

INNERE SICHERHEIT

Verschwundet der Rechtsstaat?

• Detlev Frehsee

Die Praxis der sozialen Kontrolle erfährt derzeit einen grundlegenden Wandel. Mit der Orientierung des Strafrechts an unklaren Rechtsbegriffen und dem Übergang zu allgemeinen, tendenziell Jedermann betreffenden Kontrollen und technischer Überwachung werden Kompetenzen auf die Exekutive verlagert. »Innere Sicherheit« setzt sich über rechtsstaatliche Prinzipien hinweg und ist demokratisch nicht mehr kontrollierbar. Detlev Frehsee analysiert die »Evolutionstendenzen kriminalistischer Verhaltenskontrolle« als vielschichtigen Prozeß.¹

Seit Jahren wird es immer seltsamer zu beobachten, wie das Strafrecht eine bestimmte Entwicklung nimmt, die aus der Wissenschaft mit immer heftigerer Kritik bedacht wird, wodurch sich aber weder die praktische Kriminalpolitik noch die Praxis der Strafverfolgung nennenswert beeindrucken lassen. Dabei handelt es sich im Kern um die Frage, inwieweit das Strafrecht an Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit gebunden, also auf die Beachtung bürgerlicher Freiheiten verpflichtet bleiben muß, oder ob dies ein Luxus ist, über den die Zeit hinwegrollt.

Es scheint daher geboten, sich um eine nüchterne Analyse dessen zu bemühen, was sich da eigentlich abspielt in der Entwicklung jenes Kontrollsystems, mit dem wir bislang die Vorstellung von Strafrecht und auch ein bestimmtes Modell von Strafrecht verbinden. Der Wandlungsprozeß ist gekennzeichnet durch den Abbau und die Erosion von Formen und Prinzipien. Infolgedessen greift einerseits das Strafrecht immer stärker über Kriminalität im eigentlichen Sinne hinaus, oder besser gesagt, es greift ihr vor. Andererseits kommt es immer mehr zu einer Verwischung zwischen dem Strafrecht und anderen Kontrollsystemen. Immer unklarer wird deshalb auch in der Praxis, ob man sich nun überhaupt noch im Strafrecht befindet. Deshalb erscheint es zweckmäßig, sich auf einen weiter gefaßten Begriff, etwa den der »kriminalistischen Verhaltenskontrolle« zurückziehen, weil eigentlich nicht viel mehr klar ist, als daß es darum geht, gegen irgendwie unerwünschtes, zu mißbilligendes Verhalten anzugehen.

Dies sind alles keine kurzfristigen Prozesse, jedoch hat es in den neunziger Jahren, offensichtlich begünstigt durch die historisch einzigartigen

gesellschaftlichen Umbrüche, augenfällige Schübe gegeben. Es lassen sich zwei eigenständig diskutierte Phänomene beobachten, die sich anscheinend unabhängig voneinander entwickeln, tatsächlich jedoch auf gemeinsame Tendenzen zurückgehen und auf dieselben Funktionsverschiebungen hinauslaufen. Zum einen handelt es sich um die im weiteren Sinne unter dem Stichwort des »Risikostrafrechts« diskutierten Erscheinungen, zum anderen um die sog. Kommunale Kriminalprävention.

Risikostrafrecht

Zunächst ist die Entwicklung im materiellen Strafrecht durch eine wachsende Instabilität eines sich schnell wandelnden Verbotsbestandes gekennzeichnet, durch steigende Komplexität und abnehmende Verständlichkeit der Tatbestände, Abstrahierung und Diffusion der geschützten Rechtsgüter, Pönalisierung bloßer Ordnungsverstöße sowie sogenannter »Vorfeldkriminalisierung« von Gefährdungshandlungen, die der tatsächlichen Verletzung eines Rechtsgutsobjektes zum Teil weit vorgelagert sind.

Dem Strafprozeß entgleiten seine fundamentalen Leitprinzipien. So wird die Unschuldsvermutung durch Ansätze zur Beweislastumkehr erodiert; Massenfilterungsverfahren der Raster-, Schleier-, Schlepptnetzverfahren oder Massengenomanalysen dienen nicht mehr der Ermittlung von Schuld, sondern von *Unschuld*, indem der in das Zielraster geratene Bürger nun von sich aus aktiv werden muß, um den Unschuldsstatus wiederherzustellen. Der Rückbau der Prinzipien des rechtlichen Gehörs sowie der Unmittelbarkeit,

Mündlichkeit und Öffentlichkeit der Hauptverhandlung äußert sich in der Einführung von Selbstleerverfahren und schriftlicher Antragstellung oder der zunehmenden Zulassung geheimer Zeugen und mittelbarer Beweise. Der Grundsatz des fairen Verfahrens wird durch die Erlaubnis traktiert, den Verdächtigen mit Tricks, etwa der sogenannten Hörfalle, dazu zu bringen, selbst die entscheidenden Informationen für seine eigene Überführung zu liefern.

