Familie von Lamine Dieng zu zahlen, einem Schwarzen, der 2017 in Paris in einer ähnlichen Lage wie G. Floyd von der Polizei erstickt wurde. Polizeigewalt gegen Jugendliche, die einer Minderheit angehören, ist in Frankreich ohnehin allgegenwärtig. Deshalb stellte BLM hier nichts vollkommen Neues dar, sondern vergrößerte lediglich die vielfältigen Kämpfe rund um dieses Problem. Im Kolonialland Frankreich sind diese Kämpfe auch viel älter als in vielen anderen europäischen Ländern. Aimé Césaire, der aus Martinique, und Frantz Fanon, der aus Algerien stammte, haben schon sehr früh die Bedeutung der Polizei im Gefüge eines Kolonialstaates erläutert.

In der Debatte um Polizeigewalt hat aber auch die Gelbwestenbewegung eine Rolle gespielt.

In der Tat, diese Bewegung, die im Wesentlichen französische Männer und Frauen aus der vom sozialen Abstieg bedrohten Mittelklasse und der Arbeiterklasse zusammenbrachte, hat seit Ende 2018 eine in der französischen Geschichte noch nie dagewesene Debatte um die Polizei ausgelöst. Im Vordergrund stand dabei die polizeiliche Bewaffnung – mit Tränengasen und Gummigeschossen, Schockgranaten, die Hartgummischrot verschießen, Sprenggranaten, die zudem einen lauten Knall oder einen „Blitz“ produzieren sowie den entsprechenden Abschussgeräten.¹ Von November 2018 bis März 2020 haben 25 Personen durch den Einsatz solcher Waffen ein Auge verloren, fünf weiteren wurde eine Hand

¹ Jobard, F.: Notstand und soziale Bewegung. Der Ausnahmezustand in Frankreich 2015-17, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 118-119 (Juni 2019), S. 121-133

abgerissen und am 2. Dezember 2018 starb in Marseille eine 80-jährige Frau, die von einer Tränengasgranate getroffen worden war. Aber diese Waffen, die jetzt im Kontext von Demos diskutiert wurden, hat die Polizei zuvor hauptsächlich in den Banlieues eingesetzt.

Nicht nur in den USA, sondern auch in einigen europäischen Staaten, hat die Black Lives Matter-Bewegung eine Diskussion um Abschaffung der Polizei ausgelöst. Spielt „Defund the Police“ auch in Frankreich eine Rolle?

Nur sehr marginal. Diese Themen werden im Wesentlichen von Intellektuellen angesprochen, die ein offenes Fenster zu den Debatten in den USA haben. Oder die an abolitionistische Positionen anknüpfen, die in der Diskussion um Gefängnisse in den 1970er Jahren auch in Frankreich einen gewissen Rückhalt hatten, wobei die Dominanz von Michel Foucault dafür sorgte, dass diese Positionen nie so stark waren wie etwa in Belgien, den Niederlanden oder in den skandinavischen Ländern.

Was die Polizei anbelangt, erscheint in einem so zentralisierten und autoritären Land wie Frankreich schon die bloße Vorstellung, dass man auf sie verzichten könnte, reichlich exotisch. Umgekehrt ist es nicht verwunderlich, dass die Forderung „Defund the Police“ gerade in den USA entstanden ist, einem Land, wo die öffentlichen Polizeien – 18.000 Polizeien auf verschiedenen Ebenen – seit jeher sowohl ökonomisch als auch ideologisch mit allen möglichen privaten und halbstaatlichen Sicherheitsdiensten konkurrieren mussten und müssen: Vigilanten und andere Helfer*innen der Staatsgewalt, Werkschutz-Milizen, Ermittlungsdienste etc. Aber im Zeitalter der Hashtags muss man vorsichtig sein ...

Inwiefern?

Wenn #defundthepolice für die französische Debatte im Netz keine Rolle spielt, heißt das nicht, dass sich hierzulande noch niemand Gedanken über eine bessere Verwendung von Steuergeldern im Bereich der öffentlichen Sicherheit gemacht hätte. Und auch #abolish hat in Frankreich seine eigene Geschichte. Aber die dürfte gerade Leser*innen in Deutschland überraschen, denn sie wurzelt in einem politischen Kontext, der sich vom deutschen oder US-amerikanischen sehr unterscheidet.

Zur Illustration ein Beispiel vom August 2012, drei Monate nach Antritt einer neuen linken Regierung. In der Banlieue von Amiens, einer Stadt rund hundert Kilometer nördlich von Paris, kontrolliert die Polizei in Zivil einen 20-jährigen Mann, der in seinem Auto unterwegs ist. Wegen der brutalen Art und Weise der Kontrolle kommt es im Anschluss

zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Jugendlichen und der Polizei. Es gibt viele Verletzte, eine Schule und ein Sportzentrum brennen ab etc. – ein Szenario, das es in dem Viertel 1994 schon einmal gab. Tags darauf gehen Journalist*innen durch das Quartier und befragen die Leute der Plattenbausiedlungen, meistens Leute mit Migrationshintergrund. Was verlangen sie? Die unmittelbare Forderung ist, dass die Beamt*innen der Police Nationale durch Gendarmen ersetzt werden, also durch Mitglieder der quasi militär-polizeilichen Gendarmerie Nationale, denen die Bewohner*innen des Viertels einen respektvolleren, verhältnismäßigeren und bürgernäheren Umgang zutrauen als den Polizist*innen.² Das zeigt: Die Debatten über Polizei stehen in einem komplexen nationalen Kontext und spezifischen Traditionen. In verarmten Innenstadtvierteln in Deutschland kommt es zwar auch regelmäßig zu Polizeiübergriffen, aber die Bewohner*innen kämen nie auf die Idee, die Restauration einer militärischen Polizei zu fordern. Das wäre vollkommen sinnlos.

Heißt das: sie wollen durchaus eine andere als die bestehende Polizei?

Die Französinen und Franzosen wollen ja keineswegs alle dasselbe. Und da zeigt sich auch ein Dilemma der Abschaffungsforderung – zumindest in ihrer derzeitigen Variante: Als Alternative zur Polizei verweist man auf die „Community“, auch das ist ein aus den USA importiertes Konzept. Auf die Frage, welche Community, gibt es seltener Antworten, und da beginnt meines Erachtens das eigentliche Problem. Jenny Künkel und Marie Theres Piening haben kürzlich in einem CILIP-Beitrag über „Community Accountability“ als Alternative zum strafenden Staat und seiner Polizei³ gewarnt, man könne sich kaum ausmalen, „wie es ausginge, würden die Rechtsformulierung und Durchsetzung z. B. in die Hände sächsischer lokaler Communities gelegt.“ Solche „Regionen und Wertegemeinschaften mit rechten Hegemonien“ gibt es natürlich auch in Frankreich. Viele Französinen und Franzosen sind wohl der Meinung, dass die wesentliche Aufgabe der Polizei darin bestehe, die Banlieue-Jugendlichen und insbesondere die mit Migrationshintergrund zu überwachen, zu kontrollieren und fernzuhalten. Wenn man die Abschaf-

2 zur Diversität der französischen Polizeien siehe de Maillard, J.; Skogan, W. (dir.): *Policing in France*. Advances in police theory and practice series. London 2021

3 Künkel, J.; Piening, M.T.: Community Accountability. Feministisch-antirassistische Alternative zum strafenden Staat?, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 123 (September 2020), S. 36-44

fung der Polizei propagiert, gilt deshalb m. E. der kategorische Imperativ, die Folgen eines solchen Schrittes in allen Teilen der Gesellschaft zu antizipieren. Der Aufstieg des Front National, der ja das Modell aller rechtsextremen Parteien im Europa der Neunziger und Nuller Jahre war, begann mit den Kommunalwahlen 1983. Er ritt damals auf einer Welle, die einen Anstieg der Kriminalität dramatisierte, und ermutigte die Bürgerwehren, die damals „Selbstverteidigungsgruppen“ genannt wurden.

*Und wie sieht es bei den Bewohner*innen der Banlieues aus?*

Deren Einstellung zur Polizei ist oft ambivalent. In diesen unterprivilegierten Vierteln sind Beschwerden über polizeiliche Gewalt am weitesten verbreitet. Laut Umfragen hält die Hälfte der Bewohner*innen der Plattenbausiedlungen im Norden von Paris die Polizei für rassistisch. In den anderen Gegenden der Stadt ist dagegen nur ein Drittel dieser Meinung. Ähnliches gilt für die Wahrnehmung von Polizeiübergriffen. Aber gleichzeitig gibt es in den Banlieues ein verbreitetes Gefühl der Unsicherheit und die Angst, die eigenen vier Wände zu verlassen, ist hier doppelt so hoch wie in den bürgerlichen Innenstädten. Dementsprechend ist auch die Nachfrage nach Polizei in diesen unterprivilegierten Vierteln höher als anderswo. Man könnte diese Einstellung so zusammenfassen: „Wir wollen mehr Polizei, aber wir wollen nicht diese Polizei“. Die zentrale Frage ist, welche Polizei den Ansprüchen der Vorstadtbewohner*innen am ehesten gerecht würde. An diesen Punkt bietet die Abschaffungsforderung derzeit keine wirkliche Antwort.

Du hast bereits auf die Gendarmerie verwiesen ...

... in der tatsächlich eine Kultur herrscht, die viel offener für Dialog und Schlichtung ist als die der Police Nationale – u. a. weil die Gendarmen in den Gemeinden wohnen, die sie polizieren. Erwähnenswert sind auch die kommunalen Polizeien, die seit den 1990er Jahren in vielen Städten eingerichtet wurden – auch in den Vorstädten der Großstädte –, um das Versagen der sehr schwerfälligen und zentralistischen Police Nationale auszugleichen. Aber diese Stadtpolizeien sind heute die der Bürgermeister*innen. Und die Bürgermeister*innen werden von den Bewohner*innen der Innenstädte gewählt, nicht von denen der Plattenbausiedlungen. Viele sind keine französischen Staatsbürger*innen; und von denen, die es sind, haben sich weniger als 25 Prozent in die Wählerlisten eingetragen. Hinzu kommt das verbreitete Desinteresse an Politik, so dass auch viele derjenigen, die wählen könnten, es nicht tun.

Zwei Beispiele: Der Bürgermeister von St. Denis, einer typischen Stadt mit „Problem“-Vororten, wurde 2020 von 8.600 Personen gewählt, während die Stadt etwa 80.000 Einwohner*innen über 18 Jahren hat; der Bürgermeister von Clichy, der Stadt der Unruhen von 2005, wurde von 2.700 Wähler*innen gewählt, bei 20.000 Einwohner*innen über 18 Jahren; und in beiden Städten handelt es sich bei dieser mageren Zahl von Wähler*innen, um etabliertere, weniger benachteiligte Einwohner*innen, die in den Stadtzentren leben. Wenn also die Polizei die der „Community“ wäre, dann wäre es die der Innenstädte und nicht die der Plattenbausiedlungen ... und in einer Reihe von Fällen wäre es sogar die Polizei der Innenstädte gegen die Plattenbausiedlungen, so wie heute die Police Nationale. Das Problem, das Künkel und Piening angesprochen haben, findet sich auch auf der Ebene der Kommunen wieder.

Eine brutal agierende zentralisierte Polizei einerseits, ein politisches System, das einen Teil der Bevölkerung schlicht ausschließt – siehst du heute in Frankreich eine Perspektive für eine Debatte über Polizei?

Ja, 2020 und besonders der Dezember könnten ein Wendepunkt in der Art und Weise gewesen sein, wie die Politik mit polizeilichen Fragen umgeht. Ich will ein paar Daten in Erinnerung rufen: Der Innenminister erklärte Anfang 2019: „Mir ist kein Polizist oder Gendarm bekannt, der einen Demonstranten geschlagen hat.“ Am 7. März sagt Präsident Macron: „Sprechen Sie nicht von Repression oder Polizeigewalt, diese Worte sind in einem Rechtsstaat inakzeptabel.“⁴ Mitten in der Phase der BLM-Demonstrationen, am 28. Juli 2020, deklarierte der neue Innenminister im Parlament, nachdem er Max Webers Begriff des Gewaltmonopols zitiert hatte: „Wenn ich das Wort Polizeigewalt höre, habe ich persönlich das Gefühl zu ersticken.“ Frankreich ist wohl das einzige Land der „westlichen Welt“, wo ein Polizeiminister es wagt, sich über das „I can’t breathe“ der BLM-Bewegung derart lustig zu machen.

Allerdings haben sich 2020 unter dem Eindruck weiterer Fälle von Polizeigewalt die Kräfteverhältnisse langsam verändert. Im Januar stirbt ein Mopedlieferant, ein weißer Mann, Vater von fünf Kindern, bei einer Polizeikontrolle unter den gleichen Umständen wie George Floyd – die

4 Mougey, A.: „Ne parlez pas de violences policières“ Emmanuel Macron, Mediapart/La revue dessinée, no. spécial, Septembre 2020; siehe auch den Film „The Monopoly of Violence“ von David Dufresne, production Le Bureau, 2020

ser Todeskampf wird von Passant*innen komplett gefilmt. Ein paar Wochen später stellt ein Polizeikommissar einer Demonstrantin ein Bein, so dass die Frau auf der Straße hinschlägt – Polizeikommissar*innen gehören zu den bestbezahlten Beamt*innen der Republik. Ab Ende November gibt es jeden Samstag Demonstrationen gegen Polizeigewalt und gegen einen Gesetzentwurf der Regierung, der der Polizei noch mehr Befugnisse bescheren soll. Befeuert werden diese Demonstrationen durch weitere Polizeiübergriffe: die brutale Räumung eines Zeltlagers von Geflüchteten in Paris und zwei Tage später den Angriff von vier Polizisten auf Michel Zecler in dessen Musikstudio. Der Schwarze Mann wird zusammengeschlagen, aber die Überwachungskameras in seinem Studio halten die Szene fest.⁵ Die Aufnahmen zeigen auch, dass die Polizisten eine Tränengasgranate in diesen engen Raum werfen. Das Video wird in einer Woche ca. 15 Millionen Mal im Internet angesehen.

Der Innenminister, der an dem Wort „Polizeigewalt“ fast „erstickte“, wurde am darauf folgenden Montag vom Rechtsausschuss der Nationalversammlung angehört und kündigte zum einen eine grundlegende Reform der Polizei und zum anderen einen sechsmonatigen Runden Tisch zum Thema Polizei an. Ein paar Monate zuvor hatte die Nationalversammlung schon einen Untersuchungsausschuss zum Umgang mit Demonstrationen eingesetzt, in dessen Enderbericht vom Januar 2021 mehreren Stellen Deeskalation gefordert wird.

Was erwartest Du Dir von diesen Entwicklungen?

Dieser Runde Tisch ist kein Workshop von Akademiker*innen, die über die sehr theoretische Frage der Abschaffung der Polizei diskutieren. Diese Frage nimmt, wie gesagt, einen sehr marginalen Platz in den öffentlichen Debatten ein. Aber zum ersten Mal werden Polizei und Polizeigewalt in Frankreich zu einem Thema, das einem kollektiven Beratungsprozess unterliegt und das auch die Regierung ernst nimmt. In Umfragen erreicht die Polizei heute manchmal nicht einmal mehr die Unterstützung von 50 Prozent der Befragten. Aber wenn Frankreich erneut Opfer von Terroranschlägen wie 2015 und 2016 würde – damals gab es insgesamt 230 Tote –, dann wird die Polizei sofort wieder die enorme Autonomie und Macht zurückgewinnen, über die sie in den letzten Jahren so frei verfügen konnte.

⁵ <https://loopsider.com/fr/video/la-folle-scene-de-violences-policieres>

Ein Stück gebändigte Demokratie

NRW plant ein Versammlungsverhinderungsgesetz

von Marius Kühne

Während in Berlin Schritte hin zu einer Liberalisierung des Versammlungsrechts eingeschlagen werden, scheint Nordrhein-Westfalen den entgegengesetzten Weg zu gehen. Der Entwurf für ein Landesversammlungsgesetz atmet den Geist des Misstrauens gegen Anmelder*innen und Teilnehmer*innen, anstatt möglichst umfangreich die Versammlungsfreiheit zu gewährleisten.

Seit der Föderalismusreform 2006 liegt das Versammlungsrecht in der Kompetenz der Länder. Bisher haben lediglich Bayern (2008), Sachsen-Anhalt (2009), Niedersachsen (2010), Sachsen (2012) und Schleswig-Holstein (2015) von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. In den übrigen Bundesländern gilt gemäß Art. 125a Abs. 1 Grundgesetz (GG) (teilweise mit geringfügigen Abwandlungen) weiterhin das Versammlungsgesetz des Bundes. In Berlin geplante Versammlungsfreiheitsgesetz (VersFG BE) ist Ende Februar 2021 in Kraft getreten. Inmitten pandemiebedingter Einschränkungen brachte die nordrhein-westfälische Landesregierung am 21. Januar 2021 ebenfalls einen Gesetzesentwurf in den Landtag ein, der es in sich hat.¹ Mit dem Entwurf für ein Landesversammlungsgesetz könnten Versammlungen zukünftig erheblich erschwert werden. Im Folgenden sollen wesentliche Punkte des Gesetzesentwurfes diskutiert und dem Berliner Gesetz gegenübergestellt werden, um abschließend auch das Berliner Gesetz kritisch zu beleuchten.

Militanzverbot

Besondere Medienaufmerksamkeit hat das im Entwurf für ein nordrhein-westfälisches Versammlungsgesetz (VersG-E NRW) angekündigte

¹ LT NRW Drs. 17/12423 v. 21.1.2021

Militanzverbot (§ 18 Abs. 1) erhalten.² Demnach soll es künftig verboten sein, „an einer Versammlung teilzunehmen, wenn diese infolge des äußeren Erscheinungsbildes

1. durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken,
2. durch ein paramilitärisches Auftreten oder
3. in vergleichbarer Weise

Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt.“ Diese Regelung geht weit über das bisher in § 3 Abs. 1 Bundesversammlungsgesetz (BVersG) geregelte Verbot hinaus, „Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen“.

Die Gesetzesbegründung nennt als Beispiel „uniformierte rechts- oder linksextremistische Verbände in der Weimarer Republik wie die SA und SS“³ sowie als heutige Anwendungsfälle neonazistische Gruppierungen und den sogenannten schwarzen Block. Wörtlich heißt es: „Das Ensemble aus gleichartiger – meist schwarzer, aber zunehmend auch andersfarbiger – Kleidung, etwa auch gleichfarbiger Overalls (wie bei den Garzweiler-Demonstrationen im Sommer 2019), dazu bei den Rechtsextremisten Springerstiefel mit gleichfarbigen Schnürsenkeln, verbunden mit Marschtritt, Trommelschlagen und Führen schwarzer Fahnen, deren suggestiv-militante, aggressionsstimulierende und einschüchternde Wirkung sich geradezu aufdrängt, entspricht in hohem Maße dem Gefahrenbild, das der Gesetzgeber beim Erlass des Versammlungsgesetzes im Jahre 1953 vor Augen hatte.“⁴ Ob eine „suggestiv-militante Einschüchterungswirkung“ bestehe, müsse jeweils durch die Polizei vor Ort beurteilt werden und sei gerichtlich überprüfbar.

Auch abgesehen davon, dass hier Mörderbanden wie SA und SS mit Protesten durch klimapolitische Ende-Gelände-Aktivist*innen im Rheinland in einem Topf geworfen werden, ist diese Regelung aus einer Vielzahl von Gründen problematisch. Zunächst erscheint fragwürdig, ob das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot hier noch gewahrt ist. Begriffe wie „einschüchternd wirken“ oder „in vergleichbarer Weise“ lassen

2 NRW: Militanzverbot gegen extremistische Aufmärsche geplant, www.sueddeutsche.de v. 18.2.2021

3 LT NRW a.a.O. (Fn. 1), S. 77

4 ebd.

sich kaum klar abgrenzen und führen daher zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass bei einem dynamischen Versammlungsgeschehen innerhalb kürzester Zeit entschieden werden muss, ob ein Rechtsverstoß vorliegt oder der Rahmen des Zulässigen gewahrt ist. Weiterhin ist völlig offen, wie sich die Vorschrift auf „nicht-militante“ Sammlungsteilnehmer*innen auswirkt, wenn Teile einer Sammlung entsprechend auftreten. Praktisch gesprochen: Verstoße ich bei einer Demonstration mit 10.000 Teilnehmer*innen gegen das Militanzverbot, da ich weiterhin an der Sammlung teilnehme, obwohl in 1 km Entfernung andere Teilnehmer*innen desselben Demonstrationzuges durch ihre „uniformähnlichen Kleidungsstücke Gewaltbereitschaft vermitteln und dadurch einschüchternd wirken“? Der Gesetzeswortlaut schließt eine solche Konstellation nicht aus.

