

Demokratisierung der Polizei

Beiträge zu einer Fachtagung der
Fraktion DIE LINKE in der
Hamburgischen Bürgerschaft



DIE LINKE.
Fraktion in der
Hamburgischen Bürgerschaft

DIE LINKE.

Fraktion in der
Hamburgischen Bürgerschaft

DIE LINKE. Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft
Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg
Telefon: (0 40) 42 831 22 50
E-Mail: info@linksfraktion-hamburg.de
V.i.S.d.P.: Christiane Schneider

Endfassung: September 2010

Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen Initiativen finden
Sie unter:

www.linksfraktion-hamburg.de

www.grundrechte-kampagne.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	2
<i>Ulrike Donat und Carsten Gericke:</i> Thesen zur Reformierungsbedürftigkeit des Hamburger Polizeirechts	3
<i>Günter Schicht:</i> Menschenrechtsbildung für die Polizei	5
<i>Bela Rogalla:</i> Generalverdacht im Gefahrengebiet	8
<i>Jan Wehrheim:</i> „Gefahrengebiete“ in Hamburg	11
<i>Charles A. von Denkowski:</i> Einstufungen von „politisch motivierten Gefährdern“ und deren polizeirechtliche Überwachung: Eine verfassungswidrige präventive Kriminalstrategie?	14
<i>Anna Luczak:</i> Gefährderdateien, praktische Auswirkungen und Rechtsschutz	19
<i>Elke Steven:</i> Rechtswidrige Polizeigewalt	22
<i>Martin Herrnkind:</i> „Für Dich schwör ich jeden Meineid!“ – Defizite interner Kontrolle von Polizeiarbeit	26
<i>Tobias Singelstein:</i> Polizisten vor Gericht	31
<i>Fritz Sack:</i> Demokratisierung der Polizei – Erfahrungen als Mitglied der Hamburger Polizeikommission	35

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

vor einigen Jahren schrieb der frühere Hamburger Innensenator und heutige Vorsitzende der Humanistischen Union Hamburg, Hartmuth Wrocklage: „Die hierarchisch gegliederte Polizei als Inhaberin des innerstaatlichen Gewaltmonopols ist immer auch ein potentieller Gefahrenherd für ein demokratisches Staatswesen.“ Beides – die Aufgabenstellung der Polizei, staatliche Gewalt auszuüben, und die hierarchische Gliederung und Abschottung des Polizeiapparates – bedingen eine Tendenz zur Verselbstständigung, die sich „nur allzu leicht und schnell in eine Selbstgesetzlichkeit entwickeln kann“.¹

Dieses strukturelle Problem hat seit dem 11.9.2001 noch einmal enorm an Brisanz gewonnen. Die Gesetzesänderungen bzw. neuen Gesetzespakete, die seither auf Bundes- und Länderebene zur „Inneren Sicherheit“ verabschiedet wurden, sind nicht mehr zu zählen. Zunehmend hat sich die Vorstellung vom „gefährlichen Individuum“ durchgesetzt – die Vorstellung, dass Jeder und Jede ein potenzielles Sicherheitsrisiko darstellt, vor dem der Staat das Gemeinwesen präventiv zu schützen habe. In der Folge sind wir konfrontiert mit einer Enthemmung staatlichen Überwachungs- und Kontrolldranges im Namen der Sicherheit. Liberale Kritiker der Entwicklung warnen, dass die zum Staatszweck erhobene Sicherheit zu einem Ermächtigungsvehikel unbestimmter Größenordnung wird. Freiheit stirbt mit Sicherheit!

Die „Verpolizeilichung der Bundesrepublik“, wie das Komitee für Grundrechte und Demokratie diese Entwicklung charakterisierte, wirkt sich auf die Polizei als Inhaberin des innerstaatlichen Gewaltmonopols aus. Die Eingriffsschwelle für polizeiliches Handeln wird weit und weiter vorverlegt.

Der große Zuwachs an Machtfülle bei der Polizei bedingt auf der Gegenseite die Schwächung und Auslöschung der Grund- und Bürgerrechte. Das Verhältnis zwischen Staat und Bürger/inne/n verschiebt sich deutlich zu Lasten der Letzteren.

Die Polizei hat sich zu einem Machtzentrum entwickelt, das bestrebt ist, sich jeder Kontrolle, auch der parlamentarischen, zu entziehen. Das hat die LINKE in

der Bürgerschaft erfahren müssen: Dass unser Gesetzentwurf für eine individuelle Kennzeichnungspflicht der Polizei² durch die Mehrheit von CDU, GAL und SPD abgelehnt wurde, wundert noch nicht unbedingt. Dann aber hat die Polizei den Beschluss des Innenausschusses der Bürgerschaft, dass Gespräche mit dem Personalrat und den Polizeigewerkschaften zu führen sind mit dem Ziel, eine individuelle Kennzeichnung irgendwie doch zu erreichen, mit einem strikten „Kommt gar nicht in Frage“ beschieden. Und die Innenbehörde hat gekuschelt, die Bürgerschaft den Beschluss mit einem Schulterzucken beerdigt.

Was kann, was muss getan werden, um die hier nur kurz skizzierte Entwicklung umzukehren? Wie kann staatliche Gewalt eingehegt werden? Wie definieren wir eigentlich aus linker und bürgerrechtlicher Sicht das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit und wie die Aufgaben von Polizei in einer demokratischen Gesellschaft?

Unter diesen Fragestellungen führte die Fraktion DIE LINKE am 29. Mai 2010 die Fachtagung „Demokratisierung der Polizei“ durch. Wir veröffentlichen mit dieser Broschüre die dort gehaltenen Vorträge.

Als Teil der politischen Opposition brauchen und wollen wir Austausch und Kooperation mit anderen: mit Wissenschaftler/innen, mit Bürgerrechtler/innen, mit Vertreter/innen gesellschaftskritischer Bewegungen. Als parlamentarische Opposition müssen wir darüber hinaus sehr konkrete Vorstellungen entwickeln, was auf der Ebene der Gesetze wie geändert werden muss. Vor allem geht es für uns um die längst überfällige Novellierung der in Teilen verfassungswidrigen Hamburger Polizeigesetze, bei der wir mit eigenen Anträgen Position beziehen werden. Dazu haben die Referent/inn/en und Teilnehmer/inn/en der Fachtagung wichtige Beiträge geliefert. Wir bedanken uns bei allen, die an der Tagung teilgenommen haben, und insbesondere bei den Referent/inn/en ganz herzlich.

*Christiane Schneider
innen- und rechtspolitische Sprecherin
der Fraktion DIE LINKE
in der Hamburgischen Bürgerschaft*

¹ Wrocklage, Hartmuth, Polizei im Wandel - Ist eine Demokratisierung der Polizei möglich? http://www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/demokratisierung-polizei_wrocklage.pdf

² Bürgerschaftsdrucksache 19/1255

Thesen zur Demokratisierung des Hamburger Polizeirechts

Ulrike Donat und Carsten Gericke

1. Die Änderungen im Landes- und Bundespolizeirecht der vergangenen Jahre haben die rechtliche Landschaft vollständig verändert. Unter der Überschrift „Sicherheit statt Freiheit“ wurden Polizeibefugnisse großflächig ausgebaut und bürgerliche Freiheitsrechte beschnitten. Immer neue „Sicherheitstechnik“ erfordert immer wieder neue Eingriffsbefugnisse. Eine seriöse *Evaluierung* von Nutzen und Schaden der neuen Überwachungstechnik fehlt weitgehend.

2. Polizeiliche Eingriffe beschränken verfassungsrechtlich garantierte Freiheitsrechte und brauchen daher immer eine *gesetzliche Ermächtigung*. Diese muss Eingriffsbefugnisse fixieren und die Beachtung der *Verhältnismäßigkeit* (Erforderlichkeit und Geeignetheit der Maßnahme, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) sowie des Wesensgehaltes der Freiheitsgrundrechte und der Menschenwürde sicherstellen. Grundrechtliche Beschränkungen sind nur hinzunehmen zum Schutz gleichwertiger oder höherrangiger Rechtsgüter, jede Einschränkung muss gemessen an Zweck und Intensität des Eingriffs verhältnismäßig sein. Sie finden ihre absolute Grenze in der Wahrung der Menschenwürde.

3. Wesentliche Entscheidungen der Freiheitsbegrenzung sind vom Gesetzgeber zu treffen und dürfen nicht der Interpretation der Exekutive überlassen werden. Die Eingriffsakte müssen justiziabel sein. Dafür muss die gesetzliche Ermächtigung methodisch klar und übersichtlich gefasst werden (*Bestimmtheitsgebot*), denn

- Bürger/innen müssen sich auf eine etwaige Polizeipflicht oder sonstige Inanspruchnahme einstellen können;
- Bürger/innen müssen sich der polizeilichen Überwachung zum Erhalt ihrer Intim- und Freiheitssphäre entziehen können;
- Polizeibeamt/innen müssen die Grenzen ihrer Befugnisse erkennen und verstehen können;
- Polizeiarbeit muss kontrollierbar sein durch die Gerichte, das Parlament und durch die Öffentlichkeit.

4. Das „neue“ Sicherheitsrecht vollzieht gegenüber diesen Traditionen einen Wandel und hebt die eben genannten traditionellen Begrenzungsmechanismen im Polizeirecht - ersatzlos - aus, z.B. durch:

- Verdachts- und gefahrabhängige Eingriffe mit Ortsanknüpfung statt Personenverantwortlichkeit (z.B. Videoüberwachung);
- Heimlichkeit statt offener Inanspruchnahme mit

der Folge begrenzter Rechtsschutzmöglichkeiten und Leerlaufen der „Grundrechtssicherung durch Verfahrensgarantien“ (z.B. Telefonüberwachung);

- Senkung der Eingriffsvoraussetzungen für besondere verdachtsunabhängige oder heimliche Eingriffsakte durch Verwendung von Scheindefinitionen, wenn etwa „die Straftaten von erheblicher Bedeutung“ als Eingangsvoraussetzung weder durch einen abschließenden Katalog von Straftatbeständen beschrieben werden noch eine Differenzierung im Hinblick auf betroffene Rechtsgüter erfolgt;
- Unkontrollierbare Kombination von erhobenen Daten mit der Möglichkeit umfassender Persönlichkeits- und Bewegungsprofile;
- Datenerhebung auch im Kernbereich privater Lebensführung (z.B. Wohnraumüberwachung).

5. Ein zentrales Anliegen muss es daher sein, die vorgenannten Grundsätze und ihre Bedeutung für eine grundrechtlich gebotene Begrenzung und Kontrollierbarkeit polizeilicher Macht wieder sichtbar zu machen. Ausgehend davon lassen sich Anforderungen für eine Demokratisierung des Polizeirechts auch im Hinblick auf einzelne Eingriffsbefugnisse ableiten. Orientierung bietet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, denn das Gericht hat in den letzten Jahren über eine Vielzahl von Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollverfahren zu Polizei- und Sicherheitsgesetzen entschieden und dabei die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das „neue Sicherheitsrecht“ konkretisiert.¹

6. In den genannten Entscheidungen betont das Bundesverfassungsgericht deutlich und mit steigender Tendenz folgende fünf Prüfungskriterien für die Verfassungsmäßigkeit präventivpolizeilicher Eingriffsakte und Ermächtigungsnormen:

- Gesetzgebungskompetenz, speziell im Grenzbe-
reich „Straftatenvorsorge“ und „vorbeugender Verbrechensbekämpfung“²;

¹ Vgl. u.a. Großer Lauschangriff, Urteil vom 03.03.2004 - 1 BvR 2138/98 und 1 BvR 1084/99; Rasterfahndung, Beschluss vom 04.04.2006 - 1 BvR 518/02; Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Urteil vom 27.07. 2005 (TKÜ) - 1 BvR 668/04; Videoüberwachung, Beschluss vom 23.02.2007 - 1 BvR 2368/06; akustische Wohnraumüberwachung, Beschluss vom 11.05.2007 - 2 BvR 543/06; Automatisierter Kfz-Kennzeichenabgleich in Hessen und Schleswig-Holstein, Urteil vom 11.03.2008 - 1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07).

² U. 27.07. 2005 - 1 BvR 668/04 - zur TKÜ nach NdsSOG

- Normenklarheit und Bestimmtheitsgebot³;
- Grundrechtsschutz durch Verfahren⁴;
- Absolute Grenzen: Menschenwürde⁵, Schutz des privaten Kernbereichs⁶, Berufsschutz⁷;
- Verhältnismäßigkeit, speziell bei Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung⁸.

7. Vor diesem Hintergrund wird der Reformbedarf für das Hamburger Polizeirecht deutlich. Die Änderungen des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) und des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG) von 2005 umfassen eine Vielzahl sehr unterschiedlicher und teilweise problematischer Änderungen, so z.B.

- eine neue Definition des Begriffs „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ in § 1 Abs. 4 PolDVG;
- verdachtsunabhängige Eingriffe wie Befragung mit Auskunftspflicht § 3 PolDVG, Identitätsfeststellung § 4 PolDVG;
- neue bzw. erweiterte Eingriffsbefugnisse durch technische Mittel wie Videoüberwachung, Telekommunikationsüberwachung (TKÜ), verdeckte Beobachtung, Großer Lauschangriff, Videoüberwachung, automatische Kennzeichenerfassung, Rasterfahndung (§§ 8 - 10 b 11 - 13 PolDVG);
- erweiterte Befugnisse in der Datenverarbeitung, insbesondere Auflösung der Zweckbindung von Daten (§§ 14, 16 PolDVG);

- erweiterte Zwangsbefugnisse, z.B. Ausdehnung der Dauer des Gewahrsams, des Vollzugs des Gewahrsams in Justizvollzugsanstalten (§ 13c SOG) und Neuregelung des Schusswaffengebrauches mit Befugnis zum finalen Todesschuss (§ 24 ff. SOG).

8. Die beiden Hamburger Polizeigesetze sollten im Lichte der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer vollständigen Revision unterzogen und in einem einheitlichen Hamburger Polizeigesetz zusammengefasst werden. Die Speicherung und Verarbeitung von Daten sowie die technischen Überwachungsmaßnahmen sollten gegenüber den grundlegenden polizeilichen Eingriffsbefugnissen kein Eigenleben führen. Dies gilt insbesondere für heimliche informationstechnische Eingriffe. Überlappungen von Strafverfolgung (= Bundeskompetenz) und Gefahrenabwehr (= Länderkompetenz) müssen vermieden werden. Die ausufernde Mehrfachnutzung der anlässlich eines einzigen Vorfalls erhobenen Daten muss normenklar und justiziabel beschränkt werden. Der zeitliche Abstand zum 09.11.2001 sollte es zudem ermöglichen, die neuen Eingriffsbefugnisse auf ihre Notwendigkeit und Tauglichkeit zum angegebenen Zweck zu überprüfen. Die Erfahrungen mit allen neuen technischen Überwachungsbefugnissen sollten nach wissenschaftlichen Kriterien ausgewertet werden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verlangt einen sensibleren Umgang mit den Grundrechten und mehr gesetzgeberische Sorgfalt.

2 U. v. 3.03.2004 - 1 BvR 2378/98 - Gr. Lauschangriff; B. v. 27.07.2005 - 1 BvR 668/04 - NdsSOG; B. v. 12.03.2004 - 1 BvF 3/92 - Außenwirtschaftsgesetz; B. v. 04.04.2006 - 1 BvR 1518/02 - Rasterfahndung; B. v. 23.02.2007 - 1 BvR 2368/06 - VÜ-Kunst; B. v. 13.06.2007 - 1 BvR 1550/03 - Kontenabruf; B. v. 27.02.2008 - 2 BvR 370/07 - Online-Durchsuchung; v. 11.03.2008 - 1 BvR 2074/05 - Kfz-Kennzeichenabgleich

3 U. v. 03.03.2004 - 1 BvR 2378/98 - Gr. Lauschangriff

4 U. v. 15.02.2006 - 1 BvR 357/05 Luftsicherheitsgesetz

5 U. v. 03.03.2004 - 1 BvR 2378/98 - Gr. Lauschangriff;

6 B. v. 12.04. 2005 - 2 BvR 1027/02; B. v. 30.04.2007 - 2 BvR 2151/06

7 z.B. v. 11.03.2008 - 1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07

*Ulrike Donat ist Rechtsanwältin in Hamburg.
Carsten Gericke ist Rechtsanwalt in Hamburg und Geschäftsführer des RAV.*

Ulrike Donat und Carsten Gericke haben im Auftrag der Fraktion DIE LINKE ein Gutachten zu den Hamburger Polizeigesetzen verfasst, das sich unter www.grundrechte-kampagne.de findet.

Menschenrechtsbildung für die Polizei

Vier Thesen zu den Anforderungen an die Ausbildung und Organisationsstruktur der Polizei¹

Günter Schicht

These 1: Es ist sinnvoll, zwischen Menschenrechtsbildung im engeren und im weiteren Sinne zu unterscheiden.

Menschenrechtsbildung für Polizistinnen und Polizisten ist einer von mehreren Wegen, um zu erreichen, dass Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei zurückgedrängt werden. Dabei sollen Lernprozesse angeregt werden, die den Lernenden dazu befähigen, eigene Menschenrechte zu kennen und einfordern zu können, die Menschenrechte anderer zu kennen und für ihre Wahrung eintreten zu können und zu wollen und vor allem die Menschenrechte als eigene Werte zu verinnerlichen und handlungsleitend werden zu lassen².

Menschenrechtsbildung zielt also sowohl auf Wissensvermittlung wie auch auf die Ausprägung von Werten und Handlungskompetenzen. Damit besitzt sie einen Doppelcharakter: sie ist juristische wie auch moralisch-ethische Bildung.

Für praktische Verbesserungen auf diesem Gebiet sollte zwischen Menschenrechtsbildung im engeren und weiteren Sinne unterschieden werden. Als Menschenrechtsbildung im engeren Sinne lassen sich all die Maßnahmen ansehen, bei denen die Lehrenden explizit die Menschenrechte als Ganzes oder einzelne Menschenrechte zum Gegenstand einer Bildungsmaßnahme machen. Beispiele sind Bildungsveranstaltungen zur Geschichte der Menschenrechte, zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder zur Arbeit von Menschenrechtsorganisationen. Menschenrechtsbildung im weiteren Sinne sind Maßnahmen, mit denen *implizit* solche Einstellungen und Handlungsmuster beeinflusst werden sollen, die im Zusammenhang mit menschenrechtskonformem Verhalten oder mit dem Eintreten für Menschenrechte stehen. Beliebige gewählte Beispiele zu diesem Bereich sind Kommunikations- und Stressbewältigungstrainings, (interkulturelle) Konflikttrainings oder Lehrveranstaltungen zur Berufsethik. Es würde die Menschenrechtsbildung unzulässig reduzieren, betrachtete man nur Maßnahmen mit dem entsprechenden Etikett beziehungsweise offensichtlich verknüpften Inhalten. Vielmehr sind grundsätzlich alle polizeilichen Bildungsmaßnahmen dahingehend

zu betrachten, welche Auswirkungen sie auf das Ziel haben, dass Polizistinnen und Polizisten in ihrer Berufsausübung die Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten.

Diese Unterscheidung spiegelt sich auch in den Forderungen in internationalen Menschenrechtsdokumenten wider. So enthält die Allgemeine Empfehlung Nr. XIII des UN-Fachausschusses gegen rassistische Diskriminierung (CERD) „Die Ausbildung im Menschenrechtsschutz für Beamt/innen mit Polizeibefugnissen“ die Feststellung, der Schutz vor rassistischer Diskriminierung sei u.a. abhängig davon, „ob diese Beamten/innen angemessen über die Verpflichtung informiert sind, die ihre Staaten im Rahmen des Übereinkommens eingegangen sind. Beamte/innen mit Polizeibefugnissen sollten eine intensive Ausbildung erhalten, um zu gewährleisten, dass sie bei der Durchführung ihrer Pflichten die menschliche Würde achten und schützen sowie die Menschenrechte eines jeden ohne Unterscheidung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe oder der nationalen oder ethnischen Herkunft wahren und verteidigen.“³

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) fordert in seinen „CPT-Standards für die Polizeiarbeit“, dass ein Schwerpunkt polizeilicher Ausbildung auf der Ausbildung kommunikativer Fähigkeiten liegen muss: „Der Besitz derartiger Fertigkeiten wird einen Polizei- oder Gefängnisbeamten häufig dazu befähigen, eine Situation zu entschärfen, die anderenfalls zur Anwendung von Gewalt führen könnte, und - allgemeiner - zu einer Abnahme der Spannung und zur Steigerung der Lebensqualität in Polizei- und Gefängniseinrichtungen führen. Das CPT ermutigt nationale Behörden, Menschenrechtskonzepte möglichst in die praktische Ausbildung über den Umgang mit Hochrisikosituationen wie etwa die Festnahme und Vernehmung von Straftatverdächtigen zu integrieren; dies wird sich als wirksamer erweisen als separate Menschenrechtskurse.“⁴

Beide Arten von Menschenrechtsbildung existieren in der Polizei bereits. Es lassen sich jedoch keine verbindlichen Aussagen darüber treffen, wie es mit der Qualität (und teils auch Quantität) an den polizeilichen Aus- und Fortbildungseinrichtungen bestellt ist. Erst

1 Der vorliegende Text wurde auf der Grundlage des auf o.g. Veranstaltung benutzten Vortragsskriptes und einer dazu bestehenden Präsentation nachträglich verfasst. Er entspricht nicht dem Wortlaut des Veranstaltungsvortrags.

2 In leichter Erweiterung von Lenhart (2004), S. 41.

3 Punkt 2. und 3., Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S. 370.

4 Europarat (2004), S. 80.

recht sind keine Aussagen über die Wirksamkeit dieser Bildungsmaßnahmen zu tätigen, da es an entsprechenden Evaluierungen mangelt.

These 2: Es bedarf in der Aus- und Fortbildung der Polizei eines „human-rights-mainstreaming“.

Angelehnt an den Begriff des *Gender Mainstreaming* soll hierunter eine Überprüfung aller Inhalte der Aus- und Fortbildung der Polizei unter folgenden Fragestellungen verstanden werden:

Sind Menschenrechte berührt?

Sind Menschenrechte berücksichtigt?

Sind die Methodik und Didaktik der Aus- oder Fortbildung menschenrechtskonform?

Entsprechend der Beantwortung dieser Fragen sind die Curricula sowie die Unterrichtsformen zu verändern. Dies lässt sich sicher nicht schlagartig bewältigen. Es wäre schon viel erreicht, wenn die für die polizeiliche Aus- und Fortbildung Verantwortlichen die Notwendigkeit einer solchen Prüfung anerkennen und entsprechende Schritte einleiten würden, so dass nach und nach ein menschenrechtlicher Fokus in den unterschiedlichsten Fächern bzw. Bildungsangeboten existiert. Um es an einem Beispiel plausibel zu machen: Bestandteil der Ausbildung in Kriminaltechnik ist beispielsweise das Abnehmen von Fingerabdrücken für Spurenvergleiche. Dies kann nun so erfolgen, dass der betroffene Mensch das Gefühl hat, lediglich Instrument polizeilicher Arbeit zu sein. Oder es erfolgt menschenrechtskonform, mit Erklärungen, mit der Beschränkung auf die unumgänglichen Eingriffe, mit der Respektierung der Empfindungen des Betroffenen etc.

Nicht zuletzt kommt es auch darauf an, dass in der Aus- und Fortbildung ein Bewusstsein für die Faktoren geweckt wird, die in der polizeilichen Praxis für Menschenrechtsverletzungen als hauptverantwortlich anzusehen sind: die negativen Seiten der Cop Culture, die mangelhafte Fehlerkultur, der so genannte Korpsgeist und die damit verbundene „Mauer des Schweigens“. In verschiedenen Fächern bzw. Maßnahmen sind diese zu thematisieren, hinsichtlich ihrer Hintergründe zu diskutieren und Wege der Prävention zu erarbeiten.

These 3: In der Polizei sollte es Menschenrechtsreferentinnen und -referenten geben.

Ohne an dieser Stelle etwas über die Frage vorhandener Stellen oder Gelder sagen zu wollen, ist die Existenz eines solchen Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin in jeder Landespolizei, bei der Bundespolizei und beim Bundeskriminalamt wünschenswert und als nützlich anzusehen. Mit diesen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern könnten die Polizeiorganisationen dem Ziel, die Menschenrechte ständig und umfassend zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, weiter näherkommen.

