

BKA - Vortragsreihe

AUSLÄNDERKRIMINALITÄT
IN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Band **34** Bundeskriminalamt Wiesbaden

*Ausländerkriminalität
in der
Bundesrepublik Deutschland*



30274 LM6

Alle Rechte, auch die der auszugsweisen Wiedergabe,
Übersetzung und Bearbeitung, des Nachdrucks, der Verfilmung usw.,
sind ausdrücklich vorbehalten.

Druck: Offsetdruck Hans Ernst, 6204 Taunusstein
ISSN 0174 - 5417

BKA-Vortragsreihe Band 34

**Ausländerkriminalität
in der
Bundesrepublik Deutschland**

**Arbeitstagung
des Bundeskriminalamtes Wiesbaden
vom 18. - 21. Oktober 1988**

**Herausgeber
BUNDESKRIMINALAMT WIESBADEN
1989**

Inhalt

	<u>Seite</u>
Begrüßung Heinrich Boge	9
Eröffnungsansprache Carl-Dieter Spranger	13
Deutsche Staatsgewalt und Ausländer Günter Rohrmoser	23
Reaktionen von Polizei und Justiz auf Ausländerdelinquenz Bernhard Villmow	35
Ausländerkriminalität gestern - heute - morgen Michael Walter	63
Kriminalität jugendlicher Ausländer Edwin Kube	83
Einflüsse nichtdeutscher Straftäter auf die organisierte Kriminalität - Situation und Bekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland - Heinrich Boge	101
Terroristische Bestrebungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland Wolfgang Schreiber	111
Praktische Schwierigkeiten bei Ermittlungen gegen ausländische Tatverdächtige Wolfgang Sielaff	129

	<u>Seite</u>
Organisierte Ausländerkriminalität und internationale Zusammenarbeit am Beispiel der Drogenkriminalität Jürgen Jeschke	145
Internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung organisierter Kriminalität aus der Sicht der IKPO-Interpol Raymond E. Kendall	161
Ausländerdelinquenz und die Bericht- erstattung in den deutschen Medien Ahmet Külahçi	175
Probleme der Kooperation zwischen Polizei und anderen Behörden im Ausländerbereich Arbeitsgruppe 1: Ausländerbehörde und Vollzugspolizei Helmut Bäuerle Rainer Schmid Thesen	185 191 197
Arbeitsgruppe 2: Jugendamt und Polizei Christa Blanz-Gocht Adalbert Marschall Thesen	199 205 211
Arbeitsgruppe 3: Zusammenarbeit von Polizei und Justiz mit ausländischen Behörden (Internationale Rechtshilfe) Christoph Hölscher Rainer Schmidt-Nothen Thesen	213 217 223

	<u>Seite</u>
Podiumsgespräch: Polizeiliche und justitielle Aspekte der Ausländerkriminalität	
Einführende Statements:	
Hans-Ludwig Zachert	227
Wilhelm Kewenig	229
Heinz Stocker	233
Liselotte Funcke	237
Karlheinz Gemmer	239
Peter Bähr	243
Diskussion	251
Schlußwort	
Edwin Kube	271
Verabschiedung	
Heinrich Boge	275
Verzeichnis der Referenten	277

BEGRÜSSUNG

Heinrich Boge

Ich möchte Sie recht herzlich zu unserer diesjährigen Arbeitstagung, auf der wir uns mit der "Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland" befassen wollen, begrüßen. Ich freue mich, daß Sie alle unserer Einladung gefolgt sind. Leider können wir uns denjenigen unter Ihnen, die mit ihrem Privatwagen angereist sind, noch immer nicht so gastfreundlich zeigen, wie wir dies gern tun würden, und ihnen reservierte Parkplätze direkt neben dem Vortragssaal anbieten. Dies wird aber der Fall sein, wenn nächstes Jahr unsere Tiefgarage fertiggestellt ist.

Besonders dankbar bin ich Ihnen, Herr Staatssekretär, daß Sie es übernommen haben, in Vertretung von Herrn Minister Dr. Zimmermann, der durch politische Gespräche in Bonn gebunden ist, unsere Tagung mit einer Ansprache zu eröffnen. Wir sind gespannt, denn das Thema berührt das Innenressort in doppelter Hinsicht, unter dem Gesichtspunkt der Kriminalpolitik ebenso wie unter dem der Ausländerpolitik.

Gegenwärtig beläuft sich die in der Bundesrepublik Deutschland registrierte nichtdeutsche Wohnbevölkerung auf fast $4 \frac{3}{4}$ Millionen. Die Bevölkerungszahl insgesamt beträgt rund 61,4 Millionen; danach ist etwa jeder 13. bei uns ein Ausländer ($\approx 7,7\%$). Blickt man in die Polizeiliche Kriminalstatistik 1987, stellt man fest, daß von den zusammen 1.290.441 Tatverdächtigen nahezu exakt 20 % Nichtdeutsche waren. 1984 waren es noch 16,6 %, 1985 schon 18 % und 1986 bereits 19,3 %. Die Kriminalitätsbelastungszahlen nichtdeutscher Tatverdächtiger liegen bis zu dreimal so hoch wie die der deutschen Tatverdächtigen; vor allem ergibt sich z. B. eine besondere Belastung der Ausländer bei der Gewaltkriminalität junger Tatverdächtiger.

Die hier skizzierte Situation bildet häufig schon den gesamten Kenntnisstand zum Problem der Ausländerkriminalität; so begnügten sich auch nach der Vorlage der Polizeilichen Kriminalstatistik 1987 im Mai dieses Jahres die Medien meist mit der Weitergabe dieser Zahlen (z. B. Frankfurter Allgemeine Nr. 110 vom 11.5.1988; Die Welt Nr. 110 vom 11.5.1988; Stuttgarter Nachrichten Nr. 109 vom 11.5.1988). Dies muß geradezu zu vorurteilsbehafteten Vorstellungen und emotional verzerrten Äußerungen führen.

Bei näherer Betrachtung relativiert sich nämlich das Problem "Ausländerkriminalität". Der genannte Anteil der Nichtdeutschen an der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland enthält nicht die Touristen bzw. die Durchreisenden, die Stationierungsstreitkräfte und - natürlich

nicht - die illegal im Land befindlichen Personen; diese werden aber alle bei den Tatverdächtigen mitgezählt, sofern sie straffällig geworden sind. Des weiteren sind die Unterschiede zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung in der Alters-, Geschlechts- und Sozialstruktur zu beachten; so besteht bei den Ausländern noch immer ein größerer Anteil der kriminalitätsbelasteten Gruppe der männlichen Erwachsenen unter 40 Jahren. Außerdem könnte das Ermittlungsrisiko für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich sein. Und schließlich wurde gegen einen beachtlichen Teil (ca. ein Fünftel) der nichtdeutschen Tatverdächtigen lediglich wegen ausländerspezifischer Straftaten ermittelt. Diese Überlegungen wurden seinerzeit bei der Präsentation der Polizeilichen Kriminalstatistik 1987 zwar vorgetragen, fanden aber nur in wenigen Berichten (etwa im Wiesbadener Tagblatt Nr. 110 vom 11.5.1988, S. 2) ihren Niederschlag.