Im Ermittlungsverfahren finden wir rastlose Aufrüstungen bei den Informationserhebungs- und Eingriffsrechten und ein sukzessives Vordringen in Privat- und Persönlichkeitssphären. Längst betrifft dies nicht mehr nur die klassische Klientel des Strafverfahrens, nämlich Verdächtige, Zeugen oder Augenscheinsobjekte, sondern darüber hinaus sogenannte Kontaktpersonen, »andere Personen« oder schlichtweg Jedermann. Auf der europäischen Ebene dürfen gar Daten verwendet werden über Personen, die »bei einer künftigen Strafverfolgung als Zeugen in Betracht kommen«, »Opfer einer Straftat werden können« oder »Informationen liefern können« u.a.m. (Art. 10 I Nr. 2–5 Europol-Übereinkommen). Immer weniger machen sich polizeiliche Erkenntnisinteressen davon abhängig, ob überhaupt ein durch zureichende tatsächliche Anhaltspunkte begründeter Tatverdacht (§ 152 II StPO) vorliegt. Immer stärker bewegt sich polizeiliche Ermittlungstätigkeit weg von der nachgehenden Verfolgung stattgefundenen Straftaten und hin zu bei Gelegenheit solcher Aufklärung oder unabhängig davon vorzunehmender Sammlung allgemeiner Erkenntnisse für die »vorbeugende Verbrechensbekämpfung« durch »Vorfeldermittlungen«, ausdrücklich auch »verdachtsunabhängig«.

Zunehmend werden Bundesgrenzschutz, Geheimdienste und private Ermittlungshelfer zur Kriminalitätsabwehr herangezogen. Namentlich hat das Verbrechenbekämpfungsgesetz von 1994 den Bundesnachrichtendienst mit dem Abhören aller Auslandsgespräche beauftragt; das Geldwäschegesetz verpflichtet alle Mitarbeiter der Kredit- und Finanzinstitute, Versicherungen und Spielbanken zur Identifizierung jedes Kunden bei Transaktionen ab 20.000 DM und zur Anzeigenerstattung bei Verdacht auf Geldwäsche. Diese gesamte Entwicklung hat durch den *Europäischen Einigungsprozeß* und hier insbesondere die Einziehung der dritten Säule (Justiz und Inneres) einen beträchtlichen An Schub erfahren.

Kommunale Kriminalprävention

Bundesweit finden wir die Einsetzung Kriminalpräventiver Räte und Arbeitsgruppen von Vertretern gesellschaftlich relevanter Instanzen und Gruppen, die Initiierung ämterübergreifender Kooperationen, Sicherheitspartnerschaften, variantenreiche Aktivitäten von deliktsbezogenen und tätergruppenorientierten Projekten. Das Konzept ist gerichtet auf eine Vernetzung kommunaler Kapazitäten und Kompetenzen, auf die Mobilisierung der Mitwirkungsbereitschaft und Selbstorganisation der Bürger. Es lebt von den Kenntnissen der lokalen Verhältnisse und ist wesentlich gekennzeichnet durch Privatisierung der Sozialkontrolle. Der Polizei geht es mit dem Konzept des sogenannten *community policing* um eine gemeindeorientierte Reformulierung ihrer Aufgaben und Organisationsformen, indem sie sich als eine Art friedensstiftende Generalagentur für Probleme und Sorgen der Bürger anbieten will, für die sonst niemand zuständig ist. Dabei sieht sie sich auch im Sog der privaten Sicherheitsanbieter, die sich schließlich als Servicegewerbe an den Wünschen ihrer Kunden orientieren müssen. Was die wahren Wünsche der Bürger an polizeiliche Ordnungsleistung angeht, so stellt sich heraus, daß der einzelne durch wirkliche Kriminalität denn doch sehr selten betroffen ist; vor allem möchten die Leute, daß sich jemand der alltäglichen kleinen Ärgernisse, Belästigungen und Störungen annimmt: herumlungender Jugendlicher, Drogensüchtiger, Betrunkener, Bettler, in der Öffentlichkeit urinierender Männer, Graffiti, herumtollender Kinder, ruhestörenden Lärms, Radfahrern und Skatern in den Fußgängerzonen usw. Im wesentlichen geht es nicht eigentlich um Kriminalität, sondern um »disorder« und »incivility«, um Unordnung und unordentliches Benehmen.

Unter Gesichtspunkten der Rechtsstaatlichkeit ist hier zu bemerken, daß sich alles auf der Grundlage reichlich *unklarer* Rechtslagen abspielt. Die privaten Sicherheitsdienste bewegen sich in juristischen Unschärfezonen zwischen allgemeinem Jedermannsrecht und besonderem Hausrecht, zusätzlich kompliziert durch ein zunehmendes Verschwimmen privaten und öffentlichen Verkehrs-

raumes. In Bayern dürfen die privaten Streifenfänger der Sicherheitswacht ausdrücklich über die Jedermannsrechte hinausgehend unter anderem anhalten, Personalien feststellen und Platzverweise erteilen. Öffentliche Verhaltenskontrolle weitet sich von der Kriminalitätsabwehr über die Ordnungssicherung in die Bereiche von Rücksichtnahme, Höflichkeit, guten Benehmens und Anstand aus. Privatisierung und Nachfrageorientierung haben zur Folge, daß sich Sicherheits- und Ordnungsangebote immer weniger nach einer amtlichen, demokratisch legitimierten Einschätzung der Bedürfnisse des Gemeinwohls bestimmen, sondern immer mehr nach Partikularinteressen durchsetzungsfähiger und nachfragemächtiger Teilgruppen der Bevölkerung.

Prinzipienwandel

Ist strafrechtliche Kontrolle begrifflich personenbezogen, so sind die neuen Kontrollstile sachlich oder räumlich *flächendeckend*. Nicht mehr der einzelne Verdächtige ist das Erkenntnis- oder Interventionsobjekt, sondern die Gesamtheit aller x-beliebigen Unbeteiligten innerhalb des überwachten Verkehrsbereiches: alle 18.000 Männer zwischen 20 und 35 Jahren, unter denen ein Sexualverbrecher vermutet wird; von einer gewissen Größenordnung an *sämtliche* Kunden *aller* Bankangestellten; *alle* Menschen, die bestimmte innerstädtische Verkaufspassagen betreten; *die* Jugend einer Gemeinde in ihrer Gesamtheit oder *die* ausländischen Jugendlichen, *die* Aussiedlerkinder usw.