Als Aufgaben dieser Menschenrechtsreferentinnen

und -referenten lassen sich ansehen:

- der Erwerb von spezifischem Wissen auf dem Gebiet der Menschenrechte,

- die ständige Aktualisierung dieses Wissens,

- resultierende Bezüge zum polizeilichen Handeln klar zu fokussieren,

- in ihren Dienststellen bzw. Ländern als Multiplikatoren dieses Wissens zu agieren (z.B. im Rahmen der polizeilichen Aus- und Fortbildung) sowie

- Kontakte zu anderen mit den Menschenrechten befassten Personen (z.B. an Universitäten und Instituten oder innerhalb von NGOs) herzustellen und zu pflegen sowie diesen als Ansprechpartnerin oder Ansprechpartner zu dienen.

Diese Aufgabenbeschreibung ist nicht als umfassend anzusehen. Vielmehr handelt es sich um eine erste grobe konzeptionelle Darstellung.

These 4: Es gibt gute Beispiele für Menschenrechtsbildung in der Polizei.

In einer Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte wurde 2007 der Stand der Menschenrechtsbildung bei den deutschen Polizeien untersucht⁵. Dabei konnten viele gute Beispiele für Menschenrechtsbildung im engeren und im weiteren Sinne gefunden und dargestellt werden.

Im Rahmen meines Vortrages möchte ich kurz auf drei Beispiele aus meiner eigenen Praxis eingehen. An der Berliner Hochschule für Wirtschaft und Recht, an der die Ausbildung für den gehobenen Dienst der Berliner Polizei stattfindet, hielt ich im vergangenen Jahr im Rahmen eines Lehrauftrags eine Seminarreihe mit dem Titel „Fair Cop: Polizeiarbeit und Menschenrechte – Chancen und Risiken“. Im Rahmen dieser Seminare wurde die Verpflichtung der Polizei, Menschenrechte zu gewährleisten, zu achten und zu schützen, untersucht und den verschiedensten Facetten des polizeilichen Dienstalltags in einer Großstadt gegenübergestellt. Die Studierenden wurden im interdisziplinären Denken geschult. Sie trainierten, verschiedene Situationen der Polizeiarbeit aus unterschiedlichen Perspektiven zu beurteilen. Das Seminar verknüpfte die Inhalte der völkerrechtlichen Konventionen und die Realität des Menschenrechtsschutzsystems mit Aspekten der Einsatzlehre, Psychologie und Ethik sowie der polizeilichen Praxis. Kritisches Denken und die Reflexion der eigenen Werte wurden geübt. Neben Referaten der Studierenden zu Themen wie „Vergiss die Schule! Wir zeigen Dir, was ein richtiger Polizist ist“ – Zur Wirkung der Cop Culture und deren Rechtsauslegungen auf Dienstangefänger/innen“, „Racial profiling“ – Dienstliche Notwendigkeit oder latenter Rassismus?“ oder „Partner oder Täter? – Zum Umgang mit polizeilichem Fehlverhalten“ gab es Besuche in der Gedenkstätte Berlin-Hohen-

⁵ vgl. Schicht (2007)

schönhausen und bei der NGO Ban Ying, die mit Opfern des Menschenhandels arbeitet.

Im Folgesemester fand dieses Seminar mit noch größerer Resonanz eine Fortsetzung unter dem Titel „Auch beim Großeinsatz die Menschenwürde achten – Polizeipraxis und Menschenrechte auf dem Prüfstand“. Dabei wurde auf einem fortgeschrittenen Niveau der Vergleich konkreter Praxisfälle und -situationen mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Polizei vorgenommen, wie sie in den völkerrechtlichen Konventionen und in den Empfehlungen der UN-Fachausschüsse sowie der Europaratsgremien einschließlich polizeirelevanter Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte formuliert sind. Insbesondere wurde auf die Europaratsbroschüre „Polizeiarbeit in einer demokratischen Gesellschaft – Ist Ihre Dienststelle ein Verteidiger der Menschenrechte?“, den Europäischen Kodex der Polizeiethik, die Standards des CPT für Polizeiarbeit sowie auf die UN-Kodices für Polizeibeamte Bezug genommen. Mit den Studierenden wurde erarbeitet, welche Probleme, aber auch Chancen in der Praxisumsetzung zu sehen sind. Zu den Problemlagen in den Praxisfällen und -situationen wurden die Ursachen und Hintergründe analysiert, und es wurden Handlungsalternativen als Lösungsansätze gesucht. Auch hier gab es Referate der Studierenden zu Themen wie „Menschenrechtliche Grenzsituationen am Beispiel einer Beschuldigtenvernehmung“, „Das Brechmittelurteil des EGMR – Notwendigkeit oder Hindernis?“ oder „Der Daschner-Fall: Wie weit darf ein Polizist gehen?“. Ergänzt wurde das Seminar durch eine Diskussionsveranstaltung in der deutschen Zentrale von Amnesty International in Berlin.

Zuletzt möchte ich die Fortbildung „UNO-Konvention und Streifenfahrt“ erwähnen, die im Fortbildungskatalog des Bereiches Politische Bildung der Berliner Polizei angeboten wurde und wird. Die bisherigen Veranstaltungen, die in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte stattfanden, trafen auf eine gute Resonanz. Die teilnehmenden Polizeibeamtinnen und -beamten kamen aus unterschiedlichen Dienststellen und Bereichen, darunter Beamte aus den Einsatzhundertschaften, von den Polizeiabschnitten und aus dem Landeskriminalamt. Anhand ihrer konkreten Arbeit wurde offen, kontrovers und produktiv diskutiert, wie sich menschenrechtliche Fragestellungen täglich im polizeilichen Dienst finden, wo Risiken für Menschenrechtsverletzungen liegen und wie diesen

vorzubeugen ist.

Vergleichbare Bildungsangebote sind für alle Bundesländer wünschenswert. Nicht zuletzt bedarf es spezieller Fortbildungsangebote für die erste Hierarchieebene. Das sind z.B. die Dienstschicht- oder Dienstgruppenleiter, die Trupp- oder Einsatzgruppenführer, die einerseits über so viel Nähe zur Praxis verfügen, dass sie von ihren Unterstellten als kompetent angesehen werden, und die andererseits eine Führungsverantwortung besitzen. Auch der Menschenrechtsbeirat in Österreich empfiehlt, die Gruppe der dienstführenden Beamten als spezielle Zielgruppe von Menschenrechtsbildung anzusehen. Sie sind diejenigen, die den maßgeblichsten Einfluss auf die „Praxis auf der Straße“ haben⁶. Entsprechende Bildungsangebote sollten zunächst auf Sensibilisierung und Motivierung für das Thema zielen, sie sollten ein Problembewusstsein wecken und die spezifische Verantwortung verdeutlichen. Getragen von Ressourcenorientierung sollten die Teilnehmenden befähigt werden, insbesondere in der täglichen Dienstauswertung mit ihren Unterstellten menschenrechtliche Fragestellungen zu fokussieren. Sinnvoll erscheint auch ein Follow up nach einigen Monaten, um die Wirksamkeit der diskutierten Vorgehensweise zu prüfen und Erfahrungen und Probleme zu diskutieren.

Quellen:

- Deutsches Institut für Menschenrechte (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Baden-Baden: Nomos.
- Europarat (2004): Die Standards des CPT. Straßburg: Europarat.
- Lenhart, Volker (2004): Kontextspezifische Didaktik der Menschenrechtsbildung. In: Mahler, Claudia / Anja Mihr (Hg.) (2004): Menschenrechtsbildung. Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Menschenrechtsbeirat Österreich (2005): Menschenrechte in der Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutive. Wien: Bundesministerium für Inneres.
- Schicht, Günter (2007): Menschenrechtsbildung für die Polizei. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Günter Schicht, Berlin, Dipl.-Kriminalist, freiberuflicher Sozialwissenschaftler, Trainer und Berater; Schwerpunkte: Psychologie, Menschenrechte

⁶ Siehe Menschenrechtsbeirat Österreich (2005), S. 32 – 33.

Generalverdacht im Gefahrengebiet

Ausgrenzung und Kriminalisierung durch die Konstruktion gefährlicher Stadtteile

Bela Rogalla

Stellen Sie sich vor, Sie gehen mit Ihrem Hund spazieren und werden von zwei Zivilpolizisten mit dieser polizeilichen Aufforderung konfrontiert: „Anhalten – Polizeikontrolle! Wo wollen Sie hin? Ihren Personalausweis! Öffnen Sie Ihre Tasche! Sie befinden sich in einem Gefahrengebiet!“ Das ist keine Seltenheit in Hamburg, wenn Sie sich in einer polizeilichen Sonderrechtszone mit dem Namen „Gefahrengebiet“ aufhalten, dort arbeiten, wohnen oder leben.

Seit der Verschärfung des Polizeigesetzes im Juni 2005 hat die Polizei das Recht, aufgrund ihrer „Lageerkenntnisse“ sogenannte Gefahrengebiete zu definieren, in denen sie verdachtsunabhängig „Personen kurzfristig anhalten, befragen, ihre Identität feststellen und mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen“ darf (§ 4 Abs. 2 PolDVG). Seitdem hat die Polizei mehr als vierzig Gefahrengebiete in Hamburg auf die Stadtkarte gezeichnet. Ganze Stadtteile unterliegen dem polizeilichen Ausnahmezustand, um Identitätsfeststellungen, Befragungen, Durchsuchungen, Platzverweise und Aufenthaltsverbote zu begründen.

Die gesetzliche Grundlage für diese verdachtsunabhängigen Kontrollen wurde mit dem „Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit und Ordnung“ vom 16. Juni 2005 geschaffen, das die CDU-Bürgerschaftsfraktion als „schärfstes Polizeigesetz in Deutschland“ feierte.

Die verdachtsunabhängigen Kontrollen der Polizei in den Gefahrengebieten sind ein gravierender Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Menschen, die zur Zielgruppe der Polizei gehören.

Auf der Homepage www.grundrechte-kampagne.de haben wir das ganze Ausmaß der polizeilichen Kontrollen in den Gefahrengebieten dargestellt. Mit zehn Kleinen Anfragen und einer Großen Anfrage zur „Grundrechtswirklichkeit in Hamburg“ haben wir einerseits die geographische Lage der Gefahrengebiete aufgedeckt und andererseits die Anzahl der Personenkontrollen, Durchsuchungen, Platzverweise, Aufenthaltsverbote, Ingewahrsamnahmen sowie der Strafverfahren erfragt.

Zu Beginn unserer Kampagne gegen die Gefahrengebiete in Hamburg bestanden zeitgleich acht Gefahrengebiete: in Bergedorf, in Lurup und in Osdorf, im Schanzenviertel, in St. Georg jeweils ein Gefahrengebiet sowie drei Gefahrengebiete in St. Pauli.

Derzeit (September 2010) sind zeitgleich drei Gefahrengebiete dauerhaft eingerichtet, eins in St. Georg und zwei in St. Pauli. Die geographischen Ausmaße der von der Polizei konstruierten Gefahrengebiete, d.h. die Begrenzung der Gefahrengebiete in den jeweiligen

Stadtteilen, werden weder bei der Einrichtung eines Gefahrengebiets noch im Nachhinein veröffentlicht.

Die bisher von der Polizei eingerichteten Gefahrengebiete lassen sich zu vier Fallgruppen zusammenfassen:

Am häufigsten wird die Einrichtung von Gefahrengebieten mit der polizeilichen Lageerkenntnis „Drogenkriminalität“ begründet. Aktuell in den Stadtteilen St. Georg und in St. Pauli, bis vor kurzem auch noch in der Sternschanze.

Als zweithäufigste Begründung wird die „Jugend- und Gewaltkriminalität“ von der Polizei angeführt, beispielsweise im „Vergnügungsviertel St. Pauli“ oder auch im Gefahrengebiet „Bergedorf – Neuallermöhe“.

Die dritte Fallgruppe bilden Fußballspiele, wobei die Gefahrengebiete in der Regel für einen Zeitraum von 24 Stunden um das St. Pauli-Stadion am Millerntor sowie die HSH-Norbank-Arena im Volkspark eingerichtet werden.

Die vierte Fallgruppe besteht ausschließlich aus linken Demonstrationen, bei der die Polizei aufgrund der Lageerkenntnis „Versammlung mit einem prognostisch gewaltsamen Verlauf“ Gefahrengebiete ausruft. Aufgrund dieser Lageerkenntnis wurde beispielsweise die gesamte Innenstadt zu einem Gefahrengebiet deklariert.

Bei allen Gefahrengebieten legt die Polizeiführung – wie es in der Gesetzesbegründung heißt – „lageabhängige Zielgruppen“ fest, die von der Polizei verdachtsunabhängig kontrolliert werden sollen.

1. Fallgruppe „Drogenkriminalität“

In den Gefahrengebieten zur „Drogenkriminalität“ sind die polizeilichen Maßnahmen „zur Gefahrenabwehr“ besonders drastisch. Beispielsweise wurden in St. Georg in einem Zeitraum von fast vier Jahren (2. Halbjahr 2005 bis 30.3.2009) 22.412 Personen angehalten, bei weiteren 29.840 Personen Identitätsfeststellungen durchgeführt, gegenüber weiteren 38.587 Personen Platzverweise erteilt sowie gegenüber weiteren 53.181 Personen Aufenthaltsverbote ausgesprochen. In diesem Zeitraum wurden weitere 7.771 Personen in polizeilichen Gewahrsam genommen.

Hinsichtlich der aus diesen Kontrollen resultierenden 23.375 „Straftaten“ liegen dem Senat übrigens keine Zahlen darüber vor, welchen Verfahrensausgang die Ermittlungsverfahren genommen haben.

Die personenbezogenen Daten der kontrollierten Personen aus allen Gefahrengebieten werden von der

Polizei in der Datei „ComVor-Index“ (Computergestützte Vorgangsverwaltung) für die Dauer von drei Monaten gespeichert. Die Daten von DrogenkonsumentInnen werden überdies in der Datei „Offene Drogenszene“ für einen Zeitraum von maximal 24 Stunden gespeichert. Die Errichtungsanordnungen für die Datenspeicherungen in „Com-Vor-Index“ und „Offene Drogenszene“ wurden von der Innenbehörde bis heute nicht veröffentlicht.

Als Zielgruppe wurden „Personen, die sich in den Grenzen des Gefahrengebietes aufhalten und vom äußeren Erscheinungsbild und/oder ihrem Verhalten der Drogenszene zugeordnet werden können“, festgelegt, wie es in einer Senatsantwort wörtlich heißt.

2. Fallgruppe „Jugend- und Gewaltkriminalität“

Bei der Fallgruppe der „Jugend- und Gewaltkriminalität“ wird die Kriminalisierung von Jugendlichen durch die Polizei besonders deutlich. Bestes Beispiel ist das Gefahrengebiet Bergedorf/Neuallermöhe/Nettelburg. Für dieses Gefahrengebiet ist von der Polizei vorab folgende Zielgruppen definiert worden:

„Für das Gefahrengebiet Nettelburg 5. Dezember 2006 - 28. Oktober 2009 (Gewaltdelikte) sind als Zielgruppe festgelegt worden:

- 16-25-Jährige in Gruppen ab drei Personen oder
- Personen, die alkoholisiert sind und/oder sich auffällig verhalten.“

Aufgrund ihrer eigenen Lageerkenntnis „Gewaltkriminalität“ hat die Polizei vom 5.12.06 bis zum 27.9.09 verdachtsunabhängig insgesamt 7.889 Personen angehalten, 972 Personen durchsucht, gegenüber 2.188 Personen Platzverweise erteilt und 114 Personen in Gewahrsam genommen. In diesen drei Jahren hat die Polizei insgesamt 5.312 Strafanzeigen gestellt.

Dieser drastischen polizeilichen Kontrollpraxis stehen im Jahr 2008 nur zwei Freiheitsstrafen, davon eine zur Bewährung, sowie drei Jugendstrafen, sieben Geldstrafen und drei Erziehungsmaßregeln vor Gericht gegenüber. Freigesprochen, eingestellt oder erledigt haben sich sieben Verfahren vor Gericht. Signifikant ist auch die Zahl von 56 Einstellungen gemäß § 170 StPO sowie neun Einstellungen nach § 153 StPO durch die Staatsanwaltschaft (BüDrs. 19/3198 und 19/4214).

Der exemplarische Vergleich dieser Zahlen zeigt deutlich, dass die Polizei durch die Konstruktion gefährlicher Stadtteile eine Ausgrenzung und Kriminalisierungsstrategie verfolgt, die vor den Gerichten keinen Bestand hat.

Die politische und juristische Aufklärungskampagne der Fraktionen DIE LINKE in der Bezirksversammlung Bergedorf und der Bürgerschaft war übrigens erfolgreich: Das Gefahrengebiet Bergedorf/Neuallermöhe wurde Ende 2009 von der Innenbehörde aufgehoben.

3. Fallgruppe „Fußballspiele“

Die dritte Gruppe, die von der Polizei verdachtsunabhängig kontrolliert werden, sind Fußballfans. Die

Kommunikationsstrategie der Polizei ist bei dieser Fallgruppe bewusst eine andere: Die Einrichtung und die geographische Lage des Gefahrengebietes werden vorab in allen Medien angekündigt. Die Polizei redet von „Null-Toleranz“ und „Gewalt“, die Medien von „Sperrzonen“. So hat die Polizei parallel zum Fußballspiel FC St. Pauli gegen FC Hansa Rostock vom 27. März bis 28. März 2010 im Stadionumfeld in St. Pauli ein Gefahrengebiet eingerichtet. In diesem Zeitraum wurden 140 Personen angehalten, zusätzlich wurden 107 Aufenthaltsverbote und 12 Platzverweise ausgesprochen und 22 Personen in Gewahrsam genommen, wobei kein einziges Strafverfahren eingeleitet wurde.

In der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der LINKEN heißt es zu den Zielgruppen der Polizei wörtlich:

„Für das Gefahrengebiet Stadionumfeld/St. Pauli 27. März 2010 - 28. März 2010 (Fußballspiel FC St. Pauli - FC Hansa Rostock) sind als Zielgruppen festgelegt worden:

- Einzelpersonen, die nach polizeilicher Erfahrung der gewaltbereiten Fußballszene zuzurechnen sind oder
- 16-35-Jährige in Gruppen ab drei Personen oder
- Fußballfans, die nach dem Fußballspiel den Bereich St. Pauli erreichen (unabhängig von der Erkennbarkeit sowie einem bestimmten „Vereinsbekenntnis“) oder
- Personen, die alkoholisiert sind und/oder sich auffällig aggressiv verhalten.“

Zielgruppe sind demnach alle Menschen, die „den Bereich St. Pauli“ erreichen, weil sie „unabhängig von der Erkennbarkeit“ als Fußballfans kontrolliert werden sollen. Deutlicher kann die Polizei nicht beschreiben, dass es sich um verdachtsunabhängige Kontrollen handelt.

4. Fallgruppe „Linke Demonstrationen“

Die vierte Fallgruppe für die Einrichtung von Gefahrengebieten in Hamburg sind Demonstrationen, und zwar ausschließlich linke Demonstrationen. Zwei Beispiele verdeutlichen die Polizeipraxis gegen linke Proteste und Demonstrationen. Der eine Fall ist die langjährige Auseinandersetzung um den Bau eines Mövenpick-Hotels im Wasserturm des Sternschanzenparks. Hier wurde ein ganzer Park zu einem Gefahrengebiet deklariert, um verdachtsunabhängige Kontrollen durchzuführen.

In der Antwort des CDU/GAL-Senats auf eine Kleine Anfrage der LINKEN heißt es wörtlich: *„Für das Gefahrengebiet Schanzenviertel/Wasserturm 11. Juni 2007 - 13. Juli 2007 (Allgemeine Kriminalität/Eröffnung Mövenpick-Hotel) sind als Zielgruppen festgelegt worden:*

- Personen, die augenscheinlich dem linken Spektrum zuzurechnen sind oder
- Personen, die sich auffällig verhalten und sich in der unmittelbaren Nähe zum Wasserturm bewegen.“

Das Resultat sind 97 Identitätsfeststellungen sowie die Durchsuchung von weiteren 58 Personen. Au-

Berdem wurde ein dreimonatiges Aufenthaltsverbot gegenüber einer Parknutzerin ausgesprochen, das der Justitiar der Polizei Hamburg allerdings kurz bevor der Fall beim Verwaltungsgericht verhandelt wurde, kurzfristig wieder aufhob. Darüber hinaus wurde eine Vielzahl von Strafverfahren wegen Hausfriedensbruch geführt, weil die Geschäftsführung des Mövenpick-Hotels Strafanzeige wegen Betreten des Rasens auf dem Gartengrundstück im öffentlichen Park gestellt hatte. Nachdem die Staatsschutzkammer des Oberlandesgerichts Hamburg urteilte, dass es sich bei dem Gartengrundstück nicht um „befriedetes Besitztum“ handelte, wurden alle Strafverfahren eingestellt.

Das beste Beispiel für die Praxis eines präventiven Sicherheitsstaates ist ausgerechnet die Demonstration „Gegen Sicherheitswahn und Überwachungsstaat“ in der Innenstadt am 15.12.2007. Obwohl die Veranstalter der Demonstration vor dem Verwaltungsgericht Hamburg eine Demonstrationsroute durch die Innenstadt rechtlich erfolgreich durchgesetzt hatten, wurde parallel zur Demonstration die gesamte Innenstadt zu einem Gefahrengebiet erklärt.

Zur Begründung diente der Innenbehörde die selbstgefertigte Lageerkennntnis „Versammlung mit einem prognostisch gewaltsamen Verlauf“, und auch die Zielgruppe wurde klar definiert:

„Für das Gefahrengebiet Innenstadt 15. Dezember 2007 - 16. Dezember 2007 (Versammlung mit prognostisch gewaltsamen Verlauf) sind als Zielgruppen festgelegt worden:

- *Personen bzw. Personengruppen, die augenscheinlich dem linken Spektrum zuzuordnen sind und/oder*
- *Personen bzw. Personengruppen, die sich verdächtig verhalten bzw. verdächtige Gegenstände mit sich führen.“*

In der Innenstadt wurden deshalb 730 Personen aufgehalten und bei weiteren 34 Personen Durchsuchungen durchgeführt.

In der Gesetzesbegründung zu den Gefahrengebieten heißt es: „Die Identitätsfeststellung dient in erster Linie dazu, eine von der kontrollierten Person möglicherweise ausgehende Gefahr abzuwehren. Daneben kann die Aufhebung der Anonymität bei potentiellen Störern zum Verzicht auf bestimmte Aktivitäten führen.“

Weit im Vorfeld von konkreten Gefahren und weit im Vorfeld von Sachverhalten, die im konkreten Einzelfall mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen, werden von der Polizei Identitätsfeststellungen, Durchsuchungen, Platzverweise, Aufenthaltsverbote und Ingewahrsamnahmen durchgeführt. Gezielt soll die Anonymität von VersammlungsteilnehmerInnen aufgehoben werden, wenn sie auf dem Weg zur Demonstration oder von der Demonstration nach Hause die Innenstadt betreten.

Es ist ein rechtsstaatlicher Skandal, dass die Innenbehörde und die Polizei vom Gesetzgeber ermächtigt wurden, aufgrund ihrer eigenen polizeilichen Lageeinschätzungen Gefahrengebiete auszuweisen und Zielgruppen für die verdachtsunabhängigen Kontrollen zu definieren. Damit werden die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auf informationelle Selbstbestimmung, sowie die Bewegungs- und Versammlungsfreiheit mit dem Polizeirecht ausgehebelt.

Der polizeiliche Generalverdacht gegen Zielgruppen richtet sich diametral gegen die verfassungsrechtlich verbürgten Grundrechte, insbesondere von Jugendlichen, DrogenkonsumentInnen, Fußballfans und politisch aktive Menschen aus der Linken.

DIE LINKE fordert deshalb die Aufhebung aller Gefahrengebiete und die verfassungskonforme Novellierung der Hamburger Polizeigesetze:

- Gefahrengebiete ermöglichen der Polizei, verdachtsunabhängig die Identität von Personen festzustellen, sie anzuhalten, zu befragen und zu durchsuchen,
- die Polizei hat die Definitionsmacht darüber, ob ein Gebiet als Gefahrengebiet ausgewiesen wird, und entscheidet damit selbständig über die Ausweitung ihrer Eingriffsbefugnisse,
- ohne konkrete Verdachtsmomente existieren keine sinnvollen Kriterien für die Auswahl der zu kontrollierenden Personen. Die Ermittlungstätigkeit wird von Vorurteilen geleitet, so dass bestimmte Personengruppen, insbesondere Flüchtlinge, MigrantInnen, DrogenkonsumentInnen und DemonstrantInnen, diskriminiert und kriminalisiert werden,
- die Ursachen von Kriminalität werden durch die Konstruktion von Gefahrengebieten nicht behoben. Es erfolgt ein Zuschreibungsprozess, der die Stadtteile als „gefährliche Orte“ stigmatisiert und die Vertreibung „unerwünschter Personen“ oder „Störer“ mit Hilfe von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten rechtfertigen soll.