Das Bundeskriminalamt hat sich zwar im Forschungsbereich - ich denke insbesondere an das Projekt "Zur Delinquenz ausländischer Jugendlicher" - mit der Ausländerkriminalität befaßt, jedoch noch keine Arbeitstagung ausschließlich diesem Themenbereich gewidmet. Es besteht kein Zweifel daran, daß eine solche Veranstaltung inzwischen notwendig geworden ist.

Ich weiß natürlich auch, daß allein die Tatsache, ein solches Thema aufzunehmen, für manche eine Provokation ist und als Diskriminierung gewertet wird. Trotzdem stellen wir uns den Fragen und Problemen. Die Tagung soll zunächst dazu dienen, den Ursachen für den ständig wachsenden Ausländeranteil an den registrierten Tatverdächtigen nachzugehen. Dabei sollen vor allem auch solche Kriminalitätsbereiche näher analysiert werden, die die Öffentlichkeit möglicherweise leicht übersieht, die die Polizei aber zunehmend beschäftigen, nämlich organisierte Kriminalität und terroristische Bestrebungen von Ausländern. Ein Schwerpunkt der Tagung soll auf der Diskussion spezifischer kriminalpolizeilicher Konzepte und Strategien liegen, deren Ziel es ist, erkannte Schwierigkeiten überwinden zu helfen und auch über eine wirksamere Strafverfolgung die Prävention zu verstärken. Bei den staatlichen und gesellschaftlichen Reaktionen gilt besondere Aufmerksamkeit der sinnvollen Zusammenarbeit der verschiedenen einschlägig befaßten Einrichtungen.

Ich freue mich, daß auch in diesem Jahr die Polizei nicht unter sich bleiben muß, sondern sich eine große Anzahl von Teilnehmern aus ganz unterschiedlichen Ressorts angemeldet hat. Vertreten sind neben Justiz und Wissenschaften auch z. B. die Bereiche Arbeit, Soziales und Kultus, der Jugendschutz, die Erwachsenenbildung und die Kirchen, die Rechtsanwaltschaft, der Strafvollzug und die Bewährungshilfe, die Kommunalverwaltung sowie Einrichtungen, die speziell zur Unterstützung von Ausländern geschaffen sind. Diese Zusammensetzung trägt zur Ausgewogenheit bei.

Die vor uns liegenden Referate und Aussprachen mögen allen einschlägig befaßten Institutionen Impulse und Anregungen bringen. Die Berichterstattung in den Medien über unsere Veranstaltung wird, so hoffe ich, zu einem realitätsnahen und differenzierten Bild der Ausländerkriminalität in der Öffentlichkeit beitragen. So könnte diese Tagung uns allen Nutzen bringen und letztlich auch unseren ausländischen Mitbürgern zugute kommen. Ich wünsche Ihnen einen angenehmen Aufenthalt in Wiesbaden und uns allen einen guten Verlauf der Arbeitstagung.

ERÖFFNUNGSANSPRACHE

Carl-Dieter Spranger

"Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland" ist ein Reizthema von erheblicher Brisanz. Allzu schnell wird selbst dem nüchternen Analytiker der Probleme, die von Ausländern für die innere Sicherheit verursacht werden, Fremdenfeindlichkeit unterstellt. Dies ist abwegig. Kriminelle gibt es unter Deutschen wie unter Ausländern, und niemand käme auf die Idee, den Kampf gegen deutsche Kriminelle als eine Diffamierung der Deutschen schlechthin zu sehen. Auch diese Tagung sollte daher nicht mißverstanden oder gar böswillig falsch verstanden werden. Gerade wer für ein unvoreingenommenes Verhältnis zu den bei uns lebenden Ausländern eintritt, darf aber die Augen nicht vor negativen Erscheinungen verschließen, die die Kehrseite unserer weltoffenen Ausländerpolitik bilden. Wir haben der Kriminalität allgemein den Kampf angesagt, und dafür haben wir sicher die Unterstützung aller gesetzestreuen Bürger - deutscher und ausländischer.

Ausländerfeindlichkeit ist im übrigen nur bei einem sehr geringen Teil unserer Bevölkerung anzutreffen. Nach einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach von 1985 ist das Meinungsklima in der deutschen Bevölkerung gegenüber Ausländern eher freundlich. Daran hat sich nach meiner Einschätzung bis heute nichts geändert.

Dies ist sicher eine Folge der breiten Übereinstimmung über die ausländerpolitischen Grundpositionen quer durch alle politischen Parteien, die im Bund je Regierungsverantwortung getragen haben. Ich erinnere an die Beschlüsse der Bundesregierung aus den Jahren 1981 und 1982, als CDU und CSU noch in der Opposition standen. Damals wurde der Grundsatz bekräftigt, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll und daß für alle Ausländer außerhalb der EG ein weiterer Zuzug unter Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten verhindert werden soll, um die unverzichtbare Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Ausländerintegration zu sichern.

Diese Beschlüsse kann ich Wort für Wort unterschreiben. Eine solche gemeinsame Ausländerpolitik sollte nicht aus kurzfristigen taktischen Überlegungen aufgekündigt werden.

Das von Bundesminister Dr. Zimmermann angestrebte neue Ausländergesetz beruht auf dem bisherigen Grundkonsens. Es soll insbesondere die Ziele der Integration der bei uns auf Dauer lebenden Ausländer und der Begrenzung des weiteren Zuzugs deutlich machen.

Wenn auch die weit überwiegende Mehrheit der Ausländer gesetzestreu unter uns lebt, so müssen wir doch - ohne zu verallgemeinern - in unsere ausländer- und kriminalpolitischen Überlegungen die Tatsache mit einbeziehen, daß sich eine Minderheit unter den Ausländern gefährlich kriminell betätigt. Dabei sollten wir nicht vergessen, daß es oftmals Ausländer selbst sind, die in unserem Land Opfer krimineller Machenschaften von Ausländergruppierungen werden.