Auch die mit dem Militanzverbot verbundene Strafandrohung ist extrem problematisch. Für die Androhung von bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe soll es bereits ausreichen, durch sei eigenes äußeres Erscheinungsbild zu einem Verstoß gegen das Militanzverbot „aggressiv oder provokativ beizutragen“ (§ 27 Abs. 8 VersG-E NRW). Schon weniger gravierende Verstöße gegen Anordnungen zur Durchsetzung des Militanzverbotes werden als Ordnungswidrigkeit pönalisiert (§ 28 Abs. 1 Nr. 6 VersG-E NRW). Der nordrhein-westfälische Landtag sollte sich, um diese Vielzahl von Problemen zu vermeiden, darauf beschränken, das bereits aus dem Bundesversammlungsgesetz bekannte Uniformverbot in sein Landesrecht zu übertragen bzw. die einschränkende Auslegung des Bundesverfassungsgerichts normieren, wie es § 9 Abs. 2 Berliner Versammlungsfreiheitsgesetzes tut.

Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

Weiterhin soll in NRW auch verboten sein, Vermummungs- und Schutzausrüstung zu tragen oder mit sich zu führen (§ 17 VersG-E NRW). Welche Gegenstände vom Verbot umfasst sind, setzt die Sammlungsbehörde per Anordnung fest. Dabei soll das Mitführen von „geeigneten und den Umständen nach dazu bestimmt(en)“ Gegenständen als ordnungswidrig gelten (§ 28 Abs. 1 Nr. 7), während das Tragen sogenannter Vermummung oder Schutzausrüstung mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe bestraft wird (§ 27 Abs. 1 Nr. 6). In Berlin hingegen werden entsprechende Verstöße als Straftaten mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft (§ 26 Abs. 2

Nr. 4 VersG BE). Allerdings ist in Berlin zukünftig auch erst die Verwendung von Vermummung und Schutzausrüstung verboten (§ 19 Abs. 1 VersG Berlin), nicht bereits – wie in NRW geplant – das bloße Mitführen entsprechender Gegenstände.

Auch wenn die Einschränkung der inkriminierten Verhaltensweisen positiv ist, bleibt die Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit „aus bürgerrechtlicher Sicht eine Mindestforderung“.⁵ Dies muss umso mehr gelten, da die Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit den handelnden Polizeibeamt*innen zusätzliche Spielräume ermöglicht, entsprechende Verstöße nicht zu verfolgen. Grundsätzlich ist die Polizei nach dem sogenannten Legalitätsprinzip verpflichtet, beobachtete Straftaten auch zu verfolgen (§§ 152 Abs. 2, 163 Abs. 1 S. 1 Strafprozessordnung, StPO). Bei einer Ordnungswidrigkeit ist dies für Polizeibeamt*innen jedoch nur „nach pflichtgemäßem Ermessen“ (§ 53 Abs. 1 Ordnungswidrigkeitengesetz, OWiG) geboten. Zudem besteht gemäß § 47 Abs. 1 OWiG jederzeit eine Einstellungsmöglichkeit, die die Polizei im strafprozessualen Ermittlungsverfahren nicht hat. Inwiefern die Polizei aus Gründen der Deeskalation in einem dynamischen Versammlungsgeschehen von der Verfolgung von Straftaten absehen kann, ist in der Wissenschaft umstritten.⁶ Mit der Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit könnte die Gesetzgebung hier eine Klarstellung bewirken und den Schutz des Versammlungsgeschehens in den Mittelpunkt rücken.

Störungsverbot

Ähnlich wie § 2 Abs. 2 BVersG regelt auch der § 7 Abs. 1 VersG-E NRW ein Störungsverbot für Versammlungen. In Abs. 2 geht die Landesregierung jedoch deutlich darüber hinaus und will insbesondere verbieten, „1. in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu behindern oder zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vorzunehmen oder anzudrohen oder Störungen zu verursachen, [oder] 2. in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen zu verhindern oder ihre Durchführung zu vereiteln oder wesentlich zu erschweren, Hand-

5 Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein (RAV)/Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ)/GrundrechtKomitee: Gemeinsame Presseerklärung Nr. 15/20 vom 30.10.2020, S. 3

6 Lembke, U.: § 17a, Rn. 37-41, in: in: Ridder, H.; Breitbach, M.; Deiseroth, D. (Hg.): Versammlungsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2020

lungen vorzunehmen, die auf die Förderung von in Nummer 1 beschriebenen Handlungen gegen bevorstehende Versammlungen gerichtet sind“.

Damit stellt sich der Entwurf gegen ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Münster, das feinsinnig herausgearbeitet hatte, dass friedliche Blockaden von der Versammlungsfreiheit umfasst sind und daher auch Einüben von entsprechenden Handlungen bei sogenannten Blockadetrainings noch keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründe.⁷ Die Gesetzesbegründung sagt hingegen: „Die Vorbereitung oder Einübung von Störungshandlungen ist auch dann verboten, wenn ein konkretes Versammlungsgeschehen nicht absehbar ist. Zusammenkommen müssen vielmehr lediglich eine subjektive Verhinderungsabsicht und objektiv Handlungen, die die Durchführung der Versammlung behindern können. Das ist bei einem ‚Blockadetraining‘ der Fall, da es die Blockadefähigkeiten potenzieller Blockierer erhöhen und letztere zudem in ihrer Blockadeabsicht bestärken kann, was sich wiederum potenziell nachteilig für die blockierte Versammlung auszuwirken vermag.“⁸ Damit würde allein wegen potenzieller Nachteile durch potenzielle Blockierer*innen das Recht genommen, Blockadetrainings zur Mobilisierung von Protesten zu nutzen.

Wie schon § 21 BVersG, stellt auch § 27 Abs. 4 VersG-E NRW „grobe Störungen“ einer Versammlung unter Strafe. Darüber hinaus werden Verstöße gegen den oben dargestellten Abs. 2 künftig als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bis zu 3.000 Euro geahndet. Eine entsprechende Ordnungswidrigkeit kann nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 VersG-E NRW bereits durch einfache „Störungen“ begangen werden. Während für eine grobe Störung verlangt wird, dass „nicht nur einzelne Teilnehmer*innen gestört werden, sondern die Durchführung der Versammlung insgesamt ungewiss sein“⁹ muss, liegt die Hürde für eine einfache Störung (die gleichwohl verboten und ordnungswidrig sein soll) geringer. Daher steht zu befürchten, dass die geplante Regelung eine erhebliche Einschränkung von (antifaschistischen) Gegenprotesten zur Folge haben wird. Wer traut sich noch, extrem rechten Redebeiträgen mit lauten Triller-

7 OVG Münster: Urteil von 18.9.2012 – 5 A 1701/11

8 LT NRW a.a.O. (Fn. 1), S. 59

9 Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: Auslegung des § 21 Versammlungsgesetz. Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 322/10, S. 7

pfeifen zu begegnen, wenn hierfür möglicherweise ein Bußgeld droht? Bemerkenswert erscheint auch der Kontrast zum Berliner Versammlungsgesetz. Während man in NRW offenbar bemüht ist, Gegenproteste möglichst klein zu halten, normiert § 3 Abs. 3 VersFG Berlin: „Soweit dies erforderlich ist, stellt die zuständige Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Absatz 2 einen schonenden Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und den Grundrechten Dritter her. Dies gilt auch bei Versammlungen, die sich örtlich und zeitlich überschneiden würden. Die Durchführung einer Gegenversammlung soll in Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung ermöglicht werden.“

Pflichten der Anmelder*innen

Eine Versammlung anzumelden, soll in Nordrhein-Westfalen zukünftig mit mehr Pflichten verbunden sein. Verpflichtete der Brokdorf-Beschluss¹⁰ bisher lediglich die Versammlungsbehörde zu versammlungsfreundlichen Verhalten, soll § 3 Abs. 3 VersG-E NRW auch eine Kooperationsobliegenheit der Veranstalter*innen normieren. Zwar besteht keine rechtliche Pflicht der Anmelder*innen zur Zusammenarbeit, die zuständige Behörde soll die Mitwirkung jedoch bei Beschränkungen der Versammlung berücksichtigen. Die Gesetzesbegründung führt als Beispiel eine aus Behördensicht „ungeeignete“ Route an. Verweigern sich Veranstalter*innen einem Kooperationsgespräch über eine „geeignete Route“, soll dies ein Verbot der Versammlung rechtfertigen können. Dies komme in Betracht bei „Demonstrationsrouten, die unmittelbare Gefahren für Leib oder Leben begründen können, beispielsweise in dem Fall, dass der Aufzug in unmittelbarer Nähe der Dutzende Meter hohen Abbaukante eines Braunkohletagebaus vorbeiführen soll. In besonderer Weise dürfte dies gelten, wenn durch den Veranstalter schon im Vorfeld ... öffentlich zur Begehung von Straftaten unter dem Schlagwort des ‚zivilen Ungehorsams‘ aufgerufen wird und der im Wege der Gestaltungsfreiheit geplante Weg ... das staatliche Ziel der Verhinderung von eben diesen Straftaten wesentlich erschwert oder vereitelt.“¹¹

Auch Ordner*innen könnten zukünftig vor der polizeilichen Erfassung nicht mehr sicher sein. § 12 Abs. 2 S. 1 VersG-E NRW normiert: „Wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass von einer

10 BVerfG: Beschluss vom 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, NJW 1985, 2395

11 LT NRW o.a.O. (Fn. 1), S. 51

öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, hat die Veranstalterin oder der Veranstalter der Behörde auf deren Aufforderung hin Namen und Adressen der vorgesehenen Ordnerinnen und Ordner mitzuteilen.“ Der Rechtsanwalt Jasper Prigge schreibt zu dieser Formulierung, „dass letztlich von jeder Versammlung die eine oder andere Gefahr ausgeht. Die jetzige Regelung würde die Vorlage von Ordner*innen-Listen erlauben, selbst wenn die Gefahr in überhaupt keinem Zusammenhang mit den eingesetzten Ordner*innen stehen. Warum eine Liste vorgelegt werden sollte, wenn die Gefahr besteht, dass die Versammlung zu Störungen des Autoverkehrs führt, ist fraglich.“¹² Jedenfalls ist davon auszugehen, dass weniger Menschen bereit sein werden, als Ordner*innen an einer Versammlung mitzuwirken, wenn sie befürchten müssen, dass ihre Daten bei der Polizei landen.¹³ Dies gilt umso mehr, als von einem Interesse des polizeilichen Staatsschutzes an solchen Listen ausgegangen werden kann – rechtswidrige Zugriffe auf Polizeidaten von extrem rechten Beamt*innen noch gar nicht mitgedacht.

Beschränkung und Beobachtung der Versammlung

Versammlungsbeschränkende Maßnahmen setzen (wie auch traditionell präventivpolizeiliche Maßnahmen) das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit voraus. Daneben besteht unter anderem nach dem Bundesversammlungsgesetz noch die Möglichkeit, Beschränkungen mit einer unmittelbaren Gefährdung der „öffentlichen Ordnung“ zu rechtfertigen. Nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts meint öffentliche Ordnung die „Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird“¹⁴ Vereinfacht ließe sich auch sagen, der Begriff der öffentlichen Ordnung beschreibt die jeweils herrschende Sozial-

12 Prigge, J.: Landesregierung will Versammlungsfreiheit massiv einschränken. Blogbeitrag vom 25.1.2021, www.prigge-recht.de/nrw-landesregierung-will-versammlungsfreiheit-massiv-beschaenken

13 Wie auch die Berliner Polizei (§ 31 VersFG BE), bleibt in NRW die jeweilige Kreispolizeibehörde die zuständige Versammlungsbehörde (§ 32 VersG-E NRW)

14 Depenheuer, O.: Art. 8 GG, Rn. 155, in: Maunz, T.; Düring, G. u.a.: Grundgesetz, 92. Ergänzungslieferung, München 2020

moral. Dieser Begriff wird wegen seiner unklaren Abgrenzbarkeit als mit dem besonders sensiblen Bereich der Versammlungsfreiheit nur schwer vereinbar kritisiert. Zudem müssen gerade die sozial-ethischen Anschauungen der Mehrheit durch den Gebrauch von Grundrechten durch eine Minderheit in Frage gestellt werden können, um zukünftig andere gesellschaftliche Mehrheiten erreichen zu können.¹⁵

Aus diesem Grund haben bereits die Länder Sachsen-Anhalt (§13 Abs. 1 VersammlG LSA) und Schleswig-Holstein (vgl. § 13 Abs. 1 VersFG SH) den Begriff der öffentlichen Ordnung aus ihren Landesversammlungsgesetzen gestrichen. Der Entwurf für Nordrhein-Westfalen behält die Kategorie der „öffentlichen Ordnung“ jedoch explizit bei und begründet dies mit der Möglichkeit, damit Naziaufmärsche zu beschränken. Zwar ist es durchaus möglich, unter engen Voraussetzungen, Versammlungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung zu untersagen, wenn dort getätigte rassistische oder antisemitische Äußerungen der Versammlung ein Gesamtgepräge der Identifikation mit dem Nationalsozialismus oder einer aggressiven, provokativen oder einschüchternden Wirkung verleihen.¹⁶ Sofern man der Meinung ist, das Versammlungsrecht solle in derartiger Weise Position beziehen, wäre aus rechtsstaatlicher Sicht jedoch mindestens geboten, dieses Ziel in konkreten Tatbestandsvoraussetzungen zu normieren.

Für eine Mischlösung hat sich Berlin entschieden. Dort wird der Begriff der öffentlichen Ordnung zwar gestrichen; ermöglicht wird allerdings die Beschränkung von Versammlungen, wenn diese aufgrund der konkreten Art und Weise ihrer Durchführung „geeignet oder dazu bestimmt ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln, oder in ihrem Gesamtgepräge an die Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpft“ (§ 14 Abs. 2 S. 2 VersFG BE). Dies gilt, wenn die Versammlung „dadurch einschüchternd wirkt“ oder „in erheblicher Weise gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen verstößt“ (ebd.). Zwar konkretisiert die Gesetzesbegründung, dass diese Sozialnormen „mit dem

15 Barczak, T.: § 15, Rn. 163 (mit weiteren Nachweisen), in: Ridder; Breitbach; Deiseroth a.a.O. (Fn. 6)

16 Attendorn, T.; Schnell, M.: Die Untersagung von Parolen zum Schutz der öffentlichen Ordnung bei rechtsextremistischen Aufzügen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2020, S. 1224-1229 (1224)

Wertgehalt des Grundgesetzes vereinbar¹⁷ sein müssen. Gleichwohl bleibt diese (gut gemeinte) Einschränkung fragwürdig. Denn gerade im hochsensiblen Bereich des Art. 8 GG sollte die Gesetzgebung sich darauf beschränken, eine möglichst umfassende Versammlungsfreiheit zu ermöglichen. Sich noch nicht strafbaren, aber als faschistisch zu erkennen- den Gruppierungen und Parteien bzw. ihren Versammlungen entgegen- zustellen, ist Aufgabe einer lebendigen Zivilgesellschaft.

In Berlin und NRW soll es zukünftig (wie auch schon nach § 12a Abs. 1 BVersG) möglich sein, Bild- und Tonaufnahmen bei Versamm- lungen anzufertigen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, dass von der Person eine „erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ (in NRW auch öffentliche Ordnung) ausgeht (§§ 16 Abs. 1 VersGE-NRW, 18 Abs. 1 VersFG BE). Unterschiedlich handhaben beide Gesetze (sent- würfe) jedoch den Umgang mit sogenannten Übersichtsaufnahmen, die „wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit“ im Einzelfall zur „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ angefertigt werden dürfen. Während Berlin festschreibt, dass diese „offen anzufertigen“ sind und „weder aufgezeichnet werden noch zur Identifikation der Teilnehmenden ge- nutzt“ dürfen (§ 18 Abs. 2 VersFG BE), setzt NRW für die Aufzeichnung lediglich Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus und ermöglicht die Nutzung zur Identifizierung der Versammlungsteil- nehmer*innen bei einer „Erheblichkeit“ dieser Gefahr (§ 16 Abs. 2 VersG-E NRW).

Die Überwachung von Versammlungsteilnehmer*innen kann auch durch eingesetzte Zivilpolizist*innen erfolgen. Auch wenn gegen diese Vorschrift vermutlich regelmäßig verstoßen wurde, galt bisher, dass sich Polizeibeamt*innen in zivil der Versammlungsleitung zu erkennen geben müssen (§ 12 BVersG). Anders als Berlin, das die Regelung in sein Lan- desrecht überführt (§ 11 S. 2 VersFG BE), lässt der nordrhein-west- fälische Entwurf diese Vorschrift wegfallen, ohne dass sie bisher im Gesetzgebungsverfahren überhaupt Erwähnung fand.

Nicht nur progressiv – Kritikpunkte am Berliner VersG

Das Berliner Versammlungsfreiheitsgesetz kann trotz der genannten Kritikpunkte – Strafbarkeit der Vermummung, Stützung von Verboten

17 Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 18/2764 v. 2.6.2020, S. 41

auf das „sittliche Empfinden“, Übersichtsaufnahmen – als zurzeit liberalstes Versammlungsgesetz Deutschlands gelten.

Gleichwohl enttäuscht es bürgerrechtliche Erwartungen. Beispielsweise ist nicht sachlich begründbar, dass für Kleinstversammlungen mit nur wenigen Personen die gleichen Pflichten bei der Anmeldung gelten, wie bei Demonstrationen mit tausenden Teilnehmer*innen. Auch das im Gesetzgebungsverfahren umstrittene sogenannte Deeskalationsgebot aus § 3 Abs. 4 VersFG BE, das bisher in keinem anderen Versammlungsgesetz enthalten ist, ist möglicherweise problematisch. Demnach wirkt die Polizei „darauf hin, bei konflikträchtigen Einsatzlagen Gewaltbereitschaft und drohende oder bestehende Konfrontationen zielgruppenorientiert zu verhindern oder abzuschwächen, um eine nachhaltige Befriedung der jeweiligen Lage zu ermöglichen.“ Was zunächst (als verfassungsrechtliche gebotene) Verhaltenspflicht der Polizei, Einsätze im Zusammenhang mit Versammlungen zurückhaltend durchzuführen, erscheint, könnte auch in das Gegenteil verkehrt werden. Kritiker*innen befürchten, die Polizei begreife die Regelung möglicherweise als „Auftrag, weit im Vorfeld von Gefahren für die öffentliche Sicherheit präventiv und eingreifend tätig zu werden“.¹⁸

Auch verpasst das Berliner Gesetz genauso wie der Entwurf für Nordrhein-Westfalen die Chance, die sogenannte Polizeifestigkeit der Versammlung, also die (Un-)Zulässigkeit von Maßnahmen nach dem allgemeinen Polizeirecht im Vorfeld und während der Versammlung, zu regeln. Stattdessen sollen polizeirechtliche Maßnahmen möglich sein, „soweit dieses Gesetz die Abwehr von Gefahren gegenüber einzelnen Teilnehmenden nicht regelt“ (§§ 9 Abs. 1 S. 1 VersG-E NRW, 10 Abs. 1 VersFG BE), obwohl das allgemeine Polizeirecht gerade nicht die spezifischen Gefahren einer Versammlung reflektiert.

Fazit

Der Entwurf für ein Versammlungsgesetz NRW scheint von einer größtmöglichen Abneigung gegen den grundrechtlich geschützten Gebrauch der Versammlungsfreiheit getragen zu sein. Gerade in Zeiten eines gesellschaftlichen Rechtsrucks muss Versammlungsfreiheit ermöglicht, nicht beschränkt werden. Stattdessen schafft der Gesetzesentwurf

¹⁸ RAV/VDJ/Grundrechtekomitee, Gemeinsame Presseerklärung Nr. 15/20 v. 30.10.2020, S. 2

unnötige Barrieren bei der Anmeldung und Durchführung von Versammlungen und weitet die Möglichkeiten versammlungsbeschränkender Maßnahmen aus. Für die CDU-geführte Landesregierung inklusive der „Bürgerrechtspartei“ FDP scheint bürgerrechtlicher Freiheitsgebrauch ein Problem darzustellen.