Je offener die Straftatbestände werden, je weiter sie ins Vorfeld reichen, umso weiter zieht sich der Kreis der potentiellen Sünder. Am Ende ist jeder verdächtig, der jugendlich ist, Handelsbücher zu führen hat oder in umweltbelastende Produktionsprozesse eingebunden ist.

Je weiter das Strafrecht ins Vorfeld geht, um so mehr entfernt es sich von einem eindeutig konturierten *Verbrechensbegriff* der Rechtsgüterverletzung, und die Kriminalisierung erfaßt zunehmend bloße Ordnungsstörungen. Kommen im kommunalen Bereich störende Verhaltensweisen hinzu, die nicht einmal mehr formalen Straftatcharakter haben, so verschwimmt der Kriminalitätsbegriff, und die Eindruckskraft und Appellwirkung der Straftatbestände als herausgehobener sozialetisch mißbilligter Verhaltensweisen fällt der Zersetzung anheim.

Beide Konzepte sind gekennzeichnet durch die *Verlagerung von der Repression zur Prävention*. Da Prävention begrifflich ansetzt, *bevor* es zu Verhaltensverstößen gekommen ist, muß sie sich von gesetzlich definiertem Unrecht lösen und wird zur Vermeidung unerwünschter Lagen aller Art eingesetzt. Unvermeidlich wird auch das Privatleben zum Objekt von Wahrnehmung, Beurteilung und Reaktion. Je weicher diese Kontrolle wird, um so mehr entzieht sie sich juristischer Überprüfung und um so schwieriger wird es, sich dagegen zu wehren.

Indem sich der Schwerpunkt der behördlichen Praktizierung von Strafrecht immer stärker von der Ebene der Gerichte zur Polizei verschiebt, kommt das Strafverfahren in einen Prozeß der »*Verpolizeilichung*«. Längst kennzeichnet nicht mehr das Hauptverfahren die Normalgestalt des Strafprozesses, sondern das Ermittlungsverfahren. Dies ist nicht nur eine Folge extensiverer Nutzung staatsanwaltschaftlicher Erledigungsmöglichkeiten; vielmehr ist es bereits in den neuartigen legislatorischen Konstruktionsprinzipien begründet: Neue Strafbestimmungen insbesondere der Vorfeldkriminalisierung scheinen gar nicht mehr darauf abzuzielen, überführte Täter tatsächlich einer exemplarischen Bestrafung zuzuführen. Geringfügigste Anklage- und Verurteilungsquoten der modernen Gefährdungstat-

»Kriminalität ist das ideale Projektionsthema für Sicherheitsphantasien. Hier kann stellvertretend für andere Risiken das Scheingefühl der Machbarkeit von Sicherheit erzeugt werden«

bestände erwecken den Eindruck, daß der Sinn materieller Deliktvorschriften von vornherein darauf gerichtet ist, lediglich eine materiellstrafrechtliche Anknüpfungsbasis bereitzustellen, um weite Freiräume für ausgreifende polizeiliche Investigations- und Erkenntnismaßnahmen im Vorfeldbereich zu eröffnen. Beispielsweise führen weniger als vier Prozent der Beschuldigungen wegen Geldwäsche zu einer Verurteilung (vgl. auch Oswald). Der Verdacht darf schon da beginnen, wo jemand die Ermittlung der Herkunft des Geldes dadurch gefährdet (Vorfeld!), daß er leichtfertig (also unvorsätzlich) die kriminelle Herkunft verkennt. Da der Geldwäschetatbestand nun die Hehlerei von Geld verbietet, das aus bestimmten benannten Straftaten herrührt, gibt jede dieser Vortaten Anlaß, nach denen zu fahnden, durch deren Hände die Erträge dieser Taten gegangen sind. Sodann sind im Zuge der kurzen, aber heftigen Entwicklungsgeschichte des Geldwäscheparagraphen auch sehr banale

Delikte eingefügt worden, so daß nun etwa jede Unterschlagung und jeder einfache Betrug der Auslöser für solche Erkenntnisinteressen sein kann. Über diese Verknüpfung mit der Geldwäsche können damit auch solche Alltagsdelikte die Grundlage für qualifizierte Ermittlungsmaßnahmen geben wie das Abhören von Auslandsgesprächen durch den BND. Ferner fallen solche Vorfälle in den Zuständigkeitsbereich von Europol.

Auch die Herrschaft über die soziale Kontrolle geht immer stärker auf die Exekutive, die Sicherheitsorgane, die Polizei über. Indem die Gesetzgebung ihr Interesse immer mehr auf die Erweiterung der Zugriffsmöglichkeiten konzentriert, den Ausbau der Sicherheitsorgane und Informa-

»Dem Strafprozeß entgleiten seine fundamentalen Leitprinzipien«

tionsnetze, degeneriert die Kriminalpolitik zum Ableger der Innenpolitik. Die Sicherheitsbehörden verwalten das Kompetenzmonopol in den expansiven Bereichen kriminalistischer Technik, Informationsverarbeitung und operativer Methodik. Die Staatsanwaltschaft hat die Herrschaft über das Ermittlungsverfahren längst abgeben müssen. Im übrigen können Verfolgungsbehörden Prozesse steuern, indem sie Aussagegenehmigungen für verdeckte Ermittler verweigern, Vertrauenspersonen geheimhalten oder Akten vorenthalten. Es kommt zu Scheingeschäften zwischen Agenten und der Provokation auch unbescholtener Bürger, um dadurch Prozesse erst auszulösen.