Ich erinnere an die Fälle von Schutzgelderpressungen und an die organisierte Einschleusung philippinischer Staatsangehöriger, die ohne Erlaubnis als billige Arbeitskräfte hierher vermittelt werden und denen unter Ausnutzung ihrer Illegalität von den Hintermännern regelmäßig hohe Geldbeträge abgenommen werden.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher keine umfassende wissenschaftliche Untersuchung zur Ausländerkriminalität. Um so wichtiger erscheint es mir, daß im Verlauf dieser Tagung Fachleute zu einer Reihe von Teilaspekten der Ausländerkriminalität Stellung nehmen werden, so z. B. zur Kriminalität jugendlicher Ausländer, zur organisierten Kriminalität und zum Terrorismus von Ausländern. Ich hoffe, daß die fachliche Erörterung der sensiblen Thematik dazu beiträgt, notwendige Maßnahmen zur Eindämmung der Ausländerkriminalität künftig emotionsloser sowie Lösungsansätze für Probleme bei der Rechtsprechung, in der Verwaltung und bei der Verbrechensbekämpfung zu finden.

Die besondere Gefährlichkeit der Ausländerkriminalität liegt über die Verstärkung unserer ohnehin hohen Kriminalitätsbelastung hinaus darin, daß sie Ausländerfeindlichkeit nährt und der Ausländerintegration schadet. Sie kann darüber hinaus auch unsere außenpolitischen Beziehungen zu den Ländern stören, aus denen die Ausländer kommen.

Wir müssen bei der Analyse der Ausländerkriminalität differenzieren nach Altersklassen und sozialen Gruppen, nach Nationalitäten und Kulturen, nach Aufenthaltsgründen und nach Deliktsbereichen. So ist es etwa für Erklärungsansätze wie für Präventionsstrategien wichtig zu wissen, daß der Anteil der Türken an den nichtdeutschen Tatverdächtigen 1987 zwar 25,4 % betrug, ihr Anteil an der nichtdeutschen Wohnbevölkerung aber mit 31,7 % weit darüber hinausging. Ähnliches gilt für Jugoslawien. Umgekehrt gab es Nationalitäten, deren Anteil an der nichtdeutschen Wohnbevölkerung hinter dem Anteil an den nichtdeutschen Tatverdächtigen wesentlich zurückbleibt.

Die Strategie einer präventiven Bekämpfung der Ausländerkriminalität muß alle erkennbaren Ursachen der besonderen Kriminalitätsbelastung berücksichtigen:

- die soziale Schichtung der Ausländergruppen
- abweichende Wertvorstellungen und kulturelle Gepflogenheiten
- Ghettobildungen bei ihrer Ansiedlung
- ungünstige Lebens- und Entwicklungsbedingungen gerade junger Ausländer, deren familiäre Erziehung oft den Wertorientierungen ihres jeweiligen Heimatlandes entspricht
- hohe Arbeitslosenquote, insbesondere jugendlicher Ausländer
- religiöse und ideologische Konfliktstoffe, die viele Ausländer aus ihren Heimatländern mitbringen.

Ich möchte solche Kriterien nicht etwa als bloße Entschuldigung, sondern als Ansatzpunkte für Einsatzmöglichkeiten verstanden wissen.

Wir stehen vor folgender Ausgangssituation:

Die Zahl der Ausländer hat mit rund 4,72 Millionen Ende Juni 1988 den bisher höchsten Stand erreicht. Wir müssen davon ausgehen, daß diese Zahl weiterhin ansteigt. Der starke Zustrom von Asylbewerbern hält unvermindert an. In den ersten neun Monaten dieses Jahres sind mehr als 68.000 Asylbewerber registriert worden, und zwar mit steigender Tendenz. Waren es im August 8.000, so meldeten sich im September über 13.000 Asylbewerber in der Bundesrepublik.

Bei dieser Entwicklung sind wir in Gefahr, daß unser großzügiges Grundrecht auf politisches Asyl stillschweigend zu einem Recht auf Einwanderung umfunktioniert wird. Weniger als 9 % der Antragsteller werden als politisch Verfolgte anerkannt. Dem weitaus größten Teil der Asylbewerber kommt der Status des politischen Flüchtlings nicht zu. Dennoch bleibt ein Großteil der Abgelehnten aus unterschiedlichen Gründen im Lande.

Nach einer aufgrund heutiger Erkenntnisse plausibel erscheinenden Modellrechnung zur Bevölkerungsentwicklung wird unsere ausländische Wohnbevölkerung bis zum Jahr 2000 selbst bei Aufrechterhaltung der Zuzugsbegrenzung auf 5,6 Millionen ansteigen.

Wir müssen davon ausgehen, daß die demographische Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten auch einen Anstieg der allgemeinen sowie der Herausbildung spezifischer Formen von Ausländerkriminalität nach sich ziehen wird.

Zur Untersuchung der Kriminalitätsentwicklung bei Ausländern können Forschungsergebnisse aus Staaten herangezogen werden, die früher als wir Erfahrungen mit großen Einwanderungswellen gesammelt haben. So wurde in den USA, in Israel und Großbritannien festgestellt, daß die Kriminalitätsrate von Einwanderern der ersten Generation grundsätzlich nicht höher ist als die der Einheimischen. Jedoch

übertrifft die Kriminalitätsbelastung der nachwachsenden zweiten Generation in der Regel sowohl die der ersten Generation als auch die der einheimischen Vergleichsgruppe. Auffällige Tatsache ist, daß Ausländer überproportional oft Gewaltdelikte begehen.

Diese Befunde im Ausland gelten nach der Polizeilichen Kriminalstatistik auch für die Bundesrepublik Deutschland. Der Tatverdächtigenanteil der Ausländer wächst weitaus stärker als ihr Bevölkerungsanteil.

Bereits jetzt sind 20 Prozent der von der Polizei ermittelten Tatverdächtigen Ausländer - bei 7,4 v. H. Bevölkerungsanteil -, in Frankfurt schon fast 50 Prozent - bei fast 25 v. H. Bevölkerungsanteil.

Besonders besorgniserregend ist die Entwicklung bei ausländischen Minderjährigen und Heranwachsenden. Während die Belastung bei den jungen Deutschen in den letzten Jahren rückläufig oder zumindest konstant war, stieg sie bei den Ausländern insgesamt deutlich an. Bei der Gewaltkriminalität liegen die Kriminalitätsbelastungszahlen der Ausländer unter 21 Jahren sogar um mehr als dreimal so hoch wie die der gleichaltrigen Deutschen.

Die Verurteilungsziffern ergeben kein grundsätzlich anderes Bild.

Sicherlich sind statistische Aussagen wegen des bekannten Dunkelfeldproblems zu relativieren. Hierzu liegen nur wenige Forschungsergebnisse vor. Danach kann aber nicht davon ausgegangen werden, daß die wachsende Differenz in der Kriminalitätsbelastung junger Ausländer und Deutscher, zumal bei schweren Gewaltdelikten, eine statistische Fiktion ist.