In seinem wegweisenden Brokdorf-Beschluss bezeichnete das Bundesverfassungsgericht Versammlungen als „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren. Namentlich in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentativsystem und geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten hat die Versammlungsfreiheit die Bedeutung eines grundlegenden und unentbehrlichen Funktionselementes.“¹⁹ Dies sollte sich stets zu Augen führen, wer Versammlungsfreiheit einschränkt, weil bestimmte Versammlungen als störend oder politisch nicht genehm scheinen.

Bereits 2002 hatte Heiner Busch hinsichtlich der Versammlungsfreiheit in Art. 8 Abs. 1 GG konstatiert: „Die Formulierung der Versammlungsfreiheit ist halbgar, diktiert von der Angst vor dem Volk – ein ‚typisches Kompromissprodukt der deutschen Verfassungsgeschichte‘, in der einer Opposition außerhalb der verstaatlichten Formen immer polizeiliche Grenzen gesetzt wurden.“²⁰ Der Entwurf für ein nordrhein-westfälisches Versammlungsgesetz kann nicht einmal als „halbgar“ bezeichnet werden. Er betrachtet Versammlungen als Problem, das es einzuhegen gilt – nicht als Bestandteil einer lebendigen Demokratie.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, NJW 1985, 2395 (2397)

²⁰ Busch, H.: Per Gesetz gegen ein Grundrecht. Eine kurze Geschichte des Demonstrationsrechts, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 72 (f2/2002), S. 12

Demokratietransfer durch Polizeihilfe?

Bundesdeutsche Polizeihilfe in Zentralamerika 1980–1990

von Fabian Bennewitz

Dass die Bundesrepublik weltweit die Polizeikräfte anderer Länder ausbildet und ausrüstet, gehört schon lange zu den Aufgaben deutscher Polizeien. Von Anfang an diente die Polizeihilfe, die im Namen der Förderung von Demokratie und Rechtsstaat geleistet wurde, den politischen Zielen der Bundesregierung.

Als Teil ihrer „Friedensbemühungen in der Region“ initiierte die Bundesrepublik in den 1980er Jahren so genannte Polizeihilfeprogramme in verschiedenen zentralamerikanischen Staaten.¹ Zentralamerika hatte sich durch die siegreiche Revolution der Sandinistischen Nationalen Befreiungsfront (FSLN) in Nicaragua gegen die US-freundliche Diktatur Anastasio Somozas 1979 und die in den folgenden Jahren immer deutlichere Anlehnung des Revolutionsregimes an Kuba sowie den sozialistischen Staatenblock zu einem Zentrum des „neuen Kalten Krieges“ entwickelt. Zentralamerika nahm für die Außen- und Sicherheitspolitik der Regierung Helmut Kohl eine solche Bedeutung ein, dass der Kanzler in einer Regierungserklärung 1983 ein stärkeres deutsches Engagement ankündigte. Die Bundesregierung begann sich daraufhin an der Isolationspolitik der USA gegenüber Nicaragua zu beteiligen und den „wirklichen demokratischen Pluralismus“² in Zentralamerika zu unterstützen. Einen solchen gab es in den Augen der schwarz-gelben Koalition im „demokratischen Vorzeigeland“ Costa Rica und in den – nach einer vom Militär initiierten demokratischen Öffnung – christdemokratisch regierten Bürgerkriegsstaaten El Salvador (ab 1984) und Guatemala (ab 1986). Diese Länder sollten in der Folge durch beispiellose Entwicklungs- und Wirtschafts-

1 Auswärtiges Amt (AA): Sprechzettel Ausrüstungshilfe für Costa Rica, 12.12.1984, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA) Berlin, B 33 (ZA), 135964

2 BT-Plenarprotokoll 10/4 v. 4.5.1983, S. 72

hilfen unterstützt werden. Flankiert wurden diese Maßnahmen durch Polizeihilfeprojekte, die die Legitimität der jeweiligen Regierung durch eine Verbesserung der Sicherheitslage erhöhen und die verbündeten Staaten politisch stabilisieren sollten. Die Polizeihilfen für Guatemala und Costa Rica stehen im Zentrum dieses Beitrags.

Insbesondere die Modernisierung der technischen Ausstattung der Polizeien Zentralamerikas, die vor allem in Guatemala und El Salvador als brutale Repressionskräfte der autoritären Regime berüchtigt waren, sorgte dafür, dass die Polizeihilfe innenpolitisch von Beginn an bis zur ihrer Reduzierung nach 1990 (nach der Wahlniederlage der Sandinisten und dem Zusammenbruch des sozialistischen Staatensystems) umstritten war. Vor allem aus dem Umfeld der organisierten „Zentralamerika-Solidarität“ und der Partei „Die Grünen“ kamen Vorwürfe, die Bundesrepublik beteilige sich durch die Ausbildung und Aufrüstung der Polizeikräfte an einer „low intensity-Kriegsführung“ der traditionellen Machthaber und betreibe Arbeitsteilung mit den USA, die ihrerseits für die „harte“ Aufstandsbekämpfung zuständig sei.³ Aus der Luft gegriffen waren diese Vorwürfe nicht, schließlich machte sich die CDU für „eine kluge Kombination amerikanischer und europäischer Mittel zur Unterstützung der demokratischen Kräfte der Region“ stark, um „dem Westen alle entscheidenden Trümpfe in die Hand [zu] geben.“⁴

Das Spannungsfeld zwischen dem postulierten Transfer von an Menschen- und Bürgerrechten orientierten Grundwerten bundesdeutscher Polizeiarbeit und dem Weitergeben von polizeifachlichen Techniken, die auch zur Aufstandsbekämpfung oder für kriminelle Handlungen genutzt werden konnten, belastete die Polizeihilfeprogramme und stellte nicht zuletzt die beteiligten Polizeibeamt*innen vor eine besondere Herausforderung. Ungeachtet aller Kritik entwickelten sich die Polizeihilfen für Costa Rica und Guatemala zu den mit Abstand umfangreichsten bundesdeutschen Engagements in Lateinamerika vor 1990.⁵ Im Gegensatz zu früheren, oft punktuellen Kooperationen, beispielsweise mit Chile, Paraguay und Brasilien, entfalteten die Projekte in Zentralamerika durch ihre lange

3 Diese Vorwürfe wurden von der Opposition im Bundestag geäußert, s. BT-Drs. 10/5864 v. 18.7.1986, S. 35

4 BT-Plenarprotokoll 10/114 v. 17.1.1985, S. 8454

5 Im globalen Vergleich waren jedoch afrikanische und asiatische Staaten Hauptempfänger bundesdeutscher Polizeihilfen vor 1990. Vgl. z. B. die Überblicke in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 20 (1/1985), S. 56-68, 31 (3/1988), S. 58-83 und 40 (3/1991), S. 84-90

Laufzeit, ihren finanziellen und personellen Umfang und ihren Reformcharakter eine de facto „statebuilding“-Dynamik.

Trotz dieses neuartigen Charakters und der erhitzten politischen Kontroverse in der Bundesrepublik sind die Polizeihilfeprojekte in Zentralamerika der politischen Öffentlichkeit und der zeitgeschichtlichen Forschung heute weitgehend unbekannt.⁶ So beginnt die klassische Erzählung deutscher Polizeieinsätze im Ausland meist mit dem Einsatz des Bundesgrenzschutzes in Namibia 1990.⁷ Die zentralamerikanischen Erfahrungen, die wichtige Dynamiken späterer Ausbildungsprogramme vorwegnahmen, werden meist ausgeblendet. Dies ist unter anderem der Quellenlage geschuldet: Zu Polizeihilfen gelangen von offizieller Seite nur sehr wenige Informationen an die Öffentlichkeit, auch da die zugrunde liegenden Ressortverträge meist auf vertraulicher Basis geschlossen werden.⁸ Mittlerweile sind immer mehr Akten aus den entsprechenden Ministerien zugänglich,⁹ sodass es nun möglich ist, die konkreten Praxen der Polizeihilfe für Zentralamerika zu rekonstruieren.

Polizeihilfe als außenpolitisches Instrument

Das primär außenpolitische Instrument der Polizeihilfe hatte zum Ziel, „durch den Transfer von Wissen sowie durch die Bereitstellung materieller und personeller Ressourcen Polizeiorganisationen in anderen Ländern aufzubauen und zu reformieren.“¹⁰ Zugleich sollten die Polizeihilfeprogramme einen Beitrag zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit leisten und so befreundete Regierungen stützen. Das Unterstützungsangebot

6 Informationen finden sich vor allem in zeitgenössischen Publikationen von Zentralamerika-Solidaritätsgruppen, Menschenrechtsorganisationen oder den Grünen

7 z. B. Burchard, A.: 1989-2009: 20 Jahre Auslandseinsätze der deutschen Polizei, in: *Polizei heute* 2009, H. 1, S. 17-20. Für einen Überblick über den Einsatz deutscher Polizist*innen im Ausland jenseits von Polizeihilfe, s. Busch, H.: Von der Ausnahme zur Normalität. Polizei unterwegs im Ausland, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 96 (2/2010), S. 3-4

8 Busch, H.: Polizeiliche Entwicklungshilfe – Ein Beitrag der BRD zur „Befriedigung staatlicher Grundbedürfnisse“ in Ländern der Dritten Welt, in: *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 31 (3/1988), S. 58-86 (63)

9 Das DFG-geförderte Projekt „Deutsche Polizeihilfe für Lateinamerika (1949-1989): Umfang, Praxis und transnationale Verflechtungen“ (2017-2020) am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin unternahm eine erste systematische Archivrecherche in Lateinamerika und der BRD.

10 Ostermeier, L.: *Imaginationen rechtsstaatlicher und demokratischer Polizei. Deutsche Polizeiprojekte in Afghanistan von 1957 bis 2010*, Weinheim 2017, S. 15

war dabei selten altruistisch, denn Bonn konnte so auf die Sicherheitskräfte und damit auch auf die Innenpolitik befreundeter Staaten des Globalen Südens Einfluss nehmen.¹¹ Dies war für die „Zivilmacht Bundesrepublik“ von besonderer Bedeutung, da aufgrund der deutschen Geschichte und der Eingebundenheit in das westliche Bündnis andere Formen der Sicherheitsintervention kaum möglich waren. In Lateinamerika ergab sich für die Bundesrepublik als wichtigsten Verbündeten der USA ein besonderer Spielraum, da der US-Kongress bereits 1974 die meisten polizeilichen Ausbildungsprogramme in der Region aufgrund von anhaltenden Menschenrechtsverletzungen gestoppt hatte.¹²

Da sich die DDR und andere sozialistische Staaten sicherheitspolitisch in der Region zu engagieren begannen,¹³ waren sogenannte Ausrüstungshilfen – ab 1986 wurde der zivilere Begriff der Ausstattungshilfe genutzt – darüber hinaus auch ein Mittel „(...) Einflußnahmen des Ostblocks und insbesondere der DDR auf die Streitkräfte und Polizeien in den Partnerländern zu verhindern.“¹⁴ Für die Polizeien vor Ort waren die Hilfsprojekte eine wichtige Möglichkeit, oft unzureichende Ausstattung und schlechte Arbeitsbedingungen zu verbessern; zugleich hofften sie, als ernstzunehmende Institution aus dem Schatten der dominanten und finanziell gut aufgestellten Militärs zu treten. Westdeutsche Polizeibehörden versprachen sich von den Kooperationen Informationsaustausch und „kurze Dienstwege“.¹⁵ Auch idealistische Motive, gerade in den Reihen der deutschen Ausbilder, die sich teilweise für eine lange Zeit in die zentralamerikanischen Einsatzorte begaben, um dort rechtsstaatlich handelnde Polizeieinstitutionen aufzubauen, spielten sicherlich eine Rolle.¹⁶

11 Polizeihilfe für die Dritte Welt, in Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2 (1979), S. 20-23

12 Gose, S.: Deutsche Polizeihilfe für Lateinamerika: Sicherheitspolitik auf dem kleinen Dienstweg, in: antimilitarismusinformation 1998, H. 12, S. 50-59 (52)

13 Storkmann, K.: East German Military Aid to the Sandinista Government of Nicaragua, 1979-1990', in: Journal of Cold War Studies 2014, No. 2, S. 56-76; Yordanov, R.: Outfoxing the Eagle: Soviet, East European and Cuban Involvement in Nicaragua in the 1980s, in: Journal of Contemporary History 2020, No. 4, 871-892

14 Schwarz, W.: Was man unter Ausstattungshilfe verstehen kann, in: Hagen, H./ Mutz, R. (Hg.): Streitkräfte und Strategien. Sicherheitspolitik – kontrovers diskutiert. Beiträge einer Sendereihe des Norddeutschen Rundfunks, Baden-Baden 2001, S. 171-174 (172)

15 Schenk, D.: BKA – Polizeihilfe für Folterregime, Bonn 2008, S. 222; Busch a.a.O. (Fn. 8), S. 63

16 Für den hohen persönlichen Einsatz mancher Langzeitberater s. das Interview mit Hugo Christen, in: Medico International: Am besten rede ich mal frei von der Leber weg: Über die Polizeihilfe für Guatemala, Medico Report 13 (1991), S. 3-27

Costa Rica

Ein Schwerpunkt der Polizeihilfe war zunächst Costa Rica. Im Zuge von Revolution und Bürgerkrieg im Nachbarland Nicaragua gewann das politisch stabile Costa Rica mit seiner demokratischen Tradition für den Westen an Bedeutung. Dazu kam, dass das Land 1948 sein Militär abgeschafft hatte, was es für eine bundesdeutsche Polizeihilfe prädestinierte. Schließlich sollte das „unbewaffnete“, nur von Polizei- und Gendarmerie-Einheiten geschützte demokratische Eiland gegen äußere (Nicaragua) und innere Umsturzversuche (linke „Subversion“) abgesichert werden. Auch mussten die Polizeikräfte in die Lage versetzt werden, sozialen Unruhen und Massenprotesten, die aufgrund einer schweren Wirtschaftskrise Anfang der 1980er Jahre zunahmen, zu begegnen.¹⁷ Costa Rica schien somit kurz davor zu sein, in den Zentralamerikakonflikt hineingezogen zu werden. Dortige Unternehmerverbände und rechte Parteien forderten immer direkter eine Remilitarisierung des Landes, was eine Modernisierung der Polizeikräfte noch notwendiger erschienen ließ, um das Image des Vorzeigestaats zu erhalten.

Bereits unter der Bundesregierung Helmut Schmidts (1974–1982) war daher mit ersten Polizeihilfen begonnen worden. Im Fokus standen zunächst Verkehrspolizeiprojekte, die von der Westberliner Polizei durchgeführt wurden.¹⁸ Als die Grenzverletzungen durch nicaraguanische Truppen zunahmen und es in der Hauptstadt San José zu Anschlägen „antiimperialistischer“ Gruppierungen auf US-Soldaten kam, wandte sich Costa Rica an die Bundesregierung mit der Bitte um Ausbildung in der Terrorismusbekämpfung. Die bundesdeutschen Antiterrorereinheiten genossen in Lateinamerika spätestens seit dem GSG9-Einsatz von Mogadischu im „Deutschen Herbst“ 1977 ein enormes Prestige. Da auch das Bundeskriminalamt (BKA) eine Kooperation im Kontext des vereinten Kampfes gegen den „internationalen Terrorismus“ befürwortete, wurden mehrere hohe Polizeioffiziere nach Wiesbaden eingeladen und „mit allen Fragen der Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland vertraut gemacht und intensiv beraten.“¹⁹ Eine deutsche Expertendelegation kam

17 Ernst, M.: Dem Kommunismus die Zähne zeigen, in: Ernst, M./Schmidt S. (Hg.): Demokratie in Costa Rica. Ein zentralamerikanischer Anachronismus?, Berlin (West) 1988, S. 86-101

18 Senator für Inneres Berlin, An AA, Ausbildung von Beamten der Republik Costa Rica bei der Berliner Polizei, 11.02.1982, PA AA, B 33 (ZA), 135962

19 BKA an AA, BMI: Botschaft San José, Ausbildungshilfe für Sicherheitskräfte von Costa Rica, 05.12.1981, PA AA, B 33 (ZA), 127400

zu dem Schluss, dass Costa Rica auch materielle Unterstützung zur Modernisierung ihrer Polizeikräfte benötigte, was rasch zu den ersten Lieferungen von Fahrzeugen und Funkgeräten führte. Als erstes lateinamerikanisches Land wurde es dann ab 1984 in das reguläre Dreijahres-Programm der polizeilichen Ausstattungshilfe des Auswärtigen Amtes aufgenommen, welches in der Folge regelmäßig verlängert wurde. Die Ausstattungshilfe machte mit über 8 Millionen DM zwischen 1982 und 1990 den Löwenanteil der Unterstützung aus, während Ausbildungsmaßnahmen reduziert wurden.²⁰ Durch die Lieferung von Fahrzeugen und Funkgeräten bzw. Relaisstationen im großen Maßstab trug die Bundesrepublik wesentlich zu einer verbesserten Mobilität und damit Einsatzfähigkeit der Polizei bei, die durch ein Straßenbauprogramm für die peripheren Landesteile, vor allem an der Grenze zu Nicaragua, aus dem Entwicklungshilfebudget noch gesteigert wurde.²¹

Ein grundsätzliches Problem vieler Polizeihilfeprogramme dieser Zeit war die kurze Einsatzzeit des gelieferten Materials durch Unkenntnis in der Handhabung oder fehlende Wartungskapazitäten, wie auch der Bundesrechnungshof 1989 kritisierte.²² Um die Hilfen effektiver zu gestalten, wurden in Costa Rica ab 1988 alle Ressourcen der Polizeihilfe für Konzeption und Bau eines zentralen Wartungszentrums für Polizeifahrzeuge genutzt.²³ Dies hatte langfristige Effekte für eine bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen und eine bessere Koordination der Polizeikräfte.

Die Konzentration auf die „unpolitischen“ technischen Aspekte der Polizeiarbeit und die Verbesserung der Mobilität war innenpolitisch weniger angreifbar als andere Maßnahmen. Indem die Polizeikräfte durch neue Fahrzeuge mobiler wurden und die Kontrolle des Staatsgebiets durch den Aufbau eines Fernmeldenetzes erleichtert wurde, trug das bundesdeutsche Engagement dazu bei, den costa-ricanischen Staat auch in peripheren Landesteilen präsenter zu machen und durch eine erhöhte Sichtbarkeit der Sicherheitskräfte Kriminalität und politische Proteste

20 Für einen Überblick über die bundesdeutschen Polizeihilfemaßnahmen in Costa Rica in den 1980er Jahren, s. Bennewitz, F.; Müller, M.-M.: Importing the 'West German model': Transnationalizing counterinsurgency policing in Cold War Costa Rica, 2021 (unveröffentlichtes Manuskript)

21 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: An AA, Technische Zusammenarbeit mit Costa Rica, 25.9.1987, PA AA, SANJ, 20712

22 BT-Drs. 11/5383 v. 16.10.1989, S. 21

23 Botschaft San José: An AA, Ausstattungshilfe 1988-1990, 12.12.1988, PA AA, B 46 (ZA), 158062

ezinzudämmen.²⁴ Während die Bundesrepublik auch durch die Erschließung der peripheren Landesteile die Infrastruktur bereitstellte, wandte sich Costa Rica für die eher militärischen Aspekte der Aufstandsbekämpfung an die USA und südamerikanische Länder.²⁵ Mit dem Amtsantritt des späteren Friedensnobelpreisträger Oscar Arias Sánchez 1986 entspannte sich die Situation an der Grenze zu Nicaragua ein wenig, was allerdings nicht das Ende der deutschen Polizeihilfe bedeutete.