Im kommunalen Bereich geht es darum, alle möglichen Felder und Bezüge des Gemeindelebens nach kriminogenen Bedingungen abzusuchen sowie nach Möglichkeiten, auf diese Einfluß zu nehmen. Da aber die Polizei die Fachbehörde für Kriminalitätsfragen ist, wächst ihr damit eine mittelbare Zuständigkeit für alle diese Bereiche zu. Mit ihrer Lösung aus der Beschränkung auf die Bearbeitung von Kriminalität und einer Wendung ihrer Funktionsorientierung zu den subjektiven Bedürfnissen der Bürger, mit polizeilicher Präsenz in der Jugendarbeit, in den Schulen, Vereinen und Nachbarschaftsversammlungen, bekommt sie Anschluß an den gemeindlichen Lebensalltag und unerschöpfliche Informationszugänge. Indem gemeinwesenorientierte Polizei in den Räten, Arbeitsgruppen und überbehördlichen Gremien in kommunalpolitische Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse eingebunden wird, gewinnt sie übergreifenden Einfluß. Wo alle möglichen anderen Fachbehörden immer nur sektorale Kompetenz und Zuständig-

keit besitzen, bekommt die Polizei zur Frage der Kriminvalenz überall das letzte Wort und wird so zu einer Art *Superbehörde*. Auf der Regierungsebene ist das klassische und in seiner Eigenständigkeit nie in Frage gestellte Justizressort dabei, eben diese Eigenständigkeit zu verlieren, indem es in Nordrhein-Westfalen mit dem Innenministerium verbunden, in Mecklenburg-Vorpommern der Staatskanzlei zugeschlagen worden ist und in Bremen vom Bürgermeister mitverwaltet wird.

Schließlich sind diese Tendenzen – folgerichtig – mit einem *Verlust rechtlicher Bindungen* und Kontrolle der Kontrolleure verbunden: Je weiter die Strafbarkeit von der Verletzungshandlung entfernt und in die Richtung nur unsorgfältiger oder sozialadäquater Verhaltensweisen hin verlagert wird, umso mehr ist die Verdachtsgewinnung von individuellen Situationsdefinitionen und Kontextdeutungen durch die Zugriffsinstanzen abhängig; je offener, weicher, unbestimmter, diffuser, interpretationsbedürftiger die Tatbestände werden, umso größer sind die Freiräume für sekundäre oder gar sachfremde Motivationen. Bei neuen Erkenntnismitteln wie Rasterfahndung oder Einsatz technischer Mittel ist der Gesetzgeber sogar dazu übergegangen, die Straftaten, zu deren Ermittlung diese Verfahren zur Anwendung kommen dürfen, gar nicht mehr ausdrücklich aufzuführen, sondern sich pauschal auf den unbestimmten Rechtsbegriff der »Straftat von erheblicher Bedeutung« mit einem wohl kaum justitiablen Beurteilungsspielraum zurückzuziehen. Geht es auf der kommunalen Ebene gar um die Lösung aus der Bindung an Straftaten, überhaupt an auch unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr erforderliche tatsächliche Anhaltspunkte, dann bedeutet dies auch die Freisetzung von rechtlichen Schranken und Prinzipien, durch die strafverfolgende und gefahrenabwehrende Tätigkeit formalisiert ist. Verdeckte Ermittler müssen sich nicht einmal Gerichten offenbaren; beharrlich fordern sie Straffreiheit für die sogenannten einsatzbedingten Straftaten. Den Mitarbeitern von Europol ist sogleich in dienstlichen Angelegenheiten insgesamt Immunität zugebilligt worden. Im übrigen haben die Regierungsvertreter noch auf der Konferenz von Amsterdam ausdrücklich darauf verzichtet, Europol einer parlamentarischen oder exekutivischen Kontrolle zu unterwerfen. Keine Justizbehörde oder sonstige Behörde eines Mitgliedsstaates, kein Organ der EU hat ein Weisungsrecht (Gleß/Lüke).

Funktionsverschiebungen

Wenn man nun versucht, diese Entwicklung zu deuten und zu erklären, so kann sie zunächst sehr vordergründig als eine Reaktion auf die Gesellschaftsveränderungen verstanden werden, die es immer schwerer machen, soziale Ordnung zu bewerkstelligen, also etwa Pluralisierung und Wertewandel, multikulturelle Ausdifferenzierung, Vereinzelung und Verunsicherung, expo-

nentielle Erweiterung technischer Möglichkeiten und steigende Bedürfnisse nach Risikobewältigung, Europäisierung, Wegfall der Blockgrenzen, Globalisierung, Internationalisierung, auch des Verbrechens, Niedergang der sozialen Sicherungssysteme, wachsende sozioökonomische Spaltung, Entsolidarisierung usw.