Die Kampagne „Grundrechte verteidigen – Gefahrengebiete aufheben!“ der Fraktion DIE LINKE will die Grund- und Menschenrechte stärken und richtet sich gegen die Konzeption eines präventiven Überwachungsstaats. Im Internet haben wir deshalb die Gefahrengebiete auf der Seite www.grundrechte-kampagne.de geographisch dargestellt und informieren aktuell über weitere Auseinandersetzungen im Politikfeld von Grundrechten und Demokratie.

Bela Rogalla war Mitherausgeber des Grundrechte-Reports und ist Dipl. Wirtschafts- und Arbeitsjurist und wissenschaftlicher Mitarbeiter von Christiane Schneider, innen- und rechtspolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft.

„Gefahrengebiete“ in Hamburg

Jan Wehrheim

Die Praxis der so genannten Gefahrengebiete ist seit Mitte der 1990er Jahre bekannt. Mit der Novelle des Hamburger Polizeigesetzes wurde sie 2005 kodifiziert, und seitdem richtete die Freie und Hansestadt Hamburg 40 Mal neue Gebiete ein, von denen aktuell drei gültig sind. Polizeiliche „Lageerkenntnisse“, und das heißt vor allem Einschätzungen örtlicher Revierleiter, gelten als ausschlaggebend. Gefahrengebiete – in anderen Städten auch „gefährliche Orte“ genannt – erlauben der Polizei verdachtsunabhängige Kontrollen der dort Anwesenden.

Unterschiedliche Räume, unterschiedliche unverdächtig Verdächtige

Betrachtet man die Räume, in denen verdachtsunabhängige Kontrollen erlaubt sind, so zeigen sich heterogene Konstellationen: Sie variieren nach ihrer Funktionalität, nach ihrer Sozialstruktur, nach der Begründung ihrer Einführung und ihrer Dauer sowie nach Personenkategorien, die polizeilich primär im Fokus der Kontrolle stehen.

Schaut man auf das *Label der Räume* – „Gefahr“ –, so zeigt sich zuallererst, dass die Räume nicht grundsätzlich mit – gemessen zumindest an der Polizeilichen Kriminalstatistik – besonders kriminalitätsbelasteten Gebieten übereinstimmen. Genauer gesagt, nicht alle diesbezüglich auffälligen Orte sind Gefahrengebiete, bzw. es gibt umgekehrt Orte, die eher unterdurchschnittliche Kriminalitätsbelastungsziffern aufweisen, aber dennoch als Gefahrengebiete ausgewiesen wurden. Auch unabhängig von der polizeilich registrierten Kriminalitätsbelastung stimmt das Label, das Bedrohungen für alle suggeriert, in der Regel nicht: Drogenhandel ist ein typisches Beispiel für so genannte opferlose Kriminalität, linke Demonstrationen bedrohen keine Anwohner_innen oder Passanten_innen, Körperverletzungen ereignen sich in der Regel innerhalb spezieller situativer Kontexte, und Vandalismus sowie Diebstähle sind keine Handlungen, die als herausragend „gefährlich“ gelten.

Damit ist bereits auf die *Begründungen* für die Implementation eines „Gefahrengebiets“ hingewiesen: Die häufigste Begründung in den vergangenen Jahren lautet „Drogenkriminalität“, gefolgt von (politisch links orientierten) Demonstrationen. Deutlich seltener sind Fußballspiele, Diebstahlsdelikte und Sachbeschädigungen oder Körperverletzungen die Begründungen. Dementsprechend variiert die *Dauer* der „Gefahrengebiete“ von

wenigen Tagen (Demonstrationen, Fußballspiele) über wiederkehrende Zuschreibungen (an Wochenenden wegen Discoprügeleien) bis zu Jahren (Drogendelikte). Mit der Dauer variiert auch die *Fläche*: eine U-Bahnstation, das Stadionumfeld, die Umgebung der Demonstration oder ein ganzes Wohnviertel. Die als „Gefahrengebiete“ definierten Räume unterscheiden sich damit auch anhand ihrer städtischen *Funktionen*: Wohnen, Erholen, Vergnügen, Verkehr, Einkaufen, politische Artikulation.

Mit den Begründungen und Funktionen variieren ebenso die *Personenkategorien*, die – gemäß Hamburger Polizei – als besonders kontrollwürdig bei den eigentlich verdachtsunabhängigen Kontrollen gelten. Bei der Begründung „Drogenkriminalität“ stehen Personen im Fokus der „verdachtsunabhängigen“ Kontrolle, die aufgrund ihres Erscheinungsbilds von den Polizist_innen zur Drogenszene gerechnet werden. Dies dürften einerseits Verwahrlosungserscheinungen sein, wobei in den Beschreibungen (illegalisierte) Drogen- und nicht strafrechtlich relevante „Trinkerszenen“ ineinander übergehen. Andererseits legen Erfahrungen mit der polizeilichen Kontrolle von Drogenszenen die Vermutung nahe, dass (dunkle) Hautfarbe ein weiteres Kriterium ist. Verdacht wird über Alltagsvorstellungen und -erfahrungen sowie über rassistisch bedingte Stereotypen als „racial profiling“ ethnisiert. Bei politischen Veranstaltungen lautet das Kriterium „Personen, die augenscheinlich dem linken Spektrum zuzuordnen sind“. Fußballfans werden bemerkenswerterweise „unabhängig von ihrer Erkennbarkeit“ besonders kontrolliert, und auch Personen, die irgendeine andere Gruppenzugehörigkeit mutmaßlich zu erkennen geben, werden – etwa im Bereich St. Pauli – gezielt kontrolliert. Besonders weitreichend sind die Definitionen kontrollwürdiger Personen in den Gebieten, die mit Diebstählen oder Sachbeschädigungen begründet werden: Dort stehen Personen, die z.B. Rucksäcke bei sich tragen, pauschal Gruppen ab drei Personen oder auch generell männliche Personen ab 15 Jahren im Fokus der polizeilichen Aufmerksamkeit.

Dauer, Fläche, Funktionen, Begründungen und Personenkategorien sind nun wiederum mit der *Sozialstruktur* der Gebiete in Zusammenhang zu bringen. In „Gefahrengebieten“ wie Billstedt, Mümmelmannsberg oder Wilhelmsburg sind es männliche Personen und Gruppen, die primär kontrolliert werden und damit pauschal vor allem junge, männliche Personen, die überproportional oft aus sozial unterprivilegierten Haushalten kommen und einen so genannten Mi-

grationshintergrund aufweisen – denn die Quartiere zeichnen sich durch eine entsprechende Bevölkerungsstruktur aus. Im Fokus stehen die Bewohner_innen eines Quartiers selbst. Im Bereich Reeperbahn sind es „auffällig ausgelassene“, alkoholisierte Personen oder erneut Gruppen ab drei Personen. Eine Konsequenz solcher Kontrollpraktiken ist es, dass in den betroffenen Räumen jährlich zehntausende Personen in der Regel ohne für diese nachvollziehbaren Anlass von der Polizei kontrolliert werden und solche Kontrollen gegebenenfalls zu einer üblichen und diskriminierenden Erfahrung werden.

Bei „Gefahrengebieten“ in wohlhabenderen oder „durchschnittlichen“ Quartieren – bereits die Flächen unterscheiden sich deutlich – wie dem Eilbeker Bürgerpark oder dem U-Bahnhof Volksdorf ist es naheliegend, dass gerade Quartiersfremde besondere Aufmerksamkeit genießen und dass auch ortsspezifische Sensibilitäten bestehen, denn Hinweise darauf, dass Prügeleien bei Discotheken oder Drogenhandel dort ganz besonders große Ausmaße haben, gibt es nicht. Empfindlichkeiten scheinen dort größer zu sein. (Im Eilbeker Bürgerpark galt der dortige Handel mit illegalen Substanzen ohnehin als Folge repressiver Verdrängungspolitik im Stadtteil St. Georg: Drogenhandel wird dadurch nicht reduziert, sondern verlagert.) Auch beim „Gefahrengebiet Jungfernstieg“ sind die absoluten Zahlen sowie die Belastungsziffern – also die Relation der absoluten Zahlen zu den dort präsenten Menschenmassen – im Vergleich zu anderen Gebieten gering, und die Vermutung, Konsumförderung durch die Verdrängung des, den „feel-good-factor“ vermeintlich störenden, Drogenhandels sei ein Motiv bei der Einrichtung gewesen, liegt zumindest nahe. Die Definition von Gefahrengebieten scheint mit ortsspezifischen Sensibilitäten und Kontrollinteressen zu variieren.

Folgen der Konstruktion von Gefahrengebieten und der polizeilichen Handlungen sind außer den massenhaften Kontrollen und Identitätsfeststellungen Ingewahrsamnahmen und zigtausende Aufenthaltsverbote. D.h. für Zeitspannen von Stunden bis (allerdings selten) Monaten dürfen polizeilich Verdächtige (*nicht* strafrechtlich Verurteilte!) Straßenzüge oder ganze Quartiere nicht betreten, ohne mit weiteren Sanktionen rechnen zu müssen. Diese Verräumlichung von Kontrolle hat eine mittlerweile lange Tradition: Mitte der 1990er Jahre, als die Kommunen Fußgängerzonen und Bahnhöfe als Visitenkarten für ihre Standortpolitik entdeckten, sprach die Hamburger Polizei allein im Stadtteil St. Georg jährlich um die 80.000 Platzverweise aus. Blickt man auf die Situation in allen deutschen Städten und berücksichtigt man zudem Hausverbote in eigentumsrechtlich privatisierten Räumen wie Einkaufspassagen oder Bahnhöfen, so gehen Verweisungen aus Räumen jährlich in die Millionen.

Räumliche Legitimation und polizeiliche Definitionsmacht

Gefahrengebiete reihen sich damit in den allgemeinen Trend der Raumorientierung von sozialer Kontrolle ein, wie er nicht nur für deutsche Städte, sondern international beschrieben wird. Kontrolle in Städten zielt zunehmend indirekt auf Handlungen und Personenkategorien. D.h. die Legitimation entsprechender Maßnahmen erfolgt über die Konstruktion von Räumen: Nicht „dem linken Spektrum zuzurechnen“ oder „Mitführen von Taschen/Rucksäcken“ an sich legitimiert überall den polizeilichen Zugriff, auch nicht die Kategorie „männlich 15-25 Jahre“ oder „Gruppe ab drei Personen“, sondern der Ort des Geschehens, dem eine Kongruenz mit besonderen Handlungen unterstellt wird. Obwohl gleichwohl tausende Personen kontrolliert werden und hunderttausende alleine aufgrund ihrer Anwesenheit vor Ort potentiell davon betroffen sind, ist nur durch den Bezug zu einem vermeintlich gefährlichen Raum die politische Legitimation durchsetzbar. Würden die Polizei und Innenbehörde grundsätzlich und überall Männer, Rucksackträger_innen oder Personengruppen als kontrollwürdig definieren, wäre der mediale Aufschrei gewiss. Ein Grundpfeiler von Rechtsstaatlichkeit wird gleichwohl auch so – wie etwa auch durch Videoüberwachung und Vorratsdatenspeicherung – unterminiert: die Unschuldsvermutung gilt (bestenfalls) nur noch im Strafprozess, nicht jedoch im Polizeirecht.

Diese Verräumlichung von Kontrolle ist damit in eine allgemeine Präventionsorientierung, d.h. eine Vorfeldverlagerung polizeilicher Aktivitäten, einzuordnen, wobei die *Definitionsmacht* der Polizei doppelt zunimmt: Auch wenn mit Blick auf die Räume, Anlässe und die zeitliche Verteilung von „Gefahrengebieten“ ebenso politische Prämissen relevant zu sein scheinen, so ist die Polizei zum einen maßgeblich an der Definition von „Gefahrengebieten“ beteiligt. Ihre „Lageerkenntnisse“ werden zur Legitimation herangezogen. Zum anderen verweist das Instrument der verdachtsunabhängigen Kontrollen darauf, dass es eben nicht nur die Anzeigebereitschaft der Bürger und Bürgerinnen und damit veränderte Sensibilitäten der Bevölkerung sind, mit der die registrierte Kriminalität variiert, sondern die Polizei maßgeblich selbst als Akteur beteiligt ist. Polizeiliches Handeln und Gefahrengebiete werden dabei zur Self-Fulfilling-Prophecy: Die „Gefährlichkeit“ bestätigt sich durch die Kontrolle, und Belastungsziffern steigen gerade durch die Definition von Gefahrengebieten und die daran anschließenden Kontrollhandlungen. Der Soziologe Heinrich Popitz schrieb 1968 in „Die Präventivwirkung des Nichtwissens“, Dunkelziffern könne man sich kaufen, etwa durch den Kauf einer Villa: In Quartieren mit schlechten Wohnverhältnissen spielt sich mehr Leben auf der Straße ab und damit auch mehr kriminalisierbare Handlungen, die durch polizeiliche Interventionen „entdeckt“ werden. Drogendelikte etwa

– als häufigster Grund für „Gefahrengebiete“ – sind klassische Kontrolldelikte. D.h. die registrierten Fallzahlen stehen und fallen mit polizeilichen Aktivitäten. Ottensen kann als ein Beispiel für so eine (konstruktivistisch gewendete) sich selbst erfüllende Prophezeiung herangezogen werden: Von 2004 bis zur zweiten Jahreshälfte 2005 führte die Polizei kaum Maßnahmen in diesem „Gefahrengebiet“ durch, die registrierten Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz blieben bis dato stabil. Mit der Durchführung verdachtsunabhängiger Kontrollen ab der zweiten Jahreshälfte stieg 2005 die Anzahl der in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Drogendelikte in Ottensen um 57%. Die intensiven Kontrollen endeten 2007, und infolgedessen fielen die registrierten Rauschgiftdelikte um 49% von 2007 auf 2008. Das Gefahrengebiet wurde wieder aufgehoben, obwohl die Situation in absoluten Fallzahlen fast identisch (ganze 20 Fälle weniger) mit dem Niveau des Jahres 2004 war, das als Anlass für die intensiven Kontrollen diente.

Verpolizeilichung und symbolische Politik

Trotz solcher Angaben ist die Datenlage zu „Gefahrengebieten“ in Hamburg zu schlecht, um definitive Aussagen über deren tatsächliche Bedeutung treffen zu können. Regelmäßig werden „einsatztaktische Gründe“ genannt, warum keine näheren Angaben gemacht werden könnten, bzw. es fehlt schlicht an Erkenntnissen, weil eben nicht alles statistisch erfasst wird. Aber auch was sich hinter abstrakten Zahlenangaben der Polizei und der Innenbehörde verbirgt, ist unklar: Was Rubriken wie „Straftaten“, die zu sehr geringen Prozentsätzen nach (oder in Folge von) verdachtsunabhängigen Kontrollen „festgestellt“ werden, genau beinhalten und wann aus dieser polizeilichen Feststellung überhaupt eine Anklage bzw. Verurteilung folgt, ist unklar. Auch bedarf es neben quantitativen vor allem qualitativer Daten, um etwas zu Wechselverhältnissen zwischen kontrollwürdigen Personenkategorien und Räumen zu sagen. Unklar ist auch, ob die polizeiliche Definition

„Gefahrengebiet“ konträre Effekte hat: Nehmen etwa erst durch die (öffentliche) Zuschreibung „gefährlich“ Verunsicherungen vor Ort zu? Führen gegebenenfalls erst diskriminierende bzw. als solche empfundene Kontrollen sozial Unterprivilegierter zu neuen Konstellationen, wie es etwa in der wissenschaftlichen Literatur einhellig für die französischen Banlieues beschrieben wird?

An den nackten Zahlen zu Gefahrengebieten und Kontrollhandlungen lassen sich nicht die konkreten Hintergründe und Praktiken ablesen. Das „Weil“ sieht man nicht, und so kann nur implizit daraus geschlossen werden, dass je nach Ort unterschiedliche selektive Kriminalisierungen erfolgen und diese unterschiedlich begründet sind.

Insbesondere bleibt unklar, welchen Systematiken die Einführung von „Gefahrengebieten“ folgt. Lageeinschätzungen von Revierleitern sind ebenso wenig willkürlich wie die Polizeiliche Kriminalstatistik objektiv ist. Sind es primär polizeiliche Arbeitserleichterungen und gewünschte Interventionsbefugnisse? Verbergen sich hinter Identitätsfeststellungen Versuche, illegalisierte Migration zu bekämpfen? Inwieweit sind „Gefahrengebiete“ Ausdruck lokaler Sensibilitäten? Wann und wo folgt die Einrichtung von „Gefahrengebieten“ ökonomischen Interessen? Inwieweit sind Gefahrengebiete ausschließlich Maßnahmen symbolischer Politik, die nicht auf Problemlösungen zielen, sondern auf die Herstellung populärer Zustimmung und damit auf eine Erwirtschaftung eines Herrschaftssicherungsmehrwerts?

Jan Wehrheim, Dr. habil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kriminologische Sozialforschung der Universität Hamburg und Privatdozent in der Arbeitsgruppe Stadtforschung an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Buchveröffentlichungen: Die überwachte Stadt, 2006; (Hg.) Shopping Malls, 2007; Der Fremde und die Ordnung der Räume, 2009.

Einstufungen von „politisch motivierten Gefährdern“ und deren polizeirechtliche Überwachung: Eine verfassungswidrige präventive Kriminalstrategie?

Charles A. von Denkowski

I. Polizeiwissenschaftliche Annäherung: Der Gefährderbegriff – Konsequenz einer aufgrund der Delikte vom 11. September 2001 in den polizeilichen Staatsschutz implementierten Vorfeldstrategie

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 richteten sich Sicherheitsbehörden weltweit auf die Früherkennung vermeintlicher „Schläfer“ aus, um mittels der Beobachtung auffälliger Einzelpersonen Strukturen von in westlichen Ländern vermuteten Dji­had-Netzwerken zu identifizieren. Die bundesdeutschen Behörden mussten dem Umstand Rechnung tragen, dass mehrere der mutmaßlichen Täter in einem Hamburger Stadtteil gelebt hatten: In allen Bundesländern wollte der sachlich innerhalb der Kriminalpolizei für politisch motivierte Kriminalität zuständige Staatsschutz zur Verhinderung schwerer Gewaltdelikte, die eine Vielzahl von Menschenleben sowie politische Ämter kosten können, strategisch vor die Lage kommen.¹ Bund und Länder begannen daher im Jahr 2002, neue sich mit Islamismus befassende Staatsschutzdienststellen in ihre Landeskriminalämter zu implementieren. Sie richteten deren Früherkennungsstrategie auf Personen aus, welche sich mutmaßlich im Vor-Vorfeld des strafrechtlichen Versuchs phänomenspezifischer Delikte bewegten. Diese im Bereich des Staatsschutzes – der bis zum 11. September 2001 überwiegend reaktive strafprozessuale Ermittlungen, Vorfeldarbeit dagegen nur bedingt betrieben hatte – neue Kriminalstrategie erhielt auf der BKA-Herbsttagung 2005 die passende Bezeichnung „neue Intelligence-Arbeit“.² Mit Islamismus befasste Spezialdienststellen führen Strafverfahren und – ohne Justizaufsicht – so genannte Gefahrenermittlungen durch: Sie setzen die zur Früherkennung islamistischer Zellen bzw. von Einzeltätern implementierte präventive Kriminalstrategie um. Diese Dienststellen versuchen in enger Kooperation mit in- und ausländischen Polizei- und Sicherheitsbehörden sowie Nachrichtendiensten, gewaltbereite Konvertiten, für den Dji­had schwärmende muslimische Jugendliche und Heranwachsende sowie logistisch oder rekrutie-

rend tätige gewaltbereite Dji­hadisten so früh zu identifizieren, dass jene weder Gewaltdelikte verüben noch Beihilfe zu solchen leisten können. Auf Maßnahmen des Polizeirechts gestützt betreiben diese von polizeiinter­nen Islamwissenschaftlern unterstützten Dienststellen präventive Strukturermittlungen.³ Materielle Grundlage für diese polizeirechtlich gestützte Suche nach potentiellen islamistischen Gewalttätern bzw. nach deren Zellen ist der Begriff „politisch motivierter Gefährder“. Er dient der polizeilichen Einstufung von Zielpersonen, die daraufhin einem präventiven Monitoring unterliegen: Im Juli 2010 überwachten die Polizeien des Bundes und der Länder insgesamt 130 „islamistische Gefährder“ und 250 Personen, die mit jenen Kontakt halten, so genannte „relevante Personen“.⁴ Der Verfasser⁵ untersucht in diesem Beitrag kriminalstrategische und rechtliche Aspekte der auf dem Begriff „politisch motivierter Gefährder“ fußenden Vorfeldkriminalstrategie.

II. Zur Genese des Begriffs „politisch motivierter Gefährder“

Im Jahr 2004 beschlossen die in der Arbeitsgemeinschaft Kriminalpolizei (AG Kripo), einem kriminalpolizeilichen Bund-Länder-Gremium des Bundesinnenministeriums, zusammengesetzten Leiter der Landeskriminalämter sowie der Präsident des Bundeskriminalamtes folgende Definition: „Ein Gefährder ist eine Person, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche des § 100a der Strafprozessordnung, begehen wird.“⁶ Es handelt sich um eine gemäß § 2 Nr. 23 BKA-Datenverordnung (BKA-DV) so genannte „polizeifachliche Definition“. Diese schreibt einer Person den ihr von einer Polizeibehörde intern verliehenen Status eines potentiellen Störers zu. Die der Verleihung des Gefährderstatus zu Grunde liegende Definition schuf die Exekutive: In keinem Polizeigesetz des Bundes oder der Länder

1 von Denkowski, Charles, Schutz des Staates im asymmetrischen Konflikt, in: Globaler Terrorismus und Europa, Peter Nitschke (Hrsg.), 2008, S. 147, Wiesbaden.

2 Ziercke, Jörg, Internationale Erscheinungsformen von Kriminalität und Gewalt - Internationale Kooperationsformen und die Rolle des BKA, Rede auf der BKA-Herbsttagung, Kriminalistik 12/2005, 700 (701).

3 von Denkowski, Charles, „Zur Einstufung islamistischer Gefährder“ Kriminalistik 5/2007, 325 (327).

4 „Noch keine Durchsuchung von Computern“, Badische Zeitung v. 09.07.2010, S. 2.

5 Schrifttum, Rechtsprechung und Rechtspolitik berücksichtigte er dabei bis zum 11. Juli 2010.

6 Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Nr. 36/08, Gutachten zum Begriff „Gefährder“ v. 23.07.2008, S. 1, Berlin. Siehe auch: Bt-Drs. 16/3570, S. 6 u. Bürgerschafts-Drs. 19/5628 der Freien und Hansestadt Hamburg v. 16.03.2010, „Umgang mit Gefährdern“.

findet sich der Begriff. Kein Gesetzgeber schuf ihn als materielle Grundlage für Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr. Auch die BKA-DV definiert ihn nicht. Dennoch findet er in vielen Bereichen der polizeilichen sowie sonderpolizeilichen Vollzugsaufgaben Anwendung: neben der Terrorismusvorfeldarbeit etwa im Bezug auf Fußballgewalttäter oder zum Zwecke der Ausweisung Nicht-Deutscher.⁷ In den Jahren nach dem 11. September 2001 fand der Begriff „politisch motivierter Gefährder“ nur auf Islamisten Anwendung. Dieses scheint sich zu ändern, denn im Mai dieses Jahres ließ ein Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) aufhorchen: Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Federführung des BKA prüft bis zur im Herbst 2010 anberaumten Sitzung, ob zukünftig auch Daten so genannter „linksextremistischer Gefährder“ bundes- und gegebenenfalls europaweiten Austausch erfahren könnten.⁸ Wer über den Austausch von Daten von „Gefährdern“ nachdenkt, muss zuvor Menschen entsprechend eingestuft haben. Die Anwendung des Gefährderbegriffs scheint sich derzeit auf andere Kriminalitätsphänomene auszuweiten. Dabei erscheinen seine Vereinbarkeit mit der Dogmatik des Gefahrenabwehrrechts sowie die Zulässigkeit der auf seiner Grundlage vorgenommenen Einstufungen höchst fragwürdig.