El Salvador

Um die innenpolitische Position der christdemokratischen Regierung Duarte im bürgerkriegsversehrten El Salvador zu stärken, wurden ab 1984 umfangreiche Wirtschaftshilfen und Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit vereinbart. Die daraus folgenden Infrastrukturprojekte in Konfliktzonen kamen dabei allerdings indirekt den Aufstandsbekämpfungskapazitäten des Militärs zugute, so Kritiker.²⁶ Die direkte Unterstützung der Polizei blieb jedoch marginal. Lediglich fünf VW-Ambulanzfahrzeuge wurden an die Nationalpolizei geliefert, die allerdings auch zum Transport von verwundeten Soldaten unter Militärschutz eingesetzt wurden, was zu „Missverständnissen“ hinsichtlich ihrer Bestimmung führen konnte, wie die bundesdeutsche Botschaft einräumte.²⁷

Guatemala

Das bevölkerungsreichste zentralamerikanische Land, Guatemala, war seit dem CIA-finanzierten Putsch gegen die Reformregierung Árbenz 1954 fast ununterbrochen von Militärregimen regiert worden. Von 1960 bis 1996 führte das Militär einen brutalen Krieg²⁸ gegen kommunistisch

24 Weller, J.: Costa Rica passt sich an, in: *Istmo. Studien zu Zentralamerika* 11 (1986), S. 6-30 (22, 25)

25 Ernst a.a.O.(Fn. 17), S. 88-92

26 Gottwald, G.: Bundesdeutsche El-Salvador-Politik: Entwicklungshilfe und Stiftungsaktivitäten, in: *Istmo. Studien zu Zentralamerika* 10 (1985), S. 34-49; Falk, R.: *Die heimliche Kolonialmacht: Bundesrepublik und Dritte Welt*, Köln 1985, S. 130

27 Botschaft San Salvador an AA: Ausrüstungshilfe, hier: *Parlamentarische Anfragen*, 08.06.1984, PA AA, B 33 (ZA), 135981

28 Die durch die UN geförderte Wahrheitsfindungskommission „Comisión para el Esclarecimiento Histórico“ stuft die Kriegshandlungen gegen die Maya-Bevölkerung 1993 als Völkermord ein. *Guatemala Memory of Silence: Report of the Commission for Historical Clarification. Conclusions and Recommendations*, Guatemala City 1993, S. 41

orientierte Guerillagruppen und die Maya-Bevölkerung, die als soziale Basis des Aufstands ausgemacht wurde. International isoliert, stimmte es schließlich einer demokratischen Öffnung zu. Mit Vinicio Cerezo wurde 1985 ein Christdemokrat ins Präsidentenamt gewählt, der Guatemala in eine neue Ära führen sollte und über gute Kontakte zur in Zentralamerika sehr aktiven Konrad-Adenauer-Stiftung und zur CDU verfügte. Die Bundesregierung „... unterstützt(e) das Bestreben der Regierung Guatemalas, Demokratie und Pluralismus zu fördern und zu festigen. Dazu gehör(e) auch das Bemühen der Regierung, die nationale Polizei nach rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechend der neuen Verfassung des Landes aufzubauen und auszurichten.“²⁹

Die Regierung Cerezo stand bereits wenige Monate nach Amtsantritt unter gewaltigem Druck. Die radikale Rechte des Landes nutzte die drastisch ansteigende Kriminalitätsrate in Guatemala-Stadt und die offensichtliche Unfähigkeit der Nationalpolizei, Ermittlungen auf nur einigermaßen rechtsstaatlichem Wege durchzuführen und zugleich die Situation unter Kontrolle zu bringen, um die Regierungsfähigkeit der Christdemokraten in Frage zu stellen und eine Rückkehr des Militärs ins Spiel zu bringen. Um Cerezo in dieser Situation schnell und unbürokratisch zu helfen, nahmen die Unionsparteien auch einen Koalitionskrach in Kauf, als sie am Außenministerium vorbei rasche Materiallieferungen für die Polizei zusagten.³⁰

Die sich anschließende Polizeihilfe entwickelte sich mit einem Gesamtvolumen von mehr als 10 Millionen DM zum größten in sich geschlossenen Polizeihilfeprojekt in Lateinamerika vor 1990. Das Paket bestand aus drei Teilen:³¹ Die kurzfristigste Maßnahme war die Lieferung von 55 Mercedes-Benz Geländewagen und 5 Omnibussen, 60 BMW-Motorrädern einschließlich Schutzhelmen sowie 144 Handsprechfunkgeräten, Kfz-Funkgeräte, und Ausstattungsgegenstände für die Polizeischule. Aus Mitteln der Finanzhilfe wurde der Bau einer zentralen Kfz-Werkstatt begonnen. Die Übergabe der Fahrzeuge wurde im Februar 1987 mit einem Staatsakt vor dem Präsidentenpalast in Guatemala-Stadt gefeiert. Die Entsendung von Langzeit-Beratern, die das guatemaltekische Innenministerium bei der Polizei- und Justizreform sowie bei der Modernisie-

29 BT-Drs. 10/5961 v.19.8.1986, S. 1

30 AA, 331: Ausstattungshilfe für die guatemaltekische Polizei, hier: Ressortbesprechung im BMZ am 25.6., 27.06.1986, PA AA, B 46 (ZA), 158049

31 BT-Drs. 11/3579, v. 30.11.1988

rung der polizeilichen Ausbildungsstrukturen unterstützen sollten, flankierte die Maßnahmen. Dazu kamen sechs Kurzzeitberater für die Bereiche Fernmeldetechnik, Ausbildungswesen, Verkehrspolizei und Forensik, die selbst Kurse an der Polizeiakademie gaben und guatemaltekkische Multiplikatoren ausbildeten. Dritter und besonders öffentlichkeitswirksamer Bestandteil des Ausbildungsprogramms war die knapp zweijährige Weiterbildung von 20 „Führungsnachwuchskräften“ in der Bundesrepublik, maßgeblich organisiert und betreut von der Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup. An verschiedenen Ausbildungsstationen, unter anderem bei BKA, Bundesgrenzschutz und bei unterschiedlichen Landespolizeien, erhielten die Stipendiat*innen in zwei Jahren umfassende Kenntnisse über die Polizeiarbeit des höheren und gehobenen Dienstes (Schutz- und Kriminalpolizei). Die Gruppe sollte später wichtige Aufgaben bei der Reorganisation der guatemaltekkischen Nationalpolizei übernehmen. Etwa die Hälfte der Auszubildenden waren Frauen – ein Novum für die guatemaltekkische Polizei, zumal auf der Führungsebene, das sicherlich auch an die bundesdeutsche Öffentlichkeit gerichtet war.

Aufgrund der politischen Instabilität in Guatemala (es kam zu zwei Putschversuchen gegen die Regierung Cerezo und die Menschenrechtsverletzungen im Land blieben auf einem hohen Niveau), ausbleibenden Erfolgen bei Reform der Polizei und anhaltender Kritik am Projekt in der Bundesrepublik, wurde der Guatemala-Einsatz Ende 1990 abgebrochen.³² Von den deutschen Polizeiexperten in Guatemala wurde die Ausrichtung auf schnelle, sichtbare Erfolge kritisiert, die einer gründlichen und langfristigen polizeifachlichen Umsetzung der Zusammenarbeit im Wege gestanden hätten. Auch Sprachbarrieren und die Unterschiede in den institutionellen Traditionen wurden unterschätzt. Während in der Polizeischule ein neues Ausbildungskonzept implementiert werden konnte, konnte das gelieferte Material aufgrund mangelnder Wartungskapazitäten keinen langfristigen Effekt auf die Mobilität der Polizei ausüben, geschweige denn zu einer Reduzierung von Menschenrechtsverletzungen beitragen. Auch die Ausbildung in Deutschland hatte nicht den gewünschten Erfolg, da ein Großteil der in Deutschland Ausgebildeten nicht in den aktiven Dienst aufgenommen wurde. Ursächlich war ein Einstellungsstopp in den Staatsdienst aufgrund finanzieller Engpässe. Hinzu

32 BT-Drs. 11/8299 v. 24.10.1990

kam, dass die Gruppe als Bedrohung oder zumindest als Außenseiter innerhalb der Polizei empfunden wurde.³³ Eine Demokratisierung der polizeilichen Institutionen wurde nur in wenigen Bereichen erreicht, zum Beispiel in der Polizeischule, wo die Lehrpläne fortan einen wesentlich zivileren Charakter aufwiesen. Allerdings blieb die Bezahlung der Polizeibeamten so gering, dass sich viele Absolventen nach „Nebenverdiensten“ umsahen oder den Dienst quittierten, was die Korruption förderte und die Nachhaltigkeit des Ausbildungssystems hintertrieb. Nach einem versuchten Putsch im Mai 1988 war die Polizei zudem wieder in ein vom Militär dominiertes „Zivilschutzsystem“ integriert worden, was die Reform hin zu einer unabhängigen Polizei praktisch unmöglich machte.³⁴

Fazit

Leitnarrativ der Polizeihilfeprogramme für Zentralamerika war die Unterstützung eines demokratischen Aufbruchs, wie in Guatemala, bzw. der Schutz und die Stabilisierung eines demokratischen Systems in Costa Rica. Am spürbarsten war die Polizeihilfe allerdings in beiden Ländern in Bezug auf die Modernisierung der genutzten Technologien. In Costa Rica konnten durch insgesamt stabilere Verhältnisse und größere Eigenleistungen ein Großteil der (technischen) Ziele erreicht werden. Bis auf die Schulung des Führungspersonals der Polizei bei der Abteilung Terrorismusbekämpfung des BKA dienten die hier geschilderten Maßnahmen in Costa Rica nur mittelbar einer Bekämpfung des „internationalen Terrorismus“ oder der Begrenzung einer sozialistischen Expansion in Zentralamerika. Der Fokus lag auf der „unpolitischen“ und damit weniger angreifbaren Modernisierung der Funkkapazitäten und des Fuhrparks der Polizei. Aber, indem diese die Polizeikräfte mobiler und effektiver machten, dienten sie der Stabilisierung des Landes durch eine verbesserte Kriminalitäts- und Aufrührkontrolle. Die Polizeihilfemaßnahmen waren eng mit der US-Regierung abgestimmt, die parallel zum deutschen Einsatz begann, costaricanische Eliteeinheiten für den Anti-Guerilla-Kampf auszubilden. Die Bundesrepublik beteiligte sich damit durch die Bereitstellung wesentlicher Infrastruktur an einer präventiven Counter-Insurgency nach US-Vorbild. Die Polizeihilfe wurde in Bonn jedoch als Schutzmaßnahme der

33 Zu den lokalen und transnationalen Dynamiken, die das Projekt entscheidend veränderten, s. Bennewitz; Müller a.a.O. (Fn. 20)

34 Americas Watch (Hg.): Closing the Space. Human Rights in Guatemala. May 1987– October 1988. An Americas Watch Report, New York 1988, S. 16f.

costa-ricanischen Demokratie als so erfolgreich betrachtet, dass sie – nun mit Fokus auf Drogenbekämpfung – auch in den 1990er Jahren weitergeführt wurde, als das geopolitische Interesse an Zentralamerika längst verblasst war. In Guatemala blieb die Polizeihilfe trotz hohen Ressourcenaufwands vor allem eine politische Geste zur Unterstützung einer befreundeten Regierung. Hier wurde besonders deutlich, dass das Instrument vor allem außenpolitische Zwecke zu erfüllen hatte; anders lässt sich die überhastete Aufnahme des Programms, die zu einem größeren Konflikt innerhalb von Koalition und Bundestag führte, nicht erklären. Die Menschenrechtslage blieb katastrophal. Daran konnte auch die Ausbildung guatemalteckischer Polizeibeamt*innen nach deutschen Lehrplänen nichts ändern – zu unterschiedlich waren die polizeilichen Realitäten, zu verkrustet die Strukturen im Sicherheitsapparat, der nach einem Putschversuch dann auch wieder nach den Vorstellungen des Militärs reorganisiert wurde. Ohne politische und wirtschaftliche Stabilität sowie einen demokratischen Konsens innerhalb von Polizei und Gesellschaft waren ihre vorgeblichen Ziele – Demokratisierung und Rechtsstaatsbindung der Polizei – auch durch die Modernisierung von Strukturen und technischer Ausstattung der Polizei nicht zu erreichen. Eine unbeabsichtigte Folge sollte das Guatemalaprojekt jedoch haben: Am 6. November 1986, nach der erst spät erfolgten Einbeziehung des Parlaments während der überhasteten Anbahnungsphase des Programms, verbot der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags die künftige Finanzierung von regulären Polizeihilfen aus dem Etat der Entwicklungshilfe.³⁵

35 Haushaltsausschuss, 10. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 105. Sitzung, TOP 1 Beratung über Einzelplan 23, Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags, Berlin, 3106, 10. WP, Prot. 105, 6.11.1986, S. 1-18

Privilegierter Drittstaat nach dem Brexit

Die EU-Sicherheitszusammenarbeit mit Großbritannien

von Matthias Monroy

Britische Behörden nehmen im Bereich Justiz und Inneres weiterhin an vielen EU-Instrumenten teil. Die Kooperation geht teilweise sogar weiter als mit den Schengen-Staaten Norwegen, Island oder der Schweiz. Der Ausstieg aus Europol und dem Schengener Informationssystem könnte die Geheimdienste stärken.

Mit dem Austritt aus der Europäischen Union hat Großbritannien ab dem 1. Januar 2021 den „Europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ verlassen, das Land wurde aus EU-Sicht zu einem Drittstaat. Damit endete auch die Kooperation im Rahmen des Schengener Abkommens. Die Regierung in London hat somit ihren Platz als eine der wichtigsten Partner*innen in der EU-Sicherheitsarchitektur verloren. Besonders schwer wiegen dürfte das Ende der Teilnahme am Schengener Informationssystem (SIS II). 2019 hatten britische Polizeien und Geheimdienste dort rund 37.000 Personen- und 4,5 Millionen Sachfahndungen gespeichert.¹ Aus Großbritannien stammte auch ein beträchtlicher Teil der verdeckten Artikel-36-Ausschreibungen, mit denen die Polizei und der Inlandsgeheimdienst die Bewegungen gesuchter Personen EU-weit nachvollziehen können. 2019 lagen die britischen Ausschreibungen mit 17.109 Personen nach Frankreich und Spanien an dritter Stelle.

1 BT-Drs. 19/16723 v. 23.1.2020. Eigentlich hätte das Land längst aus dem SIS II ausgeschlossen werden müssen, da britische Polizei- und Grenzbehörden das System seit 2015 missbräuchlich genutzt hatten. Dies ergaben zwei Überprüfungen, die zu den „größeren Mängeln“ das Vorhalten einer „beträchtlichen Anzahl vollständiger oder teilweiser Kopien“ des SIS II zählen, vgl.: Monroy, M.: Britische Mängel im Schengener Informationssystem bleiben bestehen“, <https://netzpolitik.org/2020/britische-maengel-im-schengener-informationssystem-bleiben-bestehen>.

Zur Bekämpfung und Verfolgung von grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus sollen britische Behörden aber weiterhin im Bereich Justiz und Inneres (JI) an wichtigen EU-Informationssystemen teilnehmen und auch mit Agenturen kooperieren dürfen. So regelt es das vorläufige „Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland“ („EU-UK Trade and Cooperation Agreement“ – TCA),² das die Beteiligten vor dem vergangenen Jahreswechsel in letzter Minute ausgehandelt hatten.

Neue Sonderrolle

Letztendlich schreibt das TCA die Sonderrolle Großbritanniens im EU-JI-Bereich fort. So profitierte das Land seit dem Vertrag von Amsterdam von einer Sonderregelung hinsichtlich des Schengen-Besitzstands.³ Irland und Großbritannien waren daran nicht gebunden und konnten beantragen, dass nur einzelne Bestimmungen auch auf sie Anwendung finden sollen. Mit dem Vertrag von Lissabon und der Vergemeinschaftung der polizeilich-justiziellen Zusammenarbeit erhielt die Regierung in London die Möglichkeit, aus allen bisherigen Regelungen aus- und in einzelne, neu erlassenen Regelungen selektiv wieder einzutreten. Aus der Teilnahme an rund 100 Rechtsakten hat sich Großbritannien mit diesem „Block-Opt-out“ zurückgezogen. Ab 2014 erfolgte dann die selektive Teilnahme an einzelnen Instrumenten in fünf Bereichen: Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten, Informationsaustausch und Datenschutz, spezielle Straftatbestände, Einrichtungen und Agenturen auf europäischer Ebene sowie Verfahrensharmonisierung.

Das nun ausgehandelte TCA besteht aus sieben Teilen, darunter Regelungen für die Kooperation in den Bereichen Handel, Verkehr und Fischerei, die Einhaltung fairer Wettbewerbsbedingungen sowie die Strafverfolgung und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.⁴ Die

2 Deutsche Fassung: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=DE)

3 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Möglichkeiten für eine zukünftige Zusammenarbeit der EU mit dem Vereinigten Königreich nach dem Brexit auf den Politikfeldern Inneres & Justiz, Berlin 2016, www.bundestag.de/resource/blob/476044/1390db1c6ecd1b638a141fab0a40340/pe-6-131-16-pdf-data.pdf

4 Fragen und Antworten: Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_2532

Bestimmungen zur Kooperation im Bereich Justiz und Inneres werden im dritten Teil des Abkommens in einzelnen „Titeln“ aufgeführt.⁵ Längst sind nicht alle Durchführungsbestimmungen des TCA festgelegt; für die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit im JI-Bereich haben die Unterzeichner*innen einen Sonderausschuss für Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz eingerichtet.

Prüm, PNR und kleine „Schwedische Initiative“

Zur privilegierten Partnerschaft gehört die weitere Teilnahme Großbritanniens an den Prüm-Beschlüssen von 2008, in denen die EU-Mitgliedstaaten die Abfrage und den Austausch von DNA-Daten, Fingerabdruck- und Fahrzeugregisterdaten von Verdächtigen und Verurteilten vereinbart haben.⁶ Als assoziierte Schengen-Staaten sind auch Island, Norwegen und die Schweiz an die Prümer Polizeikooperation angeschlossen. Großbritannien ist der erste Nicht-Schengen-Staat des Abkommens. Im Rahmen des Block-Opt-out, in dem die britische Regierung aus zahlreichen Zusammenarbeitsformen mit der EU austrat, nahm Großbritannien 2014 zunächst auch die Teilnahme an den Prüm-Beschlüssen zurück und erkannte diese erst 2016 wieder an.⁷ Eigentlich handelt es sich im Rahmen des TCA um einen erneuten Wiedereintritt und keine Fortsetzung der Teilnahme, deshalb müsste die Zusammenarbeit zunächst in einer Folgenabschätzung neu geprüft werden. Als Kompromiss haben die Beteiligten deshalb vereinbart, den Austausch für zunächst neun Monate mit anschließend möglicher Verlängerung auf weitere neun Monate übergangsweise fortzuführen und die Evaluierung parallel zu betreiben. Die EU-Regierungen planen die Erweiterung des Prüm-Systems auf Gesichtserkennung, möglicherweise sollen auch Polizeiakten und die nationalen Waffenregister über dieses „Next generation Prüm“ (Prüm.ng) vernetzt werden. Die Änderung des damit verbundenen Rechtsrahmens, die den Plänen zufolge ebenfalls innerhalb der nächsten 18 Monate erfolgt, müsste Großbritannien nachvollziehen.

Auch der Austausch von Passagierdaten (PNR) zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Großbritannien wird fortgesetzt. Die Kontaktstelle

5 vgl. <http://brexitlegal.ie/category/eu-uk-agreement/criminal-cooperation>

6 Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23.6.2008 und Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23.6.2008

7 vgl. Beschluss (EU) 2016/809 der Kommission vom 20.5.2016

in London bleibt hierfür an das Netzwerk der Zentralstellen für EU-Fluggastdatensätze angeschlossen. Großbritannien verpflichtet sich im Gegenzug, daraus erstellte Analysen mit den Agenturen Europol und Eurojust sowie den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten zu teilen. Als eine Besonderheit betont die Kommission die Einhaltung der Standards, die der Europäische Gerichtshof 2017 anlässlich des letztlich gescheiterten EU-PNR-Abkommens mit Kanada vorgegeben hat. So sollen die erhaltenen Daten gelöscht werden, wenn die Passagiere Großbritannien wieder verlassen. Allerdings muss dafür die britische Passagierdaten-zentralstelle technisch neu aufgestellt werden, wofür das TCA eine Übergangsfrist von bis zu drei Jahren ab Inkrafttreten gewährt. PNR-Daten dürfen bei anderen Zentralstellen ausschließlich zur „Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von Terrorismus oder schweren Straftaten“ abgefragt werden, ihre Weiterverarbeitung kann aber auch zu anderen Zwecken erfolgen.⁸

Unter dem Titel „Austausch operativer Informationen“ bestimmt das TCA einen Rahmen für einen zügigen Informationsaustausch zwischen Polizei, Zoll und anderen Behörden. Er wird als eine „abgespeckte Version“ des EU-Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU-Länder („Schwedische Initiative“) interpretiert.⁹ Die Zwecke der Vereinbarung sind weit gefasst, die Rechtshilfe soll etwa gewährt werden zur Verhinderung, Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten, zur Vollstreckung von strafrechtlichen Sanktionen, zum Schutz vor und Verhinderung von Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit sowie zur Verhinderung und Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus. Wie unter den Teilnehmenden des SIS II können auch Informationen über gesuchte und vermisste Personen bzw. Gegenstände angefordert werden. Die Fristen zur Erledigung von Ersuchen sollen abhängig von ihrer Art maximal 90 Tage betragen.