Das Anwachsen von Ausländerkriminalität und die Zunahme der Betätigung von Ausländern in extremistischen Organisationen sind Alarmzeichen, auf die es frühzeitig zu reagieren gilt. Wenn sich soziale Randgruppenlagen entwickeln, besteht die Gefahr der politischen Radikalisierung, insbesondere aber auch des Entstehens von religiösem Fanatismus. Fundamentalistische Kreise finden offene Ohren am ehesten bei Menschen, die sich in einer fremden Umwelt in ein soziales Abseits gestellt fühlen.

Schon ein kurzer Blick in die Polizeiliche Kriminalstatistik für 1987 macht die Rolle der Ausländer in Kriminalitätsbereichen, die das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung empfindlich beeinträchtigen, ganz deutlich:

Die Zahl der gemeldeten Tageswohnungseinbrüche hat sich im Jahre 1987 gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt.

Der durchschnittliche Schaden betrug über 30.000 DM. Solche Tageswohnungseinbrüche werden überwiegend von Ausländern jugoslawischer und polnischer Staatsangehörigkeit begangen. Bei den jugoslawischen Tätern handelt es sich häufig um Angehörige krimineller Gruppierungen mit hohem Organisationsgrad, der vielfach Merkmale organisierter Kriminalität aufweist. Langjährig in der Bundesrepublik ansässige Kriminelle mit Bindung in das großstädtische Nachtleben nehmen Mittelpunkttrollen im Verhältnis zu hier lebenden oder besuchsweise eintreffenden Landsleuten ein. Die Besucher veranstalten Diebestouren und werden durch Unterkünfte, Fahrzeuge und Informationen unterstützt. Der Absatz der Beute wird von ihren Führungspersonen gewährleistet. 4.000 Euroschecks als Teil der Beute aus 800 Tageswohnungseinbrüchen beispielsweise wurden kurz nach den Diebstählen in Athen eingelöst.

Ein schwer lösbares Problem sind für Polizei, Justiz und Jugendämter die ausländischen Tageswohnungseinbrecher im Kindesalter, die von ihren Eltern oder anderen Hintermännern zum Diebstahl geradezu abgerichtet werden.

Beim Trickdiebstahl aus Geschäften war 1987 wieder eine überdurchschnittliche Beteiligung ausländischer Tatverdächtiger festzustellen. Ausländer südeuropäischer Nationalität - meist Landfahrer - waren zu ca. 42 Prozent die Täter.

Beim Taschendiebstahl treten fast ausschließlich Ausländer als Täter in Erscheinung. Südeuropäer nahmen mit 52,3 Prozent den ersten Platz ein, gefolgt von Südamerikanern mit 35,3 Prozent.

Ebenfalls ernst zu nehmen ist die Entwicklung im Bereich des Ausländerextremismus. Viele Ausländer kommen aus Spannungs- und Bürgerkriegsgebieten. Sie bringen politischen, nationalen und religiösen Zündstoff nach Deutschland mit. Sogenannte Befreiungsbewegungen treiben hier z. T. mit Gewalt Geld zur Finanzierung ihres Kampfes im Heimatland ein. Oft werden Spannungen zwischen revalisierenden Gruppen auch bei uns ausgetragen.

Wir dürfen solche Aktivitäten extremistischer Gruppierungen nicht zulassen. Politisch motivierte Ausländerkriminalität könnte sich eines Tages auch gegen die Bevölkerung und den Bestand unseres Staates richten.

Oft verbergen sich hinter angeblichen Idealen extremistisch/terroristischer Ausländergruppierungen rein egoistische Zielsetzungen: Gewinnmaximierung durch kriminelle Aktionen.

Eine qualitative Veränderung der Ausländerkriminalität wird an der Entwicklung der organisierten Kriminalität deutlich. Die Bundesrepublik Deutschland mit ihren schon

jetzt weitgehend offenen Grenzen, ihrer Wirtschaftskraft und ihrem großzügigen Rechtssystem mit ausgeprägten Schutzrechten auch für Straftäter hat beträchtliche Anziehungskraft für ausländische kriminelle Organisationen. Zwar haben wir es in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht mit hierarchisch gegliederten Organisationen wie der MAFIA oder COSA NOSTRA zu tun, aber die hier operierenden Gruppierungen dürfen in ihrer kriminellen Energie und Gefährlichkeit nicht unterschätzt werden.

Brandstiftungsserien bei italienischen Gaststätten und internationale Kraftfahrzeugverschiebungen mit Personenverbindungen nach Süditalien geben zur größten Besorgnis Anlaß. In den letzten Wochen wurden im Rhein-Main-Gebiet bei gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Ausländern im Kampf um "Marktanteile" mindestens sechs Jugoslawen verletzt und ein Türke sowie ein Jugoslawe erschossen. Ein weiterer diesen Gruppen zuzurechnender Jugoslawe wurde bei einer Schießerei in Amsterdam getötet. Die Hintergründe liegen offensichtlich in den Bereichen des Glückspiels und der Schutzgelderpressung.

Ausländische Täter und Gruppen sind in bedeutendem Umfang am Rauschgiftschmuggel in die Bundesrepublik Deutschland und am inländischen Handel beteiligt. Ich denke hier vor allem an die Gruppierungen im international organisierten Rauschgifthandel aus Südamerika, aber auch aus dem Nahen und Mittleren Osten, die durch den hohen Angebotsdruck entscheidend zur Verschärfung der Rauchgiftlage in der Bundesrepublik Deutschland beigetragen haben.

So sind ausländischen Tätern nahezu drei Viertel der im Inland sichergestellten Rauschgifte zuzurechnen. Bei der registrierten Betäubungsmittelkriminalität stellen sie bis zu 30 Prozent der Tatverdächtigen.

Eine zunehmende Rolle spielen die Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen, wie z. B. die Angehörigen schwarzafrikanischer Staaten, oft unter mißbräuchlicher Ausnutzung unseres Asylrechts. So ist z. B. die Heroinkleinverteilung in Frankfurt zwischenzeitlich fest in der Hand von senegalesischen Asylbewerbern. Nach den Feststellungen der baden-württembergischen Polizei haben sich großstädtische Asylantenwohnheime zu bevorzugten Umschlagplätzen für Heroin und andere harte Drogen entwickelt.

Ich erinnere in diesem Zusammenhang an Hinweise auf ein Asylantenwohnheim in München, das offenbar zu einem regelrechten Drogenzentrum geworden ist. In den letzten 20 Monaten wurden alleine in und an diesem Objekt über 200 Personen festgenommen. Die dabei festgestellten 26 Drogenhändler waren fast ausschließlich Asylbewerber aus Schwarzafrika.