III. Die Einstufung als „Gefährder“: Eine präventive kriminalprognostische Verdachtszuschreibung

Zur Früherkennung djihadistischer Strukturen stufen Präventivdienststellen des kriminalpolizeilichen Staatsschutzes bestimmte Zielpersonen aufgrund zuvor erstellter personenbezogener Gefahrenprognosen als islamistische politisch motivierte „Gefährder“ ein.⁹ Daraufhin unterliegen diese Personen heimlich vollzogenen – teilweise langfristigen – informationellen Überwachungsmaßnahmen. Man untersucht über einen bestimmten Zeitraum pro-aktiv, ob von den Beobachteten konkrete Gefahren für Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, Störungen in Form von Anschlägen oder ähnlich gefährlichen Handlungen drohen könnten. Liegen Anhaltspunkte vor, die weder Maßnahmen der Gefahrenabwehr noch strafprozessuale Ermittlungen gestatten, füllt die Polizei diese Lücke einer mangelnden Rechtsgrundlage für polizeiliches Tätigwerden

7 Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, a.a.O. Zur ausländerrechtlichen Dimension des Begriffs siehe auch: AG Birgit, Struktur, Ziele, Ergebnisse, 01.05.2010, Bayerisches Staatsministerium des Inneren, URL: http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/sicherheit/inneresicherheit/themen/agbirgit_100501.pdf, zuletzt besucht am 08.07.2010, 13.33 Uhr.

8 IMK, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 190. Sitzung, 01.06.2010, S. 8, Berlin.

9 Ziercke, Jörg, Justizpressekonferenz unter Mitwirkung des BKA-Präsidenten, S.3 des veröffentlichten Protokolls, 21. Juni 2006, Karlsruhe. Auch Murat Kurnaz stufte deutsche Behörden entsprechend ein, so der Tagesspiegel v. 26. Januar 2007, S. 2.

mit Hilfe des Gefährderbegriffs. Die zuvor mittels der polizeifachlichen Definition „politisch motivierter Gefährder“ kriminalprognostisch als gefährlich eingestuft sind also weder polizeirechtliche Störer noch Straftäter. Sie werden allein aufgrund der präventiv erstellten negativen Kriminalprognose eingestuft – und sodann mit heimlichen Maßnahmen des Polizeirechts überwacht. Auf diese Weise ist es möglich, Kontakt- und Bewegungsbilder zu erstellen, um etwaige noch unbekannte klandestine Strukturen von Personen zu erkennen oder gegebenenfalls Einzeltäter zu identifizieren. Diese Art von Vorfeldermittlungen lassen sich auf alle Phänomenbereiche von politisch motivierter Kriminalität anwenden. Seine breit angelegte kriminalstrategische Funktion macht den Gefährderbegriff zu einem präventiven Joker: Er öffnet das Vorfeld von aus noch unbekanntem Straftaten hervorgehenden ebenfalls unkonkreten Gefahren sowie die Sphäre unterhalb des strafprozessualen Verdachts für polizeirechtliche Präventivmittlungen. Der Begriff dient als ungeschriebenes materielles Tatbestandsmerkmal zur materiellen Rechtfertigung konstruierter, in Teilen an sich – nämlich ohne die Verknüpfung mit einer Gefährdereinstufung – legaler Gefahrenabwehrmaßnahmen. Er ist damit Schlüssel für eine der polizeilichen Gefahrenabwehr von den Landesgesetzgebern verwehrt Sphäre. Dieses an ihnen vorbei von der Exekutive bundesweit geschaffene – ungeschriebene – Polizeirecht wirft über das Prinzip der Gewaltenteilung hinaus erhebliche Bedenken an seiner Vereinbarkeit mit grundgesetzlichen Vorschriften auf: Warum soll die Polizei „Gefährder“ als solche erfassen und überwachen dürfen; gehen von ihnen konkrete Gefahren oder mittlere und schwere Straftaten aus?

IV. „Gefährder“: Störer oder Nicht-Störer, strafrechtlich Verdächtige oder Unverdächtige?

Sog. „Gefährder“ verursachen keine Gefahr. Sonst schritte die Polizei legitim gegen sie als Störer, die für Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit konkrete Gefahren verantworten, ein. „Gefährder“ zeichnen im Moment ihrer Einstufung für Verhalten oder Zustände, die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit gefährden, nicht verantwortlich. Ebenso kommt ihnen per se nicht der Status eines Beschuldigten zu: Sie gelten strafprozessual betrachtet nur als vor-verdächtig. Doch eine solche Rolle kennt das Strafprozessrecht nicht. Die Kriminalpolizei darf daher gegen „Gefährder“ keine Maßnahmen treffen. Doch mit Hilfe des Gefährderbegriffs, der Zuschreibung potentieller Störer- bzw. Straftätereigenschaft, maßt sich die Kriminalpolizei bundesweit an, polizeirechtliche Präventivmittlungen gegen diese strafrechtlich Unschuldigen, die zugleich polizeirechtlich betrachtet Nicht-Störer sind, zu treffen. Eine solche Kriminalstrategie bedeutet nichts anderes, als ohne vorliegenden Anfangsverdacht vollzogene repressiv-

vorsorgende Ermittlungen, antizipierte Strafverfolgung. Ihre Nähe zum Strafverfahren wirft die Frage nach einer Einordnung der auf dem Gefährderbegriff gestützten Vorfeldkriminalstrategie auf: Handelt es sich bei dieser Art von Verfolgungsvorsorge um Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung?

V. Zuordnung der auf dem Gefährderbegriff fußenden Vorsorgestrategie zur Gefahrenabwehr?

Die generelle Zuordnung der Strafverfolgungsvorsorge zur Gefahrenabwehr war lange umstritten. Eine Ansicht überwog noch zum Ende der 90er Jahre: Sie will Verfolgungsvorsorge dem Regelungsgebiet der Gefahrenabwehr zurechnen, die Gegenmeinung sieht diese als eine strafprozessuale Annexkompetenz dem Vorbehalt des Bundesgesetzgebers unterliegen.¹⁰ In den letzten fünf Jahren gab die höchstrichterliche Rechtsprechung der letzteren Ansicht den Vorzug: Vorsorge für zukünftige Strafverfolgung fällt in die gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unmittelbare Kompetenz des Bundesgesetzgebers. Ihres Sachzusammenhanges mit dem Strafverfahren wegen stellt sie keinen Unterfall polizeilicher Gefahrenabwehr dar.¹¹ Dabei sind die Landesgesetzgeber nicht gehindert, entsprechende vom Bund in der Strafprozessordnung nicht geregelte Maßnahmen der Verfolgungsvorsorge – also rechtspolitische Vorsorgelücken – in ihren Polizeigesetzen zu regeln.¹² Jedoch praktizieren Bund und Länder daneben bereits in der Strafprozessordnung geregelte Maßnahmen, indem sie Vorschriften ihrer Polizeigesetze zu deren Rechtfertigung heranziehen: So versuchte das Land Niedersachsen im Jahr 2005 vergeblich, eine Vorschrift über die präventive Überwachung der Telekommunikation für die Vorsorge für künftige Strafverfolgung (u.a. ausdrücklich für den Bereich politisch motivierter Kriminalität) in sein Polizeirecht zu implementieren. Das Bundesverfassungsgericht wies diese Vorschrift u.a. aus Kompetenzgründen zurück, da sie durch den Bundesgesetzgeber bereits abschließende Regelung erfahren hat.¹³ Generell zählt die höchstrichterliche Rechtsprechung die Vorsorge für die Verfolgung noch gar nicht begangener, sondern in ungewisser Zukunft bevorstehender Straftaten, zum gerichtlichen Verfahren.¹⁴ Bezüglich auf Polizeirecht gestützter Ermittlungen gegen „Gefährder“ ist daher festzustellen: Der Verzicht des Bundesgesetzgebers, kriminalitätsbezogene Ermittlungen in den Vorfeldbereich des § 152 Abs. II StPO auszudehnen, unterstreicht seine bewusste Entschei-

dung, eine ausschließliche Regelung der Voraussetzungen für die Aufnahme strafprozessual intendierter Ermittlungen zu statuieren. Anhaltspunkte dafür, dass er Parallelregelungen durch die Länder akzeptieren würde, also personenbezogene vor-strafprozessuale Polizeiermittlungen, geregelt im Gefahrenabwehrrecht der Länder, sind nicht erkennbar. Seine Entscheidung, der Polizei erst ab einem vorliegenden Anfangsverdacht i.S.v. § 152 Abs. II StPO die Aufnahme von personenbezogenen Ermittlungen zu gestatten, durchbricht die Vermutung einer Länderkompetenz i.S.v. Art. 70 GG. Eine landesrechtliche Regelung der Aufnahme präventiver polizeilicher Ermittlungen gemäß Art. 72 Abs. 1 GG wird damit unmöglich. Die Überwachung von „Gefährdern“ läuft daher dem Willen des Bundesgesetzgebers zuwider. Denn er gestattet unterhalb der materiellen Schwellen des § 152 Abs. II StPO keine vorfeld- und damit verfahrenseröffnenden Parallelvorschriften. Polizeirechtlich lassen sich solche Ermittlungen auch nicht über die auf den Gefährderbegriff gestützte Vorfeldstrategie begründen. Die Überwachung von „Gefährdern“ als potentiellen Straftätern ist aus diesen Gründen ein kompetenzwidriger Zustand. Man verdeutliche sich: Die Polizeien der Länder definieren bestimmte Personen als potentielle (politisch motivierte) Straftäter und ermitteln vorsorgend gegen sie, obwohl die Voraussetzungen des § 152 Abs. II Strafprozessordnung (StPO) nicht vorliegen. Das bedeutet nichts weniger als ein Unterlaufen der Strafprozessordnung durch von den Polizeien der Länder praktizierte Verfolgungsvorsorge. Über diese Problematik hinaus stellen sich Fragen nach rechtsstaatlichen Sicherungen für die Überwachten: Erfahren diese irgendeine Form von Rechtsschutz gegen ihre heimliche Einstufung und Überwachung, wie es in einem Strafverfahren durch Richtervorbehalte und nachträglichen Rechtsschutz zumindest theoretisch der Fall wäre?

VI. Verfahrensmäßige Regelung, Formvorschriften und Justizrechtsschutz für „Gefährder“?

Einstufungen von „Gefährdern“ erfolgen innerhalb der Polizei heimlich, von den Zielpersonen aus kriminaltaktischen Gründen bewusst unbemerkt. Im Rahmen der Einstufung ist richterlicher Rechtsschutz vor und nach ihr nicht vorgesehen: Im Gerichtsverfassungsgesetz findet sich keine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit, polizeiliche Gefährdereinstufungen zu überprüfen. Ein Vergleich mit heimlichen Maßnahmen des Strafprozessrechts zeigt die schweren rechtsstaatlichen Mängel der Gefährdereinstufung auf: Der Strafprozess sieht für heimlich vollzogene Ermittlungen Richtervorbehalte vor. Nach deren Ende sind im Rahmen einer Hauptverhandlung be- und entlastende Erkenntnisse Gegenstand der Erörterung durch den Verteidiger des Beschuldigten. Das betrifft konkret auch heimliche Ermittlungsmaßnahmen. Dem gegenüber sieht weder

10 Mit einer Aufbereitung des Streitstandes: Notzon, Heike, Zum Rückgriff auf polizeirechtliche Befugnisse zur Gefahrenabwehr im Rahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, 2002, S. 75f., Frankfurt am Main.

11 Rudolph, Bernd, Antizipierte Strafverfolgung, 2005, S. 234, Köln.

12 Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, S. 5, Rn. 10.

13 BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 107.

14 BVerfG NJW 2001, 879; BVerfG NJW 2005, 2603 (2605).

ein Landespolizeigesetz noch das Bundespolizeirecht materielle Schwellen für Gefährdereinstufungen, deren Ablauf, die eingestuft schützende Formvorschriften sowie Verweise auf einen Richtervorbehalt vor: Kein deutsches Polizeigesetz regelt das unstreitig in Grundrechte massiv eingreifende Einstufungsverfahren. Und kein deutscher Gesetzgeber verlieh seiner Polizei die Befugnis, Grundrechtsträger trotz gezeigtem Legalverhalten in einem internen Verfahren als gefährlich und als zu beobachtend einzustufen. Entsprechend bleibt der Bevölkerung unerschlossen, bei welchem gezeigten Verhalten der Einzelne durch die Polizei als („politisch motivierter“ oder sonstiger!) „Gefährder“ eingestuft wird. Dieser Umstand kann im Denken politisch Aktiver nur zu rasch zum Verzicht auf Grundrechtsausübung führen: Denn er weiß ja nicht, welches Verhalten zu seiner Einstufung führen kann. Ersichtlich wird: Polizeiliche Einstufungen von Grundrechtsträgern als „Gefährder“ sind nicht nur bewusst dem Zugriff des Eingestufteten entzogen. Der polizeiinterne Charakter der Einstufung verweigert ihm darüber hinaus Kenntnisnahme von seiner Registrierung sowie nachträglichen Rechtsschutz gegen diese. Die Strafprozessordnung hingegen gewährt Beschuldigten gegen ihre heimlichen Maßnahmen Rechtsschutz. Doch gegen polizeiliche Gefährdereinstufungen sind die Zielpersonen machtlos: Sie erfahren nichts von ihrer Einstufung (außer, sie werden als Nicht-deutscher als „Gefährder“ eingestuft und abgeschoben). Ohne jeden effektiven Rechtsschutz werden sie Objekt einer intransparenten, jeder Justizkontrolle völlig entzogenen polizeilichen Vorfeldmaßnahme. Handelt es sich noch um rechtsstaatliches Polizieren?

VII. Befund: Der Begriff „politisch motivierter Gefährder“ ist verfassungswidrig, auf ihm fußende Einstufungen und deren polizeirechtliche Folgemaßnahmen sind rechtswidrig

Der Begriff „politisch motivierte Gefährder“ entstammt als eine so genannte polizeifachliche Definition der Exekutive. Er erfährt nur polizeiintern Anwendung. Diese bewirkt jedoch Eingriffe in Grundrechte der Eingestufteten. Doch finden sich in keinem Polizeigesetz Vorschriften über die Voraussetzungen von Gefährdereinstufungen nebst Formvorschriften. Dennoch nutzen ihn Bund und Länder im Rahmen der im Jahre 2002 implementierten „neuen Intelligence-Arbeit“ als ungeschriebenen materiellen Tatbestand des Polizeirechts. Dessen formelle und materielle Rechtmäßigkeit erscheint umso fragwürdiger, als so genannte „Gefährder“ keinesfalls die Eigenschaft eines polizeirechtlichen Störers besitzen. Sie sind Nicht-Störer, die kraft diffuser behördeninterner Erkenntnisse dennoch kriminalprognostisch zukünftiger erheblicher politisch motivierter Kriminalität verdächtigt werden: Die deutsche Polizei überwacht bewusst strafrechtlich Unschuldige

präventiv. Das überwachende Verhaltensmonitoring findet statt, obwohl kein Gesetz diese Maßnahmen gestattet. Bedenklich muss stimmen, dass die IMK 2010 prüfen lässt, diese rechtswidrige Kriminalstrategie auf so genannte „linksextreme Gefährder“ ausweiten zu lassen. Denn die Folgen von Gefährdereinstufungen sowie der auf sie folgenden Verhaltensüberwachung ist die Entkoppelung polizeilicher Tätigkeit von Recht, Gesetz sowie von Justizaufsicht.

VIII. Ausblick: Gefährdereinstufungen dringend verfassungsgerichtlich überprüfen lassen

Seit acht Jahren nehmen Bund und Länder mit heimlichen Vorfeldmaßnahmen bewusst Nicht-Störer zur Vorsorge für die Verfolgung zukünftig vermuteter mittlerer und schwerer politisch motivierter Straftaten in Anspruch. Seit acht Jahren überwachen Teile der Kriminalpolizei Menschen, von denen zumindest zum Zeitpunkt ihrer Registrierung keinerlei konkrete Kriminalitätsgefahr ausgeht. Ähnlich wie bei der grundgesetzwidrigen Abschussregelung des Luftsicherheitsgesetzes ist zum Schutz der freiheitlichen Grundordnung – genauer des Rechtsstaatsprinzips als ihrem Fragment – die höchstrichterliche Überprüfung dieser auf dem Gefährderbegriff ohne gesetzliche Befugnisse sowie ohne Justizaufsicht vollzogenen Polizeitätigkeit dringend geboten. Denn der Begriff und die auf ihn gestützte heimlich wie rechtsschutzlos polizeiintern vollzogene Einstufung von Menschen als potentielle Straftäter weist auf einen gefährlichen Paradigmenwechsel hin: Weg vom gegen polizeiliche Ermittlungen errichteten Bollwerk der konkreten Gefahr bzw. der Anforderungen des § 152 Abs. II StPO. Hin zum aus eigener Machtvollkommenheit kriminalstrategisch umgesetzten Intelligence-gestützten Polizieren. Dieses fußt auf Informationsmanagement und aus diesem gewonnener Kriminalprognostik. Sie – im Übrigen realisiert ohne eine persönlich vorgenommene Untersuchung des Einstufenden im Rahmen eines Gesprächs – ist Ausdruck des Wandels unseres Rechtsstaates in Richtung eines Präventionsstaates. Der Gefährderbegriff und das auf ihn gestützte Verfahren heben – in ihrem speziellen polizeilichen Anwendungsgebiet – das Rechtsstaatsselement der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes auf: Ein rechtsstaatlichen Anforderungen an heimlich vollzogene Präventiveingriffe nicht genügendes Vorfeldpolizieren wurde nach dem 11. September 2001 bundesweit praktizierte Kriminalstrategie. Zum Schutz des Rechtsstaatsprinzips der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sowie bürgerlicher Freiheitssphären vor informationsgestützten präventiven Ausweitungen des Polizierens, wie die auf Gefährdereinstufungen fußende Vorfeldstrategie eine solche darstellt, braucht es endlich eine Innenpolitik, die aus ehrlicher Sensibilität gegenüber der Verfassung bewusst einen in deren Geist – also generell verhältnismäßig und in Sachen Vorfeld-

vorsorge limitiert – angelegten polizeilichen Schutz der öffentlichen Sicherheit gestaltet. Will DIE LINKE also zukünftig Akzeptanz als eine den Rechtsstaat des Grundgesetzes schützende links-demokratische Bürgerrechtspartei erlangen, darf sie auch im Rahmen rot-rot-grüner Projekte verfassungswidrige polizeiliche Präventivstrategien auch auf Drängen ihrer natürlichen Koalitionspartner nie zulassen.

Charles A. von Denkowski ist seit dem Frühjahr 2010 als einer von zwei Geschäftsführern der kriminologisch und polizeiwissenschaftlich beratenden Consultingfirma

Crime Prevention Solutions Dr. Cordula und Charles von Denkowski GbR tätig. Vom 15.09.2001 bis 31.12.2004 war er als ehemaliger Kriminalbeamter in der Staatsschutzabteilung des Landeskriminalamtes Hamburg, nach freiwilligem Ausscheiden aus dem Polizeivollzugsdienst vom Dezember 2007 bis Oktober 2008 als MdB-Mitarbeiter in Berlin tätig. Berufsbegleitend studiert er derzeit Kriminologie und Polizeiwissenschaft im Masterstudiengang der Ruhr-Universität Bochum. Veröffentlichungen siehe URL: <http://www.netzwerk-terrorismusforschung.de/pages/kurzprofile/c.-a.-v.-denkowski.php> Kontakt:

Charles.v.Denkowski@crime-prevention-solutions.de

C I L I P

Bürgerrechte & Polizei

Berichte, Analysen, Nachrichten zu den Themen Polizei, Geheimdienste, Politik „Innerer Sicherheit“ und BürgerInnenrechte

Träger des Werner-Holtfort-Preises 2005



Nr. 95 (1/2010)

Gewalt gegen/durch Polizei

Inhalt:

Polizei und Gewalt – eine Einleitung · Von Heiligendamm bis zum 1. Mai · Wenig Klarheit zum Berufsrisiko von PolizistInnen · Alltägliche Repression gegen Fußballfans · Normalität der Gewalt gegen ImmigrantInnen · Der Verfassungsschutz und die „linke Gewalt“ in Berlin · PolizistInnen vor Gericht u.a.

Einzelheft: 8,- EUR

Abonnement (3 Hefte):

21,- EUR für Personen

Alle Preise inkl. Porto im Inland

Bestellungen an:

Bürgerrechte & Polizei/CILIP c/o FU Berlin
Malteserstraße 74-100 · 12249 Berlin
fon (030) 838-70462 · fax (030) 775 10 73
E-Mail: vertrieb@cilip.de · Web: www.cilip.de

Gefährderdateien, praktische Auswirkungen und Rechtsschutz

Anna Luczak

Wer linke Aktivist/innen vertritt und verteidigt, die aus den verschiedensten Gründen in den Fokus der Polizei geraten, hat zwangsläufig auch mit dem Thema „Gefährderdateien“ im weiteren Sinne zu tun. Die Mandant/innen erfahren bei einer Verkehrskontrolle, aus Ermittlungsakten oder bei Verweigerung eines Grenzübertritts quasi en passant davon, dass sie polizeibekannt sind, ohne dass sie jemals vor einem Richter standen oder auch nur als Beschuldigte vernommen worden wären. Leute, die zum Beispiel wegen Vermummens auf einer Demonstration einen Strafbefehl erhalten, fürchten die Speicherung mehr als die Geldstrafe. Dass diese Furcht nicht unberechtigt ist, zeigt die tägliche Praxis.

„Gewalttäter-Links“, „IgaSt“, „IFIS“ und „LIMO“

Bekanntere Dateien in diesem Zusammenhang sind die so genannte „Gewalttäter-links“-Datei sowie die Dateien „International agierende gewalttätige Störer“ (IgaSt) und „Innere Sicherheit“ (IFIS, früher APIS). Zahlenmäßig wichtiger sind die allgemeinen Dateien „Erkennungsdienst“, „Kriminalaktennachweis“ und „Personenfahndung“, in denen den erfassten persönlichen Daten wie Name, Adresse, Lichtbild und Fingerabdrücken das Kürzel „LIMO“ für linksmotiviert beigelegt werden kann.

Zu unterscheiden sind Zentral- und Verbunddateien. Die Zentraldateien (zu denen „IgaSt“ zählt) sind interne Dateien des Bundeskriminalamts (BKA), auf die die Landespolizeien nicht ohne weiteres zugreifen können. Das länderübergreifende Datei-System „INPOL“ beinhaltet hingegen Verbunddateien (u.a. „Gewalttäter-links“, „IFIS“, „Erkennungsdienst“), die beim BKA geführt werden, auf die aber Polizeien auf Landes- und Bundesebene zugreifen können. Die Polizei, die den Datensatz ursprünglich erhoben hat, entscheidet darüber, ob er in die Verbunddatei eingespeist wird. Nur diese Polizei hat dann auch über Löschung oder Fortdauer der Speicherung zu entscheiden. Daneben gibt es natürlich auch noch regionale Dateien bei den Landespolizeien oder den einzelnen Polizeidirektionen. Das führt zu Schwierigkeiten im Rechtsschutz, die später erläutert werden.

Undefinierte Inhalte

Rechtsgrundlage für die Dateien, die „im Verbund“ oder „zentral“ geführt werden, ist das BKA-Gesetz. Die Errichtung einer einzelnen Datei setzt eine so genannte

Errichtungsanordnung voraus, in der Zuständigkeiten, die zu speichernden Inhalte und der Umgang damit festgeschrieben werden. Genauere Definitionen, was Anlass der Speicherung ist, finden sich aber nicht unbedingt. Der Zweck der Datei „IgaSt“ wird in drei Sätzen beschrieben: *Die Datei dient dazu, die beim Bundeskriminalamt, Fachreferat ST 11, im Rahmen der Zentralstellenfunktion bezüglich international agierender gewaltbereiter Störer im Themenzusammenhang „Globalisierung“ anfallenden Informationen zu sammeln und auszuwerten. Sie unterstützt die Verhütung und Aufklärung von Straftaten mittels der dem BKA als Zentralstelle zugelierten Erkenntnisse aus dem kriminalpolizeilichen Meldedienst in Fällen Politisch motivierter Kriminalität (KPMD-PMK), sonstiger Meldungen aus dem In- und Ausland sowie anderer, durch aktive Informationsbeschaffung gewonnener Informationen.*

Wieso jemand als *international agierender gewaltbereiter Störer im Themenzusammenhang „Globalisierung“* eingestuft wird, ist nirgendwo festgehalten. Festgehalten wird aber, dass neben Daten von Verdächtigen und auch die von deren Kontaktpersonen gespeichert werden können.