8 BT-Drs. 19/26311 v. 29.1.2021

9 Brexit: EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Impacts on PIF and JHA in a Nutshell, <https://eucrim.eu/news/brexit-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-impacts-on-pif-and-jha-in-nutshell>; vgl. auch Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates v. 18.12.2006

Europol und Eurojust

Einer der schmerzhaften Verluste für britische Behörden ist vermutlich der Austritt aus Europol, dies hatte der damalige britische Direktor der Polizeiagentur bereits vor und nach der Brexit-Abstimmung 2016 in zahlreichen Interviews geäußert.¹⁰ Die Anzahl der aus Großbritannien stammenden Daten im Europol Informationssystem (EIS) lag nicht über dem Durchschnitt, ob dies auch für die Analyseprojekte gilt, die bei Europol zu verschiedenen Kriminalitätsbereichen eingerichtet wurden, ist aber unklar. Laut einem Bericht der Regierung in London nutzte Großbritannien die Dienste von Europol vor fünf Jahren „mehr als fast jedes andere Land“.¹¹ Möglicherweise wird der Abschied aus Europol's Informationssystemen aber durch neue Kooperationen ausgeglichen. Zwar verliert die Regierung in London ihr Mitspracherecht zu Belangen der Polizeiagentur, Europol soll gemäß dem TCA aber weiterhin eng und intensiv mit Großbritannien zusammenarbeiten. Die beiden Partner wollen entsprechende Arbeitsabkommen aushandeln, ob diese über den Rahmen der Bestimmungen für Drittländer hinausgehen, ist derzeit noch unklar. In jedem Fall könnten britische Behörden anschließend weiterhin Analysen, Lageberichte und andere Produkte von Europol erhalten, den SIENA-Kommunikationskanal nutzen, Verbindungsbeamte*innen entsenden und sich sogar an gemeinsamen Einsätzen, Ermittlungsteams und Analyseprojekten beteiligen. Der Zugang zum EIS bleibt jedoch verwehrt.

Ähnliches gilt für die Fortsetzung der operativen Zusammenarbeit mit der Agentur für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust). Wie bei der Kooperation mit Europol soll Großbritannien eine/n Verbindungsstaatsanwält*in an die Agentur entsenden. Diese Person ersetzt das nationale Mitglied, das Großbritannien wie alle EU-Mitgliedstaaten zu Eurojust entsandt hatte. Außerdem können britische Justizbehörden am Austausch von nicht personenbezogenen und personenbezogenen Daten mit Eurojust teilnehmen. Für „Terrorismusfragen“ richtet Großbritannien eine „Interne Anlaufstelle“ ein, an die Ersuchen

10 vgl. „Europol chief: Brexit would be a mistake for UK security“, Guardian v. 24.3.2016; „Europol head fears loss of UK influence after Brexit“, BBC v. 31.1.2018

11 vgl. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521926/The_UK_s_cooperation_with_the_EU_on_justice_and_home_affairs_and_on_foreign_policy_and_security_issues.pdf

und Mitteilungen gerichtet werden können. Nach Zustimmung der übrigen nationalen Mitglieder dürfen britische Behörden auch an „operativen Sitzungen“ teilnehmen. Näheres zu Aufgaben, Rechte und Pflichten sowie der Übernahme von Kosten soll ein noch abzuschließendes Arbeitsabkommen regeln.

Auslieferung und Rechtshilfe

Auch der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl ist hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Großbritannien nicht mehr anwendbar, allerdings können noch Ersuchen erledigt werden, die vor dem 1. Januar 2021 ausgestellt oder vollstreckt wurden. Britische Behörden können Fahndungen zur Festnahme nicht mehr in das SIS II einstellen, stattdessen muss der Interpol-Kanal genutzt werden. Der dritte Teil des TCA enthält allerdings unmittelbar weiter geltende Regelungen zur Auslieferung zwischen einem EU-Mitgliedstaat und Großbritannien. Diese orientieren sich an dem 2006 geschlossenen Auslieferungsabkommen zwischen der EU und Island und Norwegen.¹² Wie beim Europäischen Haftbefehl gibt es eine Liste von Straftaten, bei denen die Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit entfällt, auch die Ablehnungsgründe ähneln jenen des Rahmenbeschlusses. Möglich ist es aber, Haftbefehle wegen diskriminierender Verfolgung zurückzuweisen oder Garantien zu den Haftbedingungen von Betroffenen zur Bedingung ihrer Übergabe zu machen. Sollen politische Straftaten verfolgt werden, muss die ersuchende Regierung dies in einem gesonderten Verfahren erklären. Wird eine Auslieferung abgelehnt, müssen die betreffenden Staaten gemäß des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens von 1959 selbst für die Strafverfolgung der Betroffenen sorgen.

Im TCA einigen sich Großbritannien und die EU-Mitgliedstaaten außerdem auf die gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen. Die Vereinbarungen sollen das Europäische Rechtshilfeübereinkommen des Europarates und seine beiden Zusatzprotokolle von 1978 und 2001 durch konkrete Fristen ergänzen. Ein entsprechendes Formular soll noch vom Sonderausschuss für Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz erstellt werden. Ersuchen können direkt zwischen den Staatsanwaltschaften Großbritanniens und der EU-Mitgliedstaaten übermittelt

¹² 2006/697/EG: Beschluss des Rates vom 27.6.2006

werden, in dringenden Fällen können die Behörden die Kommunikationskanäle von Europol und Eurojust nutzen. Möglich ist außerdem die Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen, wenn britische Behörden von EU-Mitgliedstaaten hierzu eingeladen werden.

Großbritannien behält auch seinen Zugang zum Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS). Es enthält Informationen zu Verurteilungen, die von Staatsanwaltschaften und Gerichten EU-weit abgefragt werden können. Eine Sonderregelung verdoppelt die Frist, in der Ersuchen erledigt werden müssen, auf 20 Tage. Mindestens einmal im Monat müssen sich Großbritannien und die EU-Mitgliedstaaten gegenseitig über Verurteilungen ihrer Staatsbürger*innen informieren. Der Verbleib im ECRIS hat Symbolkraft, denn bislang nehmen selbst die Schengen-assozierten Staaten nicht daran teil.

„Nachdenken vor dem Aussetzen“

Außerdem regelt der dritte Teil des TCA die fortgesetzte Zusammenarbeit im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Der Text bleibt hierzu weitgehend unkonkret. So heißt es, dass die Vertragspartner*innen „relevante Informationen“ austauschen können, darunter etwa Hinweise zu verdächtigen Transaktionen oder Personendaten zu deren Beteiligten. Britische Behörden bleiben hierfür an das Netzwerk zentraler Meldestellen angeschlossen, die für die Bekämpfung der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zuständig sind. Die Unterzeichner*innen haben sich zudem auf ein Regelwerk zu Ermittlungen und Verfahren zum Einfrieren von Vermögensgegenständen geeinigt.

Titel XIII des dritten Teils enthält einen Rahmen mit Streitbeilegungs-, Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen. Mit dem EU-Austritt verlässt Großbritannien die Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs, dieser kann also nicht zur Konfliktlösung angerufen werden. Die Unterzeichner*innen bekräftigen aber ihren Willen zur Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Im Bereich der justiziellen und polizeilichen Kooperation erfolgt die Streitbeilegung unter dem Motto „think before you suspend“. Im Vordergrund steht nicht die Feststellung und Verfolgung einer Vertragsverletzung, sondern die Frage, ob die Zusammenarbeit beendet werden muss. Zur Routine gehört deshalb zunächst eine gegenseitige Konsultation, wonach die Partner*innen innerhalb von drei Monaten nach Lösungen suchen sollen. Bleibt dies er-

folglos und werden die Vertragsverletzungen für erheblich gehalten, können die Maßnahmen ausgesetzt werden.

„Regelmäßiger Dialog“ für „operative Zusammenarbeit“

Anders als geplant erstreckt sich das Brexit-Abkommen nicht auf die Zusammenarbeit in den Bereichen Außenpolitik, äußere Sicherheit und Verteidigung. Jedoch behält Großbritannien den Zugang zu den Satellitenüberwachungsdiensten der Europäischen Union, darunter dem Dienst „Copernicus“. Das Land bleibt außerdem an dem EU-Forschungsrahmenprogramm „Horizont Europa“ beteiligt.

Schließlich haben sich Großbritannien und die EU-Mitgliedstaaten auf einen „regelmäßigen Dialog“ geeinigt, um Informationen über „einschlägige politische Entwicklungen“ auszutauschen. Genannt werden die Bereiche internationale Sicherheit, Sicherheit neu entstehender Technologien, Verwaltung des Internet, Cybersicherheit, Cyberverteidigung und Cyberkriminalität. Einer Zusammenarbeit im Bereich irregulärer Migration hat sich die Regierung in London verweigert, Vorschläge zur Überstellung unbegleiteter Minderjähriger oder der Rückübernahme wurden hingegen von einzelnen EU-Mitgliedstaaten abgelehnt.

Gemeinsame Maßnahmen zur „Terrorismusbekämpfung“ sind im sechsten Teil des TCA festgelegt. Dort versprechen die Beteiligten, „auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene zusammenzuarbeiten, um terroristische Handlungen in allen ihren Formen und Erscheinungsformen“ zu verhindern und zu bekämpfen. Auch hier soll ein „regelmäßiger Dialog“ eingerichtet werden, der auch die „operative Zusammenarbeit und Informationsaustausch“ umfassen kann. Dort soll auch die Abstimmung über die „Zusammenarbeit im Rahmen von multilateralen Organisationen“ koordiniert werden. Um welche Organisationen es sich dabei handelt, bleibt unklar. Für den Austausch und Schutz von Verschlusssachen haben Großbritannien und die EU-Mitgliedstaaten ergänzend zum TCA ein Geheimschutzabkommen geschlossen.

Stärkung der Geheimdienste

Das Handels- und Kooperationsabkommen schreibt die Sicherheitskooperation mit Großbritannien also in zahlreichen wichtigen Bereichen fort. „Verluste“ wie der Ausstieg aus dem SIS II und den Europol-Datenbanken stärken vermutlich die Geheimdienstzusammenarbeit. Dies betrifft den europäischen Zusammenschluss „Berner Club“ und

seine „Counter Terrorism Group“ (CTG), an dem der britische Inlandsdienst MI5 teilnimmt. Mit immer mehr Maßnahmen weitet die CTG ihre Kooperation im Bereich der Terrorismusbekämpfung mit Europol aus.¹³

Großbritannien bleibt auch Mitglied der „Police Working Group on Terrorism“ (PWGT), in der sich polizeiliche Staatsschutzabteilungen oder Geheimdienste aller EU-Mitgliedstaaten sowie aus Norwegen, Island und der Schweiz organisieren. Die PWGT ist ein informeller Zusammenschluss und gehört nicht zur EU. Anders als es der Name suggeriert, befasst sich der informelle Zusammenschluss nach einer Aufgabenerweiterung auch mit „extremistischen Straftaten“. Auch diese Zusammenarbeit im Halbdunkel dürfte durch den Brexit gestärkt werden.

Probleme mit Datenschutz und Gibraltar

Mit dem Brexit tritt Großbritannien auch aus der Datenschutz-Grundverordnung und der EU-Datenschutz-Richtlinie im Bereich Justiz und Inneres (JI-Richtlinie) aus. Deshalb müssen auch die Bestimmungen zum Austausch und zur Verarbeitung von Daten für Firmen und Behörden neu geregelt werden. Übergangsweise haben sich die Parteien geeinigt, Datentransfers aus der EU sechs Monate lang nicht als Übermittlungen in einen Drittstaat zu betrachten. In dieser Zeit arbeitet die EU-Kommission an sogenannten Adäquanzentscheidungen, die den Datenschutz in Großbritannien als vereinbar mit EU-Standards erklären sollen. Einen Entwurf dieser Angemessenheitsbeschlüsse hat die Kommission im Februar 2021 vorgelegt.¹⁴ Bis Ende April 2021 soll der Europäische Datenschutzausschuss hierzu eine Bewertung abgeben, anschließend beginnt das sogenannte Komitologieverfahren. Noch vor der Sommerpause könnten die Adäquanzentscheidungen dann durch den Rat angenommen werden. Mögliche Ablehnungsgründe könnten in der bekanntlich engen Zusammenarbeit der britischen Geheimdienste im Rahmen der „Five Eyes“ bestehen.¹⁵ Der Inlandsdienst GCHQ gibt mas-

13 Jirát, J.; Naegeli, L.: Geheimdienstgilde außer Kontrolle: Der Club de Berne“, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 121 (April 2020), S. 75-84

14 Europäische Kommission: Datenschutz: Europäische Kommission leitet Verfahren zu Übermittlungen personenbezogener Daten in das Vereinigte Königreich ein, Pressemitteilung v. 19.2.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_21_661/IP_21_661_DE.pdf

15 Brexit highlights the EU and UK data protection regimes, about:intel v. 1.3.2021, <https://aboutintel.eu/brexit-data-protection>

senhaft überwachte Telekommunikationsdaten an die Partner in den USA, Australien, Neuseeland und Kanada weiter, der Europäische Gerichtshof hat dies als nicht mit der EU-Grundrechtecharta vereinbar erklärt. Im Vorschlag für die Adäquanzentscheidungen geht die Kommission vorsorglich auf das Problem ein und schreibt, das massenhafte Datensammeln durch den GCHQ sei keine „Massenüberwachung“, da dessen Tätigkeiten ausreichend kontrolliert würden.¹⁶

Dissens gibt es auch hinsichtlich der Stellung von Gibraltar. Seit über 300 Jahren gehört der südliche Zipfel der Iberischen Halbinsel zu Großbritannien.¹⁷ Mit dem Brexit hätte die spanische Regierung deshalb ab dem 1. Januar 2021 Grenzkontrollen für Waren und Personen, die aus der britischen Exklave kommen, einführen müssen. Großbritannien und Spanien schlagen deshalb in einer vorläufigen Grundsatzerklärung vor, dass Gibraltar dem Schengen-Raum beitreten kann. Dann muss Gibraltar den Schengen-Besitzstand anwenden, dies betrifft die Grenzkontrolle und -überwachung sowie die Vergabe von Aufenthaltsgenehmigungen. In der Grundsatzerklärung heißt es zwar, dass alle Amtshandlungen von gibraltarisches Behörden verantwortet werden. Zuerst prüfen Grenzbeamt*innen aus Gibraltar anhand von eigenen Datenbanken, ob Personen zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind. Anschließend fragen aber spanische Beamte*innen EU-Datenbanken (und vermutlich auch spanische Informationssysteme) ab und können anschließend eine Einreise verweigern. Die Emotionen der britischen Bevölkerung in Gibraltar kochen deshalb hoch, die Regionalregierung fürchtet den Verlust ihrer Souveränität. Gibaltars Ministerpräsident Fabian Picardo El Pais fordert, dass diese Grenzkontrollen nicht durch spanisches Personal, sondern ausschließlich durch Frontex erfolgen sollen. Es wäre der erste Einsatz der nagelneuen „Ständigen Reserve“, mit der die EU-Grenzagentur in Warschau seit 1. Januar 2021 eine Truppe unter eigenem Kommando befehligt. Frontex hat diesem Ansinnen noch nicht zugestimmt. Würde die Grundsatzerklärung in ein endgültiges Abkommen gegossen, wäre die spanische Guardia Civil auch für die Seegrenze des britischen Überseegebietes zuständig. In dem Papier heißt es dazu, dass

16 Fanta, A.: EU-Kommission gibt Okay für Datenflüsse nach Großbritannien, netzpolitik.org v. 19.2.2021

17 Monroy, M.: Streit um spanische Grenzkontrollen in Gibraltar, Telepolis v. 12.1.2021, www.heise.de/tp/features/Streit-um-spanische-Grenzkontrollen-in-Gibraltar-5021178.html

Behörden aus Gibraltar und Spanien „durch eine nahtlose polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit eine gemeinsame Außengrenzenüberwachung durchführen“ sollen. Das könnte bedeuten, dass britische und gibraltarische Einheiten innerhalb der Hoheitsgewässer und die spanische Guardia Civil außerhalb von diesen patrouillieren. Bei derartigen Manövern gab es in der Vergangenheit immer wieder Konflikte und Zusammenstöße der verschiedenen Küstenwachen.

Nur EU?

Das TCA muss noch von beiden Seiten formell angenommen werden. Die Kommission und der Juristische Dienst des Rates sind sich einig, dass das TCA als „EU-only“ geschlossen werden kann. Der Begriff meint Abkommen, die keine Regelungsbereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit der Mitgliedstaaten enthalten. Dieser Auffassung zufolge handelt es sich nicht um ein „gemischtes Abkommen“, der Abschluss liege daher in ausschließlicher EU-Zuständigkeit. Die Parlamente der Mitgliedstaaten werden an dem Ratifizierungsverfahren deshalb nicht beteiligt.

Großbritannien hat diesen Prozess am 31. Dezember 2020 mit einer „königlichen Zustimmung“ abgeschlossen, dort firmiert das Abkommen nun als „European Union (Future Relationship) Act“. Aufseiten der EU muss zunächst das Europäische Parlament konsultiert werden, erst dann kann das TCA vom Rat angenommen werden. Ursprünglich sollte dies bis zum 28. Februar 2021 erfolgen, diese Übergangsfrist wurde bis zum 30. April 2021 verlängert. Nach einer Annahme durch den Rat träte das Abkommen dann am ersten Tag des Folgemonats in Kraft.

Ob und unter welchen Bedingungen das EU-Parlament dem TCA zustimmt, war bei Redaktionsschluss dieser Ausgabe nicht absehbar. Anfang März 2021 haben die Abgeordneten eine Abstimmung aus Protest verschoben, nachdem Großbritannien die Lebensmittelkontrollen in Nordirland nicht wie im TCA vorgesehen einstellen wollte.¹⁸ Angeblich könne die Regierung die Bestimmungen aus dem Abkommen nicht so schnell umsetzen wie geplant, hieß es dazu in London.

¹⁸ Brexit-Drama um Nordirland, Deutsche Welle vom 4.3.2021

Inland aktuell

Humanoide Gesichtserkennung

Immer öfter setzen Polizeien sogenannte Super-Recogniser ein. Dabei handelt es sich um Personen, die sich besonders gut Gesichter merken und diese in Menschenmengen wiedererkennen können. Schätzungsweise ein bis zwei Prozent aller Menschen sollen über die Fähigkeit verfügen. Entdeckt hat dies der britische Wissenschaftler Josh Davis bei einer Untersuchung innerhalb der Metropolitan Police. Dort fiel auf, dass immer die gleichen Beamt*innen besonders viele Verdächtige auf Videomaterial identifizieren konnten.

Anschließend half der Forscher der Polizei in München beim Aufbau einer solchen Einheit, 2018 wurden hierzu nach einem mehrstufigen Auswahlverfahren 13 Polizistinnen und 14 Polizisten ausgewählt.¹ Einer ihrer ersten Einsätze erfolgte im Zugangskontrollbereich und am „Videoarbeitsplatz“ des im gleichen Jahr stattfindenden Oktoberfestes, der Abgleich erfolgte unter anderem mit Bildern von Personen mit Hausverbot.² Angeblich sollen sie inzwischen in Hunderten Fällen bei der Aufklärung geholfen haben.