Gleichwohl ist es nicht recht einleuchtend, wieso unter Bedingungen, unter denen strafrechtliche Verhaltenskontrolle immer größere Schwierigkeiten hat, mit ihren spezifischen Prinzipien und Mechanismen Zugang zu finden und effektiv zu werden, immer mehr gerade auf Strafrecht und Kriminalitätskontrolle gesetzt wird. Deshalb ist auch auf folgendes hinzuweisen:

Die Hypertrophierung der Systeme und Konzepte Innerer Sicherheit bietet nachgerade ein klassisches Anschauungsbeispiel autopoietischer *Selbstreproduktion* und sich selbst verstärkender Expansion. Das Sicherheitssystem könnte nur durch das politische System unter Kontrolle gehalten und auf einen angemessenen Stellenwert im Verbund der zentralen Steuerungssysteme verwiesen werden. Das politische System versagt jedoch nicht nur in dieser Funktion, im Gegenteil: Die Politik läßt sich mehr und mehr dazu verleiten, die Hypertrophierung noch anzutreiben, indem sie sich selbst auf die Rationalitäten und die Binnenlogik des Sicherheitssystems einläßt. Diese Logik läuft darauf hinaus, alle mögli-

»Ist strafrechtliche Kontrolle begrifflich personenbezogen, so sind die neuen Kontrollstile sachlich oder räumlich flächendeckend«

chen gesellschaftlichen Fraktionen und Störungen in Kriminalitätsprobleme umzudeuten, sowohl auf der gesamtstaatlichen Ebene wie auch in den kommunalen Lebensräumen.

Diese Umdeutung kommt den Leuten durchaus entgegen, weil unter den Bedingungen zunehmender Verunsicherung die *Sicherheitsbedürfnisse* wachsen. Das kriminologische Phänomen, das die neunziger Jahre zuerst charakterisierte, war eine außergewöhnliche Zunahme von Kriminalitätsfurcht. Diese darf jedoch nicht lediglich als Erwartung krimineller Schädigungen gedeutet werden, vielmehr handelt es sich dabei um eine Metapher, eine Chiffre, in der sich diffuse, unbestimmte, existentielle Unsicherheiten und Ängste

Martina Huppertz, Volkmar Theobald (Hrsg.)

Kriminalitätsimport

Mit diesem Band greift die Bundesakademie für Sicherheitspolitik ein aktuelles Thema der Inneren Sicherheit auf. Hochrangige Experten – Vertreter des Bundes und der Bundesländer, der Forschung und Lehre – analysieren den Kriminalitätsimport und die verschiedenen Bekämpfungsmöglichkeiten. Der Band beginnt mit einer Einführung in die Problematik. Der folgende Teil widmet sich Abwehrinstrumentarien wie den verdachtslosen polizeilichen Ermittlungsmaßnahmen, der Abschiebung und Ausweisung ausländischer Straftäter und der Überwachung der Außengrenzen. Besondere Aufmerksamkeit ist den Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer und Instrumenten im internationalen Rahmen gewidmet.

Aus dem Inhalt:

- *Günter Joetze*: Kriminalitätsimport: Eine Einführung
- *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger*: Freiheit und Sicherheit, Sicherheit und Freiheit – zu einem fundamentalen politischen Dissens über Bedeutung und Stellung der Grundrechte
- *Hans-Heiner Kühne*: Das Phänomen des "Kriminalitätsimportes"
- *Reinhard Rupprecht*: Das Instrumentarium des Rechtsstaates zur Abwehr des Kriminalitätsimports
- *Thomas Feltes*: Verdachtslose Rasterfahndung und verdachtslose polizeiliche Ermittlungsmaßnahmen – wirksame Sondermaßnahmen gegen internationale Kriminalität?
- *Volkmar Theobald*: Ist das "Trennungsgebot" noch aktuell? – Neue Aufgaben für Nachrichtendienste und Polizei zur "Bekämpfung" der internationalen organisierten Kriminalität
- *Klaus Rolinski*: Ausländerkriminalität und ihre Bekämpfung durch Ausweisung und Abschiebung
- *Bernd Walter*: Überwachung der Außengrenzen – können grenzpolizeiliche Maßnahmen grenzüberschreitende Kriminalität wirkungsvoll eindämmen?
- *Peter Wilkitzki*: Rechtshilfe mit den MOE-Staaten – Stand der Verhandlungen über internationale Absprachen
- *Alexander Prechtel*: Importierte Kriminalität in Mecklenburg-Vorpommern – Bedrohungslage und Lösungsansätze
- *Erwin Hetger*: Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit der Bundesländer mit den Nachbarstaaten – sinnvolle Koordinierungsmaßnahme oder Mißachtung der Bundeskompetenzen?

1998, 212 S., kart., 39,80 DM / 291,- ÖS / 37,- SFr, ISBN 3-87061-791-8

Alf-Tobias Dibbert

Ermittlungen in Großunternehmen

Immer häufiger durchsuchen Staatsanwaltschaft und Steuerfahndung im großen Stil und mit ungewöhnlichem Personalaufwand die Geschäftsräume deutscher Großbanken wegen des Verdachtes der Steuerhinterziehung durch Kunden der Banken. Bei genauer Betrachtung dieser Vorgänge wird deutlich, daß Durchsuchungs- und Beschlagnahmehandlungen in Großunternehmen weder aus verfassungsrechtlicher noch aus strafprozessualer Sicht unproblematisch sind. Sowohl § 95 StPO als auch die §§ 102 ff. StPO ermöglichen den Zugriff auf die in Wirtschaftsstrafverfahren besonders wichtigen Sachbeispiele. § 94 StPO bestimmt das weitere Verfahren. Es wird untersucht, wo bei der Gewinnung sachlicher Beweismittel die Grenzen zu einer willkürlichen Ausforschung liegen und wann der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht mehr gewahrt ist. Um einer Verwischung der einzelnen Eingriffsgrundlagen entgegenzuwirken, werden – soweit möglich – Abgrenzungskriterien entwickelt. Ein Schwerpunkt der Bearbeitung liegt bei der Frage, ob und wann Großunternehmen unter den Voraussetzungen des § 102 StPO durchsucht werden können.

