

Martin Herrnkind

Personenkontrollen und Schleierfahndung

Anlassunabhängige Kontrollen durch die Polizei sind im Rahmen der Schleierfahndung möglich. Der Verfasser vertritt die These, dass es zweifelhaft ist, ob die damit intendierten größeren Erfolge bei der Verbrechensbekämpfung eintreten. Sicher sei, dass die weitergehenden gesetzlichen Ermächtigungen für die Polizei zu einer verstärkten Diskriminierung gesellschaftlicher Minderheiten führten.

Die Red.

«Was machen Sie hier, zu nachtschlafener Zeit?», rief mein Vorgesetzter dem Passanten zu. Wir fuhren Nachtstreife, und der Fußgänger war weit und breit das einzige Leben in dieser verträumten Wohngegend. Der Passant, ein junger Mann, trat an die Beifahrerseite des Streifenwagens. »Ich geh nach Hause«, antwortete er. »Geben Sie mal Ihren Ausweis!«, fuhr mein Kollege in bestimmendem Ton fort. Der offenbar verdutzte junge Mann gehorchte sofort. Gemäß eingetragener Adresse wohnte er in der Nähe. »Alles Okay« sprach mein Kollege, während er dem Bürger dessen Ausweis zurückreichte.

Die Polizeiausbildung hatte mich einst gelehrt, dass ich keinen Menschen ohne konkreten Anlaß behelligen darf – außer bei Verkehrskontrollen. Die Praxis wiederum hatte mich belehrt, daß auf der Straße eben andere Gesetze gelten. Deshalb überraschte mich die rechtswidrige Personenkontrolle meines Kollegen auch nicht sonderlich. Um ihn wenigstens etwas zu nerven, fragte ich in schnippischem Tonfall, nach welcher Rechtsgrundlage das denn gerade abgelaufen sei. Aber mit nicht minder verschmitztem Grinsen erwiderte er: »Verdacht des Verdachtes!«

Die kleine Episode ereignete sich zu einer Zeit, als zumindest noch greifbare juristische Schranken vor willkürlichen Kontrollen existierten. Polizeibeamte, die forsch auftraten, trafen zwar kaum auf sich weigernde BürgerInnen. Doch im Falle von Weigerungen oder Beschwerden wäre schon das eine oder andere Mal »Kreativität« zur künstlichen Rechtfertigung eines Verdachts vonnöten gewesen. Solcher Kreativität bedarf es seit der Einführung anlaßunabhängiger Kontrollen kaum noch. Und mit der Kodifizierung sogenannter Schleierfahndung wird der öffentliche Raum für anlaßunabhängige Kontrollen noch deutlich ausgeweitet. Abwehrrechte gegen willkürliche Kontrollen beschränken sich auf theoretische Fallkonstellationen. Vielleicht noch bedeutsamer aber erscheint die Frage, ob und wie sich das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Polizei und wie sich das polizeiliche Selbstverständnis verändert. In diesem Sinne stellt der nachfolgende Text den Versuch dar, die der Schleierfahndung unterliegenden Strukturen freizulegen.

Seit etwa sechs Jahren wird in den Länderparlamenten über die Einführung der Schleierfahndung debattiert; auch der Bundestag beschäftigte sich mit einer solchen Novelle. Nach teilweise heftigsten politischen Auseinandersetzungen erhielten der Bundesgrenzschutz (BGS) sowie sieben Länderpolizeien¹ die neue Befugnis. Es steht zu erwarten, daß andere Bundesländer den Beispielen folgen werden,² obgleich das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommerns das dortige Gesetz in Teilen als verfassungswidrig judizierte.³

Die Novellen der Polizeigesetze fielen dem föderalistischen Gefüge entsprechend nicht deckungsgleich aus. Als erstes Bundesland kodifizierte Bayern die Schleierfahndung. Artikel 13 Absatz 1 Nr. 5 des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) erlaubt die Feststellung der Identität einer Person

- ▶ im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km
- ▶ auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen, anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr)
- ▶ in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs

zur

- ▶ Verhütung und Unterbindung
 - der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze
 - des unerlaubten Aufenthalts
- ▶ Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität

Des weiteren läßt das PAG die Durchsuchung der Personen, deren Identität festgestellt werden darf, und deren mitgeführten Sachen zu (Art. 21 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2; Art. 22 Abs. 1 Nr. 4).

Fast identisch sind die Regelungen in § 26 Abs. 1 Nr. 6 des Polizeigesetzes Baden-Württemberg, § 29 Abs. 1 Nr. 5 Polizeigesetz Mecklenburg-Vorpommern und § 14 Abs. 1 Nr. 5 Thüringisches Polizeigesetz⁴.

In Niedersachsen erlaubt § 12 Abs. 6 des Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes es der Polizei, von jedem Verkehrsteilnehmer die Aushändigung mitgeführter Ausweispapiere zu verlangen, wenn dies erforderlich ist, um zu verhindern, daß durch Straftaten erlangte Sachen von nicht unerheblichem Vermögenswert ins Ausland gebracht werden.

An diese Norm wurde § 22 Abs. 1a Bundesgrenzschutzgesetz (BGSG) angenähert: Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann der Bundesgrenzschutz in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, soweit aufgrund von Lageerkennnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzfristig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.

¹ Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen, Niedersachsen, Brandenburg, Berlin.

² Vgl. Walter 1999 [a], S. 33 ff.; Hessen wird voraussichtlich im Sommer 2000 seinen Regierungsentwurf verabschieden, das Saarland möglicherweise schon im Frühjahr.

³ LVerfG MV, Urt. v. 21. 10. 1999 – LVerfG 2/98 – Teilabdruck siehe: DOV 2000, S. 71–76; DIE POLIZEI 2/2000, S. 58–60.

⁴ So Waechter, S. 138.

Das Wesentliche an der Schleierfahndung ist in juristischer Hinsicht, daß die Rechtsfolge an nur sehr geringe tatbestandliche Voraussetzungen anknüpft, vor allem aber, daß kein Verdacht einer Straftat im Sinne der StPO oder eine Gefahr im Sinne der Polizeigesetze vorliegen muß. Die Betroffenen polizeilicher Maßnahmen müssen nicht Verdächtige im Sinne der StPO sein und ebensowenig Verantwortliche (»Störer«) im verwaltungsrechtlichen Verständnis.

Allein diese Eigenschaft macht die Normen nicht zu etwas Neuem. Anlaßunabhängige Kontrollen tauchen in diversen Gesetzen auf. Die allgemein bekannteste entstammt der Straßenverkehrsordnung (§ 36 Abs. 5 StVO), gemäß der Polizeibeamte Verkehrsteilnehmer zur Verkehrskontrolle anhalten dürfen. Andere anlaßunabhängige Kontrollen finden sich z. B. im Zollverwaltungsgesetz (§ 10), Finanzverwaltungsgesetz (Bargeldkontrollen in § 12a), im Sozialgesetzbuch III (Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs in §§ 304 und 305), im Bundesimmissschutzgesetz (Überprüfungsmaßnahmen nach § 52 Abs. 2), im Güterkraftverkehrsgesetz (§ 55 Abs. 1), oder im Luftverkehrsgesetz (Luftsicherheitskontrollen nach § 29c).⁵

In den siebziger Jahren fanden anlaßunabhängige Kontrollen auch Eingang in den Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes (MEPolG). Sie wurden vorgesehen für sogenannte gefährliche Orte (in der Praxis z. B. Rotlichtmilieu, Asylunterkünfte), für gefährdete Objekte (z. B. Lübecker Synagoge nach Brandanschlägen, bei Bombendrohungen an Bahnhöfen) und an Kontrollstellen (z. B. nach Banküberfällen, vor Großdemonstrationen).⁶ In den achtziger und neunziger Jahren übernahmen alle Bundesländer – wenn überhaupt nur mit graduellen Abweichungen – die Vorschläge des Musterentwurfes.

2. Normgenese und symbolische Politik

Als Begründung für die neue polizeiliche Eingriffsmächtigung zur Schleierfahndung werden die wachsende Globalisierung, Kooperation und Integration in der Europäischen Union (EU) sowie selbiges im Verhältnis zu den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Länder) angeführt. Der freizügige Binnenmarkt sowie der freizügigere Personen- und Warenverkehr böten für Kriminelle neue Tatgelegenheiten und günstigere Kriminalitätsstrukturen. Europa sei zu einem einheitlichen kriminalgeographischen Raum geworden.⁷ Zweck der Polizeikontrollen sei in der Schleierfahndung die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Herausgehobene Bedeutung hätten dabei die Waffen- und Betäubungsmittelkriminalität, die Bekämpfung von Intensivtätern sowie der gewerbs-, gewohnheits-, serien-, bandenmäßig oder sonst organisiert begangenen Kriminalität. Erfasst würden aber auch die organisierte Einschleusung von illegal aufhältigen Ausländern.⁸ Dabei solle das Entdeckungsrisiko gesteigert werden.⁹

Doch in den politischen Auseinandersetzungen um die Novellen dürften auch noch andere Erwägungen ein Rolle gespielt haben. So soll Hagen Kluck, Mitglied des Baden-Württembergischen Landtages, die Zustimmung seiner Fraktion im Innenausschuß mit dem Satz begründet haben, die FDP wolle sich »nicht vorwerfen lassen, nicht alles getan zu haben, um das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger zu ver-

⁵ Vgl. Walter, 1999 [a], S. 37; Walter, 1999 [b], S. 107.

⁶ Allgemein zur Anwendungspraxis vgl. ARAB, S. 133 ff.

⁷ So die Begründung des Polizeigesetzes lt. Landtag Baden-Württemberg, LT-Drs. 12/52, S. 4.

⁸ Ebenda, S. 6.

⁹ Walter [a], S. 33; Süddeutsche Zeitung, 13. 11. 96, S. 3.

bessern«¹⁰. Rachor mutmaßte in einer Stellungnahme ausdrücklich, daß die Novelle in Baden-Württemberg auch Mittel der politischen Selbstdarstellung gewesen sei. Von der dortigen Landesregierung sei abschließend festgestellt worden, daß es bei verdachtsunabhängigen Kontrollen eigentlich darum gehe zu zeigen, »welche Einstellung wir zur inneren Sicherheit haben«.¹¹

3. Normanalyse

Die bisher verfügbaren Informationen über die Implementation der Befugnisnormen sind spärlich. Empirisches Datenmaterial ist kaum vorhanden. Bei den behördlichen Mitteilungen über »Aufgriffsquoten« handelt es sich zumeist um intransparentes Datenmaterial, das starke Schwankungen aufweist. Deshalb wird nachfolgend versucht, das vorhandene Material in eine Ordnung theoretischer Überlegungen einzubetten.