Manche Dateien werden auch ohne Anordnung betrieben. Dazu zählt die Datei „Gewalttäter-links“, die nur auf einem so genannten Einrichtungsbeschluss der Innenministerkonferenz aus dem Jahr 2000 (165. Sitzung vom 24. November 2000, S. 39f.) beruht. Hier findet sich ebenfalls eine sehr weite Definition: *In den Dateien sollen personenbezogene Daten von Beschuldigten oder Verdächtigten, bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie politisch motivierte Straftaten begangen haben, gespeichert werden, soweit dies erforderlich ist, weil wegen der Art oder Ausführung der Tat, der Persönlichkeit des Betroffenen oder sonstiger Erkenntnisse Grund zu der Annahme besteht, dass Strafverfahren gegen sie zu führen sind. Darüber hinaus sollen in diese Dateien personenbezogene Daten sonstiger Personen aufgenommen werden, soweit dies erforderlich ist, weil bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betroffenen politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden.*

Unjuristisch ausgedrückt setzt danach eine Speicherung nicht voraus, dass einer Person vor Gericht nachgewiesen wurde, dass sie eine Straftat begangen hat. Es reicht aus, dass gegen sie ermittelt wird. Bei Taten von „*erheblicher Bedeutung*“ muss noch nicht einmal ein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden sein. Voraussetzung für die Speicherung ist hier nur

die Annahme, dass die Tat begangen werden wird. Eine Speicherung ist also weit im Vorfeld eines im Rahmen eines Strafverfahrens bewiesenen Vorwurfs möglich.

Ausschlaggebend für die Speicherung als „Gewalttäter-links“ ist also, dass die Polizei eine Person mit der zukünftigen Begehung von „politisch motivierten Taten“ in Verbindung bringt. Woran das festgemacht wird, ergibt sich aus dem zweiten Halbsatz: *Art oder Ausführung der Tat, Persönlichkeit des Betroffenen oder sonstige Erkenntnisse*. Interessant ist, dass in dem Beschluss mit keinem Wort Erwähnung findet, was die Gewalttätigkeit der „Gewalttäter“ ausmachen soll.

Auch ohne böse Absichten unterstellen zu wollen, ist leicht vorzustellen, was vor diesem Hintergrund ausreicht, um in eine Datei zu gelangen.

Speicherungspraxis

In der Praxis ist es so: Niemand, der sich in der politisch linken Szene bewegt, kann sich sicher sein, *nicht* gespeichert zu sein. Hingegen kann einigermäßen sicher sein, dass seine Daten in übergeordneten Dateien zu finden sind, wer in Zusammenhang mit politischen Aktionen von der Polizei als Verdächtiger erfasst wurde. Ob das gleich die Datei „Gewalttäter links“, die Ergänzung des Personendatensatzes mit dem „LIMO“-Hinweis („Straftäter linksmotiviert“) oder die Erfassung in anderen Dateien ohne Polit-Vermerk ist, ist schwer vorherzusagen. Wie das so ist, wenn die Definitionen breit angelegt oder gar nicht vorhanden sind, obliegt es der einzelnen Dienststelle oder gar einzelnen Beamten, die Entscheidung zu treffen, was sie für speicherungs-würdig erachten. In der Diktion der Behörden wird dieser Entscheidungsprozess „Einzelfallprüfung nach kriminalistischen Erfahrungssätzen“ genannt (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der BT-Abgeordneten Jelpke ua, BT-Drs. 16/13563 vom 25.06.2009, S. 8). Wie eine derartige Einschätzung aussehen kann, zeigt anschaulich die Begründung einer Landespolizei zur Speicherung folgenden Vorfalls: Der Betroffene soll während einer Demonstration in Richtung eines Polizeibeamten „Halt’s Maul, du Vollidiot“ gerufen haben. Der speichernde Beamte stellte fest, dass beim Betroffenen zu einem anderen Zeitpunkt (geringe Mengen) Betäubungsmittel gefunden wurden, und rechtfertigte die Speicherung des „Vollidioten“-Vorfalls in der Datei „Innere Sicherheit“, die der *„Verhütung und Aufklärung von politisch motivierten Straftaten“* dient, *„die länderübergreifende, internationale oder erhebliche Bedeutung haben“*, wörtlich so: *„Nach kriminalistischer Erfahrung besteht eine nicht geringe Wahrscheinlichkeit, dass polizeilich registrierte BtM-Konsumenten, die bei einer Demonstration polizeilich auffallen, sich auch bei weiteren Demonstrationen strafrechtlich relevant verhalten.“*

Es ist davon auszugehen, dass derselbe Sachverhalt sehr verschieden behandelt wird, je nachdem wer über

die Speicherung befindet. Zum einen gibt es erhebliche regionale Differenzen. Während in Bayern auf dem Land singende Punker/innen Landfriedensbruchverfahren inklusive „Straftäter/in linksmotiviert“-Vermerk bekommen, wenn in ihrer Nähe eine Telefonzelle kaputt geht, kann in Berlin auch ohne davonkommen, wer in Zusammenhang mit einer Demonstration einem Verfahren wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte ausgesetzt war. Zum anderen hat Einfluss, welche Delikte die Polizei aktuell für relevant erachtet.

Statistische Erkenntnisse

Über den genauen Inhalt der Dateien ist wenig bekannt. Allenfalls wird veröffentlicht, wie viele Einträge in einer Datei vorhanden sind, über die genauen Inhalte schweigen sich die speichernden Behörden hingegen aus. Mit Stand vom 10. Juni 2009 waren 1.866 Personen in der Datei „Gewalttäter links“ gespeichert, in „IgaSt“ 2.966 (BT-Drs. 16/13563, S. 3f). In der Datei „Erkennungsdienst“, die Fingerabdrücke, Lichtbilder, Personenbeschreibungen etc. betrifft, sind 5.859.680 Datensätze enthalten (ebenda, S. 12), in der Datei „Innere Sicherheit“ 1.571.914 (ebenda, S. 10). Dabei ist unklar, wie viele Personen betroffen sind - in Bezug auf die Datei „Innere Sicherheit“ ist auf jeden Fall davon auszugehen, dass neben Personen auch Objekte und Vorgänge Aufnahme gefunden haben.

Sicher ist, dass nicht vorgesehen ist, dass in den Dateien vermerkt wird, ob ein dort gespeicherter Verdacht sich bestätigt oder nicht. Weder eine Verfahrenseinstellung noch ein Freispruch haben für sich genommen zur Folge, dass ein Datensatz zum Ursprungsverdacht gelöscht wird. Regelmäßig genügt ein so genannter „Restverdacht“ für die weitere Speicherung. Dass ein Restverdacht besteht, wird angenommen, wenn sich nicht aus der Begründung für die Beendigung des Verfahrens ergibt, dass der Verdacht gänzlich ausgeräumt wurde, also zum Beispiel auch bei einem Freispruch aus Mangel an Beweisen.

Praktische Auswirkungen

Für die Betroffenen hat die Speicherpraxis der Polizeien vielfältige negative Auswirkungen. Zunächst ist der Effekt der Stigmatisierung zu nennen: Wessen Personalien bei einer Vorkontrolle vor einer Demonstration beim Abgleich mit dem Polizeicomputer einen Treffer ergeben, kann sich sicher sein, dass eine genauere Durchsuchung folgt - wenn die dann wiederum geringe Mengen Betäubungsmittel zum Vorschein brächte, folgte mit dem kriminalistische Erfahrungssatz von oben gleich eine erneute Speicherung. Mit anderen Worten: einmal gespeichert, immer gespeichert.

Hinzu kommt die Wiedergabe solcher Erkenntnisse in Ermittlungsakten, die den weiter entscheidenden Behörden, Staatsanwaltschaft und Gerichten vorliegen.

Zwar dürfen Gerichte in Entscheidungen nur Vorstrafen und nicht aber polizeiliche Voreintragungen berücksichtigen, die sich im Strafverfahren nicht verifizieren ließen, jedoch kann nicht ermessen werden, welchen psychologischen Einfluss die Kenntnis von vielfältigen Eintragungen auf die Entscheidung nimmt.

Es gibt aber auch nicht nur mittelbar wirkende Effekte der Eintragungen. Niedrigschwellig, aber für Betroffene durchaus unangenehm, sind die so genannten Gefährderansprachen. Da klingeln zum Beispiel vor dem 1. Mai in Berlin abends zwei Staatsschutzbeamte an der Wohnungstür und fordern mit gestrenger Miene Betroffene auf, sich friedlich zu verhalten.

Ein schwerer wiegendes Beispiel aus dem Jahr 2009 ist die Verhängung von Ausreiseverboten nach Frankreich in Zusammenhang mit dem NATO-Gipfel. Betroffen waren vor allem Personen, die in der Datei „Gewalttäter-links“ verzeichnet waren. Gerichte, die mit diesen Ausreiseverboten befasst wurden, stellten fest, dass allein die Tatsache einer Speicherung in der Gewalttäter-links-Datei nicht die Annahme rechtfertigt, dass jemand sich an gewalttätigen Aktionen beteiligen wird (VGH Baden-Württemberg, 1 S 809/09 vom 4. April 2009). Die Vorinstanz hatte festgehalten: *„Nicht übersehen werden kann in diesem Zusammenhang, dass die Handhabung des INPOL-Systems ohne Kenntnis der zugrunde liegenden Eingabeerkenntnisse eine realistische Gefahrenprognose nur schwer zulässt“* (VG Stuttgart, 11 K 1217/09 vom 2. April 2009, S. 8). Auch wenn die Klagen insoweit erfolgreich waren, wurden die Betroffenen weiterhin an der Teilnahme der Proteste in Straßburg gehindert, da die deutsche Polizei nach Aufhebung der Ausreiseverbote den französischen Grenzbeamten die Namen der Betroffenen mitteilte, die daraufhin Einreiseverbote verhängten. Die Eintragung hatte deshalb die unmittelbare Konsequenz einer absoluten Restriktion der Teilnahme an der politischen Willensäußerung.

Rechtsschutz

Einzig richtiger Umgang mit dieser Speicherpraxis ist, die Löschung zu erreichen. Grundproblem dabei ist, dass zunächst gegen Unbekannt vorgegangen werden muss. Da den Betroffenen keine Mitteilung über eine

Speicherung gemacht wird, ist für sie nicht ohne weiteres erkennbar, welche Polizei etwas über sie wo gespeichert hat. Erster Schritt ist deshalb immer zunächst der Auskunftsantrag an alle Behörden, die – soweit der Betroffene sich erinnert – seine Daten erhoben haben könnten. Je nach Polizei wird früher oder später geantwortet, in Bezug auf Verbunddateien das BKA gibt erst nach Rücksprache mit dem einspeisenden Bundesland konkrete Auskünfte. Wenn die Auskunft da ist, kann der Lösungsantrag gestellt werden. Die größte Schwierigkeit dabei ist die bereits beschriebene Rechtslage, dass generell der reine Verdacht ausreichend ist. Wenn kein Freispruch erster Klasse erfolgte, muss im Einzelfall gestritten werden. Es geht dann bei den Verwaltungsgerichten um die Abwägung zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen und der Bedeutung des Zwecks der Speicherung – in juristischem Deutsch um „die prognostische Relevanz“.

Politischer Einfluss

Das BKA führt zwar die genannten Dateien, da es aber nur begrenzte eigene Ermittlungskompetenzen hat, stammt der Löwenanteil der Daten von den Landespolizeien. Die Speicherung durch die Landespolizeien ist weitgehend in Landesgesetzen geregelt. Politischer Einfluss könnte also über Änderungen der Regelungen zu Dauer und Zweck von Speicherungen ausgeübt werden. Um die Datensammel- und -verbreitungswut zu beschränken, könnten außerdem auf Landesebene Vorgaben und Kriterien für die der Speicherung in Spezialdateien vorgelagerte polizeiliche „Einzelfallprüfung“ entwickelt werden.

Weiterführende Literatur

Sönke Hilbrans, Straftäter linksmotiviert – Große Worte zum kleinen Preis, in: Grundrechtreport 2009, S. 58-61.
<http://datenschmutz.de>

Anna Luczak, Dr., Rechtsanwältin in Berlin, Tätigkeitsschwerpunkt politisches Strafrecht und Verwaltungsrecht mit Bezug zu Demonstrationen/Polizeiarbeit/Datenspeicherung, aktiv in anwaltlichen Notdiensten

Rechtswidrige Polizeigewalt

Demonstrationsbeobachtung – zu ihrer Begründung und den gemachten Erfahrungen

Elke Steven

Seit seiner Gründung vor dreißig Jahren hat das Komitee für Grundrechte und Demokratie immer wieder Demonstrationsbeobachtungen organisiert. Beginnend mit der Brokdorf-Demonstration im Februar 1981 bis zur Beobachtung der Silvio-Meier-Demonstration im Dezember 2009 in Berlin reichen die Erfahrungen. Berichtet wurde vielfach über die Beobachtungen anlässlich der Castor-Transporte ins Wendland und derer im Kontext des G8-Gipfels in Heiligendamm im Jahr 2007. In Hamburg haben wir beispielsweise den bundesweiten Protest der „Wagenburger“ mit ihrer Aktion „Einmal im Leben pünktlich sein“ im Jahr 2004 auf der Hafensstraße und die Proteste des Antirassismus- und Klima-Camps im Jahr 2008 beobachtet.

Grundlage ist die radikale Parteinahme für die Grundrechte auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Prinzipiell sind die Inhalte der Demonstration dabei gleichgültig. In der Öffentlichkeit stehen Bürger und Bürgerinnen, die demonstrieren wollen, meist schon unter Generalverdacht. Die Zweifel an der uneingeschränkten Geltung eines Grundrechts, dessen Inanspruchnahme fast zwangsläufig für Unruhe sorgt, kommen schon im Grundgesetz zum Ausdruck. Zwar haben „alle Deutschen“ „das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“ (Art. 8, 1 GG), aber Absatz 2 lässt bereits Einschränkungen für „Versammlungen unter freiem Himmel“ zu. Eine solche Beschränkung beschloss das Parlament 1953 mit dem Versammlungsgesetz, das Demonstrationen als staatliches Sicherheitsrisiko vorstellt, die es zu kontrollieren und zu beschränken gilt. Allerdings beschränkt das Versammlungsgesetz das Grundrecht nicht mehr auf die Staatsangehörigen.

Die Erfahrung zeigt, dass zumindest bei konfliktiven Demonstrationen das Versammlungsrecht schon auf der politisch-exekutiven Ebene vorzeitig eingeschränkt und außer Kraft gesetzt wird. Die politisch-polizeiliche Grundhaltung der Abwehr erleichtert das Eingreifen und Verhindern von Versammlungen für die Polizei. In diesem Kontext sind dann auch die übermäßige Gewalt bei Festnahmen, die Übergriffe am Rande von Demonstrationen, der leichtfertige Umgang mit Pfefferspray, Schlagstock und Wasserwerfern zumindest teilweise zu verstehen.

Warum Demonstrationsbeobachtungen?

Das Recht, demonstrieren zu können, gehört zu den wenigen im Grundgesetz vorgesehenen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, sich unmittelbar direkt

öffentlich zu äußern. Dazu gehört, dass sie selbst die Art der Öffentlichkeit thematisch und formal bestimmen. Darum gehört das Demonstrationsrecht zu den wenigen radikal-demokratischen Ansätzen und Korrekturen der repräsentativ allzu stark verdünnten Demokratie bundesdeutschen Musters.

Demonstrationsbeobachtungen sind als Stellungnahme im politischen Streit um das Versammlungsrecht zu verstehen. Es geht darum, im Streit um das Verständnis davon, was bei Demonstrationen legitim ist, im Streit um die Interpretation der Vorgänge vor, während und nach Demonstrationen und um die politische Bewertung dieser Vorgänge qualifiziert und auf der Grundlage eigener Anschauung Stellung nehmen zu können. Die jeweiligen Erfahrungen der vielen Personen an vielen Orten des Geschehens über den gesamten Zeitraum und die Auswertung der Vorgeschichte lassen ein Gesamtbild entstehen. Die Entstehungsgeschichte von Konflikten und Auseinandersetzungen lassen sich so nachvollziehen. Unser Blick richtet sich dabei vorrangig auf den Umgang mit dem Versammlungsrecht, auf den polizeilichen Umgang mit den Versammlungen, auf die Art der Wahrnehmung des Demonstrationsrechts. Der Fokus liegt auf der – zu oft beobachteten – systematischen Aushebelung des Grundrechts. Daneben sind die Übergriffe einzelner Polizeibeamter auf Demonstrierende ein ernst zu nehmendes Problem. Solche Übergriffe sind jedoch auch nicht als Fehlritte Einzelner zu isolieren, sondern müssen im Kontext verstanden werden. Tatsächlich können solche Verhaltensweisen meist eher zufällig beobachtet oder gar gefilmt werden – wie es im September 2009 bei der Demonstration „Freiheit statt Angst“ in Berlin gelungen ist. Systematisch wäre es nur unter noch weit größerem Aufwand – und auch dann nur annähernd – möglich, das Verhalten aller eingesetzten Beamten und Beamtinnen zu beobachten. Allerdings fördert die öffentliche Aufmerksamkeit durch Demonstrationsbeobachtungen – wie auch jede mediale Aufmerksamkeit – die Zurückhaltung der Polizei. Die öffentliche Delegitimierung von Versammlungen, ihre Diffamierung und die Warnung vor Gewalttätigkeiten von Seiten der Politik und der Polizei rechtfertigen dagegen schon im Vorhinein die Gewaltanwendung durch die Polizei.

Ohne die manchmal aufmüppig-selbstbewusste Inanspruchnahme des Grundrechts wäre es 1985 wohl kaum zu dem grundlegenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gekommen, mit dem dieses das Grundrecht gegen all die politisch-polizeilichen Übergriffe zu schützen versuchte (Az: 1 BvR

233, 341/81). Seitdem sollte jede Ordnungsbehörde wissen, dass dieses Grundrecht nicht einfach gegen andere Rechte, Bedürfnisse und Wünsche aufgerechnet werden kann. Für Auflagen oder gar Verbote gelten hohe Hürden. Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit müssen konkret und präzise nachgewiesen werden, um Verbote auszusprechen. Allgemeine Störungen im alltäglichen Ablauf müssen hingenommen werden. Tatsächlich aber sind die Auseinandersetzung und die ordnungspolitischen Versuche, das Versammlungsrecht auszuhebeln, Alltag in der Bundesrepublik Deutschland geblieben.

Grundelemente des Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts

– Versammlungsfreiheit garantiert erst die Demokratie, sie ist ihr „Lebenselexier“. Das Bundesverfassungsgericht schrieb: „Sie (Versammlungen) bieten ... die Möglichkeit zur öffentlichen Einflussnahme auf den politischen Prozess, zur Entwicklung pluralistischer Initiativen und Alternativen oder auch zu Kritik und Protest ...; sie enthalten ein Stück ursprünglich ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den öffentlichen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren.“

– Die Freiheit der Bürger und Bürgerinnen, über Inhalt und Form selbst zu bestimmen, ist das Grundelement, in dem sich diese Freiheit äußert.

– Der Leiter einer Versammlung ist nicht für alles verantwortlich, was während einer Demonstration geschieht. Er kann nicht für all die vielfältigen Ausdrucksformen zur Rechenschaft gezogen werden.

– Einzelne Gewaltvorfälle rechtfertigen keine Auflösung der Versammlung insgesamt.

Seit dem Urteil hat sich die Polizei also „versammlungsfreundlich“ zu verhalten. Der Streit um die Grundrechte geht seitdem jedoch unvermindert weiter – die Rechte müssen immer neu erstritten werden, aber die Bürger und Bürgerinnen, die demonstrieren wollen, sitzen am kürzeren Hebel. Rechtliche Überprüfungen von Maßnahmen sind oft erst im Nachhinein möglich, Eilentscheidungen der Gerichte bleiben unzureichend. Tatsächlich hat die Exekutive dauernd neue Möglichkeiten des Eingriffs in Versammlungen entwickelt, sind die Techniken der Überwachung und Einschüchterung auch technisch weit ausgedehnt worden. Und seit der Föderalismusreform werden mit den Länder-Versammlungsgesetzen neue Möglichkeiten erprobt, die rechtlichen Voraussetzungen zur Aushebelung des Grundrechts zu schaffen.

Gemäß dem Grundgesetz und dem Vorrang der Grundrechte müsste alle Vermutung jederzeit dafür sprechen, dass Bürger und Bürgerinnen ihr Recht auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit grundrechtsgemäß wahrnehmen wollen – und den eigenständigen Freiraum hierfür haben müssen. Erst wenn handfeste,

konkrete Belege für das Gegenteil vorhanden wären, würden sich angemessene, verhältnismäßige Eingriffe rechtfertigen. Tatsächlich wird aber meist so getan, als ob man von der Vermutung ausgehen müsste, dass Bürger ihre Grundrechte „missbrauchen“, wie es in der Begründung des ersten Bayerischen Versammlungsgesetzes hieß. Sie sind es dann, die nachweisen müssen, dass sie dies nicht beabsichtigen.

Der fortwährende Streit ums Versammlungsrecht

Versammlungsrecht ist als Recht von Minderheiten zu verstehen – von öffentlich kaum wahrgenommenen Interessenvertretern und -vertreterinnen, von engagierten Bürgern und Bürgerinnen –, die ihre Meinungen öffentlichkeitswirksam vorbringen wollen. Demonstrationen sind keine geordneten „Aufzüge“, sie leben von der Vielfältigkeit der Ausdrucksformen – nicht zuletzt im Kampf um die mediale Wahrnehmung. So gibt es vielfältige legitime Aktionsformen. Auch Aktionen zivilen Ungehorsams, Aktionen in der Tradition des gewaltfreien Widerstands, Regelverletzungen, Blockaden, Besetzungen stehen unter dem Schutz des Grundrechts. „Die Grenzen, die solchen Regelverletzungen zu setzen sind, können jeweils nur in sorgfältiger Rechtsgüterabwägung und Abwägung der betroffenen Interessen gefunden werden. Regelverletzungen als solche als Gewalt zu bezeichnen und strafrechtlich zu verfolgen, ist unzulässig“ schrieben wir schon damals im Bericht über die Beobachtungen während der Brokdorf-Demonstration 1981 (März 1981, S. 3).

Die neuen Versammlungsgesetze der Länder versuchen, die Grundrechte weiter einzudämmen, den Polizeien die Definitionshoheit über die Grenzen legitimen Verhaltens zu geben und Versammlungsleiter wie -teilnehmer einem unkalkulierbaren Risiko auszuliefern. Die Bayerische Version ist zwar vom BVerfG in wichtigen Aspekten gestoppt worden, aber die Richtung wird auch im neuen bayerischen Gesetz beibehalten wie auch im nun vorliegenden niedersächsischen Entwurf eines Versammlungsgesetzes.

Unbestimmte Rechtsbegriffe in Gesetzen hebeln die Rechtssicherheit aus und lassen die Bürger und Bürgerinnen im Unsicheren über die Rechtmäßigkeit ihres Handelns. Sie überlassen es der Polizei, nach Gutdünken zu bewerten. Ein Beispiel hierfür ist das im Bayerischen Gesetz vorgesehene „Militanzverbot“. Verhaltensweisen und Kleidungsstücke, die den „Eindruck von Gewaltbereitschaft“ erwecken und „einschüchternd wirken“, sollten verboten werden. Zu Recht befürchteten die Gewerkschaften, dass auch Streikposten der Gewerkschaften so bewertet werden könnten.

Auch die Videoüberwachung von Demonstrationen sollte das Bayerische Gesetz generell erlauben. Die Gefahr für die Demokratie, die in solchen Formen der Überwachung liegt, wird heute meist übersehen. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsge-

rechts von 1983 stellte dagegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung noch deutlich in den demokratischen Kontext von Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. „Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte verzichten.“ (Az: 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83)

In solchen neuen Versammlungsgesetzen wäre ein möglichst hohes Maß an Genauigkeit, an Transparenz, an innerer Stimmigkeit und an Verständlichkeit notwendig, so dass jeder Bürger genau wissen kann, was verboten ist. Stattdessen strotzen die Gesetze von Ungenauigkeit und Vagheit. Die Ermessensräume, Handlungsmittel und Handlungsspielräume der Polizeien wurden immer weiter gedehnt. Das „Opportunitätsprinzip“ greift schon lange um sich und wurde nur selten zugunsten von Versammlungen angewendet. Die Frage, ob etwas rechtswidrig ist, wird zur augenblicklichen Entscheidung von PolizeibeamtInnen. Das ist das Ende von Rechtssicherheit.