Dr. Alf-Tobias Dibbert, geb. 1966, studierte von 1986 bis 1991 Rechtswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Nach dem Referendariat folgte vom Wintersemester 1995/96 bis zum Wintersemester 1996/97 ein Promotionsstudium an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität zu Greifswald. Seitdem ist er als Rechtsanwalt in Schleswig-Holstein tätig.



BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH Pacelliallee 5 • 14195 Berlin

Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21 • E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de

hinsichtlich wirtschaftlicher Lage, Arbeitsplatz, Statusverlust, Gesundheit, Versorgungsgewißheit in Krankheit und Alter, allgemeiner Orientierungs- und Perspektivlosigkeit bündeln. Kriminalität ist das ideale Projektionsthema für Sicherheitsphantasien. Hier kann stellvertretend für andere Risiken das Scheingefühl der Machbarkeit von Sicherheit erzeugt werden. Kommunale Kriminalpolitik beliefert den Bürger gar mit der Verheißung, im eigenen Engagement gegen Kriminalität selbst Herrschaft über den unmittelbaren Lebensraum zurückzugewinnen.

Die Politik macht sich diese Bedürfnisse zunutze und schürt die Kriminalitätsfurcht eher statt zu beschwichtigen, indem sie das Publikum mit immer neuen Feindbildern versorgt. Indem im Zusammenspiel von Medien, Öffentlichkeit

»Die Basis des klassischen Strafrechts ist Vertrauen in den grundsätzlich rechtstreuen Bürger, das gelegentlich enttäuscht wird. Die Grundvorstellung des neuen Strafrechts ist latentes Mißtrauen«

und Politik der *Kriminalitätsdiskurs* wachgehalten und die Aufmerksamkeit der Bürger gebunden wird, lenkt das von den Bedrängnissen durch die allgemeine ökonomische Lage ab. Je deutlicher sich erweist, wie hoffnungslos die Politik dem wirtschaftlichen System unterlegen ist, umso bedeutsamer wird es, daß in der Innen- und Kriminalpolitik noch politische Aktionsfähigkeit bewiesen werden kann. Diese degeneriert dann mitunter zur nurmehr symbolischen Kriminalpolitik. Und so erklärt sich auch die erstaunliche Einigkeit in Fragen der Inneren Sicherheit durch unterschiedlichste politische Lager. Sicherheitspolitik als Metapolitik.

Es geht allerdings nicht nur um symbolische Absorption von Enttäuschungen. Die geschilderten Wandlungen in den Stilen sozialer Verhaltenskontrolle repräsentieren auch ein *neues Konzept von Steuerung*. Seine Grundlage hat es darin,

daß sich erst aus dem Zusammenwirken der Entstrukturierungstendenzen auf materiellstrafrechtlicher *und* prozeßrechtlicher Ebene die entscheidende Potenzierungswirkung ergibt: Wenn den Behörden immer weitergehende Ermittlungsbefugnisse ohne Tatverdacht und im Vorfeld von Kriminalität eingeräumt werden, so erwächst ihnen die entscheidende Handlungsfreiheit doch erst daraus, daß die Erkenntnisinteressen auch immer weniger auf konkrete Rechtsgutsverletzungen zielen müssen, vielmehr auf den breiten Fächer potentiell gefährlicher Handlungen bezogen werden können, der sich im weiten Vorfeld der Verletzung öffnet. Damit ergibt sich eine exponentielle Ausweitung möglicher Zugriffsanlässe. Klassisches Strafrecht entfaltet seine Appellwirkung aus der Anschaulichkeit, die sich aus der Bindung an die Rechtsgutsverletzung ergibt. Bei ihrer Vermeidung kann sich der Bürger vor staatlicher Bedrängnis sicher sein. Indem das neue Strafrecht demgegenüber mit dicht an das erlaubte Verhalten grenzenden Verboten operiert, mit weitreichenden, charakteristisch heimlichen Überwachungs- und Zugriffsmöglichkeiten, mit sich fortlaufend erweiternden Datenmengen, dann muß der Bürger *ständig* über die Rechtmäßigkeit seines Verhaltens reflektieren. Dies hat dann auch den Vorzug, nicht mehr nur auf bestimmte vertypete Deliktsformen beschränkt zu sein, sondern Druck zu Wohlverhalten in bezug auf *jede* perzipierte Erwartung zu entfalten. Die Basis des klassischen Strafrechts ist Vertrauen in den grundsätzlich rechtstreuen Bürger, das gelegentlich enttäuscht wird. Die Grundvorstellung des neuen Strafrechts ist latentes Mißtrauen. Dies wird in der kritischen Strafrechtswissenschaft bekanntlich als der Wandel vom Bürgerstrafrecht zum *Feindstrafrecht* beschrieben.