Der rechtsdogmatische Diskurs¹² soll hier nicht fortgesetzt werden. Für eine kriminologische Betrachtungsweise erscheint es zunächst ausreichend, das Gemeinsame der verschiedenen Befugnisnormen in der vorgeblichen »Ereignis- bzw. Verdachtslosigkeit« zu erkennen. Dabei sind schon die Begrifflichkeiten kritisch zu hinterfragen. Begriffstheoretisch wäre von Verdachtslosigkeit zu sprechen, falls der zu kontrollierende Personenkreis nach dem Zufallsprinzip oder die Gesamtheit einer Teilgruppe ausgewählt würde. Als Beispiel für die erste Alternative wäre eine Straßenkontrollstelle¹³ denkbar, an der ein Anhalteposten¹⁴ jeden fünften Fahrzeugführer herauswinkt oder jedenfalls nicht motivisch selektiert. Die zweite Alternative wäre eine »Totalkontrolle«, in der alle Personen eines Verkehrsstromes einbezogen werden¹⁵. Totalkontrollen sind insbesondere aus der sogenannten Terroristenfahndung in den siebziger Jahren¹⁶ bekannt. Beide angeführten Kontrollarten werden selten praktiziert. Noch vor Einführung der Schleierfahndung nutzte die Polizei Bayerns die Befugnisnorm zur Verkehrskontrolle (§ 36 Abs. 5 StVO), um neben der Verkehrsüberwachung geplant Kriminalitätsaufklärung zu betreiben. Das Polizeipräsidium Niederbayern/Oberpfalz sammelte 1993 dabei Erfahrungen mit Totalkontrollen und stellte fest, daß

1. ein hoher Personaleinsatz erforderlich war,
2. massive Verkehrsstörungen eintraten und
3. sich die Aufgriffserfolge in Grenzen hielten.¹⁷

Es wurde darauf hingewiesen, daß Großkontrollen und Razzien von Fall zu Fall notwendig und zweckmäßig, dennoch aber sehr personalintensiv seien. Sie beeinträchtigten die Bevölkerung in aller Regel mehr, und Verdächtige könnten sich mit den heutigen Kommunikationsmitteln relativ leicht darauf einstellen.¹⁸

¹⁰ Hackl, ohne Seitenangabe.

¹¹ Landtag Baden-Württemberg, 12. Wahlperiode, Protokoll über die 6. Sitzung vom 27. Juni 1996, S. 132; zit. nach: Rachor 1997, S. 22 f.

¹² Vgl. insb. Becker 1997, S. 30 ff.; von Filseck, S. 72 ff.; Gintzel, S. 14 ff.; Kläiber, S. 179; Lisken 1998a, S. 22 ff.; Lisken 1998b, S. 41 ff.; Maurer, S. 51 ff.; Schnupp, S. 20 ff.; Schwabe, S. 709 ff.; Soria, José Martínez, S. 270 ff.; Spörl, S. 217 ff.; Stephan, S. 81 ff.; Wachter, S. 139 ff.; Walter (a), S. 35 ff.; Walter (b), S. 106 ff.

¹³ Vgl. Schipper, S. 210.

¹⁴ Taschenmacher, S. 291.

¹⁵ Taschenmacher, S. 290.

¹⁶ Vgl. Gössner, S. 67 ff.; Busch u.a., S. 301 ff.

¹⁷ Herzing, S. 73.

¹⁸ Kees, S. 27, vgl. auch Koch, S. 34.

In der polizeilichen Praxis weitaus am häufigsten sind deshalb Selektivkontrollen¹⁹. In allen bislang vorgestellten taktischen Konzepten der Schleierfahndung geht es um motivisch gesteuerte Selektivkontrollen²⁰. Das heißt, es besteht in jedem Einzelfall ein wie auch immer geartetes Motiv, »diese und nicht jene« Person zu kontrollieren. Die Begrifflichkeiten »anlaßunabhängig«, »ereignisunabhängig« oder »verdachtsunabhängig« sind somit als rein juristische Kategorien zu verstehen. Im polizeitaktischen Verständnis handelt es sich um Kontrollen, denen sehr wohl ein Verdacht, ein Ereignis oder ein Anlaß zugrunde liegt. Die an konkrete Merkmale anknüpfende juristische Kategorie des Verdachts wird lediglich in die inhaltlich fast uneingrenzbare polizeitaktische Kategorie des Verdachts transformiert. In Hinblick auf die sehr geringen tatbestandlichen Voraussetzungen der Schleierfahndung – Waechter spricht gar von Tatbestandslosigkeit²¹ – verfügt die rechtsanwendende Instanz gegenüber allen anderen Eingriffsermächtigungen aus der StPO oder den Polizeigesetzen über weitestgehende Definitionsmacht.

4. Selektionspraxis

Wie bereits festgestellt, handelt es sich mitnichten um verdachtsfreie Kontrollen. Dazu Bayerns Innenminister Beckstein: »Wir wollen nicht den kontrollieren, der unauffällig ist«, (...) »uns interessiert, wenn etwas nicht zusammenpaßt«²². Wenn einer zum Beispiel in einem teuren Auto sitzt, »dem man nicht zutraut, daß er schon mal 100 Mark selber verdient hat«²³.

Koch weist darauf hin, daß »eine völlig undifferenzierte und auch voraussetzungslose Kontrolle von Bürgern mit »legalem Betragen« auch auf der Grundlage der neuen Befugnisnorm nicht erfolge.«²⁴

Nach von Filseck dürften die bayerischen Erfolgsmeldungen – sofern sie sich überhaupt allein auf Kontrollen nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG bezögen – »wohl auf eine »nachhaltige Vorselektion« mit »geschultem Blick« zurückzuführen sein«²⁵.

Wenngleich auf einigen Dienststellen²⁶ Checklisten zur Selektion erstellt werden²⁷, läßt sich Befragungen einzelner Polizeibeamter entnehmen, daß die Schleierfahndung im wesentlichen auf etwas aufbaut, was als Intuition beschrieben wird. Dabei seien Fahndungs- und Kontrollkenntnisse sowie intensive Kenntnisse über Kriminalitätslage und -entwicklungen unabdingbare Voraussetzung für professionelle Selektion.²⁸

Erfahrenen Polizisten würden auf Rastplätzen »ladenneue Schrauben an verschmutzten Autokennzeichen« schon ins Auge stechen, wenn der Laie noch Mühe hat, die ausländische Nummer zu entziffern – »verdächtig, da könne etwas nicht stimmen«. So beschrieb Michael Kasperowitsch, Journalist der Nürnberger Nachrichten, seine Eindrücke beim Besuch einer Passauer Fahndungsdienststelle.²⁹

19 Vgl. Taschenmacher, S. 290.

20 von Filseck, 73; Herzing, S. 74; Kläiber, S. 181; Koch, S. 35; N. N. 1999 [3], S. 9; Richter/Dreher, 1998, S. 279; Richter/Dreher, 1999, S. 21; Roesse, S. 15; Spörl, S. 219; Walter [3], S. 38; Wittmann, S. 13.

21 Waechter, S. 142.

22 Frankfurter Rundschau, 24. 6. 98, S. 3.

23 Ebenda.

24 Koch, S. 34.

25 Von Filseck, S. 73.

26 Nicht z. B. beim Fahndungstrupp Verkehr (FTV) der Verkehrspolizeiinspektion Rosenheim, vgl. Süddeutsche Zeitung, 7. 1. 97, S. 48.

27 Herzing, S. 78; Spörl, S. 219.

28 Herzing, S. 74.

29 Nürnberger Nachrichten, 8. 5. 98.

Die Beamten der Aschaffener Fahndungskontrollgruppe (FKG) verfügten »über ein unschätzbare Kapital: über ein untrügliches Gespür für dunkle Gestalten.« Sie operierten »sozusagen intuitiv«. »Wir sehen uns die Leute an, und wenn wir meinen, der sieht gut für uns aus, dann schnappt die Falle zu.«, wird ein Beamter zitiert.³⁰ Das »sichere Empfinden für unsaubere Machenschaften« schulten die Beamten selbst, »im Erfahrungsaustausch«. »Nach jedem Einsatz setzen sich die Männer zusammen und reden über dieses und jenes Verhalten, das windige Figuren bei Kontrollen an den Tag gelegt haben: Der hat weggeschaut und der gezittert, die brüllte los, und die begann zu weinen. Was der eine Kollege nicht weiß, hört er vom anderen. Auch, daß Frauen nicht unbedingt die Unschuld gepachtet haben: »Frauen fielen anfangs bei uns durchs Raster.«³¹

Ein Polizist aus dem oberbayerischen Murnau erklärte dem Journalisten Peter Fahrenholz: »Irgendwo hat ma des im Gefühl, daß ma sagt, den kontrollier ich jetzt.« Sein Vorgesetzter sprach von »wahnsinnigen Erfahrungswerten«, die seinen Leuten helfen würden, aus dem Meer der unauffälligen Auto- oder Zugfahrer die Richtigen herauszufischen. »Die Leute haben eine besondere Ausstrahlung«, sagte der Dienststellenleiter über, wie er das nannte, »unsere Klientel«.³² Ein Beamter derselben Dienststelle berichtete, er tippe praktisch schon automatisch die Autonummer in seinen Computer, wenn »irgendwelche Typen in großkotzigen Fahrzeugen sitzen, die da nicht reinpassen«.³³ Trotzdem sei die Schleierfahndung vor allem nachts, wenn man die Kennzeichen nur schlecht und die Insassen gar nicht sehen kann, im wahrsten Sinne ein Schuß ins Dunkle.³⁴

Ein von Stefan Mayr, Redakteur der Süddeutschen Zeitung, interviewter Schleierfahnder des Fahndungstrupps Verkehr (FTV) der Verkehrspolizeiinspektion Rosenheim: »Wir arbeiten nicht nach dem Motto: da ist ein ausländisches Kennzeichen, den packen wir uns.« Dennoch errege jedes Auto aus dem Ausland die Aufmerksamkeit der Beamten. »Mit den Jahren bekommt man eine Nase dafür, wen man kontrollieren muß.« Es gebe weder dienstliche Anweisungen noch ein Patentrezept für den Zugriff auf »das Publikum«.³⁵

Der Leiter der Offensiven Fahndungs-Einheit (OFE) Schwabach erklärte, nicht der Familienvater und der Tourist aus Holland »mit Skibrettern auf dem Autodach« würden kontrolliert, vielmehr müsse »das Gesamtbild stimmen«.³⁶ Einer seiner Mitarbeiter ergänzte: »Je länger man das macht, desto mehr Gespür hat man dafür.«³⁷

5. Polizeiliche Erfolgsdarstellungen

Nachdem die Bayerische Polizei ein Jahr lang zur Schleierfahndung ermächtigt war, trat das dortige Innenministerium mit Erfolgsmeldungen an die Öffentlichkeit. Die Zielvorgaben seien erfolgreich eingehalten worden. Die mobilen Fahndungs- und Kontrolltrupps hätten pro 3,4 kontrollierten Fahrzeugen eine Festnahme zu verbuchen gehabt.³⁸

30 N. N. 1999 [a], S. 9.

31 Ebenda.

32 Frankfurter Rundschau, 24.06.98, S. 3.

33 Ebenda.

34 Ebenda.

35 Süddeutsche Zeitung, 7.1.97, S. 48.

36 Wittmann, S. 13.

37 Wittmann, S. 14.

38 Bayerns Polizei 1/96, S. 14; vgl. die Headline »Auf vier Kontrollen ein Fahndungstreffer«, Stern, 8.4.98 (16/98), S. 20; Die Polizei 1/97, S. 27.