Die Zugriffsmöglichkeit der Polizei wird durch ein eigenes Observationssystem der organisierten Drogenhändler zusätzlich erschwert. Ich hoffe sehr, daß die zuständigen Behörden Möglichkeiten finden, diesem kriminellen Treiben unter dem Deckmantel des Asylrechts Einhalt zu gebieten.

Neben der zu erwartenden generellen Zunahme der Ausländerkriminalität aufgrund der Bevölkerungsentwicklung stellen diese Erscheinungen steigende Anforderungen an die Polizei sowie an die Ausländer- und Kriminalpolitik.

Unter dem Gesichtspunkt der außerpolizeilichen Prävention kommt hierbei die größte Bedeutung der Integration der seit langem bei uns lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien unter gleichzeitiger Zuzugsbegrenzung zu.

Rund 60 Prozent der Ausländer halten sich schon zehn Jahre und länger bei uns auf.

Über zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen wurden hier geboren. Es ist davon auszugehen, daß der größte Teil von ihnen auf Dauer hier bleiben will. Diesen Personenkreis gilt es zu integrieren, nur so werden die Voraussetzungen für ein spannungsfreies Zusammenleben zwischen Einheimischen und Ausländern geschaffen.

Wir müssen uns allerdings darüber klar sein, daß sich die Eingliederung der Ausländer keineswegs mit steigender Verweildauer von selbst ergeben wird.

Vor allem die Arbeitsmarktsituation spielt eine bedeutsame Rolle. Solange die Arbeitslosenquote der Ausländer doppelt so hoch liegt wie die der Deutschen, wird die Integration nur schwer vorankommen.

Ein großes Hindernis für die Integration der Ausländer ist zudem ihre ungleichmäßige Verteilung. Ein Drittel drängt sich in zwölf Großstädten zusammen, auf die nur 14 Prozent der deutschen Bevölkerung entfallen. Bereits jeder vierte Einwohner von Frankfurt ist ein Ausländer.

Zudem konzentriert sich die ausländische Wohnbevölkerung in Großstadtvierteln mit schlechter Bausubstanz, ungünstiger Sozialstruktur und hoher Kriminalitätsrate. Bei steigendem Ausländeranteil setzt sich die besser situierte deutsche Bevölkerung aus den Wohngebieten ab. Die frei werdenden Wohnungen werden wiederum von Ausländern übernommen. So kommt es zur Ghattobildung. Es entsteht eine Subkultur außerhalb unserer Rechtsordnung mit eigenen Normen. Die Sozialisationsbedingungen für die ausländischen jungen Menschen, die in diesen Ghettos aufwachsen, sind denkbar ungünstig.

Die Integration muß durch rechtliche Rahmenbedingungen gefördert werden, die einen gesicherten Aufenthalts- und

Arbeitsmarktstatus ermöglichen. Dies ist das Ziel des im Bundesministerium des Innern erarbeiteten Entwurfs eines Ausländerintegrationsgesetzes.

Die Aufgabe der Integration liegt nicht nur in der Verantwortung der öffentlichen Hand. Gesellschaftliche Gruppen wie Kirchen, Arbeitgeber, Wohlfahrtsverbände oder Vereine sind hier ebenfalls gefordert. Auch die Ausländer selbst müssen ihren Beitrag erbringen. Denn die Integration als Prozeß der Einfügung in deutsche Verhältnisse setzt voraus, daß sie sich auf die hier geltenden Wertvorstellungen, Normen und Lebensformen einstellen. Die Respektierung unserer Kultur und Grundwerte, der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse, der Verzicht auf übersteigerte national-religiöse Verhaltensweisen sowie Eingliederung in Schule und Berufsleben sind unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration.

Um die - auch kriminalpolitisch wichtige - Integration verwirklichen zu können, muß allerdings der Zuwanderungsdruck, dem die Bundesrepublik Deutschland ausgesetzt ist, abgefangen werden.

Das entsprechende ausländerrechtliche Instrumentarium muß weiter verbessert werden.

Aus Gründen der Prävention ist es ferner notwendig, für Angehörige einzelner Staaten Sichtvermerkspflichten einzuführen. Im Falle der Philippinen und Thailands ist dies vor allem zum Schutz der betreffenden Ausländer und Ausländerinnen selbst vor internationalen Menschenhändlerorganisationen erforderlich. Bei bestimmten südamerikanischen Staaten bedarf es der Sichtvermerkspflicht, um den zunehmenden Aktivitäten von Rauschgiftkurierern zu begegnen.

Zur repressiven Bekämpfung der Ausländerkriminalität benötigen wir vor allem verbesserte Möglichkeiten zur Ausweisung und Abschiebung krimineller Ausländer. Die nach dem gegenwärtigen Recht bestehende Toleranzschwelle bei mittlerer und schwerer Kriminalität muß gesenkt werden. Bei Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz sowie in Fällen erheblicher und gefährlicher extremistischer politischer Betätigung muß die Ausweisung die Regel sein. Das gilt auch bei Verurteilungen zu Freiheitsstrafe ohne Bewährung.

Wichtig ist überdies, daß das ausländerrechtliche Instrumentarium von den Ausländerbehörden der Länder einheitlich und konsequent angewandt wird. Auch dies wäre ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur inneren Sicherheit.

Im polizeilichen Bereich sehe ich vor allem die Notwendigkeit des verstärkten Einsatzes von sprachkundigen Kontaktbereichsbeamten in den Ausländerwohngebieten sowie einer verbesserten internationalen Zusammenarbeit der europäischen Staaten zur Verhinderung der illegalen Einwanderung,

zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität sowie des Ausländerextremismus und -terrorismus.

Während der gerade abgelaufenen deutschen Präsidentschaft im Rahmen der TREVI-Kooperation wurden in dem zuletzt genannten Bereich deutliche Fortschritte erzielt. Das gilt für

- die Zusammenarbeit zur Verhinderung der Einreise von Ausländern, von denen eine terroristische Gefahr ausgehen kann,
- die Vereinheitlichung der Sichtvermerkspolitik,
- die Entwicklung gemeinsamer Strategien zur Bekämpfung schwerer, insbesondere grenzüberschreitender Kriminalität,
- die Intensivierung der Fahndung nach Terroristen und
- die gegenseitige Überstützung durch die in Drittstaaten tätigen Rauschgiftverbindungsbeamten.