Dieser bedeutet eine Abkehr von der Grundannahme grundsätzlicher Freiheit des Bürgers, die in besonderen, juristisch enumerativ gefaßten Beziehungen begrenzt ist. Stattdessen wird Freiheit nurmehr gewährt unter grundsätzlichem Vorbehalt umfassender Kontrollansprüche. Vordergründige Gegenständlichkeit gewinnen diese Kontrollansprüche wiederum bei der kommunalen Kriminalpolitik: Indem sie sich für die Jugend-, Familien-, Sozial-, Alten-, Ausländerarbeit zuständig macht, für die Schulen, die Nachbarschaften, das Vereinsleben, Stadt- und Bauplanung, den Einzelhandel, den Nahverkehr, sonstige Infrastrukturfragen usw., werden alle möglichen unverfänglichen Lebensbezüge in kriminologische umgedeutet. Im Bereich der Jugendarbeit beispielsweise hat Kommunale Kriminalprävention den fatalen Effekt, daß Jugendarbeit nicht mehr um der Jugendlichen willen betrieben wird, sondern um die ordentlichen Bürger davor zu bewahren, daß Jugendliche ihnen mit Kriminalität zur Last fallen. In diesem Sinne wird alles einer Beobachtung durch die kriminalistische Brille unterworfen. Kriminalität als Superthema. Das Ziel der Kriminalitätsabwehr transportiert einen allem übergeordneten ganz-

heitlichen Anspruch auf amtliche Kenntnis- und Einflußnahme auf sämtliche Bezüge des Gemeindelebens in seiner Totalität bis in die Privatheit hinein (Stenson). Indem die Menschen selber in diese Kontrolle eingebunden und ihre eigenen Ordnungspräferenzen anerkannt werden, wird mit der Formierung gegen Kriminalität und Störung eine neue Integrationshilfe gesucht, ein Agens neuer Vergemeinschaftung. Die Kriminalitätsabwehr dient der »*Simulation sozialer Ordnung*« (Kreisli). Wenn die Bürger dazu gebracht werden können, sich selbst gegenseitig zu kontrollieren, kann sich der Staat zurückhalten und Ordnung geschehen lassen: Herrschaft auf Distanz (Garland).

Der unaufhaltsame Lauf der Welt

Wie wird es weitergehen? Aus verschiedenen Lagern werden optimistische Möglichkeiten der Rettung der Rechtsstaatlichkeit beschworen, etwa durch den Rückzug auf Konzept und Funktion des klassischen Strafrechts oder durch Demokratisierung der Kontrollsysteme. Solcher Optimismus verkümmert freilich mehr und mehr zur Nostalgie. Er mißachtet die Konsistenz, innere Stimmigkeit und Autodynamik einer Entwicklung, die nicht umkehrbar ist.

Infolge der fortschreitenden Technisierung der Welt wird es immer neue Anlässe geben, sich das gute Gewissen bei der Nutzung ihrer Segnungen durch Kriminalisierung ihrer Mißbräuche zu erkaufen. Auf der anderen Seite wird es den Sicherheitsbehörden immer leichter fallen, geltend zu machen, daß die weitreichenderen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung im Interesse vermeintlicher Wahrheitsfindung und Prävention auch genutzt werden müssen. Es wird immer schwerer werden, verständlich zu machen, welcher Preis der Verletzung grundlegender Prinzipien dafür gezahlt werden muß. Was immer technisch möglich ist, wird über kurz oder lang auch genutzt werden. Das ist hier nicht anders als in der Reproduktionsmedizin oder im Bereich der Bio- und Gentechnik. Dabei sind die Ansprüche der Instanzen und Organe unerschöpflich. So wie es nie genug Gesundheit gibt, wird es nie genug Sicherheit geben. Deshalb schafft auch jedes neue Instrument, das den Behörden zugebilligt wird, nicht etwa Befriedigung, erzeugt vielmehr immer forscher Begehlichkeiten. Das letzte Beispiel ist die Genanalyse, die zunächst nur für Sexualmörder verlangt wurde, dann für Gewalt- und Eigentumstäter, jetzt nach dem durch das DNA-Identitätsfeststellungsgesetz einzuführenden § 81 g StPO zulässig ist bei allen »einer Straftat von erheblicher Bedeutung« Beschuldigten; zunächst nur gefordert für vorübergehende Speicherung, dann für lebenslange. Mittlerweile werden bei sämtlichen einschlägigen Gefängnisinsassen Genproben genommen. In Niedersachsen sind nach einem Sexualmord alle Männer zwischen 13 und 70 Jahren zur Speichelprobe gestellt worden, also auch Strafunmündige. Aber

auf juristische Grenzziehungen kommt es immer weniger an. Wenn Justizpraktiker bekennen, daß mit bestimmten Innovationen auf das »Instrumentarium totalitärer Regime« zurückgegriffen wird, sie diese aber gleichwohl verteidigen (Felsch), woher soll man dann überhaupt noch Maßstäbe nehmen?

Wie sich die Entwicklung fortsetzen wird, läßt sich durch eine schlichte Extrapolation schon vorhandener Möglichkeiten und Ansätze vorausahnen. Immer stärker etwa wird sich die flächendeckende Videoüberwachung schließen und immer weiter über die vorhandenen Ansätze in Bahnhöfen, Einkaufszentren oder ganzen Innenstädten hinausgreifen. Immer leichter werden Menschen bei jeder Gelegenheit zu identifizieren sein durch die bereits mögliche elektronische Erkennung von Gesichtszügen, Iris, Handlinien, Fingerkuppenlinien; der Körper wird sich selbst zum Ausweis. Die Herausfilterung menschlicher Physiognomien oder von Autonummern und ihr sofortiger Abgleich mit gespeicherten Beständen ist nur noch eine Frage der Investition in eine längst vorhandene und erprobte Technik. Je mehr Kraftfahrzeuge zur Diebstahlsicherung mit Sendern zur Satellitenortung ausgerüstet werden, um so einfacher werden nach § 100 c I Nr. 1 b StPO schon jetzt zulässige Observationen mittels GPS. Wird über die Körperimplantation von Mikrochips zu Zwecken des Opferschutzes bereits diskutiert, so wird sich die Nutzung zu Fahndungszwecken von selbst ergeben. Die Ermittlung des genetischen Fingerabdrucks wird zur routinemäßigen erkennungsdienstlichen Maßnahme werden; die Speicherberechtigung wird sich ausweiten, in Virginia betrifft sie schon jeden Straftäter ab 14 Jahren. Mit der Ausweitung elektronischer Kommunikation löst sich das Informationsgeheimnis auf. Immer mehr werden auch private Einrichtungen ihre Datenbestände den Behörden öffnen oder von sich aus Auffälligkeiten melden müssen.