Zwei britische Polizisten hatten bereits 2016 drei bei der Kölner Polizei bekannte Super-Recogniser geschult, diese haben in der „Einsatzgruppe Neujahr“ zu Vorfällen der Kölner Silvesternacht ermittelt.³ Auch Baden-Württemberg hat seit 2018 mehrere Super-Recogniser in den eigenen Reihen identifiziert, im Juni 2020 sei etwa „ein erheblicher Teil“ der in Ermittlungen zur „Stuttgarter Krawallnacht“ identifizierten Tatverdächtigen auf deren Fähigkeiten zurückgegangen.⁴ Mittlerweile

1 Bei der Münchner Polizei arbeiten jetzt ‚Super-Recogniser‘, Süddeutsche Zeitung v. 21.6.2018

2 Pressemitteilung Bayerisches Staatsministerium des Innern v. 28.8.2018

3 Wie Super-Recognizer die Köln-Täter jagen, T-Online v. 19.4.2016, www.t-online.de/nachrichten/wissen/id_77591496/super-recognizer-erkennungs-kuenstler-jagen-koelntaeter.html

4 Pressemitteilung Innenministerium Baden-Württemberg v. 11.3.2021

durchlaufen alle angehenden Polizist*innen an der Hochschule für Polizei Baden-Württemberg ein entsprechendes Identifikationsverfahren.

Einsätze der Super-Recogniser erfolgen aber auch im Rahmen von Versammlungen. So haben sechs bayerische Beamt*innen nach dem G20-Gipfel die in Hamburg eingerichtete Sonderkommission „Schwarzer Block“ unterstützt. Dabei haben die Beamt*innen Bildmaterial nach mutmaßlichen Straftäter*innen durchsucht. Auch in London wurden die Super-Recogniser zuerst 2011 beim G20-Gipfel eingesetzt. Einer von ihnen soll damals aus Videoaufnahmen 180 Verdächtige identifiziert haben, eine ebenfalls eingesetzte Software mit Gesichtserkennung jedoch nur eine Person.

Die humanoide Gesichtserkennung soll auch möglich sein, wenn es sich bei der Vorlage des Bildes gesuchter Personen um ein altes Fahndungsfoto handelt oder diese ihr Aussehen mit Mütze, Bart, Sonnenbrille oder Bemalung verändert hat. Dies will die bayerische Polizei bei der Handhabung von Protesten gegen den Weiterbau der A49 im Dannenröder Forst erfolgreich demonstriert haben. Dort waren fünf ihrer Super-Recogniser auf Anforderung der hessischen Polizei eingesetzt.⁵ Sie haben 45 Frankfurter Beamt*innen geschult, die nun ebenfalls zur Superwiedererkennung eingesetzt werden sollen. (Matthias Monroy)

Telekommunikationsüberwachung 2019

Am 12. Februar 2021 veröffentlichte das Bundesamt für Justiz die Zahlen der Maßnahmen der klassischen Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und – erstmals – die Zahlen zur „Quellen-TKÜ“ und zu „Online-Durchsuchungen“ in Ermittlungsverfahren. Die Zahl der TKÜ-Anordnungen ist demnach gegenüber dem Vorjahr wieder zurückgegangen, von 19.474 2018 auf 18.223 im Jahr 2019 (davon 15.505 Erstanordnungen).

Die Statistik enthält erstmals keine Angaben mehr zur Art des überwachten Anschlusses (Festnetz/ Mobil/ Internettelefonie), ohne dass hierfür Gründe angegeben werden. Unangefochtener Spitzenreiter der Anlassstraftaten aus dem umfassenden Katalog des § 100a Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO) bleiben Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz mit 7.824 Fällen, etwa gleichbleibend zum Vorjahr. Auf den Plät-

⁵ Pressemitteilung Polizei Frankfurt v. 11.2.2021

zen folgen Betrug und Computerbetrug (3.371, +497), dann Bandendiebstahl und schwerer Bandendiebstahl (1.833, - 514). Die Zahl der Anordnungen wegen des Verdachts der Bildung einer kriminellen/terroristischen Vereinigung und Volksverhetzung (leider nicht weiter differenziert) hat von 396 auf 1.338 stark zugenommen.

Maßnahmen der Quellen-TKÜ wurden von Gerichten in 31 Fällen angeordnet, in 3 Fällen auch tatsächlich durchgeführt. Online-Durchsuchungen wurden gegen 22 Betroffene neu angeordnet und elf verlängert. Tatsächlich durchgeführt wurden 12 dieser Maßnahmen. Zunächst waren im Falle der Quellen-TKÜ deutlich höhere Zahlen gemeldet worden, da die zuständigen Landesbehörden bei ihrer Meldung an das Bundesamt für Justiz offenbar vom Ausfüllen des Abfrageblattes überfordert waren.

Zum Einsatz von Staatstrojanern im Bereich der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt liegen noch keine Zahlen für 2019 vor. Für die Landeskriminalämter gibt es für die Gefahrenabwehr keine zentrale Erhebung vergleichbar der für Strafverfahren.

(Dirk Burczyk)

Neues Polizeigesetz und Polizeibeauftragte*r für Bremen

Nachdem jahrelang gestritten wurde, verabschiedete die rot-grün-rote Koalition in Bremen am 19. November 2020 eine Novelle des Landespolizeigesetzes.⁶ Damit unterzog der Stadtstaat im Wesentlichen sein polizeiliches Datenschutzrecht einer umfassenden Reform, die zur Umsetzung der Datenschutzrichtlinie (EU) 2016/680 und der Vorgaben aus dem BKA-Gesetz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2016 überfällig war. Anders als zahlreiche andere Bundesländer hat Bremen die Gelegenheit allerdings kaum für Verschärfungen genutzt. Zwar wurde die präventivpolizeiliche Telekommunikationsüberwachung normiert, aber auf Quellen-Telekommunikationsüberwachung, Aufenthaltsgebote oder elektronische Fußfesseln verzichtet. Lediglich einige heimliche Maßnahmen wie längere Observationen oder der Einsatz Verdeckter Ermittler (VE) können nun bereits bei „drohender Gefahr“ angeordnet werden; wobei es den VE jetzt ausdrücklich untersagt ist, unter

6 Gesetz zur Änderung des Bremischen Polizeigesetzes und weiterer Gesetze v. 24.11. 2020, Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 147/2020, S. 1486

ihrer Legende Sex oder Liebesverhältnisse zu haben. Die bislang unbestimmte Höchstdauer des Freiheitsentzugs bei Ingewahrsamnahmen wurde auf acht Tage festgelegt.

Begrenzt wurde auch die Befugnis zur Durchführung anlassunabhängiger Kontrollen an sogenannten gefährlichen Orten. Identitätsfeststellungen sind dort nur noch erlaubt, wenn „auf Grund des Verhaltens der Person erforderlich“. Ab September 2021 soll die Polizei nach britischem Vorbild den Betroffenen dann auf Verlangen eine Bescheinigung über die Kontrolle und deren Grund ausstellen. Bis dahin soll die Polizeibehörde eine entsprechende technische Lösung erarbeiten. Erweitert wurden hingegen die Möglichkeiten zur Videoüberwachung. Neben „gefährlichen Orten“ dürfen nun auch das Umfeld „gefährdeter Objekte“ sowie Jahrmärkte und andere Veranstaltungsflächen gefilmt werden. Die Speicherfristen wurden von 48 Stunden auf einen Monat verlängert; und Bodycams dürfen auch in Privatwohnungen laufen.

Auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurde die individuelle polizeiliche Kennzeichnungspflicht, die bisher nur durch eine Verordnung von 2014 geregelt war. Teil des Paketes war nicht zuletzt die Einrichtung einer unabhängigen Polizeibeauftragtenstelle als Hilfsorgan des Landtages zur Kontrolle der Polizei.⁷ Dabei soll diese nicht nur Ombudsstelle sein, sondern auch „strukturelle Mängel und Fehlentwicklungen“ erkennen und Empfehlungen zur Abhilfe machen. Nachdem inzwischen auch Berlin, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern für die Einrichtung von Polizeibeauftragten stimmten, wird es solche Stellen bald in sechs Bundesländern geben. (Eric Töpfer)

Überwachung berechnen

Die Zahl der Überwachungs- und Sicherheitsgesetze steigt in Deutschland konstant. Einzelne Ereignisse führen zu übereilten Legislativvorschlägen, ein bereits existierender Rechtsrahmen wird kaum berücksichtigt. Einige der neuen Gesetze werden deshalb vom Bundesverfassungsgericht nachträglich als verfassungswidrig eingestuft.

Eine „Überwachungsgesamtrechnung“ soll diesen Wildwuchs in Zukunft verhindern. Der erste Impuls für eine solche Kosten-Nutzen-

⁷ Art. 5 des o. g. Artikelgesetzes ist das Gesetz über eine unabhängige Polizeibeauftragte oder einen unabhängigen Polizeibeauftragten für die Freie Hansestadt Bremen

Analyse geht auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2005 zurück,⁸ wissenschaftlich wurde sie aber nie konkretisiert.⁹ Jetzt hat das Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht ein entsprechendes Konzept vorgelegt. Es soll einen realistischen Einblick in die Überwachungslast ermöglichen, einen ersten Vorschlag hat das Institut in einer Bundestagsanhörung vorgestellt.¹⁰ Das Instrument soll demnach empirische Daten zur Überwachungsintensität liefern können. Außerdem soll es für mehr Transparenz sorgen und einen Überblick über bestehende Maßnahmen geben.

Die Berechnungsweise dieser „Überwachungsgesamtrechnung“ ist noch nicht komplett ausgearbeitet, die Wissenschaftler*innen haben jedoch ein grobes Gerüst vorgestellt. Um sie berechnen zu können, wird jeder Maßnahme ein Wert zugeschrieben. Hierfür soll die verfassungsrechtliche Einordnung herangezogen werden. Grundlage wären etwa Urteile des Bundesverfassungsgerichts, das in schwere und weniger schwere Eingriffe unterscheidet. Weitere Kriterien könnten sein, ob die Maßnahme verdeckt oder offen stattfindet und ob es sich um personenbezogene Daten handelt. Das so entstandene Ergebnis wird dann mit der Häufigkeit der Eingriffe verrechnet, woraus sich ein Gesamtwert für eine spezifische Maßnahme in einem bestimmten Jahr ergäbe. Die Interpretation dieses Wertes bliebe dann der Politik überlassen.

Mit einer solchen Datengrundlage für alle Überwachungsgesetze und den über mehrere Jahre verfolgten Werten könnten Aussagen über die Überwachungsgesamtlast und ihre Entwicklung getroffen werden. Es wäre ebenfalls denkbar, dass verschiedene Maßnahmen in ein Verhältnis gesetzt werden könnten, beispielsweise wie viel Prozent der Überwachungsgesamtlast die Telekommunikationsüberwachung im Vergleich zur Fluggastdatenspeicherung ausmacht. Neue Gesetze könnten dann vielleicht erst beschlossen werden, wenn die Überwachungsgesamtlast zurückginge oder ein gleichwertiges Gesetz im selben Bereich abgeschafft würde. (Josefine Kulbatzki)

8 BVerfG v. 12.4.2005 – 2 BvR 581/01 -, Rn. 1-67

9 NGOs wie digitalcourage haben sich allerdings mit dem Thema auseinandergesetzt, vgl. etwa <https://digitalcourage.de/ueberwachungsgesamtrechnung>

10 Öffentliche Anhörung des Ausschuss für Inneres und Heimat am 22.2.2021 zum Antrag auf BT-Drs.19/23695 v. 27.10.2020

Meldungen aus Europa

Neue Europol-Beschlüsse

Zum Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft hat die EU-Kommission einen Vorschlag zur Erweiterung des Europol-Mandats vorgelegt.¹ Die Polizeiagentur darf demnach selbst Ermittlungen anstoßen, ohne auf eine Initiative aus einem Mitgliedstaat zu warten. Dies soll auch möglich sein, wenn nur ein Land betroffen ist. Bislang beschränkt sich die Zuständigkeit Europol auf Fälle, die zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffen. Neben der verbesserten Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EuStA) und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) soll auch die Kooperation mit Drittstaaten zur „Vorbeugung“ von Straftaten ausgebaut werden.

Im Rahmen von Ermittlungen soll Europol zudem Daten mit privaten Parteien austauschen. Begründet wird dies mit der Verbesserung von Instrumenten im Bereich von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung von Kindern. Massendaten erhält Europol aber auch in Ermittlungen, in denen Firmen von einem Cyberangriff betroffen sind. In dem Vorschlag der Kommission wird dies als „Big Data“ bezeichnet. Diese werden von einer Software auf sogenannte Kreuztreffer durchsucht. Von dieser Suche nach Zusammenhängen zwischen Taten oder Täter*innen verspricht sich Europol neue Ermittlungsansätze. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat kritisiert, dass dabei auch Daten zu unbescholtenen Kontaktpersonen verarbeitet werden („non-criminal personal data“) und darauf verwiesen, dass für eine solche Rasterfahndung keine Rechtsgrundlage existiert.

Die Verordnung soll es außerdem ermöglichen, die umfangreichen Personendaten für das „Entwickeln, Trainieren, Erproben und Validieren“ von Algorithmen einzusetzen. Hiervon sollen auch „KI-gestützte Instrumente“ umfasst sein. Künstliche Intelligenz ist deshalb einer der Schwerpunkte des in Den Haag neu eingerichteten „Innovationslabors“,

¹ COM(2020) 796 final v. 9.12.2020

mit dem die Agentur die EU-Sicherheitsforschung in verschiedenen Bereichen koordinieren will.² Europol fungiert außerdem als Beobachtungsstelle zu „Risiken, Bedrohungen und Chancen“ neuer Technologien.

Die Polizeiaгентur soll darüber hinaus die Möglichkeit erhalten, eigene Ausschreibungen im Schengener Informationssystem (SIS II) einzugeben. Deshalb hatte die Kommission dem Legislativentwurf einen weiteren Vorschlag zur Änderung der SIS-Verordnung beigelegt.³ Für die Europol-Fahndungen soll im SIS II eine eigene Kategorie eingerichtet werden. Die zugrunde liegenden Informationen sollen vor allem von Geheimdiensten aus Drittstaaten stammen, dabei handelt es sich hauptsächlich um Ausschreibungen zur verdeckten Kontrolle. Europol soll entsprechende Listen entgegennehmen und mit bereits existierenden, nationalen SIS-II-Fahndungen abgleichen.

Die Mehrkosten der neuen Europol-Verordnung gibt die Kommission bis 2027 mit 178 Mio. Euro an, die Agentur erhielt demnach 160 neue Planstellen. Die Kontrolle wird mit dem Aufwuchs kaum gestärkt, Europol soll aber dem Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschuss für Europol (JPSG) mehr Berichte liefern.

Die Verordnungen werden in der Ratsarbeitsgruppe Strafverfolgung beraten. Bis März hatten die Mitgliedstaaten Zeit für Anmerkungen, am 7. und 8. Juni soll der Rat für Justiz und Inneres eine allgemeine Ausrichtung beschließen. Dann werden die Pläne im Trilog mit Parlament und Kommission behandelt.

Frontex ohne Kontrolle

Im vergangenen Jahr haben verschiedene internationale Medien zusammengetragen und mit Videos und Berichten von Betroffenen belegt, wie Griechenlands Küstenwache in großem Umfang Geflüchtete in der Ägäis völkerrechtswidrig in die Türkei zurückschiebt. An diesen Push Backs sind auch Einheiten beteiligt, die einzelne EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Frontex-Mission „Poseidon Sea“ nach Griechenland entsandt haben. Auch die Bundespolizei soll dabei mitgeholfen haben, etwa am

² vgl. <https://netzpolitik.org/2021/vorhersage-von-straftaten-und-profiling-europol-und-frontex-setzen-auf-kuenstliche-intelligenz>

³ COM(2020) 791 final v. 9.12.2020

10. August 2020, als die Beamt*innen ein überfülltes Schlauchboot mit rund 40 Menschen an Bord gestoppt und anschließend der griechischen Küstenwache übergeben haben.⁴ Im Rahmen der NATO-Einsatzgruppe „Maritime Group 2“ hat zudem die Bundeswehr vom Einsatzgruppenversorger „Berlin“ am 19. Juni 2020 beobachtet, wie ein Boot mit Geflüchteten von griechischen Behörden in türkisches Seegebiet abgedrängt worden ist. Die Soldat*innen griffen dabei nicht ein.

Der Frontex-Verwaltungsrat hat auf die zahlreichen Vorwürfe mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe reagiert, die am 5. März ihren Abschlussbericht vorlegte. Zu den meisten Fällen wird eine Beteiligung oder Mithilfe abgestritten, fünf Vorfälle konnten jedoch nicht aufgeklärt werden. Frontex-Direktor Fabrice Leggeri behauptet seitdem sinnentstellend, die Arbeitsgruppe, die ihn selbst und die griechische Küstenwache als „Experten“ anhörte, habe keinen Beleg gefunden dass Frontex-Einheiten an rechtswidrigen Rückführungen beteiligt waren.⁵

In den Frontex-Verwaltungsrat entsenden alle EU-Mitgliedstaaten Vertreter*innen, außerdem ist die EU-Kommission daran beteiligt. Einfluss auf die alltägliche Arbeit der Grenzagentur hat der Verwaltungsrat aber nicht. Frontex ist eine unabhängige Agentur, die der Rat der Europäischen Union 2004 mit der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 ohne Parlamentsbeschluss eingerichtet hat. Sie besitzt demnach eine eigene Rechtspersönlichkeit und verfügt über Durchführungsbefugnisse. Als Leitungsorgan fungieren der Exekutivdirektor und seine inzwischen drei Stellvertretenden. Diese sind gemäß der aktuellen Verordnung von den anderen EU-Organen sowie den Mitgliedstaaten „in der Wahrnehmung seiner Aufgaben völlig unabhängig“. Direktor Leggeri darf „Weisungen von Regierungen oder sonstigen Stellen weder anfordern noch entgegennehmen“. Es gibt also kein Organ, das Frontex gegenüber eine Fachaufsicht übernimmt.

Mit den massenhaften Push Backs an griechischen Land- und See-grenzen wird dieses Kontrolldefizit zu einem drängenden Problem. Das EU-Parlament hat deshalb im Februar im Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) eine „Frontex Scrutiny Working Group“ eingerichtet, die nach vier Monaten einen Bericht zu den Push

4 Deutsche Bundespolizisten in illegalen Pushback verwickelt, Der Spiegel v. 28.11.2020

5 Frontex-Chef Leggeri im Interview: „Nach Corona werden wieder mehr Flüchtlinge kommen“, RND v. 23.3.2021

Backs und eine Entschließung vorlegen soll. Weisungen kann der Sonderausschuss aber nicht erteilen.

Auch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) untersucht seit Dezember ein mutmaßliches Fehlverhalten des Exekutivdirektors Leggeri, dessen Büro hierzu sogar durchsucht wurde. Dabei soll es sich um einen möglichen Betrugsfall und Vorwürfe wegen Belästigung am Arbeitsplatz handeln, außerdem um Informationen, die dem Grundrechtsbeauftragten vorenthalten wurden. Mindestens fünf weitere Verfahren sind bei der Europäischen Bürgerbeauftragten Emily O'Reilly anhängig. Dabei geht es um die Wirksamkeit des Beschwerdemechanismus der Agentur und zur Rolle des Grundrechtsbeauftragten. O'Reilly untersucht außerdem die Transparenz der Agentur, die etwa der Plattform „Frag den Staat“ den Zugang zu Dokumenten zur Nachverfolgung der Frontex-Schiffen verweigert.

In einem Vorverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof fordern drei Anwält*innen Frontex außerdem gemäß Art. 265 AEUV auf, den Einsatz in der Ägäis angesichts schwerwiegender und anhaltender Menschenrechtsverletzungen gemäß Artikel 46 der Frontex-Verordnung auszusetzen oder einzustellen. Weitere drei Anwält*innen haben eine Mitteilung an die Staatsanwaltschaft des Internationalen Strafgerichtshofs gerichtet, Verbrechen gegen die Menschlichkeit gegen syrische Flüchtlinge in Griechenland zu untersuchen.⁶

Deutsche PNR-Folgemaßnahmen

Seit Sommer 2018 verarbeitet die deutsche Fluggastdatenzentralstelle beim Bundeskriminalamt (BKA) Passagierdaten („Passenger Name Records“, PNR), die im Rahmen der EU-PNR-Richtlinie erhoben werden. Sie sollen helfen, terroristische Straftaten und schwere Kriminalität zu verfolgen und zu verhindern. Die Umsetzung der Richtlinie ist im deutschen Flugdatengesetz (FlugDaG) geregelt. Airlines und Reisebüros müssen alle bei der Buchung anfallenden Daten der Passagiere demnach zuerst bei der Buchung und abermals beim Boarding an die Fluggastda-

6 Zu den weiteren Ermittlungen und Untersuchungen der EU-Migrationspolitik mit und ohne Beteiligung von Frontex siehe die Statewatch-Dokumentation „Frontex investigations: what changes in the EU border agency's accountability?“, www.statewatch.org/analyses/2021/frontex-investigations-what-changes-in-the-eu-border-agency-s-accountability

tenzentralstelle übermitteln. Dort werden sie im Rahmen des „Fluggastdaten-Informationssystems“ für fünf Jahre auf Vorrat gespeichert.