Spörl machte den Erfolg an den Steigerungsraten der »Aufgriffe« fest: »So wurden 1995 gegenüber dem Vorjahr 35% mehr ausgeschriebene Straftäter und 68% mehr illegal eingereiste Ausländer festgenommen, 114% mehr Schleusungen unterbunden und 43% häufiger gestohlene Gegenstände sichergestellt. 80% aller Einsatzerfolge entfielen auf die Autobahnen. Die Trefferquote der Beamten erreichte mit ihrem im Laufe der Zeit entwickelten Selektionsprozeß inzwischen 20 bis 25%.³⁹

Walter identifizierte die Schleierfahndung in den Resultaten der polizeilichen Kriminalstatistik: »Während die Zahl der registrierten Straftaten in Bayern 1995 insgesamt rückläufig war, kam es nach Einführung der verdachtsunabhängigen Kontrollen zu einem Anstieg von über 30 Prozent im Bereich der Verkehrspolizeiinspektionen. Dabei lag der geringste Teil des Zuwachses im Bereich der Verkehrsdelikte. Überwiegend handelte es sich um Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz und das Ausländergesetz, die durch die verdachtsunabhängigen Kontrollen aufgedeckt wurden.«⁴⁰

Richter/Dreher sehen die Notwendigkeit des Fahndungskonzepts Schiene auch in einem räumlichen und deliktischen Verdrängungseffekt weg von der Straße hin zum Bahnverkehr. Dieser Verdrängungseffekt ließe sich auf die bisherigen Fahndungserfolge der Schleierfahndung auf Straßenverkehrswegen mit überregionaler Bedeutung zurückführen.⁴¹ Nach aktuellem Erkenntnisstand seien die Zielpersonen bzw. -gruppen zur Umgehung polizeilicher Kontrollaktionen bereits teilweise auf den Bahnverkehr ausgewichen.⁴²

Richter/Dreher beziffern »die Trefferquote« des Ansbacher Fahndungskonzepts Schiene mit 16,3%.⁴³ Im Zeitraum zwischen Oktober 97 und Mai 98 wurden 13 Einsätze mit 244 Beamten durchgeführt, bei denen 1.681 Arbeitsstunden anfielen (incl. später erforderliche Sachbearbeitung). Es wurden 2348 Personen kontrolliert und dabei 379 »Aufgriffe« verzeichnet. Davon waren:

- 11 Vollstreckungen von Haftbefehlen (durch INPOL-Abfragen)
- 15 Aufenthaltsermittlungen
- 1 Ingewahrsamnahme
- 284 Vergehen und Ordnungswidrigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz und dem Ausländergesetz.
- 27 Aufgriffe von Illegalen
- 22 Anzeigen nach dem Betäubungsmittelgesetz
- 5 Urkundsdelikte nach dem Strafgesetzbuch
- 2 Anzeigen nach dem Waffengesetz
- 6 sonstige Strafanzeigen und
- 4 sonstige Ordnungswidrigkeiten.⁴⁴

Die Sicherstellungsmengen von Betäubungsmitteln lagen bei Kontrollen in Nahverkehrszügen im Konsumentenbereich.⁴⁵

Der Pressesprecher der Inspektion Bad Reichenhall, Wilhelm Bertlein, kommentierte gegenüber der Journalistin Viola Schenz: »Auf den ersten Blick mag die Schleierfahndung ja ganz erfolgreich aussehen, aber bei näherem Hinsehen sind es doch meistens Bagatelldelikte.«⁴⁶ Ein Beamter der Fahndungskontrollgruppe Aschaffenburg, der anonym bleiben wollte, sprach von »Sucherei nach der Nadel im Heuhaufen«.

³⁹ Spörl, S. 217.

⁴⁰ Walter 1995 [a], S. 38.

⁴¹ Richter/Dreher 1999, S. 19.

⁴² Richter/Dreher 1998, S. 277.

⁴³ Richter/Dreher 1998, S. 280.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ Süddeutsche Zeitung, 13. 11. 96, S. 3.

fen« und »ineffizientem Schmarrn«⁴⁷. Die Kontrolltrupps würden nie die Grenzkontrollen ersetzen können. Ein anonym gebliebener Beamter zur Praxis der Grenzkontrolle gegenüber der Schleierfahndung: »Ich kann mir in aller Ruhe die Leute anschauen. Bei der Schleierfahndung muß ich mit 180 an einem vorbeirasen und entscheiden, ob er verdächtig wirkt.«⁴⁸

Auch aus Baden-Württemberg sind Ergebnismeldungen bekannt. In der Zeit vom 1. September bis zum 31. Dezember 1996 habe die Polizei landesweit über 20.606 Personenkontrollen auf öffentlichen Straßen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs durchgeführt, davon 12.266 nach dem neuen Gesetz. Bei den Kontrollen konnten 584 zur Festnahme gesuchte Straftäter und weitere 816 Personen aufgegriffen werden, die zur Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben waren. Insgesamt 788 Personen wurden wegen Verdachts einer Straftat, eines Verstoßes gegen ausländerrechtliche Bestimmungen oder anderer Rechtsvorschriften festgenommen. In 405 Fällen konnten illegale Betäubungsmittel, in 157 Fällen Diebesgut, 113 gestohlene Kraftfahrzeuge, 61 Waffen und 245 Urkunden, darunter hauptsächlich falsche Ausweispapiere, Führerscheine oder Aufenthaltsberechtigungen, sichergestellt werden. Während im Vergleichszeitraum September 95 bis Dezember 95 insgesamt 666 illegal aufhältige Ausländer festgestellt wurden, waren es nun 1.329.⁴⁹

In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage mutmaßte Innenminister Schäuble, daß signifikante Anstiege bestimmter Delikte in der landesweiten Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) 1997 in erster Linie auf die Intensivierung polizeilicher Fahndungsmaßnahmen zurückzuführen seien. Es handelte sich um ausländerrechtliche Verstöße mit einem Plus von 1.537 (+6,0%), 1.436 mehr illegale Grenzübertritte (+58,3%), 66 mehr festgestellte Einschleusungen (+37,5%). Auch sei die Zahl der in der PKS registrierten Tatverdächtigen mit illegalem Aufenthaltsstatus um 1.485 (+12,1%) auf 13.768 stark angestiegen.⁵⁰

Die Fahndungsbilanz des Jahres 1998 verzeichnete über 170.000 Kontrollen auf öffentlichen Straßen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs, von denen rund 95.000 Personenkontrollen mit der neuen Befugnis begründet wurden. Laut Innenminister Thomas Schäuble wurden mittels Schleierfahndung 2.456 zur Festnahme gesuchte Straftäter aufgegriffen und weitere 4.340 Personen angetroffen, die zur Aufenthaltsermittlung ausgeschrieben waren. Gegen 3.126 Personen wurde wegen Verdachts einer Straftat, eines Verstoßes gegen ausländerrechtliche Bestimmungen oder andere Rechtsvorschriften ermittelt. Darüber hinaus führten die Kontrollen zur Sicherstellung und Beschlagnahme von Betäubungsmitteln in 2.819 Fällen, Diebesgut in 523 Fällen, 349 Waffen, 368 Fahrzeugen und 883 gefälschten Urkunden. Schäuble kommentierte: »Insbesondere im Kampf« (sic!) »gegen reisende Straftäter, grenzüberschreitende Kriminalität und organisierte Schleuser haben sich die verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen als unverzichtbares und wirksames Hilfsmittel erwiesen.«⁵¹

47 Ebenda, vgl. auch den Leserbrief und die redaktionelle Anmerkung in der Süddeutschen Zeitung, 19. 11. 96, S. 11.

48 Süddeutsche Zeitung, 13. 11. 96, S. 3.

49 Landtag Baden-Württemberg, 12. Wahlperiode, LT-Drs. 12/1023 v. 12. 2. 97; vgl. auch Die Polizei 5/97, S. 152; vgl. Kieler Nachrichten (ap), 29. 1. 97, S. 4.

50 Landtag Baden-Württemberg, 12. Wahlperiode, Kleine Anfrage, LT-Drs. 12/2874 v. 20. 5. 98, S. 2 ff.

51 Die Polizei 10/99, S. 305; ebenso mit einer Erfolgsbilanz aus Niedersachsen.

Insbesondere im juristischen Diskurs über verdachtsunabhängige Kontrollen oder Vorfeldermitteilungen besteht Uneinigkeit, ob diese dogmatisch der Strafverfolgung (Repression) oder der Gefahrenabwehr (Prävention) zuzuordnen wären⁵². Walter ordnet die verdachtsunabhängige Kontrolle mit der herrschenden Meinung der Gefahrenabwehr zu und nennt sie folgerichtig »*gefahrenunabhängige Kontrolle*«. ⁵³ Die Befugnisse dienen »*nicht der Fahndung nach Straftätern*«; vielmehr sei die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten Bestandteil des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts, für das die Länder die Gesetzgebungskompetenz besäßen.⁵⁴

Daß solche artifizialen Begründungskonstrukte mehr das angestrebte Ziel als eine logisch grammatikalische Herleitung im Auge haben, wird bei der Schleierfahndung besonders deutlich – Repression und Prävention sind eins. Die bisher bekannte Datenlage spricht hingegen für einen deutlichen Schwerpunkt auf der Repression.

Aber auch in der kriminologischen Lehre gehen Repression und Prävention ineinander über.⁵⁵ Unter Prävention werde auch »häufig die Abschreckung potentieller Straftäter durch Strafandrohung, Strafverfolgung und Bestrafung verstanden«. ⁵⁶

Insoweit davon ausgegangen wird, daß Menschen, die gegen Gesetze verstoßen – ebenso wie andere Menschen auch – aus ihrer Sicht und in ihrer Situation rational handeln (rational choice)⁵⁷, verbietet sich der logische Schluß von Verdrängungseffekten auf ein generelles Unterlassen bestimmter Handlungen. Wahlhandlungen, die Auswahl zwischen Reiserouten, dürften vielmehr einem äußerst komplexen Entscheidungsprozeß geschuldet sein. Sollte tatsächlich das Wissen um das durch die Schleierfahndung erhöhte Entdeckungsrisiko für eine Wahlhandlung den Ausschlag geben, so dürften sich länderspezifisch getroffene Entscheidungen spätestens mit der bundesweiten Angleichung des Polizeirechts nivellieren. Wahrscheinlicher als das völlige Unterlassen der (Wahl-)Handlung dürfte eine Strategieänderung sein.