Diese neuen Gesetze formulieren allerdings nur eine Richtung aus, die schon in der Praxis erprobt wird. So sind im Jahr 2008 mehrere Versammlungsleiter wegen Nichtigkeiten angeklagt worden. Die Berufung gegen eine hanebüchene Verurteilung eines Versammlungsleiters vom Amtsgericht Karlsruhe wird seit fast zwei Jahr verschleppt. Trotz diverser Urteile gegen die Videoüberwachung von Demonstrationen (zuletzt: Verwaltungsgericht Münster (siehe Achelpöhl im Grundrechte-Report 2010); Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bayerischen Versammlungsgesetz (Az: 1 BvR 2492/08)) werden Versammlungen fast selbstverständlich gänzlich videografiert.

Einige aktuelle Formen der Aushebelung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit

– Schon im Vorhinein wird Demonstrationen oft Gewalt zugeschrieben. Das schreckt Teilnehmer ab. Das schürt den Konflikt. Das soll im Zweifelsfall jedes Eingreifen der Polizei schon im Vorhinein rechtfertigen. Dahinter verbirgt sich aber die Absicht, den Raum gesellschaftlich zulässigen Konflikts insgesamt einzuschränken. Diese Diffamierung ist der erste Schritt in der Eskalation des Konflikts. Bei Großereignissen kann dies auch mit weiteren rechtswidrigen Maßnahmen verbunden sein; so waren die Hausdurchsuchungen und Ermittlungen nach § 129 a StGB im Kontext des G8-Gipfels in Heiligendamm rechtswidrig, was selbstverständlich erst nachträglich festgestellt werden konnte (vgl. auch den Bericht zum G8-Gipfel vom Komitee für Grundrechte und Demokratie).

– Immer wieder werden Versammlungen in einer Weise eingeengt und bedrängt, die den Demonstrierenden die Freiheit der Selbstbestimmung über Art und Weise ihres Ausdrucks nimmt. So werden Demonstrierende oft schon beim Zugang zu Demonstrationen kontrolliert und durchsucht. Im Juni 2010 hat das Bundesverfassungsgericht erneut festgestellt, dass eine solche pauschal ausgeführte Maßnahme geeignet ist, „einschüchternde, diskriminierende Wirkung zu entfalten“ und folglich von der Teilnahme an einer Demonstration abhalten könnte (Az.: 1 BvR 2636/04). Der „Hamburger Kessel“ 1986 war rechtswidrig, die Einkesselten erhielten sogar Schadenersatz. Trotzdem werden Demonstrierende immer wieder eingekesselt, wurden im Wendland sogar ganze Dörfer – rechtswidrig, wie nachher festgestellt wurde – eingekesselt. Alltäglich geworden ist inzwischen der „Wanderkessel“, die enge Einkesselung eines ganzen Demonstrationzuges, der damit seiner öffentlichen Wirkung völlig beraubt wird. Ein solches Vorgehen muss ebenfalls als rechtswidrig gewertet werden. Es schürt zudem die Frustration der Teilnehmenden. Es weckt bei den Einen Ängste, aufgrund des Gefühls des Eingesperrtseins, bei den Anderen Wut und Aggression. Aggressive Akte und Auseinandersetzungen mit der Polizei können auch darauf zurückzuführen sein.

– Gerade im Kontext von Großdemonstrationen sind die Festnahmen/ Ingewahrsamnahmen häufig nicht gerechtfertigt. Wer aber ungerechtfertigterweise erhebliche Beeinträchtigungen seiner Grundrechte befürchten muss – oder solche Erfahrungen bereits gemacht hat –, wird von der Teilnahme an Demonstrationen abgeschreckt. Darin liegt eine Gefährdung der Demokratie selbst begründet.

So wurden fast alle Platzverweise im Umfeld der Proteste gegen den G 8-Gipfel in Heiligendamm, die angefochten wurden, für rechtswidrig erklärt. Wie insgesamt das Resümee der Prozessbeobachtungsgruppe Rostock erschreckend ausfällt: „Nur knapp 3% der Ermittlungsverfahren hielten juristischer Überprüfung stand.“

– Die in die Versammlungen eindringenden Beweisicherungs- und Festnahmeeinheiten schrecken sowohl aufgrund der Ausrüstung als auch erst recht aufgrund ihres Auftretens Demonstrierende ein. Sie hebeln das Selbstbestimmungsrecht der Teilnehmenden aus und schüchtern ein. Sie verkennen den besonderen sozialen Zusammenhalt, der in Demonstrationen entsteht und der ein solches Eingreifen als Angriff auf die Demonstration insgesamt wahrnehmen lässt.

– Noch immer sind Polizeibeamte im Einsatz nicht kenntlich, weder durch Nummern- noch durch Namensschilder. Angesichts der eminent öffentlichen Aufgabe der Polizei und ihrer, im Einsatz immer prekären, Grundrechte gefährdenden Gewaltmittel stellt dieser Mangel an als verantwortlich erkennbarer Polizei einen grundrechtlich-demokratisch nicht haltbaren Skandal

dar. Damit wird ein falscher, bürgerwidriger geschlossener Gruppengeist erzeugt, statt die PolizeibeamtInnen für ihre schwierige Aufgabe dauernder Güterabwägung unter dem Blickwinkel des Gewalteinsatzes zureichend zu schulen.

– Polizeibeamte, die als verdeckte Ermittler in szenetypischer Kleidung in die Demonstrationen eindringen, gefährden die Demokratie. Die Vertreter der Organe der legitimen Gewalt werden unkenntlich, befördern das Misstrauen der Bürger untereinander und lassen ein selbstbestimmtes Handeln nicht zu. Sie fungieren nicht nur als Spitzel, sie verletzen die soziale Integrität von Gruppen oder ergänzen öffentliche Aktionen durch staatlich geschützte Machenschaften von staatlich bezahlten Beamten, die man nicht sieht. Ihr Verhalten erzeugt Misstrauen und Aggressionen, die sich letztlich gegen die Friedsamkeit von Demonstrationen auswirken.

– Wenn dann eine gerichtliche Überprüfung von Auflagen im Vorhinein Erfolg für die Demonstrierenden zeitigt, setzt die Polizei ihre Interessen eben unmittelbar durch. So geschehen beim Antirassismus- und Klima-Camp 2008 in Hamburg. Die Versammlungsbehörde wollte eine Schlusskundgebung weder direkt vor dem Flughafen Hamburg noch über die geplante Zeit von sechs Stunden zulassen. Das Verwaltungsgericht bestätigte jedoch, dass die Demonstrierenden auch über die zeitliche Länge ihres Protestes entscheiden können. Die Abschlusskundgebung „Für grenzenlose Bewegungsfreiheit – Keine Abschiebungen vom Flughafen Hamburg“ dürfe in der Zeit von 13 bis 19 Uhr stattfinden. Die Polizei setzte ihre abweichende Auffassung daraufhin unmittelbar und ohne Rechtsschutzmöglichkeiten durch. Der Gesamteinsatzleiter erteilte, ohne selbst vor Ort zu sein, vom Polizeipräsidium aus die Anweisung zur Auflösung der Demonstration zu dem Zeitpunkt, zu dem die Versammlungsbehörde das Ende der Demonstration gewollt hatte.

Bedauerlicherweise – und das macht die Kontrolle polizeilichen Verhaltens noch einmal schwieriger – hat die Rechtswidrigkeit ihres Handelns oft keine Folgen. Wenn es nur bei der Feststellung der Rechtswidrigkeit bleibt, kann sie die Maßnahmen einfach auch beim nächsten Mal anwenden. Allenfalls bemüht sie sich dann um eine etwas bessere Begründung. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht 2009 erneut festgestellt, dass bei einer rechtswidrigen Ingewahrsamnahme – in diesem Fall von Demonstrationsbeobachtern – nicht die Feststellung der Rechtswidrigkeit ausreicht. Eine Entschädigung stände den Betroffenen zu, da die Maßnahme auch auf andere abschreckend wirken könne. Es bleibt allerdings zu befürchten, dass die Höhe der Entschädigung, die noch vom Landgericht festgestellt werden muss, wiederum eher aus der Portokasse zu zahlen ist und keine abschreckende Wirkung vor rechtswidrigem Verhalten entfaltet (vgl. Steven, 2010).

Öffentlichkeitsarbeit der Polizei

Den Aspekt der „Öffentlichkeitsarbeit“ der Polizei möchte ich gesondert betonen, da es gerade im Kontext der Großereignisse inzwischen üblich geworden ist, dass die Polizei eine eigene Öffentlichkeitsarbeit betreibt, die an den Prinzipien des public relation managements orientiert ist. Im Kontext der EU werden solche Strategien gemeinsam zur Grundlage des Umgangs mit Großereignissen gemacht (siehe „Sicherheitshandbuch“ der EU). Die Aufgabe der Polizei ist es jedoch, die Öffentlichkeit wahrheitsgemäß zu informieren, nicht aber die Arbeit der Polizei zu „verkaufen“ und die Hoheit über die öffentliche Berichterstattung zu erobern. Polizeiarbeit ist hoheitliches Handeln, das sich an den Pflichten zu orientieren hat. Informationen müssen sachlich richtig und vollständig sein. Im Kontext des G 8-Gipfels hatte das PR-Konzept fatale Folgen für die Öffentlichkeit und sogar für das höchste Gericht.

Die falschen Informationen über die Ereignisse während der Großdemonstration am Samstag und bei der Migrationsdemonstration am Montag und die Lügen über verletzte Polizeibeamte wurden von Journalisten und Bürgern erst nach der Veröffentlichung aufgedeckt. Und beim Verfassungsgericht waren diese Lügen noch Grundlage der Eilentscheidung, in der das räumliche Demonstrationsverbot trotz Skepsis bestätigt wurde.

Andere Behinderungen und Formen der Abschreckung von Demonstrationen seien hier wenigstens noch stichwortartig genannt: Gebühren für die Erteilung von Auflagen, ausufernde Auflagen für Demonstrationen, Teilnahmeverbote mit Meldeauflagen, Reiseverbote, Platzverweise, Vermummungsverbote ...

Literatur:

- Achelpöhlner, Wilhelm: Wenn sich der Rechtsstaat verummmt; In: Grundrechte-Report 2010, S. 39 - 43
- Grundrechte-Report 2010 – Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland; Hg.: T.Müller-Heidelberg u.a., Frankfurt a. M., Juni 2010
- Komitee für Grundrechte und Demokratie: Bericht über Brokdorf am 28.2.1981 – Das Demonstrationsrecht ist unverkürzt zu erhalten. Hrsg: Arbeitsgruppe Demonstrationsrecht, März 1981
- Komitee für Grundrechte und Demokratie: Gewaltbereite Politik und der G8-Gipfel; Demonstrationsbeobachtungen vom 2.-8. Juni 2007 rund um Heiligendamm, Dezember 2007
- Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein, Legal Team: Feindbild Demonstrant. Polizeigewalt, Militäreinsatz, Medienmanipulation. Der G8-Gipfel aus Sicht des Anwaltlichen Notdienstes, Hamburg 2008
- Steven, Elke: Demonstrationsbeobachtung, polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit und Medienberichte. In: Rucht, Dieter, Teune, Simon (Hg.): Nur Clowns und Chaoten? Die G8-Protteste in Heiligendamm im Spiegel der Massenmedien, Frankfurt/M 2008, S. 31 - 50
- Steven, Elke: Illegale Haft erfordert spürbare Konsequenzen. In: Grundrechte-Report 2010

Elke Steven, Dr. phil., Soziologin, arbeitet beim Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V., Mitherausgeberin des jährlichen Grundrechte-Reports, Themen: Demonstrationsrecht, „Innere Sicherheit“, Gesundheitssystem und elektronische Gesundheitskarte, Friedenspolitik

„Für Dich schwör ich jeden Meineid!“ Defizite interner Kontrolle von Polizeiarbeit

Martin Herrnkind

Drei Beispiele

Am 7. Januar 2005 verbrannte der Asylbewerber Oury Jalloh in einer Dessauer Polizeizelle. Die Umstände sind bis heute nicht geklärt und beschäftigten bereits den Bundesgerichtshof. Der Vorsitzende Richter am Landgericht Dessau, Manfred Steinhoff, kritisierte die als Zeugen auftretenden Polizisten scharf. Sie schützten ihre beschuldigten Kollegen und behinderten die Rechtsfindung. Steinhoff empörte sich: „Das hat mit Rechtsstaat nicht mehr zu tun!“

Am 1. Mai 2007 geriet die 30-jährige AW in Berlin Kreuzberg gemeinsam mit weiteren Passanten in die Nähe eines Konfliktes zwischen Bereitschaftspolizei und Maidemonstrant(inn)en. Ohne ersichtlichen Grund drohte sie ein unbekannter Polizeibeamter mit dem asiatischen Kampfstock „Tonfa“ nieder und verletzte sie schwer. Keiner der zwölf Kollegen des Täters wollte später als Zeuge irgendetwas gesehen haben. Das Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt wurde eingestellt.

Am 2. Juni 2007 wurde die 27-jährige Fotojournalistin KI in Rostock von mehreren Polizisten einer geschlossenen Einheit zusammengeprügelt. Ihrer Strafanzeige wollte sie Dateien mit beweisheblichen Fotos der heranstürmenden Einheit beifügen. Dreimal verweigerten ermittelnde Beamte die Entgegennahme der Beweise. Man könnte E-Mail-Attachments im Jpg.-Format wegen möglicher Sicherheitsrisiken nicht öffnen. Das Ausdrucken der Fotos im pdf-Format wäre zu teuer. Die Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren ein, da die Täter nicht identifiziert werden könnten.

Diese Fälle und andere können im Bericht „Täter unbekannt“ nachgelesen werden, den Amnesty-International im Juli 2010 nach fünf Jahren Recherchearbeit veröffentlichte.

Die Kontrolle der Kontrolleure

Rechtsstaatliche Systeme binden das Handeln ihrer Polizeien an Gesetze. Das ist banal. Aber das Befolgen solcher Gesetzesbindungen muss auf verschiedenen Ebenen und mit differenzierten Mechanismen kontrolliert werden – sonst laufen sie leer (vgl. Alderson 1984, S. 19). Denn wie alle bürokratischen Institutionen neigen auch Polizeien dazu, sich partiell zu verselbstständigen. Beispielsweise definieren sie ihre Effizienz und Effektivität durchaus in einem Spannungsfeld zum idealtypischen Rechtsstaat. Um seiner Wirksamkeit willen bewegt sich ein Gesetzeshüter durchaus in den

Graubereich seiner Befugnisse. Um seines Erfolges willen ist er im Einzelfall versucht, seinen Rahmen des Zulässigen zu überschreiten. Ein Tatgeständnis, das mit unzulässigen Mitteln erlangt wurde, kann im Selbstverständnis der Polizeiorganisation als „effektiv“ begriffen werden. Einen umfassenden Schutz von Menschen- und Bürgerrechten kann es deswegen nur mit einer umfassenden Kontrolle der Polizei geben.

Wie kann eine solche Kontrolle aussehen? Zunächst sei hier auf die normativen Sicherungen verwiesen, die sich in den Eingriffsermächtigungen der Polizeien, also den Polizeigesetzen oder der Strafprozessordnung, widerspiegeln. Im Organisations- und im Dienstrecht sind Verantwortlichkeiten geregelt, beispielsweise durch die Dienstaufsicht. Viele weitere, zunächst nicht polizeispezifische Rechtsbereiche greifen auf die Kontrolle der Polizei über, z.B. das Datenschutzrecht oder das Presserecht. Wer auf alle diese Rechtsquellen blickt, stößt auch schnell auf verantwortliche Institutionen oder Personen. Und an dieser Stelle lassen sich zwei Kategorien der Kontrolle polizeilichen Handelns ausmachen: die Kontrolle von außen und die Kontrolle von innen.

Außenkontrolle

- Staatsanwaltschaften
- Gerichte
- Medien
- Verbände / Initiativen
- Betroffene / Opfer
- Politische Gremien
- Datenschutzbeauftragte
- Polizeikommission
- Sonstige Zeugen, z.B. Ärzte

Binnenkontrolle

- Innenressort (Ministerium)?
- Vorgesetzte
- Kollegium (z.B. Dienstgruppe)
- Interne Ermittlungseinheit
- Interne Datenschutzstelle
- Frühwarnsystem

Dabei kann diese Aufzählung für Deutschland nur beispielhaft erfolgen. Denn die deutsche Polizei ist föderativ strukturiert. Eine Polizeikommission gab es beispielsweise nur in Hamburg, und das auch nur für einen bestimmten Zeitraum. Auch die Wirksamkeit der verschiedenen Instanzen variiert mit Zeit und Ort. Das zeigen zumindest die Beobachtungen und Erfahrungen der Bürger- und Menschenrechtsorganisationen. So scheint der Druck der Medien durchaus Einfluss auf Ermittlungen und Entscheidungen zu nehmen (allgemein dazu: Lawrence 2000). „Gottseidank ist heute keine Presse da“, hörte das mutmaßliche Opfer eines Polizeiübergriffs die Richterin zu Beginn der Hauptverhandlung seufzen.

Andererseits kann die Medienöffentlichkeit der Polizei – wenigstens vorübergehend – einen „Freibrief“ ausstellen. So geschehen nach der Razzia in der Berli-

ner Diskothek Jeton in der Nacht vom 20. auf den 21. August 2005 (vgl. Amnesty International 2010, S. 49, 75). Spezialeinsatzkommandos (SEK) dreier Bundesländer stürmten das Lokal, um zu verhindern, dass sich gewaltbereite Hooligans für Aktionen am darauf folgenden Tag absprechen. Doch tatsächlich hielten sich in der Diskothek vor allem Fußballfans auf, die nicht der Hooliganszene zuzurechnen waren. Niemand leistete Widerstand. Trotzdem setzten die Polizeikräfte massiv Gewalt ein. Mindestens 21 Bürgerinnen und Bürger mussten sich, teilweise mit schweren Kopfverletzungen, in ärztliche Behandlung begeben, unzählige wurden leicht verletzt. Doch die Berliner Medien übernahmen unbesehen die von der polizeilichen Pressestelle kolportierten Falschmeldungen eines gewalttätigen Widerstandes. Und „Berlins größte Zeitung“ B.Z. titelte ganzseitig als Aufmacher: „Bravo Polizei!“ (B.Z., 22.08.2005, S. 1).

Die Auswirkungen der Medienöffentlichkeit verweisen auf ein weiteres prinzipielles Problem: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fordert Unparteilichkeit und Unabhängigkeit bei den Ermittlungen. Doch nicht überall haben Polizeibehörden ihre internen Ermittlungsabläufe so organisiert, dass sie diesen Anforderungen gerecht werden. In einem (besonders krassen) Fall der Bundespolizei lud ein beschuldigter Beamter selbstständig einen Zeugen vor. In einem weiteren Fall wurden drei von vier verdächtigen Polizeibeamten von Kollegen ihrer eigenen Einheit vernommen (vgl. Amnesty International 2010, S. 87).

Wechselwirkungen der Kontrollinstanzen

Eine weitere Erfahrung zeigt, dass sich die Kontrollinstanzen bei ihrer Arbeit ergänzen und dabei kumulativ wirken. So erstatten Datenschutzbeauftragte ihre Berichte gegenüber den Parlamenten, publizieren ihre Erkenntnisse und entfalten über Medienöffentlichkeit einen Handlungsdruck.

Besonders deutlich zeigt sich das Zusammenspiel polizeixterner und -interner Instanzen an der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und den Kommissariaten für interne Ermittlungen. Die engagierteste Staatsanwältin muss scheitern, wenn die internen Ermittler unzureichendes Aktenmaterial zuarbeiten. Damit sind nicht nur akkurate Ermittlungsvorgänge gemeint, sondern auch Expertise zu Polizeointerna.

Die Staatsanwaltschaft muss von internen Ermittlungseinheiten mit technischer Expertise versorgt werden. Zur Beweisaufnahme eines mutmaßlich unverhältnismäßigen Wasserwerfereinsatzes muss sie informiert werden, ob der fragliche Fahrzeugtyp mit einer Videodokumentationsanlage ausgerüstet ist.

Die Staatsanwaltschaft muss mit Erkenntnissen über das Binnenklima von Polizeieinheiten versorgt werden. Zur Entwicklung einer Ermittlungsstrategie oder einer Vernehmungstaktik gegen Angehörige einer Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit bedarf es

eines Einblickes in deren Organisationskultur.

Die Staatsanwaltschaft ist auf Informationen über das qualitative Knowhow von Arbeitsgruppen angewiesen. Zum Einschätzen der Glaubwürdigkeit von Vernehmungen oder auch zur Beurteilung eines Unrechtsgehaltes bedarf die Staatsanwaltschaft des Wissens über den Ausbildungsstand eines zivilen Ermittlungsstrupps. Ist der Fehler nachvollziehbar? Oder hätten die das „können“ müssen?

Die Staatsanwaltschaft muss mit technischen Erkenntnissen über Polizeiwaffen versorgt werden. Erfüllt der unzulässige Schlagstockhieb „nur“ den Tatbestand der gefährlichen Körperverletzung? Oder muss der „Spin“ mit dem Tonfa gegen den Kopf des Opfers als versuchter Totschlag angeklagt werden?

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fordert, Ermittlungen gegen Vollzugskräfte müssten „angemessen“ und „umfassend“ erfolgen (Amnesty International 2010, S. 80ff.). So manche Ermittlungsakten lassen diese Standards vermissen.

Außenkontrolle und Binnenkontrolle müssen ineinander greifen, wollen sie wirksam sein (vgl. Herrnkind 2003). Insofern bleibt das Differenzieren zwischen Kontrolle von außen und Kontrolle von innen methodisch künstlich. An dieser Stelle soll aber differenziert werden, um den Fokus auf die Selbstkontrolle der Polizei, die Binnenkontrolle werfen zu können.

Subjektive Wirksamkeit von Kontrollinstanzen

Über die objektive Wirksamkeit der Kontrollinstanzen liegen kaum Erkenntnisse vor, noch weniger über ihre Wechselwirkungen. Die subjektive Wirksamkeit erfragte eine Forschergruppe um den Soziologen Heitmeyer von Hamburger Streifenbeamten(inn)en. Sie wurden um die Einschätzung gebeten, „wie stark sie die Kontrolle ihrer Polizeiarbeit durch die verschiedenen Gruppen bzw. Instanzen“ hielten (Backes u.a. 1997, Anhang C, Fragebogen, S. 20). Die anzukreuzende Skala variierte dabei zwischen dem Wert Eins - „sehr starke Kontrolle“ - und dem Wert Fünf - „kaum Kontrolle“. Die Mittelwerte der rund 400 Befragten ergaben erstaunliche Ergebnisse (Backes u.a. 1997, S. 71):

	Mittelwert
ich selbst	1.68
Reviereinsatzführer	2.27
meine Vorgesetzten	2.42
Revierführer	2.80
Presse, lokale Medien	2.81
Kollegen meiner Schicht	2.81
was ich in der Ausbildung gelernt habe	2.82
Kollegen gleichen Dienststranges	3.00
Verdächtige (... mit denen Sie dienstlich in Kontakt kommen)	3.21
Bevölkerung im Revier	3.29
Polizeiführung	3.54
politische Führung	3.86

Mit anderen Worten: Die organisatorisch höchste Verantwortungsebene, der gemäß Ressortprinzip verantwortliche Innenminister, rangiert an letzter Stelle wahrgenommener Kontrolle, knapp hinter dem oberen Polizeimanagement. Hierarchisch betrachtet, scheint die Kontrolle mit der Entfernung zum Streifendienst abzunehmen. Dazu passt, dass die unmittelbaren Vorgesetzten immerhin noch als mittelstarke Kontrollinstanz wahrgenommen werden.

Jedoch landen neun der zwölf zu beurteilenden Instanzen in der hinteren Hälfte der Skala (über 2.50), werden also als tendenziell mittel bis schwach kontrollierend beurteilt, selbst der Revierleiter. Und mit Abstand am stärksten sehen sich Streifenbeamten durch sich selbst kontrolliert: der Treppenwitz dieser Umfrage.