Der Abgleich der PNR-Daten erfolgt mit dem Fahndungsbestand der deutschen INPOL-Datei und dem Schengener Informationssystem. Laut Bundesinnenministerium hat das BKA auf diese Weise im vergangenen Jahr 5.347 Personen ermittelt, die anschließend Ziel polizeilicher Maßnahmen wurden.⁷ Zunächst verzeichnete das BKA 78.179 „Matches“, die anschließend wegen Fehlern bereinigt wurden. Falsche Treffer werden etwa aufgrund ähnlicher Schreibweisen von Namen oder einem gleichen Geburtsdatum erzielt. Im Vorjahr war die Differenz sogar noch deutlich größer (111.588 zu 1.960).

Abhängig von der Art der Ausschreibung werden die Bundespolizei oder die Zollverwaltung nach einem Treffer „zur weiteren Bearbeitung“ informiert. In 3.593 Fällen seien die Passagiere dann laut Ministerium im Flughafen angetroffen worden.

Das Innenministerium nennt auch die Anlässe, die bei den Angehörigen zu „PNR-Folgemaßnahmen“ geführt haben. Demnach wurde in nur drei Fällen die Einreise verweigert. In den meisten Fällen (2.352) waren die Betroffenen zur Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben. Gegen 460 Personen lag ein Ersuchen zur Festnahme vor. Etwa ebenso viele von der Fluggastdaten-zentralstelle ermittelte Personen (457) waren zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben. Dabei handelt es sich um sogenannte „verdeckte Kontrollen“, bei denen die fahndende Behörde über den Reiseweg und Begleiter*innen der heimlich Gesuchten informiert wird. Im deutschen INPOL-System sind derzeit rund 12.000 Personen zur „verdeckten Kontrolle“ gespeichert. Rund zehn Prozent (321) der „Matches“ führten zu offenen Kontrollen oder Durchsuchungen. Insgesamt verzeichnet INPOL derzeit 7.640 Personen mit der Aufforderung für eine solche Kontrolle. (sämtlich: Matthias Monroy)

Terroristische Online-Inhalte im Europaparlament

Gegen die Verabschiedung der Verordnung zur Bekämpfung terroristischer Online-Inhalte (TERREG-VO) durch das Europaparlament am 28. April haben sich zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppierungen in ei-

⁷ BT-Drs. 19/26440 v. 5.2.2021

nem Offenen Brief an die Abgeordneten gewandt.⁸ Die Unterzeichnenden, zu denen neben Organisationen wie Amnesty International, Human Rights Watch und Reporter ohne Grenzen vor allem netzpolitische Akteure wie European Digital Rights oder die deutsche Wikimedia gehören, warnen vor Gefahren für die Meinungsfreiheit im Internet und dem Untergraben rechtsstaatlicher Grundsätze. Bereits der im September 2018 vorgelegte Vorschlag der EU-Kommission⁹ hatte massive Kritik auf sich gezogen. Dieser sah u.a. die Verpflichtung von Service-Providern zur automatisierten Überwachung sämtlicher hochgeladener Daten auf sogenannte „terroristische Inhalte“ vor. Kritiker*innen sahen darin nicht nur einen Dammbreach zur umfassenden Regulierung des Internets, sondern auch konkrete Gefahren für die Presse- und Meinungsfreiheit, da die automatisierte Filterung und Löschung nicht zwischen verherrlichender Propaganda und legitimer Berichterstattung und Dokumentation unterscheiden kann. Die ausdrückliche Verpflichtung zum Einsatz von Uploadfiltern wurde zwar im Verlauf der Verhandlungen gestrichen, doch sieht auch die abschließende Fassung „technische und operative Maßnahmen“ der Provider vor, ihrer gemäß Art. 5 der Verordnung bestehenden Verpflichtung nachzukommen, „zu verhindern, dass über (ihre) Dienste terroristische Inhalte öffentlich verbreitet werden.“

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt ist die Einführung grenzüberschreitender sanktionsbewehrter Entfernungsanordnungen. Die Verordnung sieht vor, dass von den Mitgliedstaaten zu bezeichnende Behörden berechtigt sind auch Provider, die ihren Sitz bzw. ihre EU-Vertretung in einem anderen Mitgliedstaat haben, innerhalb einer Stunde nach Anordnung zur Entfernung von Inhalten verpflichtet zu können. Nicht nur angesichts der laufenden Vertragsverletzungsverfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten wegen Verstößen gegen rechtsstaatliche Grundsätze stößt eine derart Entgrenzung der Zugriffsmöglichkeiten nationaler Behörden auf grundlegende Kritik. (Tom Jennissen)

⁸ www.liberties.eu/en/stories/terrorist-content-regulation-open-letter-to-meps/43410

⁹ Vorschlag für eine Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte, COM(2018) 640

Literatur

Zum Schwerpunkt

Radikale Kritik an der Polizei hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Die Black Lives Matter-Bewegung ist in Deutschland angekommen, sie stieß auf Resonanz bei denjenigen, die das „Racial Profiling“ seit langem kritisieren, die sich erinnern, dass die Polizei bei den NSU-Ermittlungen die Opfer wie Täter behandelte, die die – zufällige – Aufdeckung rechtsextremer Netzwerke in den Sicherheitsapparaten als Indiz dafür werten, dass die Polizeien in Deutschland nicht nur bei Sicherheitsproblemen gerufen werden, sondern selbst ein Sicherheitsproblem darstellen – und zwar unmittelbar für diejenigen Gruppen und Personen, die an die gesellschaftlichen Ränder gestellt werden, und mittelbar für Liberalität und die Geltung der Rechte von Bürger*innen.

Die Kritik an der Polizei hat unterschiedliche Reichweiten. Schon früh hat die damalige CILIP-Redaktion sich mit der Frage beschäftigt, worin und wie weit die Alternativen zur Polizei reichen. Die einfache Formel „Defund the police“, dass der Ausweg aus immer mehr Polizei darin bestehen könnte, der Polizei einfach das Budget zu kürzen, findet sich in diesen Vorschlägen nicht. Vielleicht war dieser Verzicht Realismus, vielleicht aber auch der Einsicht geschuldet, dass Aufgaben, Aufgabenzuschreibungen und Organisation der Polizei geändert werden müssten, damit eine bürgerrechtlich orientierte Polizei entstehe. Insofern war der Horizont von CILIP stärker auf die Vorstellung von einer „anderen Polizei“ als von einer polizeifreien Gesellschaft gerichtet – wengleich in der Problematisierung des staatlichen Gewaltmonopols mitschwang, dass bereits die Gewalthaftigkeit des Staates (und mithin der Polizei) das zentrale bürgerrechtliche Problem darstellt. Zum Nachlesen:

CILIP-Redaktion: *Eine „alternative“ Polizei? – Alternativen zur Polizei?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 25 (H. 3/1986), S. 5-25, https://archiv.cilip.de/Hefte/CILIP_025.pdf*

Busch, Heiner; Funk, Albrecht; Narr, Wolf-Dieter; Werkentin, Falco: *„Nicht dem Staate, sondern den Bürgern dienen“. Für eine bürgernahe Polizei (Gutachten für die Alternative Liste Berlin), Berlin 1990*

Auch wenn diese Texte geprägt sind von der Bundesrepublik der 1980er Jahre und sie in machen Teile als Dokument der Zeitgeschichte gelten müssen, zentrale Elemente bleiben nach wie vor aktuell, weil sie unerfüllter sind denn je: Dass das Recht den polizeilichen Datenhunger durch „Grenzpflocke“ Einhaltung gebieten, dass die Polizei ihren „Präventionsanspruch“ aufgeben muss, dass „Entpolizeilichung durch Entkriminalisierung“ bürgerrechtlich geboten ist, dass Alltagskonflikte nicht durch die Polizei, sondern durch „soziale Hilfseinrichtungen“ zu bearbeiten sind und dass eine „öffentliche Kontrolle“ der Polizei etabliert werden muss – alle diese Forderungen von 1986 bleiben auch 2021 auf der Tagesordnung.

Auf die jüngere Veröffentlichungen von Alex S. Vitale mit dem programmatischen Titel „The End of Policing“ (London, New York 2017) hat Volker Eick in CILIP 115 (S. 104f.) kritisch hingewiesen. Die aktuellere, durch „Black Lives Matter“ und „Defund the Police“ forcierte internationale Debatte hat in Teilen der kritischen Öffentlichkeit in Deutschland, aber kaum in der polizei(wissenschaftlich)en Öffentlichkeit Resonanz gefunden. Die Kritik am „Racial Profiling“, die Forderungen nach unabhängigen Beschwerdestellen, die Kritik an weiteren rechtlichen Entgrenzungen (etwa der „drohenden Gefahr“) bilden den Horizont der Kritik. Selbst um die alten Entkriminalisierungsforderungen (Drogen, generell: „Delikte“ unter Erwachsenen im Einverständnis), die Vorschläge zu alternativen Regelungen („Schwarzfahren“) oder Reaktionen (Ladendiebstahl) scheinen in Vergessenheit geraten. Ganz zu schweigen von den Diskussionen über die Vorfeld- und Untergrundarbeit der Polizeien, über ihre mangelnde sozialräumliche Verankerung und Kontrolle etc. – zu viele Baustellen, dem Gewaltmonopol nicht allein die Gewalt zu nehmen, sondern auch das Monopol, alles regeln zu dürfen.

iz3w: *Stop it! Polizeigewalt. Informationszentrum 3. Welt Nr. 383 (März/April 2021, Schwerpunkt, S. 17-40), 6,- EUR (auch als Download erhältlich)*

Die jüngste Ausgabe der Zeitschrift des „Informationszentrums 3. Welt“ widmet sich im Schwerpunkt der Polizei – wobei der Titel „Polizeigewalt“ bereits den Ausgangspunkt der Betrachtungen, die Eric von Dömming in seinem einleitenden Beitrag entfaltet, deutlich macht: Ohne Gewalt, Drohung mit oder Anwendung von Gewalt gibt es keine Polizei.

Dabei drückt die Aufforderung „Stop it!“ offenkundig der Minimalkonsequenz der Redaktion aus. Denn die acht Beiträge des Schwerpunktthemas liegen zwischen dem Dictum „nicht reformfähig“ (ignite! Kollektiv) bis zu den Hinweisen von Ulrike Rainer über den Rassismus in der US-amerikanischen Polizei, dass es auch in den USA aufrechte Polizist*innen gibt, die sich bemühen, „ohne rassistische Vorurteile die Menschen in ihrem Revier kennenzulernen. Sie ... begegnen Misstrauen mit Offenheit und werden ihrer Aufgabe gerecht.“

In den Länderberichten über die Polizeien in Indien, Nigeria, einigen postsozialistischen Staaten und den USA wird insgesamt deutlich, wie unterschiedlich die Rolle der Polizeien in den nationalen Kontexten sind: Die indische Polizei ist weiterhin vom kolonialen Erbe bestimmt; sie ist weit von liberal-demokratischen Standards entfernt. Ansichts der Lage der Polizei in Nigeria – eingeklemmt zwischen dem Militär auf der einen und diversen Sicherheitsdiensten auf der anderen, liegt der Wunsch nach einer starken Polizei (als das kleinere Übel) fast auf der Hand. Wenn dann nicht die Lektüre über die Polizeiwilkkür in postsozialistischen Staaten das ungeheure Verbrechenspotenzial deutlich machte, die mit der Instanz Polizei, der letzten Instanz im Staat, verbunden ist. In den Verfolgungserfahrungen der Menschen auf der Flucht zeigen sich diese Kontinuitäten über Ländergrenzen hinweg.

Mit den Schilderungen aus anderen Kontinenten liefert das Heft zugleich Anregungen für nötige Diskussionen. Denn deutlich wird: Die Polizei ist keine Lösung, aber in gewaltdurchwirkten Gesellschaften ist „keine Polizei“ auch keine Lösung. (Norbert Pütter)

Wiesental, Ann: *Antisexistische Awareness – ein Handbuch*, Münster (Unrast-Verlag), 2017, 163 S., 12,80 EUR

RESPONS: *Was tun bei sexualisierter Gewalt? Handbuch für die transformative Arbeit mit gewaltausübenden Personen*. Münster (Unrast-Verlag), 2018, 197 S., 14,00 EUR

Torenz, Rona: *Ja heißt Ja? Feministische Debatten um einvernehmlichen Sex*, Stuttgart (Schmetterling Verlag), 2019, 168 S., 13,80 EUR

Brazzell, Melanie (Hg.): *Was macht uns wirklich sicher? Toolkit für Aktivist_innen*, Berlin (Selbstverlag), Berlin 2017, www.transformativejustice.eu/wp-content/uploads/2017/07/toolkit-finished-1.pdf

DISSENS Podcast: *Defund the Police: Eine Welt ohne Polizei – geht das? Ein Interview mit Melanie Brazzell und Vanessa Thompson*. 2021, <https://podcast.dissenspodcast.de/111-defund>

Nicht zufällig werden konkrete Alternativen zum polizeilichen Polizieren oft anhand stark vergeschlechtlichter Gewalt erprobt und diskutiert. Denn viele gewalttätige Polizeikontakte von Menschen in prekären Lebenslagen lassen sich mittels sozialer Unterstützung und Dekriminalisierung von Coping-Strategien hinsichtlich Armut, psychischen Belastungen oder Stigma begegnen. Konkret würde dies zum Beispiel bedeuten, dass sowohl Straf- und Ordnungsrecht bezüglich Straßensexarbeit, Drogenkonsum oder rough sleeping abgeschafft würden, als auch soziale und ethno-nationale Ausschlüsse, die Menschen in prekäre Arbeit, Süchte oder Wohnungslosigkeit drängen. Allerdings braucht es auch und gerade bei einem „Defunding“ von Polizei gesellschaftliche Mechanismen, Konflikte und Gewalt zu verhindern oder zu bearbeiten. Dies artikulieren Aktivist*innen insbesondere in solchen Bereichen, wo Menschen von schwerer physischer und psychischer Gewalt betroffen sind und gesamtgesellschaftlich Schutz- statt Stärkediskurse dominieren – ergo eher hinsichtlich Vergewaltigung von Frauen als mann-männlicher Messerstechereien.

Bezüglich sexueller bzw. sexualisierter Gewalt haben in den USA insbesondere zwei Gruppen Alternativen zu Polizei und Strafrecht erprobt: Einerseits waren Schwarze cis und trans Frauen sowie Transgender, für die die Polizei aufgrund rassistisch und transfeindlich unterlegter Polizeipraktiken oft keine Lösung darstellt, zentral an der Entwicklung von Transformative Justice und Community Accountability beteiligt. Andererseits forderten insbesondere weiße Mittelschichten an Colleges und Universitäten, die sich Lösungen unterhalb der Beweisbarkeitsschwelle vor staatlichen Strafgerichten wünschten, Praktiken der Beweislastumkehr mittels Affirmative Consent (dt.: „Zustimmungskonzept“) und dazugehöriger Campusgerichtsbarkeiten. Diese Konzepte wanderten – u. a. aufgrund verhältnismäßig geringer Sprachbarrieren und der traditionellen Dominanz US-amerikanischer (Vergewaltigungs-) Diskurse – in die Praktiken deutschsprachiger links-feministischer Aktivist*innen ein. Verschiedene Bücher und Internetbeiträge propagierten oder analysierten diesen Prozess. Dabei zeigen sich Ambivalenzen aufgrund der mangelnden kritischen Distanz aktivistischer Beiträge zum Gegenstand, der Adaption von Konzepten, die marginalisierten Communities entstammen, in weiß-dominierten Mittelschichtskontexten und des liberalen US-Rechtediskurses.

Gut gelingt die kritische Reflektion des Politiktransfers bei Rona Torenz. Die feministische Aktivistin und Sexualwissenschaftlerin zeigt

in ihrem Buch „Ja heißt ja!“ sowohl die Notwendigkeit von Gewaltabbau als auch die Passfähigkeit neuer queerfeministischer Praktiken mit der „neoliberalen Konsensmoral“ (Sigusch) auf. Entschieden weist sie die Konstruktion von (heterosexuellen) Frauen als passiv zurück – und zwar auch in queerfeministischen Diskursen, die mit Blick auf das Zustimmungskonzept Männer als jene, die nach Einverständnis zu Sex fragen müssen, und Frauen als Zu-Fragende, konstruieren. Entgegen dem liberalen Vertragsdenken von Affirmative Consent sei aus intersektionaler machtkritischer Perspektive auch die Co-Produktion von sexuellen Grauzonen und Gewalt durch weibliche Sozialisierung, mithin durch Frauen, zu berücksichtigen. Dies gelte z. B. in Situationen, in denen hegemoniale Sexualnormen Frauen nahelegen, widerwillig „Ja“ zu sagen oder sich als sexuell aktiv und attraktiv zu präsentieren und identifizieren. Hinsichtlich der US-amerikanischen Wurzeln des Zustimmungskonzeptes problematisiert Torenz zudem die überproportionale Betroffenheit Schwarzer und einkommensärmerer Männer von College-Sanktionen. Insgesamt kommen jedoch in der auf Subjektivierung fokussierten Analyse die Beschäftigung mit materiellen Gewaltursachen (z. B. soziale Kürzungen, Wohnungsnot oder fehlende Arbeitsrechte) etwas kurz – dies ist schade, zumal diese in Zeiten der Neoliberalisierung zunehmen.

Hoch differenziert diskutieren auch die in feministischen und anti-rassistischen Bewegungen aktiven Polizeiforscher*innen Vanessa Thompson und Melanie Brazzell im Podcast „Defund the Police: Eine Welt ohne Polizei – geht das?“ die Forderung, der Polizei die Mittel zu kürzen. Hier beharrt insbesondere Thompson aus materialistischer dekolonialer Perspektive auf den strukturellen Ursachen von Polizeigewalt, die auch strukturell anzugehen seien. Zwar seien auch einzelne Polizist*innen rassistisch. Allerdings stütze die Polizei einen gegenderten, rassistisierten Kapitalismus. Reformen, die lediglich Beamt*innen schulen wollten (und damit sogar noch mehr Funding in die Polizei steckten) oder mehr „Diversität“, also z. B. mehr Frauen und Migrant*innen unter Polizeikräften anstrebten, griffen deshalb zu kurz. Vielmehr gelte es systematisch, den neoliberalen Ausbau des Sicherheitsstaats zurückzudrängen und zugleich soziale Gerechtigkeit und Demokratie auszubauen – ohne damit in romantisierender Weise zum patriarchalen fordistischen Wohlfahrtsstaat zurückkehren zu wollen oder seine neoliberale, zunehmend repressive Transformation zu übersehen.

Entsprechend dieser Analysen erteilen beide Wissenschaftler*innen, die Soziale-Bewegungspraxen (selbst-)kritisch reflektieren, einem Strafrechtsfeminismus, der mit dem Sicherheitsstaat gemeinsame Sache macht, eine klare Absage. Brazzell präsentiert inspirierende Beispiele nicht-straftender feministischer Alternativen, die teils an materiellen Strukturen ansetzen: z. B. das Besetzen leerstehender Sozialwohnungen für Betroffene von Partner*innenschaftsgewalt, mit dem die britische Gruppe Sisters Uncut Gentrifizierungs- und Patriarchatskritik verband. Nicht zufällig wird die Sprache bei den Alternativen, die an der interpersonellen Ebene ansetzen – v. a. Transformative Justice –, etwas neoliberaler. Die Rede ist von neuen „skills“, die Gewaltausübende „erlernen“, um „gesunde, zustimmende, funktionale Beziehungen“ aufzubauen – auf vorangegangene Analysen der Wissenschaftler*innen, dass auch „Täter*innen“ i. d. R. Gewalt erlebt haben und in gewalttätigen Strukturen steckten, geht dies nicht ein.