Für Armand Mergen ist die Schleierfahndung »*repressiv, hat aber auch präventive Folgen*«. Ein gefaßter Täter könne nicht mehr rückfällig werden. Die Schleierfahndung sei auf Prävention ausgerichtet mit dem Ziel, größere Sicherheit in die europäischen Länder zu bringen. Wenn jeder Mensch wisse, daß er jederzeit überall kontrolliert und, ob Täter oder nicht, verfolgt werden könne, werde »*der Berufsverbrecher vorsichtiger und seine Taktik anpassen*«. ⁵⁸ Mergens Diktum läßt unvermittelt an den Kabarettisten und Polizistendarsteller Dirk Bielefeldt denken, wenn der als »Herr Holm« sagt: »*Jeder Mensch ist eine mögliche Straftat*«. Es fragt sich, wie eine solches Selbstverständnis noch vom Begriff »Polizeistaat« abgegrenzt werden kann. Denn die von Mergen postulierte Normwirkung geht weit über negative und positive Generalprävention hinaus. Nicht nur eine Verhaltensänderung des Täters solle einsetzen (negative Generalprävention), sondern die Schleierfahndung und ihre potentiellen Wirkungen auf die Persönlichkeitssphären solle »jedem Menschen« bewußt werden.

Ohne sich auf Mergen zu beziehen, sieht Waechter in der Methode der Schleierfahndung deutlich einen »*Übergang von der direkten zur indirekten Verhaltenssteuerung durch Abschreckung und Verunsicherung*«. ⁵⁹ Der Gefahrenabwehrerfolg könne

52 Statt vieler: Weißlau, S. 110 ff. (m.w.N.); Denninger, S. 161 ff. (m.w.N.).

53 Walter 1999 [a], S. 37.

54 Ebenda.

55 Vgl. Göppinger, S. 148; Kube/Koch, S. 8.

56 Kube/Koch, S. 8.

57 Vgl. Becker 1982.

58 Mergen, S. 6.

59 Waechter, S. 138.

allein auf Abschreckung liegen. Denn bezüglich unspezifischer Gefahren gebe es »überhaupt kein erfolgversprechendes Auswahlkriterium für die Kontrolle einzelner Personen aus der Menge der sich im öffentlichen Verkehrsraum bewegendenden Menschen mehr«. ⁶⁰ Die Angemessenheit der Fahndungsmethode stehe insbesondere deswegen in Frage, weil der gesetzgeberische Zweck durch Eingriffe erreicht werden solle, »die sich ganz überwiegend gegen unbescholtene Bürger« richteten. ⁶¹ Die Schleierfahndung darf als exemplarisches Beispiel für soziale Kontrolle im Verständnis der Vertreter des Labeling Approach angesehen werden. »Soziale Kontrolle« tendiert hier deutlich zur Machtdurchsetzung und Disziplinierung, weniger zur Integration von Leitvorstellungen ⁶². Der damit identifizierte Charakter der Schleierfahndung erlangt elementare Bedeutung für die Analyse der Normwirkung auf Bevölkerung aber auch auf die rechtsanwendenden Instanzen und ihre Individuen: die PolizistInnen.

7. Intendierte Normwirkungen

Die Erfolgsmeldungen der bayerischen Polizei schwanken mit »Aufgriffsquoten« zwischen 10 und 60 Prozent. Gleichwohl scheint Befürwortern der Schleierfahndung diese Differenz nicht erklärungsbedürftig. Skeptiker des Erfolgs und Kritiker der Regelung forderten demgegenüber eine begleitende Erhebung und Auswertung. ⁶³ In der Aussprache über einen entsprechenden Gesetzesentwurf ⁶⁴ im Bayerischen Landtag erklärte Innenminister Beckstein, in Baden-Württemberg sei versucht worden, eine einheitliche Erfolgskontrolle nach innerdienstlichen Kriterien vorzuschreiben. »Das Ergebnis war nicht positiv, der bürokratische Aufwand zu groß, und der polizeiliche Erfolg konnte in aller Regel keiner einzelnen Maßnahme zugeordnet werden. Im Einzelfall kommt mehr zusammen, zum Beispiel die Überlegung, eine bestimmte Person zu kontrollieren, bei der die kontrollierenden Polizeibeamten meinen, daß irgend etwas nicht zusammenpaßt: Junger Mann, der nicht sonderlich gepflegt aussieht, aber ein ganz teures Auto hat; oder der Kofferraum hängt durch, obwohl nur eine einzige Person im Auto ist. Das ist noch kein Verdacht, aber es lohnt sich nachzuschauen. Sollte sich herausstellen, daß die kontrollierte Person eine ›Fahne‹ hat, wäre Rechtsgrundlage nicht die verdachtsunabhängige Kontrolle, sondern der Verdacht auf ein Alkoholdelikt.« Eine interne Erhebung sei Überbürokratisierung ohne Sinn und Verstand. ⁶⁵

Es fragt sich, wie in der über die Medien verbreiteten Effektivitätsbemessung überhaupt ein Erfolg der Schleierfahndung konstatiert werden konnte, wenn eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Eingriffsermächtigungen nicht möglich gewesen wäre. Denn gesteigerte Aufgriffsquoten wären auch über personelle und materielle Ressourcenverlagerungen erklärbar.

In dem von Beckstein beispielhaft genannten Fall hätte das Kontrollmotiv ⁶⁶ im Verständnis des Übermaßverbotes jedenfalls die Ermächtigung zur Schleierfahndung

⁶⁰ Waechter, S. 139.

⁶¹ Waechter, S. 138.

⁶² Vgl. dazu Göppinger, S. 150 ff.

⁶³ So der Bayerische Datenschutzbeauftragte, vgl. Bayerischer Landtag, 13. Wahlperiode, LT-Drs. 13/6819, S. 57 ff.; die Bayerische Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, vgl. Gesetzesentwurf in: Bayerischer Landtag, 13. Wahlperiode, LT-Drs. 13/8123.

⁶⁴ Vgl. ebenda.

⁶⁵ Bayerischer Landtag, 13. Wahlperiode, Plenarprotokoll 13/89 v. 10. 10. 97, S. 6427 ff.

⁶⁶ Vgl. von Filseck, S. 71.

sein »müssen«. Erst im Verlauf der Kontrolle, bei Feststellung »der Fahne«, würden polizeiliche Maßnahmen auf strafprozeßrechtliche Schienen gelenkt. Ein Kontrollmotiv ohne juristisch konkreten Verdacht kann hier praktisch nur zwischen der Ermächtigungsnorm der StVO oder der des Polizeigesetzes ausgewählt werden. Eine solche Wahl dürfte in den meisten Fällen bereits durch die organisatorische Zugehörigkeit (bspw. spezialisierter Fahndungstrupp) oder durch polizeitaktische Aufträge (bspw. Einsatzbefehl einer Großkontrolle) festgelegt sein. Theoretische Schwierigkeiten in der Bemessungsmethode sind insofern nicht ersichtlich. Praktische Schwierigkeiten dürfen eher in den Arbeitsroutinen der Polizei vermutet werden, obgleich David A. Harris bezogen auf US-amerikanische Verhältnisse Vorschläge machte, die mit etwas gutem Willen auch in Deutschland umsetzbar wären.⁶⁷ Nichtsdestotrotz dürfte eine polizeiexterne Evaluation jeder internen überlegen sein. Deshalb fordert Feltes eine Evaluation nicht über »Erfahrungsberichte« der Praxis sondern eine wissenschaftlich geleitete Studie.⁶⁸ Ohne eine wissenschaftliche Evaluation dürfte auch die parlamentarische Kontrolle der Schleierfahndung im BGSG von geringem Wert bleiben. Zwar wurde das Gesetz zeitlich auf zunächst fünf Jahre begrenzt.⁶⁹ Aber politische Erfahrungssätze lassen erahnen, daß der Bundestag ohne externe Unterstützung kaum imstande sein dürfte, Erfahrungsberichte einer informationsmächtigen Verwaltung adäquat zu kritisieren.

Solange die Aufgriffsquoten lediglich in der oben von Beckstein beschriebenen Auszählpraxis erhoben werden, erscheint es gänzlich unmöglich, den »Vorher-Nachher-Effekt« der Gesetzesnovelle zu identifizieren. Hier tun sich aber schon weitere praktische Schwierigkeiten auf. Denn hinter einem bestimmten Anteil der in der juristischen Praxis kaum nachprüfbarer Kontrollmotive verbargen sich früher – vor Einführung anderer verdachtsunabhängiger Kontrollen als der der StVO – andere als rein verkehrsrechtliche Zielsetzungen. Nach § 36 Abs. 5 StVO bezieht sich die anlaßunabhängige Verkehrskontrolle auf die Überprüfung der Fahrtauglichkeit des Fahrers, der mitzuführenden Verkehrsausweise und des Zustandes, der Ausrüstung und der Beladung des Fahrzeugs. Die Verwaltungsvorschrift zu § 36 StVO bestimmte das Kontrollmotiv⁷⁰. Johannes Feest stellte in seiner Studie über polizeilichen Streifendienst jedoch fest, daß Kraftfahrzeuge Standkontrollen unterworfen würden, »die weniger dem Zweck dienen, die Verkehrssicherheit der Fahrzeuge zu überprüfen, als dem, einen Blick in das Innere des Fahrzeugs tun zu können.« Man könne dabei auch ganz elegant von dem einen zum anderen Zweck übergehen: »Ihre Schlußleuchte wackelt, vielleicht wollen Sie mal den Kofferraum aufmachen, damit man nachschauen kann.«⁷¹ Die klare Rechtswidrigkeit derartiger Verfahrensweisen dürfte in der Polizei weithin bekannt (gewesen) sein⁷², wird zumeist aber als gesetzlicher Graubereich kaschiert. So begrüßte Klaiber die Schleierfahndung auch, weil es wichtig sei, »daß der Polizei jetzt nicht mehr zugemutet wird, sich fast am Recht vorbei Gedanken zu machen, wie man einen solchen Verdacht konstruieren kann, um dann zu handeln.«⁷³ In einem Fahndungskonzept gegenüber rumänischen Tätergruppierungen wurden alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Polizeiinspektion angewiesen, verstärkt ganztägig im Rahmen ihrer Dienstverrichtung, vor allem bei Streifenfahrten, »auf Fahrzeuge, besetzt mit südländisch aussehenden männlichen

67 Harris, S. 579

68 Feltes, S. 80.

69 Vgl. Walter 1999 [a], S. 36.

70 Vgl. Conrads, S. 178; Mindorf, S. 10 (24. Erg.); Hilse, S. 385.

71 Feest, S. 73.

72 Vgl. Die Bayerische Polizei, 1/78, zit. nach CILIP 6/März 1978, S. 25; Dvorak, S. 202 ff.; vgl. auch Kniessel.

73 Klaiber, S. 187.

Personen (vornehmlich Rumänen)« zu achten. »Diese Fahrzeuge sind verkehrrechtlich zu überprüfen und die Fahrzeuginsassen bei rechtlicher Voraussetzung zu kontrollieren. Ggf. sind Anhaltemeldungen zu fertigen.« Das eigentliche Kontrollmotiv bezog sich hier eindeutig nicht auf verkehrsrechtliche Belange und kollidierte deshalb mit dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot. Insofern merkt Rachor auch an, daß die Schleierfahndung »in gewisser Weise eine Vergesetzlichung der (früher) teilweise anzutreffenden – rechtswidrigen – Praxis sei, anlässlich allgemeiner Verkehrskontrollen systematisch Überprüfungen vorzunehmen«. ⁷⁴ Bei einer Evaluation der Schleierfahndung müßte also die rechtswidrige Polizeipraxis »vor« der Gesetzesnovellierung quantifiziert werden. Nur insoweit dies gelänge, ließen sich Aufgriffsquoten und Normeffekte der Gesetzesnovelle im Vorher-Nachher-Vergleich bemessen.