Legalitätsprinzip und Binnenkontrolle – die Theorie

Ein weiteres, bemerkenswertes Umfrageergebnis ist die mittlere bis schwache Kontrolle durch „Kollegen meiner Schicht“ sowie „Kollegen gleichen Dienststranges“. Denn in kaum einem anderen Beruf ist das Kontrollnetz so engmaschig und straff gespannt wie auf der kollegialen Ebene des Polizeidienstes, jedenfalls formell. In kaum einer anderen Polizei gilt die Strafverfolgungspflicht, das Legalitätsprinzip, in so rigider Form wie in der deutschen – fast ohne jedes Ermessen. Danach sind Polizist(innen) verpflichtet, jedem Verdacht nachzugehen, und zwar z.B. auch wenn er sich gegen irgendeinen Kollegen oder sogar gegen die unmittelbare Teampartnerin richtet.

§ 152 Absatz 2 Strafprozessordnung legt den Polizist(innen) auf, „... wegen aller verfolgbarer Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen“. Nach der Rechtsprechung zählen dazu „alle möglichen, nicht von vornherein unglaubwürdigen Verdachtsgründe“. In enger Verknüpfung dazu bestimmt der § 163 Strafprozessordnung: „Die ... Beamten des Polizeidienstes haben Straftaten zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten.“ Dieses Legalitätsprinzip verpflichtet zum selbstständigen Erforschen eines Sachverhaltes, sobald der Anfangsverdacht einer Straftat vorliegt, und kann damit auch als „die“ Leitvorschrift zur Binnenkontrolle gelten. Bei Missachtung des Legalitätsprinzips drohen die §§ 258 / 258 a Strafgesetzbuch eine Bestrafung wegen Strafvereitelung im Amt an, und zwar wenn Polizist(innen) „... absichtlich oder wissentlich ganz oder zum Teil“ vereiteln, „dass ein anderer dem Strafgesetz gemäß wegen einer rechtswidrigen Tat bestraft ... wird.“ Und natürlich sind Polizist(innen) gesetzlich verpflichtet, im aktuellen Geschehen eines Polizeiübergreifens verhindernd einzugreifen, da sie sich sonst eines Unterlassungsdeliktes schuldig machen. Im speziellen Fall der Körperverletzung im Amt kann jeder

Amtsträger wegen § 340 Strafgesetzbuch bestraft werden, „der während der Ausübung des Dienstes ... eine Körperverletzung begeht oder begehen lässt“. Wer also seinem übergriffigen Kollegen nicht sofort in den Arm greift, macht sich strafbar.

Praxisdeformationen des Legalitätsprinzips

Das Gesetz in den Büchern ist unmissverständlich. Doch das Gesetz in Aktion sucht sich seine Spielräume. Udo Behrendes, der in Vorbereitung des Amnesty-Berichtes als Polizeimanager und Fachautorität interviewt wurde, sprach an anderer Stelle vom rigiden Legalitätsprinzip als einer „psychosozialen Überforderung“ (Behrendes 2003, S. 172 ff.). In hektischen, unübersichtlichen Einsatzsituationen ist nicht immer sogleich entscheidbar, ob Rechtseingriffe noch verhältnismäßig erscheinen, sich im Graufeld bewegen oder bereits in die Rechtswidrigkeit abgedriftet sind. In einer Studie über Polizist(innen), die Kolleg(innen) wegen Übergriffen angezeigt hatten, offenbarte sich eine weitere Überforderung: Sie reagierten nicht unmittelbar, sicherten nicht sofort die Beweise, schrieben nicht sogleich die Anzeige (vgl. Herrnkind 2006, S. 60). Der durch Amnesty International hinlänglich beobachtete Fall des Fernsehjournalisten Oliver Ness (vgl. Amnesty International 1994, S. 5 – 7) belegt exemplarisch auch die juristischen Schwierigkeiten, solche komplexen Handlungsabläufe im Nachhinein zweifelsfrei aufzuarbeiten. In einem umstrittenen Urteil sprach der Bundesgerichtshof die Polizeibeamten frei. Der „Hektik des Tatgeschehens und der Stresssituation der Beteiligten“ müsse ausreichend Rechnung getragen werden (Gösner 1999, S. 141ff.). Also: im Zweifel für die angeklagten Polizeibeamten! Das latent für Fehler anfällige Polizeihandeln einerseits und die zur Solidarität neigenden Polizeieinheiten andererseits trüben den internen Blick auf Fehlverhalten oder tabuisieren das Thema in Gänze (Herrnkind 2004, S. 188 ff.).

Sehr anschaulich zeigte sich der fehlende Wille zur Binnenkontrolle anhand von zufällig videografierten Übergriffen. So nahm im Dezember 2008 ein Passant mit seiner Handy-Kamera einen Berliner Polizeibeamten auf, der ohne ersichtlichen Grund zwei Fußballfans mit mehreren Fausthieben attackierte. Später stellte sich heraus, dass es sich gar um einen Hundertschaftsführer handelte (Tagesspiegel, 13.12.2008). Der hatte zugeschlagen, obgleich sich in unmittelbarer Nähe Polizeibeamte eines Dokumentationstrupps mit Videokameras aufhielten.

Auch der Übergriff auf einen Teilnehmer der Demonstration „Freiheit statt Angst“ am 12. September 2009 in Berlin wurde privat gefilmt. Im Verfahren glich der Rechtsanwalt des Opfers amtliche und private Videoaufnahmen hinsichtlich Zeit und Ort ab. Die verschiedenen synchronisierten Filmdokumente stellte er ins Internet. Er resümierte, dass die polizeilichen Videogra-

fen – obgleich in unmittelbarer räumlicher Nähe – ihre Linsen konsequent von den Orten des Geschehens abwandten (<http://www.ccc.de/de/eisenberg-fsa09> – Download am 05.11.2009). So scheint es nicht verwunderlich, dass laufende Polizeikameras auf Polizeibeamte keinen Kontrolldruck entfalten.

Dimensionen der Polizeisubkultur

Ermittlungen und Recherchen decken im besten Fall den einzelnen Übergriff auf. Hinter dem Fall verborgene polizeisubkulturelle Phänomene verschließen sich zumeist hermetisch dem Blick von Außen. Doch gerade auf sie sollte Obacht gegeben werden! Denn die informellen Normen, die das Wegsehen oder die Mauern des Schweigens zur Regel machen, bedrohen Rechtsstaat und Menschenrechte in ihrem Kern. Im Fall des durch ein SEK misshandelten Josef Hoss (vgl. Amnesty 2010, S. 16ff.; Amnesty 2004, S. 38ff.) konnten jedoch solche informellen Regeln freigelegt werden. Herr Hoss war – wie sich später herausstellte: unberechtigt – des unerlaubten Waffenbesitzes bezichtigt worden. Die Spezialkräfte nahmen ihn überfallartig fest. Dabei erlitt er gravierende körperliche und psychische Verletzungen (für die das Land Nordrhein-Westfalen ihm acht Jahre nach dem Zugriff einen Schadensersatz von 600.000 Euro zahlen musste).

Bei einer der für den konkreten Einsatzverlauf unplausiblen Verletzungen handelte es sich um einen zweifachen Rippenbruch.

Dazu ein Auszug aus dem Protokoll der Zeugenvernehmung eines der SEK-Beamten:

... Es muss dann zu kurzen Stößen mit dem kurzen Ende des Schlagstockes in den Rippenbogen gekommen sein. Ich bin mir nicht mehr sicher, glaube aber, dass die offizielle Version in etwa aussagte, dass entsprechende Verletzungen durch einen Fall aus dem Fahrzeug hervorgerufen wurden. ...

Auf Frage:

Auch hier gab es eine entsprechende Verhaltensempfehlung von Polizeihauptkommissar Xxxxxx an die unmittelbar Beteiligten. Dies galt nicht für mich und einen weiteren Kollegen („Xxxx“), da wir abgesetzt eingesetzt waren. Auch hier galt das Motto: „Es gibt keine falschen Maßnahmen, es gibt nur falsche Begründungen.“

SEK-Beamte werden besonders intensiv für den wohl dosierten Waffeneinsatz trainiert. Sie hätten womöglich Probleme bei der Rechtfertigung von Rippenbrüchen durch direkte Einwirkung des Schlagstockes bekommen. Der „schräge“ Einsatzverlauf wurde deshalb in der schriftlichen Akte „gerade geschrieben“. Die Ursache der Rippenbrüche des Herrn Hoss sah die „offizielle Version“ in einem Sturz aus dem Fahrzeug. Der hier vernommene Beamte offenbarte sein Wissen deshalb, weil sein Kommando unter zunehmenden Erklärungsdruck geriet, vor allem auch durch massive Vorwürfe in weiteren Fällen. Später wurde die gesamte

Einheit aufgelöst.

Noch aussagekräftiger als diese Version des „Gera-deschreibens“ (Polizeijargon) ist aber der zweite Absatz des Vernehmungsprotokolls: „Auch hier“ habe es eine Verhaltensempfehlung gegeben. Das doppelt erwähnte „auch hier“ ist so zu interpretieren, dass das „Gera-deschreiben“ in dieser Einheit zur informellen Norm erhoben wurde, und zwar durch keinen Geringeren als den Chef. Das vom Vorgesetzten ausgerufene „Motto“ offenbart eine Dimension von Polizeisubkultur, die sich bei allen größeren Polizeiskandalen der vergangenen Jahrzehnte gezeigt hat: das Abschirmen jeglicher Kontrolle von außen sowie Solidarität nach innen als absolut geltende Norm.

Mit Bezug auf die rechtsstaatliche Kontrolle polizeilichen Handelns kann hier von einem Selbstverständnis der Immunität, von einer internen Immunitätskultur gesprochen werden (vgl. Herrnkind 2004, S. 191). Amnesty International hat vergleichbare Phänomene in vielen Staaten beobachten müssen. David Díaz-Jogeix, Europa- und Zentralasien-Experte des Internationalen Sekretariats in London, betonte dies in Berlin anlässlich der Vorstellung des Berichts „Täter unbekannt“. Es bestünde Anlass zur Sorge, dass sich bei derlei unzureichend kontrollierten Polizeieinheiten eine „Kultur der Straflosigkeit“ (culture of impunity) einschleiche.

Empfehlungen von Amnesty International

Da polizeiexterne und -interne Aufsicht miteinander eng verwoben sind, lassen sich zur Stärkung der Binnenkontrolle kaum spezifische Forderungen aufstellen. Fast jede Form der Kontrolle stärkt – mindestens indirekt – auch die interne Kontrolle. In seinem Bericht „Täter unbekannt“ spricht sich Amnesty International für zehn Empfehlungen aus (vgl. Amnesty 2010, S. 108ff.), von denen sechs an dieser Stelle beleuchtet werden sollen:

1. Individuelle Kennzeichnungspflicht

Polizeibeamt(inn)en müssen durch eine sichtbare Kennzeichnung auf ihrer Uniform identifiziert werden können, auch wenn sie Helme oder eine besondere Schutzausrüstung tragen. Das können Nummernkennzeichen sein ebenso wie Namensschilder [für nähere Informationen zu dieser Forderung siehe das Positionspapier: <http://www.amnesty-polizei.de/2010/08/positionspapier-kennzeichnungspflicht-fur-polizistinnen/>].

2. Einrichtung unabhängiger Untersuchungsmechanismen

Solche Gremien sollten bevollmächtigt sein, Anzeigen und Beschwerden entgegen zu nehmen, selbstständig zu ermitteln sowie über die dazu erforderlichen Kompetenzen und Ausstattungen zu verfügen. Sie sollten auf strukturelle Probleme hinweisen und den Parlamenten regelmäßige Berichte erstatten. [Positionspapier:

<http://www.amnesty-polizei.de/2010/08/positions-papier-unabhangige-untersuchungsmechanismen/>]

3. Gewährleistung der Unabhängigkeit polizeiinterner Ermittlungen

Bis zur Einrichtung unabhängiger Untersuchungsmechanismen sollte die polizeiliche Aufbau- und Ablauforganisation so gestaltet sein, dass den Anforderungen nach Unabhängigkeit und Unparteilichkeit genügt wird.

4. Einrichtung spezialisierter Dezernate bei den Staatsanwaltschaften

Ermittlungen gegen Polizeiangehörige erfordern spezifisches Wissen. Darüber hinaus muss sichergestellt bleiben, dass die Staatsanwaltschaft trotz ihrer funktionalen Nähe zur Polizeiorganisation unabhängig bleibt.

5. Menschenrechtsbildung

Sowohl während der Ausbildung, aber auch in der Fortbildung sollten menschenrechtliche Standards vermittelt werden (vgl. dazu allgemein: Alderson 1984, S. 73 ff.; Hücker 2000; Schicht 2007). Dazu gehören regelmäßige Schulungen über die rechtmäßige, sichere und verhältnismäßige Anwendung von Gewalt ebenso wie Interkulturelle Trainings.

6. Video- und Audioüberwachung in Gewahrsamsbereichen von Polizeiwachen

In allen Bereichen von Polizeiwachen, in denen der Gewahrsam von Personen stattfindet, sollten Audio- und Videoaufzeichnungsanlagen installiert werden, die so weit es geht vor Manipulationen gesichert sind. [Positionspapier: <http://www.amnesty-polizei.de/2010/08/positions-papier-videoaufzeichnung-in-polizeigewahrsam/>]

Überarbeitete Fassung des Vortrages vom 29. Mai 2010 anlässlich der Fachtagung der Fraktion DIE LINKE im Hamburger Rathaus. Stand: 7. September 2010

Literatur:

- Alderson, J.: Human Rights and the Police. Strasbourg 1984 [Ed.: Council of Europe]
- Amnesty International (International Secretariat) [Ed.]: Bundesrepublik Deutschland. Eine Zusammenfassung der Anliegen von amnesty international im Zeitraum Mai bis Oktober 1994. London, November 1994
- Amnesty International (Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.) [Hrsg.]: Erneut im Fokus. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland. Bonn 2004
- Amnesty International (Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.) [Hrsg.]: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland. Bonn, Juli 2010
- Backes, Otto / Biek, Thomas / Dollase, Rainer / Heitmeyer, Wilhelm / Meyer, Jörg / Spona, Dagmar / Wilkening, Frank: Risikokonstellationen im Polizeialltag. Bielefeld 1997
- Behrendes, Udo: Zwischen Gewaltgebrauch und Gewaltmissbrauch. Anmerkungen eines polizeilichen Dienststellenleiters. S. 157 – 193 in: Herrnkind / Scheerer 2003
- Gössner, Rolf: Polizei außer Kontrolle? Freispruch für Polizisten im Misshandlungsfall Oliver Neß. S. 138 – 143 in: Müller-Heidelberg/Finckh/Narr/Soost [Hrsg.]: Grundrechte-Report 1999. Reinbek 1999
- Herrnkind, Martin: Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Binnenkontrolle. Eine Perspektive der Bürgerrechtsbewegung. S. 131 – 155 in: Herrnkind / Scheerer 2003
- Herrnkind, Martin: Übergriffe und „Whistleblower“ - Betriebsunfälle in der Cop-Culture? S. 175 – 192 in: Liebl 2004
- Herrnkind, Martin: Was der Whistleblower von den Kollegen zu erwarten hat. S. 58 – 61 in: Polizei – heute 2/2006
- Herrnkind, Martin / Scheerer, Sebastian [Hrsg.]: Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Münster / Hamburg / London 2003
- Hücker, Fritz: Polizeibeamte und die Achtung der Menschenwürde – Human Rights on Duty – Ethische und interkulturelle Dimensionen polizeilichen Handelns. Villingen-Schwenningen 2000
- Lawrence, Regina G.: The Politics of Force. Media and the Construction of Police Brutality. Berkeley/Los Angeles/London 2000
- Liebl, Karlhans [Hrsg.]: Empirische Polizeiforschung V. Fehler und Lernkultur in der Polizei. Frankfurt 2004
- Schicht, Günter: Menschenrechtsbildung für die Polizei (Studie im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte) Berlin 2007

Martin Herrnkind, Jahrgang 1962, Diplomkriminologe, Diplomverwaltungswirt (FH), ist Polizeivollzugsbeamter und arbeitet als Fachlehrer an der Polizeischule Wilhelm Krützfeld in Bad Malente-Kiebitzhörn. Er engagiert sich ehrenamtlich bei der Themenkoordinationsgruppe Polizei & Menschenrechte sowie der Fachkommission Polizeirecherche von Amnesty International. Publikationen siehe u.a. Literaturliste
Kontakt: herrnkind@kabelmail.de

Polizisten vor Gericht

Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt

Tobias Singelstein

Strafverfahren gegen Polizisten wegen Körperverletzung im Amt (§ 340 Strafgesetzbuch) genießen einen zweifelhaften Ruf. Sie dauern in der Regel nicht besonders lange und enden fast nie mit einer Verurteilung. Die Gründe hierfür sind vielfältig.

Im Jahr 2008 wurden ausweislich der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) in Deutschland 2.314 strafrechtliche Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt eingeleitet (2004: 2.113; 2000: 2.141).¹ Man kann davon ausgehen, dass sich die ganz überwiegende Mehrzahl dieser Verfahren gegen Polizisten gerichtet hat.² Hingegen wurden im gleichen Zeitraum nur 94 Verfahren wegen des gleichen Delikts vor einem Strafgericht verhandelt.³ Zwar lassen sich beide Zahlen nicht unmittelbar zueinander ins Verhältnis setzen, da eingeleitete Strafverfahren nicht unbedingt im gleichen Jahr noch bis zum Gericht gelangen. Aber die Differenz zwischen beiden macht deutlich, dass der Großteil der Verfahren auf dem Weg von der Anzeigeerstattung zum Gericht verloren geht – weil sie von den Staatsanwaltschaften mangels hinreichenden Tatverdachts nach § 170 Abs. 2 Strafprozessordnung eingestellt werden.⁴

Von den Verfahren, bei denen die Staatsanwaltschaft Anklage erhebt und die so bis zum Gericht gelangen, enden wiederum vergleichsweise wenige mit einer Verurteilung. Von den im Jahr 2008 abgeschlossenen 94 strafgerichtlichen Verfahren waren dies 32.⁵ Für 2008 stehen somit 2.314 Anzeigen wegen Körperverletzung im Amt 32 Verurteilungen wegen dieses Delikts gegenüber.

Der wesentliche Grund für diese massive Diskrepanz ist, wie gezeigt, in der überaus hohen Einstellungsquote der Staatsanwaltschaften zu sehen. Auch wenn man sich die diesbezüglichen Zahlen über mehrere Jahre hinweg anschaut oder andere zur Verfügung stehende Quellen heranzieht, so bleibt das Ergebnis doch das gleiche: Etwa 95 Prozent der eingeleiteten Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt werden von den

Staatsanwaltschaften eingestellt.⁶ Damit liegt dieser Wert ganz erheblich über dem Durchschnitt aller Strafverfahren. Für Hamburg beispielsweise liegen bezüglich Ermittlungsverfahren gegen Polizeibeamte wegen Körperverletzung im Amt folgende Zahlen vor: 2007 wurden Verfahren gegen 366 Tatverdächtige registriert (2005: 459; 2003: 543), wobei es in keinem Fall zu einer Anklage kam (2005: 4; 2003: 7), während gegen 334 Beschuldigte (2005: 445; 2003: 491) das Verfahren nach § 170 Abs. 2 Strafprozessordnung eingestellt wurde.⁷

Allerdings wäre es zu kurz geschlossen, die Gründe für diese Entscheidungspraxis alleine in der institutionellen Nähe von Polizei und Staatsanwaltschaft zu suchen. Vielmehr weisen Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt diverse Besonderheiten auf, die die sehr hohe Einstellungsquote erklären könnten.

Schwierige Beweislage & schlechte Ermittlungen

Die Staatsanwaltschaft kann gemäß § 170 Abs. 1 Strafprozessordnung nur Anklage erheben, wenn die Ermittlungen hierfür genügend Anlass bieten. Erforderlich ist ein hinreichender Tatverdacht, d.h. eine überwiegende Wahrscheinlichkeit, dass eine Anklage auch zu einer Verurteilung führen wird. Hierfür benötigt die Staatsanwaltschaft einerseits einen Tatverdächtigen, der also bekannt sein muss. Zum anderen sind ausreichende Beweise erforderlich, anhand derer sich das Gericht die notwendige Überzeugung von der Täterschaft des beschuldigten Amtsträgers verschaffen können soll.

In etwa 30 Prozent der Fälle scheitert eine Anklage bereits an dem ersten Erfordernis. Die Aufklärungsquote, d.h. der Anteil der Verfahren, in denen ein Tatverdächtiger ermittelt werden konnte, liegt bei Verfahren wegen Körperverletzung im Amt stets um die 70 Prozent. Im Jahr 2008 betrug sie 70,6 Prozent.⁸ Probleme bei der Identifizierung der Beschuldigten entstehen insbesondere, wenn die Opfer bzw. Anzeigerstatter keine oder nur wenige Anhaltspunkte für die Identität der handelnden Polizisten haben. Ständen die Betroffenen mehreren Beamten gegenüber, ergibt sich zudem das Problem, dass die Handlungen konkreten Personen zugeordnet werden müssen. Bei Demonstrationen, aber

1 Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2000, 2004, 2008, jeweils Tabelle 01

2 Singelstein, T.: Misshandlungen in polizeilichem Gewahrsam, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, Baden-Baden 2007, S. 213-236 (217)

3 Statistisches Bundesamt: Strafverfolgungsstatistik (Fachserie 10, Reihe 3), 2008, S. 42 f.

5 Statistisches Bundesamt, Strafverfolgungsstatistik (Fachserie 10, Reihe 3), 2008, S. 42 f.

5 Statistisches Bundesamt, Strafverfolgungsstatistik (Fachserie 10, Reihe 3), 2008, S. 42 f.

6 s. Singelstein a.a.O. (Fn. 2), S. 229 f.

7 Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christiane Schneider, Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 19/1061 v. 16.9.2008

8 Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2008, Tabelle 01

auch bei sonstigen Einsätzen von Bereitschaftspolizeieinheiten sind die Handelnden aufgrund der Schutzkleidung und mangels Kennzeichnung aber im Nachhinein auch bei Gegenüberstellungen kaum zu identifizieren.⁹

Insbesondere bei der Identifizierung von Beschuldigten erweist es sich zudem als Problem, dass die Ermittlungen in Strafverfahren in der Praxis von der Polizei selbstständig durchgeführt werden. Diese kann damit zumindest faktisch selbst über Umfang und Intensität bei der Suche nach Beweisen bestimmen.¹⁰ Dass hierbei in Verfahren gegen Kollegen oftmals nicht der größte Eifer an den Tag gelegt wird, ist angesichts des offensichtlichen Interessenkonflikts naheliegend. Angaben von Rechtsanwälten, die regelmäßig mit derartigen Verfahren befasst sind, bestätigen dies: So finden sich insbesondere bei Anzeigen gegen Bereitschaftspolizisten auf die Anfragen der Staatsanwaltschaft an die Verantwortlichen der in Rede stehenden Einheiten zumeist nur kurze Antworten, dass der oder die Täter nicht ermittelt werden konnten.

Selbst wenn eine Identifikation des oder der handelnden Beamten möglich ist, liegt bei Verfahren wegen Körperverletzung im Amt oftmals eine schwierige Beweislage vor. Da Sachbeweise praktisch nicht erhoben werden, steht mangels sonstiger Beweismittel in einschlägigen Verfahren häufig nur Aussage gegen Aussage. Dass sich Polizisten finden, die gegen ihre eigenen Kollegen aussagen, kommt so gut wie nie vor. Diese „Mauer des Schweigens“ wird vor allem auf Kameraderie, innerpolizeilichen Druck, gruppenpsychologische Aspekte und die durch das Legalitätsprinzip begründete Gefahr der eigenen Strafverfolgung wegen Strafvereitelung im Amt zurückgeführt.¹¹

Häufiger lässt sich hingegen beobachten, dass Polizisten zugunsten ihrer Kollegen aussagen und deren Fehlverhalten decken.¹² Mitunter findet sich ein solcher Korpsgeist bis hinauf zu Polizeiführung, Amtsärzten und Innenverwaltungen.¹³ Während der beschuldigte Polizeibeamte also nicht selten mit Kollegen aufwarten kann, die zu seinen Gunsten aussagen und die zudem an die Zeugenrolle gewöhnt und dafür geschult sind, fällt es den Anzeigenden vor allem bei Fällen im Zusammenhang mit Demonstrationen schwer, im Nachhinein Zeugen zu ermitteln.

Das dadurch entstehende quantitative und qualitative Zeugenverhältnis zwischen beiden Seiten führt immer wieder dazu, dass die Beweise für eine Anklageerhebung als nicht ausreichend angesehen werden.¹⁴ In dieser Situation bedarf es für eine Anklage dann schon eines besonders engagierten Staatsanwalts, der einen erhöhten Ermittlungsaufwand bei der Suche nach Beweisen ebenso in Kauf nimmt, wie das Risiko, vor Gericht mit seiner Anklage zu scheitern.