Die Vereinbarungen über den Grenzabbau zwingen uns heute geradezu, die polizeiliche Zusammenarbeit mit Hochdruck auszubauen. Die Öffnung der Grenzen und der Abbau von Grenzkontrollen verlangen nach Ausgleichsmaßnahmen. Bei dem Wegfall der Filterfunktion von Grenzkontrollen dürfen keine Freiräume entstehen. Deshalb muß ein gemeinsames Fahndungssystem der am Grenzabbau beteiligten Staaten geschaffen werden.

Außerdem müssen das Waffenrecht und die Betäubungsmittelpolitik harmonisiert werden. Auf den meisten dieser Felder sind wir im Rahmen der Schengener Verhandlungen ein gutes Stück vorangekommen.

Bundesminister Dr. Zimmermann hat erst jüngst eine Konzeption zur Bekämpfung der Organisierten Rauschgiftkriminalität der Öffentlichkeit vorgestellt. Sie findet natürlich auch auf die an diesen Kriminalitätsformen beteiligten Ausländer Anwendung. Die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen reichen von der Intensivierung der Informationsgewinnung über die Abschöpfung von Verbrechenngewinnen bis hin zur Einführung der kleinen Kronzeugenregelung und zu Zeugschutzmaßnahmen.

Meine Damen und Herren, ich habe Ihnen eine Bilanz der Schattenseite unserer Gesellschaft vorgelegt, soweit sie von Ausländern geprägt ist. Ich habe deutlich gemacht, auf welche Entwicklungen wir uns einzustellen haben und ich habe meine Überlegungen über eine ausländer- und kriminalpolitisch vernünftige Regulierung dieser Entwicklung vorgestellt.

Dies alles sollte der Versachlichung der Diskussion dienen. Die unter uns lebenden Ausländer sind weder böse Menschen, denen wir mit Mißtrauen begegnen sollten, noch sind sie besser als die Deutschen. Sie sind Menschen mit guten

und schlechten Eigenschaften, die allerdings häufiger als Deutsche in kriminogenen Situationen leben. Deshalb ist es gerechtfertigt, ja geradezu eine politische und polizeiliche Pflicht, sich um die Kriminalität in diesen Bevölkerungsgruppen besonders zu kümmern, denn es ist eine zentrale Aufgabe des Staates, Rechtsfrieden im Innern zu gewährleisten und die Gemeinschaft der Bürger sowie den Staat vor Kriminalität zu schützen.

Diesem Ziel dient die heute beginnende Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes, der ich einen guten Verlauf und weiterführende Ergebnisse wünsche.

Deutsche Staatsgewalt und Ausländer *)

Günter Rohrmoser

Wenn ich das Bild, das meine Vorredner von der Problematik entfaltet haben, reflektiere, ergeben sich zwei unterschiedliche Gesichtspunkte. Nach den Ausführungen des Präsidenten Boge hatte ich den Eindruck, daß das Problem sich quantitativ noch in erfreulichen Grenzen hält. Wenn man dagegen die Ausführungen des Staatssekretärs Spranger nimmt, sieht man, daß es doch enorm qualitativ bedingten Sprengstoff in sich birgt. Denn die Art und die spezifischen Gründe der Ausländerkriminalität tragen den Keim zu Entwicklungen in sich, die durchaus unkontrollierbar werden können. Ich bin natürlich kein Polizeixperte und habe also zu Konzepten und Strategien der Bekämpfung von Ausländerkriminalität nichts beizutragen. Die Aufgabe, die mir gestellt ist, lautet, über den politischen und ideologischen Kontext zu reflektieren, innerhalb dessen sich diese Probleme stellen und auch Gegenstand einer intensiven öffentlichen Auseinandersetzung sind. Ich darf das Thema in idealtypischer Zuspitzung auf die Fragestellung bringen: Welche politischen Ziele und Vorstellungen haben die tragenden und wichtigen ideologischen und politischen Gruppen unserer Gesellschaft in der Ausländerfrage? Welche langfristigen Ziele werden verfolgt? Man kann darüber streiten, ob die Politik in der Bundesrepublik seit dem Zeitpunkt, als zum erstenmal ausländische Mitbürger als Arbeitskräfte in die Bundesrepublik geholt wurden, bis zum heutigen Tag hat, was man eine politische Konzeption für das Ausländerproblem nennen kann. Hier sind politische Fragen involviert, deren Bedeutung weit über den Stellenwert der Frage hinausgeht, welcher Ersatz für Brillen in Zukunft von der Krankenkasse noch bezahlt werden wird. Letzteres ist eine Fragestellung, die potentiell als wahlrelevant gilt. Dagegen werden die mittel- und langfristigen Konsequenzen dessen, was wir im Blick auf das Ausländerproblem wollen und bereits in die Wege geleitet haben, in der politischen Öffentlichkeit erstaunlich wenig oder gar nicht erörtert. In der Gesellschaft und in den politischen Ideologien und Philosophien ist diese Debatte schon längst in Gang gekommen. Man darf nicht glauben, daß die relative Zurückhaltung der Politiker eine intensive Zuwendung zu diesem Thema in der vorpolitischen, vorparteilichen Debatte hätte verhindern können. Um die hier entwickelten Vorstellungen und die Frage, welche möglichen Konsequenzen mit ihnen verbunden sind, geht es. Wenn ich recht sehe, gibt es heute, vereinfacht und idealtypisch

*) Es handelt sich um die leicht redigierte Fassung eines frei gehaltenen Vortrags

ausgedrückt, zwei Modelle. Das eine Modell steht im Zeichen der geforderten, der gewünschten, ja zum Teil der erhofften und angestrebten Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einer multikulturellen Gesellschaft. Es ist völlig klar: Wenn man aus der Bundesrepublik Deutschland eine multikulturelle Gesellschaft machen will, dann stellen sich auch alle die Probleme, die mit der Existenz von Ausländern in der Bundesrepublik verbunden sind, in einer ganz anderen Weise, als wenn man es nicht will. Was heißt multikulturelle Gesellschaft? Wie sollte, wenn wir diese bis ins Utopische reichende Vision konstruieren, die Bundesrepublik Deutschland aussehen, wenn wir den Zustand einer multikulturellen Gesellschaft erreicht haben? Wenn wir die demographische Entwicklung zugrunde legen, die im wesentlichen seit 18 bis 20 Jahren anhält, und sie auf das Jahr 2050 verlängern, dann würden in der Bundesrepublik Deutschland noch rund 30 Mio. Deutsche leben. Diese 30 Mio. Deutschen wären dann eine ethnische Gruppe unter vielen vergleichbaren anderen mit ganz unterschiedlichen, wie wir sagen, kulturellen Identitäten, mit ganz anderen Vorstellungen und Begriffen von der Lebensweise, von den Lebensformen, letzten Endes auch mit ganz heterogenen, bis in die außerchristlichen Religionen reichenden religiösen Glaubensüberzeugungen und damit verbundenen missionarischen Ansprüchen. Also eine Pluralität von Ethnien mit unterschiedlicher Herkunft, mit qualitativ unterschiedlichen kulturellen, religiös bestimmten Lebensformen. Dies ist vergleichbar dem Zustand, der der Gründung und der Genesis des modernen Staates vorausging und der sich in einer nachstaatlichen, sich in refeudalisierten sozialen Verhältnissen ausdrückenden Epoche wiederherstellen würde. Man meint, daß diese Vielfalt, diese Pluralität von Kulturen zu einem friedlichen Verhältnis der wechselseitigen Bereicherung und des Austausches, also einer Intensivierung des Reichtums an kulturellen Optionen und kulturellen Lebensmöglichkeiten führen würde.