Die in Bayern offiziell genannten Erfolgsquoten nennen dieses Problem nicht, obwohl materielle und personelle Ressourcen in einigen Dienststellen bereits vor der Novellierung des Polizeigesetzes vom Verkehrsbereich in den Strafverfolgungsbereich verlagert worden waren. ⁷⁵

Von Praktikern wird eingestanden, daß die Schleierfahndung weniger effektiv sei als die vorher möglichen Grenzkontrollen. Diese Feststellung ist insbesondere hinsichtlich der generalpräventiven Gesetzeszwecke relevant. Schon in den letzten Jahren der Grenzkontrollen wurden weniger als 3 % der Personen eingehender kontrolliert. ⁷⁶ GrenzgängerInnen, die mit gewisser Regelmäßigkeit Gesetzesverstöße planten und umsetzten, dürfte nicht entgangen sein, wie schon unter solchen Umständen das Entdeckungsrisiko zu taxieren war: sehr gering. Die relativ geringen Sicherstellungsmengen von Betäubungsmitteln im Grenzbereich lassen überdies vermuten, daß die Bedeutung des Entdeckungsrisikos in Beziehung zur möglichen Gewinnspanne der Aktivität gesetzt werden muß.

Interessant wäre vielleicht aber auch ein Vergleich mit der generalpräventiven Wirkung der anlaßunabhängigen Verkehrskontrolle. Die Schätzungen des Dunkelfeldes bei der Trunkenheitsdelinquenz schwanken zwischen 1:600 und 1:300; eventuell also nur jede/r sechshundertste alkoholisierte Autofahrer bzw. Autofahrerin wird von der Polizei angezeigt. ⁷⁷ Bei aller Vorsicht eines Vergleiches unterschiedlicher Deliktsformen sind doch Rückschlüsse auf das von BürgerInnen empfundene Entdeckungsrisiko im öffentlichen Verkehrsraum möglich. Es bleibt festzustellen, daß die beabsichtigte Normwirkung nach allen vorliegenden Erkenntnissen als äußerst kritisch zu beurteilen ist.

8. Nebenwirkungen auf Polizeikultur und Minderheiten

Die oben erwähnten, vorwiegend durch JournalistInnen unternommenen Versuche, Kontrollmotive der Schleierfahnder zu ergründen, erbrachten weitgehend nebulöse Ergebnisse. Fast geraten die Erklärungsansätze von Polizeitheoretikern, Schleierfahndern oder ihren Vorgesetzten in eine metaphysische Dimension (»Irgendwo hat ma des im Gefühl, daß ma sagt, den kontrollier ich jetzt«). Viel wahrscheinlicher als der Verweis auf solcherart konturenlose Intuition ⁷⁸ wäre der Erklärungsversuch über »kognitive Schemata« ⁷⁹: beständige, tiefverwurzelte und gut organisierte Klas-

⁷⁴ Rachor 1996, S. 318, Rz. 228c.

⁷⁵ Vgl. Herzing, S. 73.

⁷⁶ Rohrer, S. 109.

⁷⁷ Vgl. Müller/Weiler.

⁷⁸ Vgl. Füllgrabe [a].

⁷⁹ Füllgrabe [b], S. 9 ff.; vgl. auch Steinert, S. 388.

sifikationen der Art und Weise des Wahrnehmens, Denkens und Verhaltens. Es gilt als äußerst umstritten, wie derartige kognitive Schemata entstehen. Ein Teil der PolizeiforscherInnen verweist auf eine polizeispezifische Persönlichkeitsstruktur⁸⁰, die sich dem Konzept der autoritären Persönlichkeit entlehne. Ein anderer Teil identifiziert institutionelle HandlungsrouTinen und Organisationsstrukturen als Fundament polizeispezifischen Denkens.⁸¹ Die letztgenannten Interpretationen genießen heutzutage eine gewisse Präferenz. Nicht nur deswegen sollten die durch die Schleierfahndung hervorgerufenen ArbeitsrouTinen unter die Lupe genommen werden. Denn gleichfalls gilt als Allgemeinplatz, daß Gesetze und HandlungsrouTinen nicht nur in erwünschter Weise in Beziehung zueinander stehen, sondern manche Normen auch »extralegales Verhalten«⁸² befördern. Und angesichts der Äußerungen der SchleierfahnderInnen drängt sich eine Verbindung zwischen ihren kognitiven Schemata und einfachen Stereotypen geradezu auf. Gestützt wird diese Hypothese nicht zuletzt durch die »Aufgriffsquoten«. Denn während Bayerns Innenminister Beckstein nicht aufhört, die Festnahmen von Mafia-Bossen zu reklamieren, nehmen sich die Erfolgsstatistiken eher bescheiden aus, soweit das Augenmerk auf die Qualität der erkannten Deliktformen gelenkt wird. Den größten Anteil der aufgedeckten Gesetzesverstöße machen solche illegal Aufhältiger, AsylbewerberInnen oder DrogenkonsumentInnen aus. Und immerhin verdichten sich die Hinweise auf ethnozentristische Verdachtskonstruktionen.⁸³ Gerade die in den vergangenen Jahren immer wieder hochkochenden Diskussionen über Fremdenfeindlichkeit in der deutschen Polizei lassen es angeraten erscheinen, Wirkungen und Nebenwirkungen der Schleierfahndung auch in dieser Hinsicht in Rechnung zu stellen.

9. Erfahrungen anderer Staaten

Walter betonte, daß nahezu alle europäischen Nachbarn, mit Ausnahme der Inselstaaten England und Irland, über Befugnisse für verdachtsunabhängige Personenkontrollen verfügen und auch Gebrauch davon machen.⁸⁴ Dieser Umstand wird gern von den Protagonisten der Schleierfahndung angeführt. Verschwiegen wird aber ebenso gern, daß den Gesetzen der Nachbarländer – ebenso wie hierzulande – nicht immer nur die Sachzwänge eines zusammenwachsenden Europas zugrunde liegen. So resultierte die bereits 1981 in Frankreich eingeführte anlaßunabhängige Kontrolle aus den hitzigen öffentlichen Debatten über Terrorismus und subjektiver (Un-)Sicherheit, sprich: Kriminalitätsfurcht.⁸⁵ Im übrigen ist auch dem britischen Polizeirecht die anlaßunabhängige Kontrolle keinesfalls fremd.⁸⁶

Für einen Blick auf die Erfahrungen anderer Polizeien mit Personenkontrollen und den Implikationen einer multikulturellen Gesellschaft erscheint es deshalb auch sinnvoller, sich weniger die vergleichbaren Normen als die Praxis der Kontrollen anzuschauen. Wertvolle Erfahrungsschätze lassen sich insbesondere aus der Polizeiforschung solcher Staaten heben, die ehemals Kolonialreiche waren. Migrationsbewegungen kommt dort ein größerer und historisch gewachsener Stellenwert zu.

80 Vgl. Balch, S. 106; Adlam, S. 344; Smith/Locke/Walker, S. 440.

81 Vgl. ebenda; N. N. [1988b], S. 113 ff.; Hildebrandt, S. 112 ff.

82 Vgl. Anders Bratholm, zit. nach Shaughnessy, S. 167.

83 Nachweise bei Herrnkind 1996, S. 34 ff.; vgl. auch Bornwasser/Eckert; Proske/Radtke; Mletzko/Weins.

84 So Walter 1999 [b], S. 109; vgl. auch Walter 1999 [a], S. 37; Soria, S. 271.

85 Levy/Ocqueteau, S. 272 ff.

86 Vgl. z. B. Heckenberger, S. 114, 118, 92, 109.

Nicht minder interessant ist das Verhältnis der US-amerikanischen Polizei zu den Bevölkerungsminderheiten.⁸⁷ Zwar kennen die USA keine juristisch völlig verdachtslose Personenkontrolle, dafür aber eine außerordentlich polizeifreundliche Rechtsprechung verdachtsgeleiteter »Police-Stops«⁸⁸. So darf ein Polizist zum Beispiel eine Person zur Befragung anhalten und flüchtig die Kleidungsoberfläche und die persönlichen Gegenstände nach Waffen abtasten, bevor hinreichender Verdacht für eine Verhaftung besteht, wenn er vermutet, daß kriminelle Machenschaften im Gange sind, und die betreffende Person bewaffnet ist und eine Bedrohung von ihr ausgeht.⁸⁹ Umfangreiche Polizeikontrollen können sich auch nach geringfügigen Verstößen gegen Verkehrsrechtsnormen ergeben.⁹⁰ In letzterem Zusammenhang wurde die Redensart DWB (»Driving while Black«) zu einer zynischen Umschreibung eines »Verkehrsverstößes«, nämlich Schwarzer zu sein. Die Redensart diente auch als Titel einer Untersuchung, die die Bürgerrechtsorganisation American Civil Liberties Union (A.C.L.U.) unlängst veröffentlichte. Nichtweiße seien überproportional häufig Kontrollen der Polizei ausgesetzt. Das krassste Missverhältnis ergab sich am Highway 95 im Staat Maryland, wo 73 Prozent aller angehaltenen Fahrer Schwarze oder Hispanics waren, obwohl diese dort unter allen Fahrausweisinhabern einen Anteil von lediglich 17 Prozent ausmachen.⁹¹ David A. Harris analysierte eine ganze Reihe oberinstanzlicher Gerichtsurteile, in denen eine Praxis des »racial profiling« die tragende Rolle spielte. Wie die New York Times berichtete, wurden Beamte in Maryland in einer Dienstanweisung ausdrücklich aufgefordert, gezielt auf schwarze Männer ein Auge zu haben, die teure Autos fahren und Pager tragen, Attribute, wie sie Drogenhändlern zugeschrieben werden.⁹²

Einiges deutet darauf hin, daß auch in deutschen Polizeien vergleichbare Typisierungen Anwendung finden.⁹³ Möglicherweise sind einige Raster durchaus funktional und können als polizeispezifisch-professionelle kognitive Schemata bezeichnet werden. Denn in der Logik verdachtsunabhängiger Polizeikontrollen kann sich die einzelne Entscheidung für eine solche nur auf eine sehr reduzierte Informationsbasis stützen. Der Polizist, der mit einer Anhaltekeule am Straßenrand steht und die herannahenden Autos beobachtet, entscheidet sich von einer Sekunde auf die andere für ein bestimmtes Auto. Entscheidungsgrundlage mag ein ortsfremdes Kennzeichen sein, das offensichtliche Alter des Fahrzeugs – mit der größeren Wahrscheinlichkeit eines technischen Defektes – oder eben das fremdländisch-phänotypische Merkmal des Fahrers, das die Wahrscheinlichkeit einer ganzen Palette denkbarer Rechtsverstöße erhöht – allein, weil Verstöße gegen das Ausländerrecht nur durch Ausländer verübt werden können.⁹⁴

Der Gesetzeszweck der Schleierfahndung verlangt mindestens ein negatives Fahndungsraster. Denn »aus der Festlegung auf den Zweck ›Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität« ergebe sich, »daß die Kontrolle im Einzelfall diesen Zweck zumindest fördern sollte. Die Kontrolle von Personen, die offenkundig nicht der einschlägigen Szene zugerechnet werden können, wäre danach unverhältnismäßig«⁹⁵.