Nun raten besonnene Leute zur Gelassenheit mit dem zutreffenden Hinweis, daß die Panoptik ins Leere laufe, weil es angesichts der zunehmenden Komplexität unmöglich ist, die gewaltige Datenflut systematisch auszuwerten. In der Tat werden Grenzen sichtbar, wenn etwa mit Millionenaufwand für Tausende von Genanalysen nach einem Sexualverbrecher gesucht wird, der sich längst in den polizeilichen Registern befindet.

Bedeutungsvoller jedoch ist, daß die Menschen in ihrer deutlichen Mehrheit offenbar wenig Probleme mit der Entwicklung haben. Sie arrangieren sich erstaunlich gut mit der zunehmenden Überwachungsdichte. Ein psychologischer Schutzmechanismus bewahrt sie vor der Paranoia, indem sie die ständige Beobachtungsmöglichkeit verdrängen. Was aber auch bedeutet, daß sie die damit verbundenen Risiken dann immer weniger ernst nehmen und daß die entsprechenden Disziplinierungsziele weithin ins Leere laufen. Je mehr außerdem die Strafrechtsnormen in den Alltag ausgreifen und diffuser

werden, um so mehr verliert sich die Anerkennung ihres Absolutheitsanspruches und um so unbefangener entscheiden die Leute situativ und nach Opportunität, ob sie sich den Normbruch leisten. Indem die Kontrollnetze immer dichter werden, wird es immer weniger eine Sache der Gerechtigkeit sein, wenn jemand tatsächlich darin hängenbleibt, und immer mehr eine Sache von Zufall und vielleicht Willkür. Immer weniger wird dann auch die Inanspruchnahme durch Sanktionierung als Konsequenz außergewöhnlichen Versagens empfunden werden, sondern eher als Partizipationsunkosten oder Schicksalsschlag. Je weiter diese Entwicklung geht, umso weniger muß das allerdings als ungerecht erscheinen. Sagt uns das Ubiquitätstheorem schon lange, daß sich die Gesellschaft ohnehin nicht in Heilige und Sünder teilen läßt, sich vielmehr so gut wie jeder hin und wieder etwas zuschulden kommen läßt, so wird dies immer umfangreicher der Fall sein. Um so weniger wird es dann als unangemessen empfunden werden, wenn die Sanktionierungen mit einer gewissen Zufälligkeit gestreut werden. Immer unverfänglicher erscheint es dann, daß der Erwischte seine Inanspruchnahme halt auch als Preis für all seine unentdeckten Sünden abbuchen muß.

Die Welt verändert sich. Das Strafrecht ist schon längst nicht mehr so, wie wir alle es wohl noch gelernt haben. Es ist auf dem Wege, etwas anderes zu werden als Strafrecht. Wenn wir das bedauern, liegt das vielleicht nur an unseren verstaubten Begriffen und Bewertungen von Gerechtigkeit und Freiheit.

Prof. Dr. Detlev Frehsee lehrt Kriminologie und Strafrecht an der Universität Bielefeld

Anmerkungen

- 1 Stark gekürzte und überarbeitete Fassung eines Referates auf der Tagung der Vereinigung für Rechtssoziologie am 5. Mai 1998 in Innsbruck. Auf die Wiedergabe der Belege wurde wegen des beschränkten Raumes weitgehend verzichtet.

Literatur

- Felsch, J.: Zuhälter oder Schornsteinfeger, StV 1998, S. 285–291.
 Garland, D.: The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society, The British Journal of Criminology 36 (1996), S. 445–471.
 Gleß, S.; Lüke, M.: Strafverfolgung über die Grenzen hinweg, Jura 1998, S. 70–79.
 Kreissl, R.: Die Simulation sozialer Ordnung, KrimJ 1987, S. 269–283.
 Oswald, K.: Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche, wistra 1997, S. 328–331.
 Stenson, K.: Communal Security as Government – The British Experience, in: Hammerschick, W.; Karzaman-Morawetz, I.; Stangl, W. (Hg.): Die sichere Stadt, Baden-Baden 1996, S. 103–123.



Cornelius Prittwitz/
Ioannis Manoledakis (Hrsg.)

Strafrecht und Menschenwürde

Deutsch-Griechisches
Symposium Thessaloniki 1995

mit Beiträgen von:

Stergios Alexiadis, Günter Bemmann, Nikolaos Bitzilekis, Winfried Hassemer, Maria Kaiafa-Gbandi, Klaus Lüderssen, Ioannis Manoledakis, Ulfrid Neumann, Adam Papadamakis, Nikolaos Paraskevopoulos, Cornelius Prittwitz

1998, 132 S., brosch.,
48,- DM, 350,- öS, 44,50 sFr, ISBN
3-7890-5749-5

Um die Menschenwürde zu schützen, muß der Staat sich auch des Strafrechts als *ultima ratio* bedienen. Was aber, wenn das Strafrecht selbst die Menschenwürde verletzt? Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer aus Deutschland erörtern in diesem Band die Thematik sowohl aus grundsätzlicher Sicht wie an konkreten Beispielen.

 **NOMOS**