Niemand kann Aussagen, die so weit in die Zukunft vorausgreifen, falsifizieren oder verifizieren. Es mag sein, daß die Deutschen, die schon einiges zustande gebracht haben, auch dies fertig bringen, aber ich halte es für relativ unwahrscheinlich. Wenn man sich die Erfahrung mit vergleichbaren politischen kulturellen Lebensverhältnissen in der Geschichte ansieht, dann wird man nicht daran vorbeikommen können, daß das auch ganz anders aussehen kann und es keineswegs ein friedlicher, schieblicher, an Ausgleich und kultureller Bereicherung orientierter Wettbewerb sein muß, sondern daß es auch ein Zustand von wachsenden Fanatismen, Aggressivitäten, Unversöhnlichkeiten und Heterogenitäten werden kann. Dann muß man sich fragen, wie aus einer solchen heterogenen Vielfalt überhaupt noch die Substanz eines politischen Willens und seine Bildung denkbar und möglich sein soll. Wenn die Voraussetzungen für die Bildung eines gemeinsamen politischen Willens fehlen, ist auf die Dauer die Rede vom Staat, mindestens so wie wir es im traditionellen Sinne der Neuzeit getan haben,

nicht sinnvoll. Daher müssen wir fragen, mit welcher Begründung und Rechtfertigung ein solches Modell der Entwicklung der Bundesrepublik auf den Zustand einer Vielfalt von Kulturen jetzt gerechtfertigt wird. Die Rechtfertigung ist die, daß es eine aus der Philosophie der Aufklärung des 18. Jahrhunderts heraus erwachsene Tendenz sei, die auch den universalen Verfassungsprinzipien und Normen einer modernen republikanischen Verfassung zugrundeliege. Die Vorstellung ist, daß diese aus der Französischen Revolution und ihrer Inspiration durch die aufgeklärte Befreiungs- und Emanzipationsphilosophie hervorgegangene Universalität und Normativität der Verfassung eine jegliche Form der Diskriminierung zwischen Menschen im Prinzip ausschließt. Es gibt keine ethnische, religiöse, kulturelle oder national gerechtfertigte Differenzierung mehr, sondern es handelt sich um Individuen, die mit ganz bestimmten natürlichen Grundrechten ausgestattet sind, zu denen auch uneingeschränkt das Recht zur Entfaltung der Persönlichkeit, auch der religiösen und kulturellen Persönlichkeit, gehört. Der Auftrag der modernen, an diesen universalen Prinzipien orientierten Verfassung sei es, diese Grundrechte jetzt zu verwirklichen. Damit verbunden wird die These, daß seit der Französischen Revolution die Universalität dieser Prinzipien in Deutschland in einer ganz besonders verhängnisvollen Weise durch den völkischen Nationalismus denaturiert sei. Daher müßten wir - gewissermaßen aus moralischen Gründen - in der Bundesrepublik das Modell für eine Menschheitsrepublik entwickeln und konstituieren, in dem wir einmal wieder als Vorbild bei uns verwirklichen und vorwegnehmen, was die Zukunft der Menschheit überhaupt und im Ganzen sein müsse, wenn sie überhaupt noch eine Überlebenschance haben solle.

Es gibt also zweifellos für dieses Modell der Entwicklung der Bundesrepublik zu einer multikulturellen Gesellschaft ideologisch und philosophisch gewichtige Gründe. Diesen Gründen steht allerdings, wie die Vertreter dieses Modells behaupten, leider in einigen entscheidenden Punkten die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland noch im Wege. Denn bedauerlicherweise ist in der Verfassung der Bundesrepublik noch vom deutschen Volk die Rede und bedauerlicherweise gibt es darin auch Rechte, die den Deutschen exklusiv und - so muß man aus dieser Sicht sagen - diskriminierend noch zugesprochen werden und es werde höchste Zeit und notwendig, daß diese Einschränkung der Universalität der in der Verfassung der Bundesrepublik enthaltenen menschenrechtlichen Versprechungen beseitigt wird. Wenn man das will - darüber habe ich in meinem Referat nicht zu entscheiden -, ist die uneingeschränkte Entwicklung der Bundesrepublik zu einem Einwandererland das Gebot der Stunde. Ich habe mich gewundert, daß Herr Spranger der Meinung war, daß das noch ernsthaft umstritten sei. Vor kurzer Zeit hat immerhin der Oberbürgermeister von Stuttgart gesagt, wir seien selbstverständlich ein Einwandererland. Wir seien es längst geworden. Wir sollten uns auch durch keinerlei Überlegungen der Art, wie Herr Staats-

sekretär Spranger sie vorgetragen hat, hindern lassen, diesen Weg zum Einwandererland weiterzugehen. Unser Modell vorausgesetzt, gibt es natürlich nach der Universalität des Anspruchs, der hier zu verwirklichen ist, gar kein Recht auch nur für einen Asylantenstop, denn es liegt in der Natur einer so gedachten Verfassung, daß jeder Mensch auf der Welt das Recht hat, sei es aus Gründen der politischen Verfolgung, sei es aus Gründen der sozialen Verelendung, in diese verheißungsvoll den Endzustand einer friedlich multikulturell zusammenlebenden Menschheit vorwegnehmende Bundesrepublik einzuwandern. Dies sind Aussagen und Forderungen, die auf Akademietagungen, in Fernsehdiskussionen, an denen ich teilgenommen habe, als ganz selbstverständlich erhoben werden. Heute mittag noch forderten die Gewerkschaften die Regierung - in diesem Falle den Innenminister - auf, seine repressiven Ausländergesetze, die er plane, zurückzuziehen, denn es würde dadurch das partnerschaftliche Zusammenleben von deutschen und nicht-deutschen Arbeitnehmern gehindert. Die ausländischen Arbeitnehmer seien, seitdem diese Gesetze in der Diskussion sind, außerordentlich beunruhigt, man solle endlich den Grund für diese Unruhe beseitigen, indem man auf diese Gesetze rechtzeitig verzichte. Ich würde mich freuen, wenn auch die politischen Repräsentanten des deutschen Liberalismus über das, was sie aus humanitären Gründen heute empfehlen, hinaus ihre prinzipielle und definitive Zielvorstellung zur Diskussion stellen würden. Vielleicht gelingt es Ihnen, im Laufe dieser Woche auch zu den Konsequenzen von durchaus humanitär einleuchtend begründeten Forderungen zu kommen. Die Dialektik zwischen Humanität und Politik ist auch nach dem Tode Hitlers ein Faktum, das die Geschichte und die geschichtliche Erfahrung mehr bestimmt als wir geneigt sind, das im allgemeinen anzuerkennen und zuzugeben.