87 Für eine Studie aus Kanada vgl. Wortley/Macmillan/Hagan, S. 656.

88 Vgl. Harris.

89 Thaman, S. 526.

90 Vgl. Glantz.

91 Neue Zürcher Zeitung, 17. 6. 1999; vgl. auch Harris, S. 561 ff.

92 Ebenda.

93 Vgl. Herrnkind [1996], S. 34 ff.; Bornewasser/Eckert; Maibach, S. 39 ff.

94 Vgl. Herrnkind [1995], S. 58 ff.

95 So Zeitler, Rz. 254, S. 63.

Häufig wurde das »racial profiling« in polizeilichen Spezialeinheiten beobachtet⁹⁶, in den USA z. B. im Stakeout Unit, Strong Arm Squad, High Country Drug Task Force oder Selective Enforcement Team. Die Aufgaben solcher zum Teil in Zivilkleidung arbeitenden PolizistInnen basieren – ähnlich wie bei den Schleierfahndern – auf einem proaktiven Konzept. Die Logik ihres Auftrages – »Bekämpfung« der Straßenkriminalität – definiert das Ziel: »verdächtige Person« im öffentlichen Raum. Die Spezialeinheiten erwarben sich nicht nur in der öffentlichen Diskussion den Ruf »effektiv« zu arbeiten, sondern auch in der wissenschaftlichen Evaluation, z. B. bei der Reduzierung von Raubdelinquenz.⁹⁷ Die positiven Analysen wurden allerdings stark getrübt, weil die Strategien mit Diskriminierungen und Mißhandlungen von Minderheiten einher gingen. Beobachtet wurde auch eine in Zynismus abgestumpfte, brutalisierte Polizeikultur.⁹⁸ Der zur Zeit in den USA heftig umstrittene Fall des Amadou Diallo fügt sich nahtlos in dieses Bild. Diallo, ein Einwanderer aus Guinea, wurde am 4. Februar 1999 vor seiner Wohnung im New Yorker Stadtteil Bronx von Beamten einer New Yorker Eliteeinheit mit 41 Schüssen getötet. Der unbewaffnete Diallo hatte bei einer Kontrolle nach seiner Brieftasche greifen wollen, die die Elite-Cops für eine Waffe hielten – sie wurden freigesprochen.⁹⁹

Um derartigen Fehlentwicklungen strukturell vorzubeugen, schlägt Lawrence W. Sherman ethnisch neutrale Verdachtskalender, bzw. Check-Listen vor, die die zu verdächtigenden Personen in Beziehung zum Kontrollort setzen.¹⁰⁰

Praktische Erfahrungen mit derlei, die Gesetze ergänzenden Dienstvorschriften wurden in England gesammelt. Die öffentliche Wahrnehmung eines »racial profiling« mündete dort in Ausführungsbestimmungen (Codes of Practice A) eines englischen Polizeigesetzes, Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE).¹⁰¹ Danach müssen sich hinreichende Gründe (reasonable grounds) für einen Verdacht auf einer objektiven Basis des Einzelfalles gründen. Der Verdacht eines spezifischen strafbaren Verhaltens muß in den Kontext anderer Faktoren eingepaßt werden, beispielsweise Zeit, Ort und Verhalten der Person. Hinreichender Verdacht darf nie auf der Basis rein personaler Faktoren, beispielsweise Hautfarbe, Alter, Haarschnitt, Kleidung oder früherer Straffälligkeit begründet werden. Die PACE-Kontrollregelungen trafen auf eine breite Front der Ablehnung in Polizeiverbänden und großen Teilen der Öffentlichkeit. Leslie Curtis, Vorsitzender einer Polizeigewerkschaft, klagte, die Eingriffsrechte der Polizei seien noch nie zuvor so weit beschnitten worden. Die Codes of Practices seien absurde Kreationen weltfremder Bürokraten, die noch nie selbst eine Personenkontrolle durchgeführt hätten und nicht wüßten, mit welchen Problemen Polizisten auf der Straße konfrontiert seien. Das Forschersteam um Dixon zog schließlich auch eine resignative Bilanz der Erfolgsaussichten von PACE. Es hätte bestimmter Rahmenbedingungen bedurft, um PACE in der polizeilichen Praxis realistische Chancen zu geben. Als Minimalvoraussetzungen nannte es:

- ▶ eindeutige Artikulation erwünschter Standards
- ▶ effektive Aus- und Fortbildung, auch zur Modifikation der Polizeikultur
- ▶ günstige gesamtpolitische Verhältnisse
- ▶ Stärkung von PACE über effektive Sanktionen bei Nichtbefolgung und
- ▶ Aufklärung der Bevölkerung über Grundrechte und die Grenzen polizeilicher Befugnisse.

⁹⁶ Vgl. z. B. Harris, S. 547, 561, 568, 573.

⁹⁷ Sherman, S. 187.

⁹⁸ Sherman, S. 188.

⁹⁹ Vgl. Frankfurter Rundschau, 17. 2. 2000; 28. 2. 2000.

¹⁰⁰ Sherman, S. 189.

¹⁰¹ Heckenberger, S. 57, vgl. auch 37, 46, 50; Home Office 1992, S. 13 ff.; Home Office 1995, S. 2 ff.

Keine dieser Rahmenbedingungen hätte vorgelegen.¹⁰²

Diverse Studien belegen, dass PACE das Problem des »racial profiling« nicht ausgeräumt hat.¹⁰³ Einige Jahre nach Verkündung des Gesetzes beobachteten Clive Norris und seine MitarbeiterInnen 213 Polizeikontrollen von 319 BürgerInnen. Sie schätzten aufgrund ihrer Ergebnisse, daß die Wahrscheinlichkeit für Schwarze, in Polizeikontrollen zu geraten, zweieinhalb Mal so hoch sei wie ihr Anteil in der lokalen Population erwarten ließe.¹⁰⁴ Innerhalb der am häufigsten von Polizeikontrollen betroffenen Bevölkerungsgruppe, den Männern im Alter bis 35 Jahren, wurden innerhalb eines Jahres zwischen einem Drittel und einem Viertel aller Weißen kontrolliert, aber 90 Prozent aller Schwarzen.¹⁰⁵ Die Verdachtsgründe seien bei Schwarzen spekulativer als bei Weißen.¹⁰⁶ Aus verständlichen Gründen müsse bei Schwarzen das Gefühl entstehen, sie unterlägen exzessiver polizeilicher Überwachung.¹⁰⁷ Zu ähnlichen Ergebnissen gelangten Alan Marlow und Jane Maddock in einer Analyse polizeilicher Kontrollvermerke eines dreimonatigen Zeitraumes aus dem Jahr 1996. Sie empfahlen der Polizei eine sorgsame Analyse der Arbeitsroutinen und Beweggründe von PolizistInnen. Anderenfalls seien die Konsequenzen im Verhältnis Polizei-Bevölkerung katastrophal.¹⁰⁸

10. Schleierfahndung und Policing-Diskurs

Es zeigt sich, daß Phänomene des Verdachtsschöpfens und des racial profiling zu komplex sind, als daß sie sich mit wenigen individuellen oder strukturellen Parametern erklären ließen. Deshalb dürfte sich die Praxis polizeilicher Verdachtsgenerierung kaum mit eingleisigen Vorschlägen wie solchen von Sherman in politisch gewollte Bahnen lenken lassen. Verdachtskalender, Checklisten oder die etwas rigideren Verwaltungs- oder Dienstvorschriften sind nicht geeignet, um die mentalen Selektionsprozesse in den Köpfen von PolizistInnen zu steuern. Nicht umsonst fordert die Gruppe um Dixon eine Aus- und Fortbildung zur Modifikation der Polizeikultur. Diskussionen um Organisationsethik und Polizeiphilosophie sind jedoch hochgradig politisch aufgeladen, sobald sie sich auch das normative Eingriffsrepertoire zum Gegenstand nehmen. Beispielfhaft ließe sich der Diskurs über neue Polizeikonzepte (»Community Policing«) nennen, in dem nicht zuletzt Aspekte des polizeilichen Selbstverständnisses erörtert werden.¹⁰⁹ Sowohl in der Theorie als auch in der Praxis werden Bemühungen erkennbar, vom Selbstverständnis des »Crime Fighters« wegzukommen, hin zu einem solchen des »Peace Officer«. ¹¹⁰ In Hamburg wurde beklagt, der Beamte im Reviervollzugsdienst sehe sich in erster Linie als »Crime-Fighter«. Begriffe wie »Bürgernähe« und »Prävention« werden gar nicht oder auf den verschiedenen Mitarbeitererebenen unterschiedlich definiert.¹¹¹ Da die Schleierfahndung primär den Gedanken des Crime Control in sich trägt, kann angenommen werden, daß sie gegenüber Reformen der Organisationsphilosophie kontraproduktiv wirkt.

102 Dixon u.a., S. 192

103 Vgl. die Nachweise bei Marlow/Maddock, S. 318.

104 Norris u.a., S. 212; neuere Untersuchungen des Home Office kommen auf eine höhere Wahrscheinlichkeit um den Faktor fünf in den Jahren 1997–98 und sechs in den Jahren 1998–99, The Guardian, 10. 12. 99.

105 Norris u.a., S. 213.

106 Norris u.a., S. 215.

107 Norris u.a., S. 223.

108 Marlow/Maddock, S. 325.

109 Statt vieler: Feltes/Rebscher; Dölling/Feltes; Dreher/Feltes

110 Geck, S. 258 ff.

111 Freie und Hansestadt Hamburg, S. 177.

Diese noch eher allgemeine Hypothese würde bei einer Untersuchung von Arbeitsroutinen spezialisierter Schleierfahnder wahrscheinlich deutlicher werden. Ihr Aufgabenverständnis unterscheidet sich nicht grundlegend von dem der operativen amerikanischen Spezialeinheiten, in denen die ausgeprägte »Crime-Fighter«-Kultur beobachtet wurde. Von einer hochgradigen Spezialisierung der Schleierfahnder auf proaktive Handlungsmuster muß jedenfalls ausgegangen werden. Die Gefahr unerwünschter Gruppenkulturen ist damit immanent. Zwar haben Schleierfahnder anlässlich eines Pressebesuches erwähnt, man wolle sich nicht als Eliteeinheit sehen. Doch der Journalist brachte seine Eindrücke folgendermaßen auf den Punkt: »Etwas besonderes sind sie schon, die Mitglieder der Schleierfahndung in Schwabach und in fast allen Polizeidirektionen in Bayern, und privat geben sie auch zu, daß sie vielleicht »etwas mehr Freiheit« haben als andere Polizeibeamte.«¹¹²

Dabei sollte auch in Erinnerung gerufen werden, daß gerade spezialisierte Organisationseinheiten weitgehend immun gegenüber bürokratischen Einschränkungen ihrer Handlungsrouinen bleiben.¹¹³ Politische Initiativen gegen ein racial profiling oder unerwünschte Verdachtsgenerierung sollten demzufolge in ein Gesamtkonzept eingebettet werden, das sich insbesondere auch der Polizeikultur widmen muß.