Verständnis & Nähe

Eine weitere Besonderheit, die derartige Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt aufweisen, sind die Beschuldigten. Polizisten stehen zum einen recht selten auf den Aktendeckeln der Staatsanwälte und sind den Umgang mit der Justiz gewohnt. Zum anderen befinden sich Staatsanwaltschaften und Polizei in einem erheblichen Näheverhältnis. Beide Institutionen arbeiten tagtäglich zusammen an den gleichen Themen und sind dabei aufeinander angewiesen. Sie sehen sich gemeinsam dem gleichen Klientel gegenüberstehend und teilen bestimmte Probleme, woraus sich eine Interessenparallelität ergibt.¹⁵

Auch wenn die Staatsanwaltschaft sich gerne als „objektivste Behörde der Welt“ sieht, wäre es menschlich ebenso wie aus psychologischer und soziologischer Sicht höchst ungewöhnlich, wenn diese Umstände ohne jeglichen Einfluss auf das Verfahren blieben. Dieser muss nicht unbedingt darin bestehen, dass Polizisten im Ermittlungsverfahren bewusst privilegiert, ihnen Grenzüberschreitungen also zugestanden und nicht verfolgt werden. Vielfach wird ihnen eher unbewusst sowie aufgrund informeller behördeninterner Normen ein Bonus eingeräumt, der dazu führt, dass für Polizisten im Gerichtssaal besondere Spielregeln gelten.¹⁶

So wird sich ein Staatsanwalt bereits eher in die Situation eines Polizisten bei seiner Dienstausbung als in andere Beschuldigte hineinversetzen und dementsprechend ein besonderes Verständnis aufbringen können. In diesem Sinne wird von Fällen berichtet, in denen die Wertschätzung der Arbeit der Polizisten dazu führt, dass Fehlverhalten als „über die Stränge schlagen“ interpretiert und gegebenenfalls auch als notwendig oder den Umständen immanent in Kauf genommen wird – auch um die „Risikobereitschaft“ der Beamten und damit die „Funktionsfähigkeit“ der Polizei nicht zu gefährden.¹⁷

9 Singelstein, T.: Institutionalisierte Handlungsnormen bei den Staatsanwaltschaften im Umgang mit Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt gegen Polizeibeamte, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2003, H. 1, S. 1-26 (11)

10 dazu Eisenberg, U.: Kriminologie, 6. Aufl. München 2005, § 27 Rn. 6

11 vgl. Hamburger Polizeikommission: Jahresbericht 1999, Hamburg 1999, S. 7; Schwind, H.D.: Zur „Mauer des Schweigens“, in: Kriminalistik 1996, H. 3, S. 161-167

12 dazu Schäfer, H.: Cliquengeist und Kameraderie, in: Kriminalistik 1995, H. 3, S. 205-207 (205 f.)

13 s. etwa Gössner, R.: Fürsorgepflicht oder organisierte Verantwortungslosigkeit? Strukturelle Probleme bei der justiziellen Aufarbeitung von Polizeigewalt in Thüringen, in: Neue Kriminalpolitik 2003, H. 4, S. 133-138 (133 f., 137)

14 amnesty international: Erneut im Fokus. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland, Bonn 2004, S. 34, www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/bericht_2004.pdf

15 s. Singelstein, T.: Institutionalisierte Handlungsnormen a.a.O. (Fn. 9), S. 15 ff.

16 so Deppe, G.: Wieder einmal: Justiz und Polizei, in: Deutsche Richter-Zeitung 1995, H. 1, S. 34

17 Gössner a.a.O. (Fn. 13), S. 137

Weiterhin gelten Aussagen von Polizisten in der Justiz weithin als besonders glaubwürdig; sie rangieren in der Glaubwürdigkeits-Hierarchie der Justiz ganz oben.¹⁸ Dies wird allgemein zum einen damit begründet, dass sie als Berufszeugen eine besondere Schulung und Erfahrung aufweisen. Zum anderen wird ihnen die Rolle des Unbeteiligten zugeschrieben, der bei seiner Aussage keine eigenen Interessen verfolge. Zwar ist ersteres durch wissenschaftliche Forschung in Frage gestellt, derzufolge Polizisten keine bessere Wahrnehmung haben als andere Zeugen; und letzteres ist bei Verfahren gegen Polizisten ersichtlich nicht der Fall. Gleichwohl scheint es, dass sich die Justiz auch hier nicht ganz von der Vorstellung freimachen kann, dass Aussagen von Polizisten – seien sie nun Beschuldigte oder Zeugen – mehr Glauben geschenkt werden kann als denen sonstiger Zeugen. Angesichts dessen werden an Beweismittel, die solchen Aussagen widersprechen, regelmäßig hohe Anforderungen gestellt.¹⁹

Druck & Effizienz

Will ein Staatsanwalt trotz all dieser Umstände eine Anklage wegen Körperverletzung im Amt gegen einen Polizisten erheben, so steht er oftmals unter einem besonderen Druck. Er muss nicht nur damit rechnen, von anderen Polizisten, auf deren Zusammenarbeit er täglich angewiesen ist, schief angesehen zu werden, oder sich einer Parteinahme der Polizeigewerkschaften gegenüberzusehen. Auch gegenüber Kollegen und Vorgesetzten besteht angesichts der ausgeführten Besonderheiten solcher Verfahren ein besonderer Legitimationsdruck, wenn Polizisten zu Angeklagten werden sollen, die zudem regelmäßig eine höhere Beschwerdemacht aufweisen als andere Beschuldigte.²⁰

Gleichzeitig sind die Erfolgsaussichten einer Anklage wegen Körperverletzung im Amt, wie die eingangs genannten Verurteilungszahlen belegen, eher gering und liegen weit unter dem Durchschnitt. Bei den Gerichten gilt ebenso wie bei den Staatsanwaltschaften offenbar der Grundsatz, dass Polizisten in der Regel rechtmäßig handeln, so dass an die Beweise für Körperverletzungen im Amt hohe Anforderungen gestellt werden – während die Beweissituation, wie dargestellt, oftmals schwierig ist.²¹ Für den anklagenden Staatsanwalt ist eine Niederlage vor Gericht, die sich zudem karrierehindernd auswirken kann, daher wahrscheinlicher als eine erfolgreiche Anklage, die zu einer Verurteilung führt.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Verfahren gegen Polizisten wegen Körperverletzung im Amt für den Staatsanwalt oft einen überdurchschnittlichen Zeitaufwand mit sich bringen. Insbesondere muss er einen vergleichsweise hohen Ermittlungsaufwand betreiben, um gegen einen unter Umständen bestehenden Widerstand bei der Polizei ein ausreichendes Maß an Beweisen zu beschaffen, das den gerichtlichen Anforderungen ebenso wie dem Legitimationsdruck gegenüber den Vorgesetzten gerecht wird. Dieser besondere Aufwand steht im Widerspruch zur Arbeitsbelastung und zu den Effizienzkriterien bei der Staatsanwaltschaft.²²

Während ein Staatsanwalt in Folge solcher Verfahren wohl allenfalls mit schiefen Blicken oder einer langsameren Karriere rechnen muss, können sie für die privaten Anzeigerstatter ernsthafte Konsequenzen haben. Diese müssen bereits als unmittelbare Folge ihrer Anzeige mit einer so genannten Gegenanzeige rechnen, die von der Polizei erstattet wird und in der Regel auf Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 Strafgesetzbuch) lautet.²³ Diese Gegenverfahren enden häufig mit einer Verurteilung.²⁴ Sofern das Verfahren gegen den Polizisten nicht mit einer Verurteilung endet, sehen sich die Anzeigerstatter zudem der Gefahr ausgesetzt, mit einem Verfahren wegen Falscher Verdächtigung (§ 164 Strafgesetzbuch) überzogen zu werden.²⁵

Fazit

Strafverfahren wegen Körperverletzung im Amt enden außergewöhnlich oft mit einer Einstellung durch die Staatsanwaltschaft mangels hinreichenden Tatverdachts nach § 170 Abs. 2 Strafprozessordnung. Die möglichen Gründe hierfür sind vielfältig. Insbesondere weisen derartige Verfahren verschiedene Besonderheiten auf, die die extrem hohe Einstellungsquote erklären können. Letztere alleine auf unberechtigte Anzeigen zurückzuführen, wie Polizeigewerkschaften und Teile der Politik dies mitunter tun, ist angesichts dessen verfehlt.

Um den dargestellten strukturellen Problemen derartiger Verfahren entgegenzutreten, sind teilweise besondere Dienststellen bei der Polizei und spezialisierte Abteilungen bei den Staatsanwaltschaften eingerichtet worden, bei denen die Zuständigkeiten für Strafverfahren gegen Polizisten konzentriert sind. Ob hierdurch Verbesserungen eingetreten sind, wird unterschiedlich beurteilt. Größeren Erfolg versprechen jedenfalls vollständig unabhängige Kommissionen, die sich dem behördeninternen Druck besser entziehen können. Nicht wenige andere Staaten haben solche Kommissionen eingerichtet; amnesty international fordert dies

18 dazu detailliert Hamburger Polizeikommission a.a.O. (Fn. 11), S. 23 ff.

19 amnesty international a.a.O. (Fn. 13), S. 88; Gössner a.a.O. (Fn. 13), S. 136

20 Singelstein, T.: Institutionalisierte Handlungsnormen a.a.O. (Fn. 9), S. 19 f.

21 s. zur Praxis der Gerichte Behrens, F.; Steinke, R.: Im Schutze der Macht, in: Forum Recht 2007, H. 1, S. 2-12 (10 f.)

22 vgl. Eisenberg a.a.O. (Fn. 10), § 27 Rn. 3

23 Strafverteidiger gehen davon aus, dass in 90% der Fälle diese Kombination vorliegt.

24 s. zu Hamburg etwa Hamburger Polizeikommission, a.a.O. (Fn. 18), S. 25

25 s. etwa Oberlandesgericht Karlsruhe: Beschluss v. 9.5.1996, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht - Rechtsprechungsreport 1997, H. 1, S. 37 ff.

auch für Deutschland.²⁶

Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass Strafverfahren gegen Polizisten wegen Körperverletzung im Amt – ebenso wie rechtswidrige Polizeigewalt selbst – mit strukturellen Problemen zusammenhängen, die sich nicht auflösen lassen. Die Institution Polizei als Protagonistin des Gewaltmonopols soll Gewalt anwenden, gerade um sie zu monopolisieren. Dass dabei Grenzen überschritten werden und sich Eigengesetzlichkeiten ihren Weg bahnen, ist unvermeidlich, so dass bereits aus dieser Perspektive eine wirkliche Begrenzung der in der Polizei verkörperten Staatsgewalt schwierig scheint.²⁷ Gleichzeitig ist eine effektive Kontrolle der Polizei von staatlicher Seite nur in Grenzen möglich und wohl auch nicht umfassend erwünscht. Denn im

26 Behrens, F.; Steinke, R.: Im Schutze ... a.a.O. (Fn. 21), S. 11f.

27 s. Pütter, N.: Polizeiübergriffe, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 67 (3/2000), S. 6-19 (13 ff.); weitere Nachweise bei Behr, R.: Polizeiforschung als Kontrolle der Kontrolleure, in: Herrnkind, M.; Scheerer, S. (Hg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle, Münster 2003, S. 221-259 (225 ff.)

Vordergrund steht hier das Bedürfnis, dass die eigene Hüterin des Gewaltmonopols dieses effektiv umsetzt. Hierzu stünde es im Widerspruch, wenn die Beamten bei jedem Regelübertritt mit strafrechtlicher Verfolgung rechnen müssten.

Singelstein, Tobias, Jg. 1977, Dr. iur., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Wandel sozialer Kontrolle, Diskursanalyse, Straf- und Strafprozessrecht, Polizei und Justiz, internationale Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen. Letzte Veröffentlichungen: „Diskurs und Kriminalität. Außergesetzliche Anwendungsregeln als diskursive Praktiken im Wechselverhältnis zwischen Kriminalisierungsdiskursen und Strafrechtsanwendung“, Berlin 2009 sowie „Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert“, 2. Aufl. 2008 (zusammen mit Peer Stolle).

Demokratisierung der Polizei

Erfahrungen als Mitglied der Hamburger Polizeikommission

Fritz Sack

Im Folgenden sollen einige Überlegungen und Erfahrungen diskutiert werden, die der Verfasser als Mitglied einer externen Polizeikontrolle in den Jahren von 1998 bis 2000 gemacht hat. Auf Druck der Grünen und im Gefolge des Polizeilichen Untersuchungsausschusses (PUA) 1998 von der Hamburger Bürgerschaft eingesetzt, wurde die Polizeikommission auf Druck der damals überraschend als drittstärkste Fraktion in die Bürgerschaft gewählten „Partei Rechtsstaatliche Offensive“ (PRO – besser bekannt als: Schill-Partei) umgehend wieder abgeschafft. Es geht mir vor allem darum, einige Argumente für die dringende Notwendigkeit externer Kontrolle der Polizei zusammen zu tragen.

1. Es geht um die Kontrolle von Gewalt

In historischer ebenso wie in anthropologischer Hinsicht stellt die Gewalt in der Gesellschaft eine prinzipiell jederzeit präsente „Ressource“ gesellschaftlicher Konflikte dar. Weder aus der Geschichte noch aus der Gegenwart ist eine vollkommen gewaltfreie Gesellschaft nachweisbar und bekannt. Das gilt für kollektive Konflikte zwischen Gruppen, Klassen, Herrschern und Beherrschten ebenso wie für individuelle Konflikte. Im ersten Fall ist die Gewalt keineswegs ein regelmäßiger und intendierter Bestandteil von politischen, sozialen oder ökonomischen „Unruhen“, „Protesten“ oder „Demonstrationen“, sondern in der Regel das Ergebnis von Prozessen der „Eskalation“ eines Geschehens, das sich nur als „Interaktion“ zwischen den Trägern kollektiver Geschehnisse einerseits und den Trägern staatlicher Kontrolle andererseits begreifen lässt. Auch in individuellen Konflikten finden wir notorisch in Gewalt eskalierende Ereignisse und Konfrontationen.¹ Auch diese Gewalt steht in der Regel nicht am Beginn eines Konflikts, sondern resultiert aus einer Dynamik, an denen die Konfliktpartner wechselseitig beteiligt sind, ohne dass sich ein eindeutiger Urheber identifizieren ließe.

Die große historische zivilisatorische „Errungenschaft“ der insbesondere westlichen Gesellschaften besteht in der gelungenen Domestizierung und „Verbannung“ der Gewalt aus der Gesellschaft mittels eines lang andauernden, immer wieder fragilen und von erheblicher Gewalt begleiteten Prozesses der Etablierung des so genannten staatlichen „Gewaltmonopols“, d.h. der alleinigen Legitimation des Staates zur physischen Gewaltanwendung.

Die staatliche Gewaltprärogative erfüllt ihre Funktion der Absorption der Gewalt allerdings nie vollständig und nie endgültig – das belegt alleine schon die jährliche Kriminalstatistik, und das belegen noch augenfälliger zahlreiche inner- oder zwischenstaatliche Gewaltausbrüche kollektiver Art. Der Kampf gegen die Gewalt ist deshalb stets prekär und eingedenk seiner politisch und anthropologisch allgegenwärtigen Latenz zu führen.

Darüber hinaus ist ein funktionstüchtiges Gewaltmonopol an benennbare Voraussetzungen gebunden, deren Verletzung seine Wirksamkeit zu konterkarieren vermögen. Diese Voraussetzungen sind sowohl moralischer wie institutioneller Art. Ihre wichtigste institutionelle Voraussetzung besteht in der rechtstaatlichen Einbindung und der institutionalisierten Kontrolle des Gewaltmonopols. Die zentrale moralische Voraussetzung der Gewaltdomestizierung manifestiert sich im Postulat der sozialen Gerechtigkeit. Objektive und/oder subjektive Gefühle der Ungerechtigkeit haben sich gemäß unbestreitbaren historischen und soziologischen Befunden als die wirksamsten Gewaltgeneratoren erwiesen.

Die zentrale Aufgabe der Einhegung der Gewalt in der Gesellschaft wird verfehlt, wenn ihre erforderliche institutionelle Kontrolle nicht auf die Institution fokussiert wird, die entsprechend dem staatlichen Gewaltmonopol als „Organisation mit Gewaltlizenz“ zu betrachten ist, wie es im Titel eines Tagungsprotokolls über die Polizei heißt²: diese Tagung hat vor einigen Jahren in den Räumen der Patriotischen Gesellschaft – unter Beteiligung namhafter Mitglieder der Polizei – stattgefunden. Die „Integration“ dieser Kontrolle polizeilicher Handlungen auf ihre mögliche Strafbarkeit in ein allgemeines Konzept der Kontrolle staatlichen Handelns verkennt auf sträfliche Weise die symbolische und politische Bedeutung sowie die „kollateralen“ Implikationen ungeahnter polizeilicher Rechtsverletzungen.

2. Defizite bestehender Kontrollmöglichkeiten

Die bestehenden rechtlichen Instrumente polizeilicher Kontrolle – Strafrecht, Dienst- und Disziplinarrecht, D.I.E.-artige Formen innerpolizeilicher Kontrolle – haben sich weitgehend als „zahnlos“ und ineffizient erwiesen. Beleg ist dafür zum einen die über 95-prozen-

¹ Vgl. hierzu: Freie und Hansestadt Hamburg - Hamburger Polizeikommission (Hg.), Jahresbericht 1999, S. 28 ff.

² Herrnkind, Martin, und Sebastian Scheerer: Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle. Hamburger Studien zur Kriminologie und Kriminalpolitik, Bd. 31. Münster u.a.: LIT Verlag 2003.

tige Erfolglosigkeit von Strafanzeigen gegen Polizeibeamte in der Justiz, wie sie u.a. im ersten Jahresbericht der vormaligen Hamburger Polizeikommission notiert und ausführlich diskutiert wird.³ Zum anderen ergibt sie sich aus der „institutionellen“ Logik dieser justiz- bzw. staatsinternen Kontrolle: Die Polizei als „faktische Herrin“ des Ermittlungsverfahrens und Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft „ermittelt“ in Kontrollverfahren gleichsam gegen sich selbst. Sie hat dadurch eine Art „Definitionsherrschaft über die Wirklichkeit“. Diese manifestiert sich bei Anzeigen wegen „Körperverletzung im Amt“ (§340 StGB) in einem vielfach belegten „Muster“ von polizeilichen Gegenanzeigen wegen „Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte“ (§ 113 StGB). Hinzu kommt eine unbeabsichtigte Folge des Legalitätsprinzips: Nicht angezeigte Straftaten der Polizei verwirklichen automatisch den Straftatbestand der „Strafvereitelung“ (§ 258 u. 258a StGB).

3. Gesellschaftlicher Strukturwandel und Kontrolle

Der weithin registrierte gesellschaftliche Strukturwandel in Form einer durchgreifenden Ökonomisierung und Neoliberalisierung der Gesellschaft hat zu einer ebenso weithin beklagten Entwertung und Schwächung traditioneller Institutionen staatlicher wie gesellschaftlicher Art geführt. Sowohl Familien wie staatliche Erziehungs- und Ausbildungseinrichtungen haben an Autorität und Einfluss eingebüßt. Eine Politik der staatlichen und gesellschaftlichen „Entpflichtung“, insbesondere der sozialpolitischen „Entrechtung“, läuft insgesamt auf eine „Entsolidarisierung“ hinaus, die das einzelne Mitglied der Gesellschaft in einem Maße zur „Sorge um sich selbst“ herausfordert und verpflichtet, die zunehmend die Mitwelt zur fremden Gegenwelt werden lässt.

Diese strukturellen Veränderungen moderner Gesellschaften bedeuten allerdings keinen allseitigen staatlichen Rückzug und Gestaltungsverzicht. Von dieser Tendenz ausgenommen sind vielmehr die staatlichen Sicherheitsinstitutionen. Für die englische Situation hat ein Politologe diese Entwicklungslogik auf den Nenner gebracht: „The free economy and the strong state“. Diese Tendenz lässt sich auch für die Bundesrepublik feststellen. Die „Liberalisierung“ des Strafrechts und der staatlichen Kontrolle aus den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik ist längst von einer deutlichen „Aufrüstung“ der inneren Sicherheitsorgane abgelöst worden. Am sichtbarsten ist diese Entwicklung auf dem Gebiet des Jugendstrafrechts und dem des Ausbaus der Sicherungsverwahrung abzulesen.

Diese Tendenz der Entwicklung einer „Kultur der Kontrolle“⁴ gebietet geradezu den Ausbau der Kontroll-

möglichkeiten staatlicher – sprich: polizeilicher – Gewaltausübung.

4. Die Bundesrepublik als „Nachzügler“ der Kontrolle

Für die Einrichtung zusätzlicher und externer Kontrolle der legitimen Ausübung physischer Gewalt durch den Staat und seine Sicherheitsinstanzen spricht auch die Tatsache, dass analoge Institutionen der einen oder anderen Art in einer Reihe westlicher und befreundeter Staaten zum Teil seit Jahren existieren. Hierauf verweisen in regelmäßiger Beharrlichkeit NGOs für Bürger- und Menschenrechte, allen voran Amnesty International (ai), aber auch die Humanistische Union (HU), die älteste deutsche Menschenrechtsorganisation. Während ai in seinem demnächst zu erwartenden neuen Deutschlandbericht erneut seine Forderung nach externer institutioneller Kontrolle erheben wird, hat die Humanistische Union seit einiger Zeit ein komplett ausformuliertes Konzept bzw. Modell einer unabhängigen Polizeikommission⁵ entwickelt, an dessen Ausarbeitung der frühere Hamburgische Innensenator Hartmut Wrocklage maßgeblich beteiligt war und das sich weitgehend am Modell des Wehrbeauftragten orientiert.

Indessen stellt – anders als in vergleichbaren Ländern – die überwiegend föderale Kompetenzstruktur der Bundesrepublik in Sachen der Sicherheitspolitik bezüglich der Etablierung externer Polizeikontrolle eine nur schwer zu überwindende Hürde dar. Nimmt man noch den ans Bösartige grenzenden und vor Verunglimpfungen nicht zurückschreckenden Widerstand der Polizeigewerkschaften⁶ hinzu, lässt sich zwar der Verzicht der Hamburger Grünen, auf deren Drängen vor allem die vormalige Polizeikommission im Jahre 1998 eingerichtet wurde, nachvollziehen, sachlich und politisch indessen kaum rechtfertigen und begründen.

Fritz Sack, Prof. Dr. Dr. h.c. war langjähriger Leiter des Hamburger Instituts für Kriminologische Sozialforschung. 1998 wurde er in die neu gegründete „Hamburger Polizeikommission“ berufen, die auf Empfehlung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft entstand.

deutschen Leser zugänglich: „Kultur der Kontrolle. Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart“. Frankfurt a.M.: Campus Verlag 2008. Vorw. v. Klaus Günther und Axel Honneth.

5 Das Modell kann von der Homepage der HU abgerufen werden: www.humanistische-union.de.

6 Die Hamburger Presse – vornehmlich die WELT – ließ es sich angelegen sein, sich in ihrer eigenen Kritik vornehmlich auf die Stimme aus den Gewerkschaften zu berufen. Dass dieser Widerstand bis in diese Tage anhält, mag man einem Interview in der diesjährigen Pflingstausgabe der taz Nord entnehmen: dort äußert sich der Hamburger Landesvorsitzende der Deutschen Polizeigewerkschaft, Joachim Lenders, nicht nur in geradezu verleumderischer Weise über die Arbeit der Polizeikommission, sondern entblödet sich auch nicht, die eigene Ignoranz zu offenbaren: als Mitglieder der Kommission nennt er „drei Ehrenamtliche ohne juristische Vorbildung“ – zwei dieser Mitglieder, Ingrid Söhning und Ralf Heine, waren bekanntlich erfolgreiche und erfahrene Hamburger Rechtsanwälte.

3 Freie und Hansestadt Hamburg (Anm. 1), S. 4, 22-27.

4 Der an der New York University lehrende englische Kriminologe David Garland hat diese in allen modernen Gesellschaften in unterschiedlicher Ausprägung zu beobachtende Entwicklung detailliert an den Beispielen der USA und Großbritanniens aufgezeigt. Seine Studie ist auch dem

www.linksfraktion-hamburg.de