In Ann Wiesentals Handbuch „Antisexistische Awareness“ fällt die kritische Einordnung von Linke-Szene-Konzepten – angesichts des rein aktivistischen Charakters des Buches wenig verwunderlich – hingegen marginal aus. „Definitionsmacht“, also die Idee, dass Menschen, die sexuelle Gewalt erlebt haben, definieren, was passiert ist und keine potenziell retraumatisierenden Nachfragen gestellt werden dürften, wird als umkämpft dargestellt. Allerdings dient Wiesentals Diskussion der Kritiken am Konzept ausschließlich seiner Rehabilitierung. Immer und immer wieder betont das Buch, dass Wünschen und Forderungen von Betroffenen nachzukommen sei, Unterstützer*innen und der (cis-heteromännlich gedachte) Täter die Perspektive anzuerkennen hätten und sich Menschen, die Transformative Justice anböten, sich nicht von ihm entwickeln lassen dürften. In der Forderung, Parteilichkeit und Definitionsmacht ins Zentrum von Awareness zu stellen, werden die differenzfeministischen Wurzeln des Buches deutlich. Denn die Konzepte werden an Subjektpositionierung gekoppelt. Frauen müssen qua Geschlecht Definitionsmacht haben und parteilich behandelt werden – es sei denn Täter seien z. B. zuvor rassistisch beleidigt worden, dann haben beide Konfliktparteien die Definitionsmacht. Verwobene Machtverhältnisse werden also durchaus mitgedacht. Durch die rein interpersonelle Betrachtung und Adressierung, gerät Intersektionalität jedoch letztlich zum kaum lösbaren Problem konkurrierender (Wahrheits-)Ansprüche, das nur prekär durch mehr „Diversität“ der Awareness- und Unterstützer*innengruppen gelöst werden kann.

Im Buch der Gruppe RESPONS „Was tun bei sexualisierter Gewalt?“, das von den Ideen Brazzells und Wiesentals gespeist ist, vermischen sich die stärker aus Schwarzen US-Kontexten stammende Kritik an den Bewegungspraxen weißer Mittelschichtsfeminist*innen mit einer normativen Einforderung solcher Praxen. Transformative Justice wird mit den im weiß-deutschen Kontext kultivierten Konzepten Definitionsmacht und Parteilichkeit sowie dem erst jüngst aus weißen US-amerikanischen Institutionen transferierten Zustimmungskonzept aufgeladen. Ähnliches gilt für das „Toolkit“, in dem Brazzell verschiedene Aktivist*innen die Frage beantworten lässt: „Was macht uns wirklich sicher?“. Kaum vermittelt stehen hier unterschiedliche Perspektiven nebeneinander. So fordert etwa Daniel Loick für die Initiative für den Rückbau von Gefängnissen unter dem Titel „Never call the Police“ Polizei- und Gefängnisabolitionismus (und bis zum Erreichen dieses Ziels eine Demokratisierung und rechtliche Kontrolle der Polizei).

Demgegenüber begrüßt Ela Anders (ähnlich wie schon die Gruppe RESPONS in ihrem Buch) die rechtliche Umsetzung des „Nein-heißt-Nein“-Grundsatzes mit der Sexualstrafrechtsreform von 2016. Über Alternativen zu Strafrecht schweigt sie dabei. Stattdessen argumentiert das „Toolkit“ umständlich, warum Erweiterungen von Vergewaltigungstatbeständen und die Kriminalisierung des Grapschens nur „Schutzlückenschließungen“ und keine „Strafrechtsverschärfungen“ seien. Statt systematisch Alternativen zu Strafe zu suchen und einzufordern, gerät die vorangestellte Kritik am Strafrechtsfeminismus und der Rekurs auf die Praktiken Trans und Schwarzer Frauen zur Legitimierung aller möglicher Forderungen, die weiß-deutschen queerfeministischen Kontexten entspringen und z. T. selbst dort Vielen als überholt gelten. Wie solche Vermischungen sich in Szene-Diskursen verselbstständigen können, deutete sich kürzlich in einem Artikel des Online-Portals „Barrikade“ vom 23.3.2021 an. In dem Beitrag mit dem Titel „Instrumentalisierung von Awareness-Konzepten für eine persönliche Agenda“ hieß es plötzlich, Definitionsmacht sei von Schwarzen TINF (TransInterNichtBinär-Frauen)-Personen in den USA erarbeitet worden. Statt Politikansätze, wie es in der Debatte um feministische Alternativen zu Polizei und Gefängnis verbreitet ist, mit Verweis auf ihren Ursprung z. B. in indigenen, Schwarzen oder Trans-Communities zu adeln, sollten künftige Publikationen die Einbettung international wandernder Konzepte sowohl in die Machtverhältnisse in Ursprungs- als auch im Transferkontexten genau analysieren.

(Jenny Künkel)

Aus dem Netz

<https://deathincustody.noblogs.org>

Ein breites Bündnis „antirassistischer, antikolonialer und Antirepressions-Gruppen“ hat sich zusammengefunden, um durch die Polizei bewirkte Todesfälle zu dokumentieren. Was die deutschen Behörden verweigern, soll durch zivilgesellschaftliches Engagement ausgeglichen werden. Denn öffentliches Wissen über die Folgen polizeilicher Gewalthaftigkeit ist Voraussetzung dafür, Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen, Solidarität mit den Betroffenen zu entwickeln und auf politische Veränderung hinzuwirken.

Seit März 2021 ist nun eine Chronologie verfügbar, die für die Zeit von 1990 bis 2021 insgesamt 181 Todesfälle von „Schwarzen Menschen, People of Colour und von Rassismus betroffenen Personen in Gewahrsam und durch Polizeigewalt in Deutschland“ auflistet. Das Gesamtergebnis lässt sich nach Art des Todesfalls (von Suizid bis Flucht vor der Polizei) und nach Bundesländern differenzieren; außerdem zeigt eine interaktive Landkarte die räumliche Verteilung der Fälle. Als Quellen ihrer Zusammenstellung nutzt „Death in Custody“ vor allem die jährlichen Dokumentationen der Antirassistischen Initiative zu den tödlichen Folgen der Flüchtlingspolitik und die jährlichen Todesschuss-Bilanzen in CILIP; hinzu kommen eigene Initiativen der „Recherche AG“.

Im Begleittext werden die methodischen Probleme sichtbar, die mit der Bestandsaufnahme verbunden sind. Das beginnt bei der Entscheidung, ob eine „rassistische Zuschreibung“ der Opfer vorlag, erstreckt sich auf die Frage, was unter „custody“ = Gewahrsam verstanden werden soll (hier: auch „akteursbezogen“, so dass polizeiliche Todesschüsse gezählt werden), ob bewaffnete Opfer gezählt (Messer: ja, Schusswaffe: nein), ob Suizide in Gewahrsam/Haft aufgenommen werden (ja), wie mit Todesfällen in Unterkünften für Geflüchtete zu verfahren ist.

Bei all diesen Fragen und Entscheidungen zeigt sich die Unschärfe des Gegenstands. Dadurch wird das Problem nicht kleiner, sondern größer. Diese Erkenntnis ist ein weiteres Verdienst dieses Beginns des Versuchs, das Gewaltmonopol genauer zu beobachten. Er verweist zugleich darauf, dass die Gewalthaftigkeit der Polizei ein grundsätzliches Problem darstellt, deren Dokumentation nur den Anfang ihrer Begrenzung darstellen kann.

Sonstige Neuerscheinungen

Kopke, Christoph (Hg.): *Nach dem NSU. Ergebnisse und Konsequenzen für die Polizei, Frankfurt am Main (Verlag für Polizeiwissenschaft) 2020, 197 S., 24,90 EUR*

Welche Konsequenzen die deutschen Sicherheitsbehörden aus den mit dem „NSU-Komplex“ verbundenen „Fehler(n), Versäumnisse(n) und Fehleinsschätzungen“ gezogen haben, ist insgesamt unklar. Gerade wegen der Vielzahl der Veröffentlichungen zum NSU und den Folgen, so Clemens Binninger in seinem Vorwort, bedürfe es dringend „einer Konzentration auf die wesentlichen Ergebnisse und Fakten und der sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen“.

Der vorliegende Band stellt eine erste Annäherung an diese Aufgabe dar. Er zeigt die Schwierigkeiten einer solchen Bestandsaufnahme; er zeigt aber auch in exemplarischer Form, dass die Lehren, die die Behörden aus ihrem NSU-Debakel gezogen haben, sehr begrenzt geblieben sind. Im Kern besteht das Buch aus (Auszügen aus) Bachelor-Arbeiten, die von Studierenden des gehobenen Polizeivollzugsdienstes an der Hochschule für Verwaltung und Recht in Berlin entstanden sind. Dabei ist die gute Nachricht nicht nur, dass sich der Polizeinachwuchs mit einem brisanten sicherheitspolitischen Thema beschäftigt, sondern dass die Arbeiten auf durchaus aufwändigen Recherchen beruhen, die zu interessanten Befunden führen. Leider fehlt ein zusammenfassendes Schlusskapitel, das die mitunter sehr zurückhaltenden studentischen Antworten zusammen- und weiterführte.

Zwischen der Einleitung des Herausgebers und eines von ihm mitverfassten Beitrags über die Konsequenzen im Land Brandenburg am Ende enthält der Band fünf studentische Untersuchungen: Die ersten beiden beschäftigen sich mit den Herausforderungen, die von dem Phänomen „Terrorismus“ ausgehen. Anna-Lena Braatz widmet sich der „Lone Wolf“-Variante. Während sie zustimmend eine Reihe von Forderungen wiedergibt (Terrorismusbekämpfung als Bundesaufgabe, Online-Durchsuchungen, Ausweitung von Überwachungsbefugnissen, „enge Zusammenarbeit“ von den Ämtern bis zu den Schulen ...), fragt sie gegen Ende eher vorsichtig an, ob die Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte „bei dem verhältnismäßig geringen Stellenwert“ der Lone Wolfes gerechtfertigt seien.

Im zweiten Beitrag fragt Mareike Birmele nach den „neonazistischen Blaupausen des NSU“. Drei Modelle US-amerikanischer Herkunft und in Deutschland rezipiert, werden vorgestellt. Die größte Übereinstimmung sieht die Autorin mit dem Konzept der „Leaderless Resistance“. Die Verfassungsschutzbehörden, so die Schlussfolgerung, hätten die Gefahren des Rechtsterrorismus nicht erkannt, weil sie die neuen Organisationsformen nicht ausreichend berücksichtigt hätten.

Am Beispiel einer der bekanntesten V-Leute des Verfassungsschutzes, Tino Brandt, untersucht Sebastian Ohm, ob die Ämter über diesen die rechtsextreme Szene in Thüringen finanziell förderten (Ergebnis: ja), ob das Landesamt die Strafverfolgung behinderte (Ergebnis: ja), und ob der Verfassungsschutz Einfluss auf die politische Arbeit Brandts genommen hat (Ergebnis: tendenziell ja).

André Philipp Sindele untersucht die Reaktionen der rechtsextremen Szene auf den NSU. Aufgezeigt wird ein breites Spektrum, das von unverhohlener Bewunderung bis zu taktischer Distanzierung reicht. Zugleich wird deutlich, dass der NSU sich auf einen Kreis von Unterstützern stützte und seine Selbstaufdeckung nicht zu weniger, sondern zu mehr Gewaltbereitschaft in der rechten Szene führte.

Bei Lichte betrachte kommt Ingo Reichelt in seiner Bilanzierung der Konsequenzen der NSU-Aufarbeitung für die Berliner Polizei zu einer ernüchternden Bilanz. Gemessen an den Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages und den Schlussfolgerungen eines Berliner Sonderermittlers kann Reichelt viele Veränderungen nachweisen: V-Personen-Führung im Landesamt für Verfassungsschutz, organisatorische Änderungen im Staatsschutz des Landeskriminalamtes, Etablierung einer „Behördenweiten Gesamtstrategie“ zur Bekämpfung rechts-motivierter Kriminalität. Insgesamt lasse sich der Beginn einer „‘Kulturrevolution‘ innerhalb der Polizei Berlin“ feststellen. Allerdings zeigt die genauere Analyse, dass es sich durchweg keineswegs um Neuerungen handelte, sondern längst eingeschlagene Pfade weiter verfolgt wurden – von der Selbstverständlichkeit, das Legalitätsprinzip zu beachten bis zur Rekrutierung migrantischen Nachwuchses für die Polizei.

Im abschließenden Beitrag wird der brandenburgischen Polizei ein gutes Zeugnis ausgestellt. Durch das Landesprogramm „Tolerantes Brandenburg“ und durch Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote werde ein „durchaus erfolgreicher Weg“ beschritten. Ganze acht Zeilen gelten der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz. Eine Bilanz sieht anders aus.

(Norbert Pütter)

Summaries

Thematic Focus: Better Off Without the Police?

On Abolishing the Police Problem

by Benjamin Derin and Michèle Winkler

Against the background of the current debate on “Defund the police“, this introductory article discusses different critical perspectives on the police in Germany that focus on police use of force, racist practices of control, right-wing tendencies within the police, the expansion of police powers, or the increasingly police-based response to social issues. The different perspectives yield varying demands and approaches to solutions.

Alternatives to Criminal Justice and Police

by Helga Cremer-Schäfer

Interventions that focus on social assistance rather than on state-run punishment are commonly presented as alternatives to police and criminal justice. While welfare-based support is just another form of government control that does not question the context of power, the article argues for an abolitionist perspective that recognizes crime as conflict and places the responsibility for its resolution not with government institutions, but with the affected persons and groups themselves.

Between Practice and Utopia

by Britta Rabe

The contribution outlines criticisms of prisons as racist, classist and sexist institutions, and deduces from them the necessity of alternatives. Three concepts are presented with reference to respective international case studies: Restorative Justice is practiced in New Zealand regarding youth crime and was utilized in the aftermath of the Ruanda genocide in the form of Gacaca courts. Transformative Justice and Community Accountability are implemented in the Mexican Zapatist regions, in Kurd-

ish Rojava, and in the Global North, particularly in dealing with sexual violence.

Social Control by the Police

by Jan Fährmann

The dissolution of legal boundaries during the past decades has caused the police to evolve into an entity of general social control. Forefield responsibilities, ambiguous legal provisions, and far-reaching criminal statutes are drawing the police into citizens' daily lives. This expansion aggravates issues and is associated with additional discrimination and a weakening of the rule of law.

Autonomous Policing of Drugs

by Jenny Künkel

Alternative forms of policing are investigated utilizing the example of the Copenhagen district of Christiania, which is largely self-administrated since 1971 – including its cannabis market. It is emphasized that the alternative community's informal governance is shaped by the context of the state's drug prohibition and (criminal) policy. The article, stemming from the project www.narcotic.city, demonstrates the power effects of internal normativization, external normalization, and police action: hierarchies of illegal drugs, exclusion of heroin and community dealers, and intensified spatial struggles.

Wanted: A Different Police

Interview with Fabien Jobard

„In a state as centralized and authoritarian as France, the mere notion that we could do without the police is highly exotic”, says police researcher Fabien Jobard. Therefore, in the discussion on police initiated by the Black Lives Matter and Yellow Vest movements, such demands had been of scant significance. Instead, police demeanor in prefab housing areas on the edges of major cities and their equipment with “less lethal” weapons has been paramount.

Non-Thematic Contributions

A Bit Subdued Democracy

by Marius Kühne

In several federal states, new laws on the right to assembly are being enacted. While in Berlin, steps are being taken towards liberalization, the draft bill in North Rhine-Westphalia is characterized by distrust. It will implement unnecessary obstacles to registering and conducting demonstrations and gatherings and expand the possibilities for legal restrictions.

Transferring Democracy Through Police Assistance?

by Fabian Bennewitz

Training and equipping police forces in other countries has long been part of the tasks of German police. Using the example of Central America, the article illustrates that police assistance provided in the name of democracy and the rule of law in fact depended on the federal government's political aims, and was of limited impact.

Privileged Third Country After Brexit

by Matthias Monroy

With Brexit at the end of 2020, the United Kingdom has also left the previously applicable legal framework for police and criminal justice cooperation with Member States and agencies of the European Union. While this means that Britain will lose its access to the Schengen Information System and Europol's databases, the EU-UK Trade and Cooperation Agreement that was negotiated at the last minute warrants a privileged partnership in many other fields of collaboration between police authorities and public prosecutors.

Mitarbeiter*innen dieser Ausgabe

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

Fabian Bennewitz, Berlin, Historiker, promoviert am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin zur bundesdeutschen Polizeihilfe für Guatemala (1986-1990)

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

Helga Cremer-Schäfer, Frankfurt, Soziologin, Professorin a. D., Mitherausgeberin des Kriminologischen Journals, Redakteurin der Widersprüche

Benjamin Derin, Berlin, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Jan Fährmann, Berlin, Jurist und Kriminologe, wissenschaftlicher Mitarbeiter am FÖPS Berlin der Hochschule für Wirtschaft und Recht

Tom Jennissen, Berlin, arbeitet als Rechtsanwalt und für die Digitale Gesellschaft, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Fabien Jobard, Paris, Forscher am Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP)

Marius Kühne, Münster, Politik- und Rechtswissenschaftler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum

Josefine Kulbatzki, Lüneburg, Kulturwissenschaftlerin, freie Journalistin

Jenny Künkel, Bordeaux, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centre National de la Recherche Scientifique (UMR 5319 Passages), Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Matthias Monroy, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

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

Britta Rabe, Köln, politische Referentin beim Komitee für Grundrechte und Demokratie und dort zuständig für die Bereiche Strafvollzug und Grenzen/Migration

Stephanie Schmidt, Innsbruck, Kulturanthropologin, Universitätsassistentin für Europäische Ethnologie, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

Christian Schröder, Berlin, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

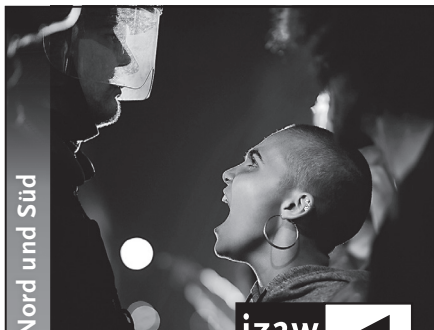
Eric Töpfer, Berlin, Politologe, Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

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

Michèle Winkler, Köln, Wirtschaftsfrankoromanistin und Referentin des Komitees für Grundrechte und Demokratie

Louisa Zech, Berlin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kriminologie an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum, Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP

iz3w ► Zeitschrift zwischen Nord und Süd



iz3w



Stop it! Polizeigewalt

Außerdem:

Konflikt in Belarus |

Corona in Chile |

Nollywood auf Netflix

52 Seiten, € 6,-

www.iz3w.org

ROTE HILFE e.V.

Unsere Solidarität gegen Ihre Repression!

Die Rote Hilfe e.V. ist eine parteiunabhängige, strömungsübergreifende linke Schutz- und Solidaritätsorganisation. Die Rote Hilfe organisiert nach ihren Möglichkeiten die Solidarität für alle, unabhängig von Parteizugehörigkeit oder Weltanschauung, die in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer politischen Betätigung verfolgt werden.

Spendenkonto: Rote Hilfe e.V.

Sparkasse Göttingen

IBAN: DE25 2605 0001 0056 0362 39

BIC: NOLADE21GOE

info@rote-hilfe.de

★ www.rote-hilfe.de ★

DIE ROTE HILFE

Zeitung der Roten Hilfe e.V. - Zeitung gegen Repression



DIE ROTE HILFE erscheint viermal im Jahr und kostet 2 Euro, im Abonnement 10 Euro im Jahr. Für Mitglieder der Roten Hilfe e.V. ist der Bezug der Zeitung im Mitgliedsbeitrag inbegriffen.

Gefangene erhalten die Zeitung kostenlos.



Wir bringen Licht ins Dunkel der Behörden:

Spenden Sie jetzt für mehr
Informationsfreiheit!

fragdenstaat.de

Spendenkonto

Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

IBAN: DE 36 4306 0967 1173 8932 00 | Verwendungszweck: FragDenStaat



BLACK LIVES MATTER

MANY ARE NOT MED?

we're not black, but we're PRO BLACK ANTI white

ISSN 0932-5409

I CAN'T BREATHE



P
G