11. Politische Bewertung

In Deutschland liegen kaum Erkenntnisse darüber vor, wie sich polizeiliche Verdachtsselektionen auf das Leben von AusländerInnen und anderen Minoritäten auswirken. Was wir wissen, spricht dafür, daß die Situation sich in bestimmten Regionen nicht wesentlich von der in England oder den USA unterscheidet. Der Umstand, dass ethnische Spannungen in Deutschland womöglich schwächer ausfallen als in den USA oder England ist ein schwacher Trost. Mindestens die Migrationsbewegungen deuten darauf, daß die deutschen Verhältnisse sich jenen dieser Länder anzugleichen in Begriff sind. Dabei verlaufen die Entwicklungen zu einer faktischen Einwanderungsgesellschaft parallel zu den übergreifenden Phänomenen der Informationsgesellschaft und der Risikogesellschaft. Anlaßunabhängige Kontrollen sind auch und gerade Kinder der Risikogesellschaft, ob sie nun im Bundesimmigrationschutzgesetz verankert sind, im Güterkraftverkehrsgesetz oder im Luftverkehrsgesetz. Sicherheit scheint ohne sie nicht mehr zu gewährleisten zu sein. Oftmals jedoch sollen sie Sicherheit nur vorgaukeln. Insbesondere gilt das, wo Strafrecht und Polizei instrumentalisiert werden. Die Schleierfahndung ist ein Paradebeispiel derart symbolischen Rechts. Ihre lautstark propagierte Wirkung ist mehr als fraglich, um so bedenklicher sind aber ihre Nebenwirkungen. Bei Verabschiedung der BGS-G-Novelle klagte die Bundestagsabgeordnete Ulla Jelpke (PDS) zu recht, es handele sich um ein weiteres Gesetz, »das rassistischfördernd sein wird.«¹¹⁴ Diese zunächst radikal klingende Analyse gewinnt angesichts der oben beschriebenen Eigendynamik der Personenkontrollen an Erklärungswert.

Zumindest aber sollte abgewogen werden, ob die Sicherstellungen von Drogen im Konsumentenbereich, die Detektion asylrechtlicher Gebietsverstöße oder sonstiger Bagatelldelikte das Szenario aufwiegt, das uns die angelsächsische Polizeiforschung aufzeigt. In diese Richtung argumentierte Cem Özdemir, Bundestagsabgeordneter

¹¹² Wittmann, S. 18.

¹¹³ Vgl. Scott, S. 205 ff., Thompson.

¹¹⁴ Blickpunkt bundestag, Juli 2/98, S. 18.

(Bündnis 90/Die Grünen) und Vorsitzender der Aktion Courage, als er eine Dokumentation zu Polizeiübergreifen gegen Ausländer vorstellte. Er sagte, er wisse aus eigenem Erleben, daß Personen mit dunkler Hautfarbe oder anderen besonders wirkenden Merkmalen eher in Polizeikontrollen aufgehalten würden als andere. Er plädierte dafür, zu prüfen, ob die Vorteile, die verdachtsunabhängige Kontrollen der Polizei böten, die Nachteile aufwögen, daß es dabei häufig zur Diskriminierung von Ausländern komme.¹¹⁵

Die Schleierfahndung ist eine Facette des institutionalisierten Rassismus. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Normzweck, der Festlegung auf eine bestimmte »Szene«. Es ergibt sich vor allem aus der Verbindung der Kontrollbefugnis mit der Eigendynamik des polizeilichen Verdachtes – gewachsen in einer Polizeikultur, die ihr Aufgabenfeld traditionell in den unteren sozialen Schichten sucht und findet; in einer Polizeikultur, die die Gesellschaft in Gut und Böse teilt; in einer Polizeikultur, in der hegemoniale Männlichkeit mit der proklamierten Toleranz gegenüber Minoritäten kollidiert; in einer Polizeikultur, deren vorgeschaltete Kriminalpolitik den öffentlichen Raum zur Kampfzone gegen Straßenkriminalität ausgerufen hat.

Allein mit den spärlichen interkulturellen Fortbildungsbemühungen deutscher Polizeien ist diesem Phänomen nicht beizukommen. Selbst die umstrittenen und relativ weitgehenden Eingrenzungsbemühungen gegenüber der britischen Polizei vermochten die (Un-)Kultur des »racial profiling« nicht zu domestizieren. Wenn überhaupt dürfte das auch nur mit einer umfassenden Reform des gesamten Polizeiwesens zu bewerkstelligen sein. Bis dahin sollte der Polizei kein Instrument anlaßunabhängiger Kontrollen zur Strafverfolgung oder sogenannten »vorbeugenden Verbrechensbekämpfung« an die Hand gegeben werden.

Literatur und Quellen:

- Adlam*, K. Robert C., »The Police Personality: Psychological Consequences of Being a Police Officer«, P. 344–349, in: *Journal of Police Science and Administration*, Vol. 10, No. 3 (1982)
- ARAB (Antirassismusbüro Bremen)*: »Sie behandeln uns wie Tiere«. Rassismus bei Polizei und Justiz in Deutschland, Berlin/Göttingen 1997
- Balch*, Robert W., »The Police Personality: Fact or Fiction?«, P. 106–119, in: *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, Vol. 63 (1972)
- Becker*, Gary S., *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*, Tübingen 1982
- Becker*, Rainer, »Derzeitige Rechtslage problematisch – Aber Kontrollstellen heute schon möglich«, S. 30–31, in: *DEUTSCHE POLIZEI* 7/97
- Berner*, Georg/Köhler, Gerd Michael, *Polizeiaufgabengesetz*, 15. Aufl., München/Berlin 1998
- Bornwasser*, Manfred/Eckert, Roland, »Belastungen und Gefährdungen von Polizeibeamtinnen und –beamten im alltäglichen Umgang mit Fremden«. Abschlußbericht zum Projekt »Polizei und Fremde« (unveröffentlichte Fassung, Juli 1995)
- Busch*, Heiner/Funk, Albrecht/Kauf, Udo/Narr, Wolf-Dieter/Werkentin, Falco, *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main 1985
- Caesar*, Peter, »Schnellschüsse – und was man daraus lernen sollte«, S. 209–215, in: *Recht und Politik*, 4/98
- Conrads*, Karl-Peter, »Verkehrsrecht für Polizeibeamte«, Hilden 1990
- Denninger*, Erhard, »Polizeiaufgaben«, S. 106–186, in: *Lisken, Hans/Denninger, Erhard* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, München 1992
- Dixon*, D./Bottomley, A. K./Coleman, C. A./Gill, M./Wall, D., »Reality and Rules in the Construction and Regulation of Police Suspicion«, P. 185–206, in: *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 17 (1989), No. 2

¹¹⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. 12. 99, S. 7; vgl. Frankfurter Rundschau, 10. 12. 1999.

- Dölling, Dieter/Feltes, Thomas (Hrsg.), Community Policing, Holzkirchen 1993
- Dreher, Gunther/Feltes, Thomas (Hrsg.), Das Modell New York: Kriminalprävention durch »Zero Tolerance«, Holzkirchen 1997
- Dvorak, Heinz, »Die Überprüfung von Personen durch die Polizei: Verkehrskontrollen (§ 36 Abs. 5 StVO) – ein Mittel allgemeiner Fahndung?«, S. 201–203, in: Die Polizei 7/85
- Feest, Johannes, »Die Situation des Verdachts«, S. 71–92, in: Feest, Johannes/Lautmann, Rüdiger (Hrsg.): Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte, Opladen 1971
- Feltes, Thomas/Rebscher, Erich (Hrsg.), Polizei und Bevölkerung, Holzkirchen 1990
- Feltes, Thomas, »Verdachtslose Rasterfahndung und verdachtslose polizeiliche Ermittlungsmaßnahmen – wirksame Sondermaßnahmen gegen internationale Kriminalität«, S. 59–93, in: Huppertz, Martina/Theobald, Volkmar (Hrsg.), Kriminalitätsimport, Berlin 1998
- Filseck, von, Dietrich Moser, »Baden-Württemberg novellierte das Polizeigesetz«, S. 70–74, in: Die Polizei 3/97
- Freie und Hansestadt Hamburg. Behörde für Inneres – Polizei – (Hrsg.), Polizeibericht 96, Hamburg 1997
- Füllgrabe, Uwe [a], »Intuition: Ein häufig missverständlicher Begriff«, S. 15–18, in: Magazin für die Polizei 283/99 (November 1999)
- Füllgrabe, Uwe [b], »Warum man manchmal etwas nicht sieht. Wahrnehmungsfehler und Wahrnehmungsschulung im beruflichen Bereich«, S. 9–15, in: Magazin für die Polizei 284/99 (Dezember 1999)
- Geck, Werner, »Streifen- und Bezirksdienst«, S. 241–271, in: Kniessel, Michael/Kube, Edwin/Murck, Manfred (Hrsg.), Handbuch für Führungskräfte der Polizei, Lübeck, 1996
- Gintzel, Kurt, »Keine verdachtsunabhängigen Kontrollen«, S. 14–15, in: Deutsche Polizei 8/98
- Glantz, Craig M., »»Could« this be the end of Fourth Amendment protections for motorists?«, P. 864–894, in: The Journal of Criminal Law & Criminology, Vol. 87, No. 3 (1997)
- Göppinger, Hans, Kriminologie, München 1997
- Gössner, Rolf, Das Anti-Terror-System. Politische Justiz im präventiven Sicherheitsstaat, Hamburg 1991
- Hackel, Reinhard, »Eröffnungsrede bei der Anhörung zu anlaßunabhängigen Polizeikontrollen am 4. 7. 96«, in: Die Grünen im Landtag von Baden Württemberg (Hrsg.), »Anlaßunabhängige Polizeikontrollen im Spannungsfeld zwischen Polizeipraxis und Bürgerrechten. Anlaßunabhängig oder willkürlich?«, Stuttgart 1996
- Harris, David A., »»Driving while black« and all other traffic offenses: The Supreme Court and pretextual traffic stops«, P. 544–582, in: The Journal of Criminal Law & Criminology, Vol. 87, No. 2 (1997)
- Heckenberger, Wolfgang, Aufgaben und Befugnisse der Vollzugspolizei in England und Deutschland, Köln u. a. 1997
- Herrnkind, Martin, »Der Fehler im System. Betrachtungen eines Insiders«, S. 54–61, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP/Otto Diederichs (Hrsg.), Hilfe Polizei: Fremdenfeindlichkeit bei Deutschlands Ordnungshütern, Berlin 1995
- Herrnkind, Martin, »»Schwarze Schafe« oder weites Dunkelfeld«, S. 33–37, in: Neue Kriminalpolitik 4/1996
- Herzmg, Ludwig, »Die Straße als polizeilicher Aktionsraum – Kriminalitätsbekämpfung und Verkehrsüberwachung«, S. 71–79, in: Polizeispiegel 3/98
- Hildebrand, Helmut, Professionelle Polizei. Ein Beitrag zu einer denkbaren Organisationsphilosophie, Stuttgart u. a. 1990
- Hilse, Hans-Günter, »Verkehrsüberwachung«, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, München 1992
- Home Office (Ed.), Police and Criminal Evidence Act 1984 (s.66) Codes of Practice, London (HMSO) 1991 (2cd. Edition)
- Home Office (Ed.), Police and Criminal Evidence Act 1984 (s.60(1)(a) and s.66) Codes of Practice. London (HMSO) 1995
- Kees, Karl, »Warum anlaßunabhängige (besser verdachtsunabhängige) Kontrollen in Baden-Württemberg? – Der Nutzen für die polizeiliche Praxis«, S. 23–27, in: Die Grünen im Landtag von Baden Württemberg (Hrsg.), »Anlaßunabhängige Polizeikontrollen im Spannungsfeld zwischen Polizeipraxis und Bürgerrechten. Anlaßunabhängig oder willkürlich?«, Stuttgart 1996
- Klaiber, Raimund, »Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen«, S. 177–183, in: Die Kriminalpolizei, Dezember 1996
- Kniessel, Michael, »Zur Zulässigkeit der sog. Routineabfrage«, S. 290–291, in: Die Polizei 9/85
- Koch, Helmut, »Anlaß- und verdachtsunabhängige Polizeikontrollen in Bayern – Ein Erfahrungsbericht«, S. 29–37, in: Die Grünen im Landtag von Baden Württemberg (Hrsg.), »An-

- laßunabhängige Polizeikontrollen im Spannungsfeld zwischen Polizeipraxis und Bürgerrechten. Anlaßunabhängig oder willkürlich?», Stuttgart 1996
- Kube, Edwin/Koch, Karl-Friedrich, »Kriminalprävention«, in: Lehr- und Studienbriefe Kriminologie Nr. 3, Hilden 1992
- Levy, René/Ocqueteau, Frédéric, »Police Performance and Fear of Crime: the Experience of the Left in France Between 1981 and 1986«, P. 259–280, in: *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 15 (1987)
- Lisken, Hans [a], »Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität?«, S. 22–26, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1/98
- Lisken, Hans [b], »Zum Vollzug verdachtsloser Jedermannskontrollen«, S. 41–42, in: *Polizei – heute*, 2/98
- Maibach, Gerda, *Polizisten und Gewalt*, Reinbek 1996
- Marlow, Alan/Maddock, Jane, »Race and the Practice of Stop and Search«, S. 317–326, in: *The Police Journal*, October 1998
- Mauzer, Albrecht, »Schleierfahndung im Hinterland. Das ganze Land als zweite ›Grenzlinie‹«, S. 51–56, in: *Bürgerrechte & Polizei/Civil Liberties and the Police*, Nr. 59 (1/98)
- Mergen, Armand, »Verschleierte Geisterfahndung« S. 5–7, in: *CD Sicherheitsmanagement* 3/98
- Mleitzko, Mathias/Weins, Cornelia, »Polizei und Fremdenfeindlichkeit«, S. 77–93, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 82. Jg., Hft 2 (1999)
- Mindorf, Peter, »Verkehrskontrollen«. Loseblattwerk
- Müller, Arno/Weiler, Cornelia, »Ergebnis einer Untersuchung über Alkoholiker als Kraftfahrer«, zit. nach *Blutalkohol* 19/1982
- N. N. [1988a]: »Weisungen von Polizeibeamten gemäß § 36 StVO«, in: *Polizeispiegel* 2/88, S. 40
- N. N. [1988b]: »Die Polizei als Selektionsfilter im Bereich der Erwachsenenkriminalität«, S. 112–117, in: *Die Polizei* 4/1988
- N. N. (1998): »Schleierfahndung. Beispiel Bayern«, S. 251, in: *Polizeispiegel*, 11/98
- N. N. (1999a): »Fahndung auf der Autobahn. Trefferquote mehr als 60 Prozent«, S. 9, in: *Magazin für die Polizei*, 30. Jg., Nr. 277/99 (Mai)
- N. N. (1999b): »Es wurden meßbare Erfolge erzielt«, S. 305–306, in: *Die Polizei* 10/1999
- Norris, Clive/Fielding, Nigel/Kemp, Charles/Fielding, Jane, »Black and blue: an analysis of the influence of race on being stopped by the police«, P. 207–224, in: *British Journal of Sociology*, Volume No. 43, Issue Nr. 2 (June 1992)
- Proske, Matthias/Radtke, Frank-Olaf (Hrsg.), *Polizei und Diskriminierung. Studien zur Individualisierung und Pädagogisierung der Ungleichbehandlung von Migranten*, Frankfurt am Main 1996
- Rachor, Frederik, »Polizeihandeln«, S. 187–375, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, München 1992
- Rachor, Frederik, »Das Polizeihandeln« in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 2. Aufl. München 1996
- Rachor, Frederik, »Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein (Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 14/476)«, April 1997 (unveröffentlicht)
- Renz, Jürgen/Drobinoha, Josef, »Das Zugprogramm der Polizeidirektion Ulm«, S. 224–226, in: *Polizeispiegel* 10/97
- Richter, Dieter/Dreher, Udo, »Fahndung in Zügen«, in: *Magazin für die Polizei*, 30. Jg., Nr. 276/99 (April), S. 19–21 (1. Teil) und Nr. 277/99 (Mai), S. 24–25
- Richter, Dieter/Dreher, Udo, »Fahndungskonzept ›Schiene‹: Zugkontrollen im Rahmen der Schleierfahndung«, S. 277–281, in: *Die Polizei*, 89. Jg., Nr. 10/98
- Roese, Eberhard [1996], Erfahrungen mit der »neuen« Grenzkontrollbefugnis (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Bayer. PAG), in: *Polizei-Führungsakademie* (Hrsg.), *Seminarbericht der Polizeiführungsakademie ›Verhinderung illegaler Einreisen‹*, Seminar vom 13. bis 16. Februar, S. 265–273
- Roese, Eberhard [1998], »Ereignisunabhängige Kontrollen von Personen und deren mitgeführten Sachen«, S. 13–15, in: *Zeitschrift für Innere Sicherheit*, 1/98 (Januar/Februar)
- Rohrer, Rudolf, »Der europäische Einigungsprozeß und die innere Sicherheit«, in: Teufel, Manfred (Hrsg.), *Taschenbuch für Kriminalisten*, Band 41, Hilden 1991
- Russell, Kathryn K., *The Color of Crime. Racial Hoaxes, White Fear, Black Protectionism, Police Harassment and other Macroaggressions*, New York/London (New York University Press) 1998
- Scheuring, Josef, »Der ›Sicherheitsschleier‹ – eine Alternative?«, S. 9–12, in: *Deutsche Polizei* 5/95
- Schipper, Dieter, *Verkehrslehre für Polizeibeamte*, Hilden 1991

- Schnupp*, Günther, »Verfassungswidrige Polizeigesetze«, S. 20–21, in: Deutsche Polizei 2/2000
- Schwabe*, Jürgen, »Kontrolle ist schlecht, Vertrauen allein der Menschenwürde gemäß?«, S. 709–711, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 7/98
- Scott*, W. Richard, »Konflikte zwischen Spezialisten und bürokratischen Organisationen«, S. 201–216, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968
- Shaughnessy*, Edward J., »Book Review: »Hauge, Ragnar: Policing Scandinavia. Scandinavian Studies in Criminology, Volume 7«, P. 165–167, in: Journal of Criminal Justice, Vol. 10 (1982)
- Sherman*, Lawrence W., »Attacking Crime: Police and Crime Control«, P. 159–230, in: Tonry, Michael/Morris, Norval (Ed.), Modern Policing, Chicago/London 1992
- Smith*, Alexander B./Locke, Bernard/Walker, William F., »Authoritarianism in police college students and non-police college students«, P. 440–443, in: The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, Vol. 59, No. 3 (1968)
- Soria*, José Martinez, »Verdachtsunabhängige Kontrollen durch den Bundesgrenzschutz«, S. 270–272, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 3/99
- Spörl*, Karl-Heinz, »Zur Einführung einer verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrolle (»Schleierfahndung«) in Bayern«, S. 217–219, in: Die Polizei 8/97
- Steinert*, Heinz, »Etikettierung im Alltag«, S. 388–404, in: Heigl-Evers (Hrsg.), Sozialpsychologie, Weinheim/Basel 1984
- Stephan*, Ulrich, »Zur Verfassungsmäßigkeit anlaßunabhängiger Personenkontrollen«, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 15. 1. 98
- Taschenmacher*, Richard, Polizeidienstkunde, Hilden 1988
- Thaman*, Stephen C., »Das Rechtssystem«, S. 519–545, in: Adams, W.P./Czempiel, E.-O./Ostendorf, B./Shell, K.L./Spahn, P.B./Zöller, M. (Hrsg.), Länderbericht USA, Band 1, Bonn 1992
- Thompson*, Victor A., »Hierarchie, Spezialisierung und organisationsinterner Konflikt«, S. 217–227, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968
- Vahle*, Jürgen, »Polizeiliche Personenkontrolle nach Strafverfolgungs- und Polizeirecht«, S. 134–138, in: Die Neue Polizei 7/84
- Waechter*, Kay, »Die »Schleierfahndung« als Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung durch Abschreckung und Verunsicherung«, S. 138–147, in: Die Öffentliche Verwaltung, Februar 1999, Heft 4
- Walter*, Bernd, »Überwachung der Außengrenzen – können grenzpolizeiliche Maßnahmen grenzüberschreitende Kriminalität eindämmen?«, S. 151–176, in: Huppertz, Martina/Theobald, Volkmar (Hrsg.), Kriminalitätsimport, Berlin 1998
- Walter*, Bernd [a], »Erweiterte Befugnisse der Polizei zur Bekämpfung der illegalen Einreise und der grenzüberschreitenden Kriminalität: Eine unabdingbare Notwendigkeit nach dem Wegfall der allgemeinen Grenzkontrollen in Westeuropa«, S. 33–39, in: Die Polizei, 90. Jg., 2/99
- Walter*, Bernd [b], »Verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen – ein juristisches Reizthema im Widerstreit zwischen ideologischem Kalkül und sicherheitspolitischer Notwendigkeit«, S. 104–109, in: der kriminalist 3/99
- Wesflau*, Edda, Vorfelddermittlungen. Probleme der Legalisierung »vorbeugender Verbrechensbekämpfung« aus strafprozessrechtlicher Sicht, Berlin 1989
- Wittmann*, Dietmar, »Schleierfahndung« S. 8–20 in: CD Sicherheitsmanagement 3/98
- Wortley*, Scot/Macmillan, Ross/Hagan, John, »Just Des(s)erst? The Racial Polarization of Criminal Injustice«, P. 637–676, in: Law & Society Review, Vol. 31, No. 4 (1997)
- Zeidler*, Stefan, Allgemeines und Besonderes Polizeirecht Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin/Köln 1998