Die zweite Position beschränkt sich auf eine bloße Negation der ersten, ohne eigene Perspektiven zu entwickeln. Es ist die Position derjenigen, die meinen, daß eine Fortsetzung der gegenwärtigen Politik nichts anderes bedeuten würde als eine Art Endlösung der deutschen Frage. Wenn diese Entwicklung realisiert und vollendet würde - das hat ja eine gewisse Plausibilität, die man nicht leugnen kann - wäre in der Tat die deutsche Frage mit all ihren politisch unangenehmen Implikationen geschichtlich definitiv erledigt. Manche haben ja auch den Mut zu sagen, daß eine solche Lösung die einzige den Deutschen zukommende und gerechtfertigte sei, weil das erst die endgültige Wiedergutmachung und die wirkliche praktische Konsequenz der Verbrechen sei, die die Deutschen in diesem Jahrhundert begangen haben. Es könnte der Welt sozusagen nichts Besseres passieren, als daß die Deutschen in einem solchen multikulturellen Zustand - Nation kann man nicht sagen, Staat kann man nicht sagen, Gesellschaft zögert man auch zu sagen, es fehlen die Kategorien für diesen Zustand - aufgingen, wenn sie vielleicht morgen gegenüber den andern um die gleiche Durchsetzung von Minderheitenrechten, viel-

leicht auch um die Teilnahme an der kommunalen Wahl kämpfen müßten.

Das sind zweifellos zwei extreme Positionen. Ich identifiziere mich mit keiner der beiden, aber es scheint mir notwendig zu sein, daß wir nicht nur im Blick auf die Faktizitäten der Zunahme von Ausländerfeindlichkeit und Ausländerkriminalität über dieses Problem reden, sondern daß wir die politische Debatte über das, was das Volk in der Bundesrepublik eigentlich selber will, endlich öffentlich führen. Denn daß es sich dabei, auf welche Seite man sich immer schlägt oder welche Kompromisse man für sinnvoll hält, um Fragen handelt, die vital und elementar das betreffen, was man früher die Zukunft des deutschen Volkes genannt hat, kann ja keiner leugnen. Eine Demokratie muß in einer solchen Frage auch hier dem Volk die Möglichkeit geben, sich an dieser Debatte zu beteiligen, damit deutlich wird, was die demokratische Mehrheit im Grunde genommen will. Ich habe manchmal den Eindruck, daß viele unserer Demokratietheoretiker etwas besorgt sind, eine solche öffentliche Debatte in Gang zu bringen und zuzulassen, weil sie fürchten, daß das Volk Thesen und Positionen vertreten könnte, die ihrer Vorstellung von Demokratie nicht entsprechen. Aber wenn man nicht das Vertrauen in die Urteils- und die Entscheidungsfähigkeit des Volkes hat, wenn hier eine Art intellektuelles Kuratel eingeführt würde, dann wäre es um unsere Demokratie nicht so gut bestellt, wie wir immer hoffen und glauben. Daß heute so extrem zugespitzte Thesen in der intellektuellen Diskussion ohne Erwägung der langfristigen Konsequenzen ernsthaft vertreten und gefordert werden können, hat etwas mit unserem Thema zu tun, nämlich mit unserem Verhältnis zur Staatsgewalt auf der einen Seite und zu dem, was im Thema noch Ausländer genannt wird, auf der anderen Seite. Eine klare, definierbare Position zu dem in diesem Thema gestellten Problem setzt einmal die Klärung dessen voraus, welchen Sinn, welche Funktion die Staatsgewalt, d. h. das Gewaltmonopol in Händen des Staates, für die Gesellschaft hat. Zum anderen kann man von "Ausländern" nur reden, wenn der Bereich, von dem die Ausländer definitiv abgegrenzt werden, in irgendeinem Sinne national oder kulturell identifizierbar ist. Denn wenn es diese kulturelle und nationale Identität nicht gibt, verliert irgendwann die Rede von Ausländern völlig ihren Sinn. Wir sprechen auch nicht mehr von Ausländern, sondern von unseren ausländischen Mitbürgern oder wir versuchen, diesen Tatbestand anders zu umschreiben und verkennen natürlich, daß auch für die denkbaren Lösungsmöglichkeiten dieses Problems Entscheidendes davon abhängt, ob bei dem gastgebenden Volk, so will ich es einmal nennen, von einer solchen Identität zu sprechen ist. In einer Zwischenbemerkung darf ich das an dem Problem der Integration erläutern.

Was heißt Integration? Der Herr Staatssekretär hat gesagt, unter Integration verstünden wir die Erwartung, daß sich die ausländischen Mitbürger an die deutschen Lebensver-

hältnisse gewöhnten, daß sie die hier geltenden Gesetze, die hier geltenden Normen, auch die kulturellen Normen, selbst die religiösen Überzeugungen ihres Gastgeberlandes respektieren, sich die Sprache aneigneten und sich eben wirklich in diese Verhältnisse einlebten. Die große Frage ist, ob diese weitgehende Erwartung, bei den gleichzeitig offenbaren fundamentalistischen und nationalistischen Tendenzen in einem Teil der Länder, aus denen ein nicht geringer Teil unserer ausländischen Mitbürger stammen, überhaupt noch realistisch ist. Haben wir das Recht zu verlangen, was die Demokratie in Frankreich - von der Französischen Revolution bis zu der Zeit kurz vor dem Zweiten Weltkrieg - ganz selbstverständlich verlangt hat, nämlich die Assimilation? Für die Französische Republik, um Ihnen das existierende Modell einer aus der Französischen Revolution und ihrer Philosophie hervorgegangenen Republik zu nennen, war es ganz selbstverständlich, daß man Franzose werden muß. Natürlich haben die Franzosen eine sehr liberale und sich weit öffnende Integrationspolitik betrieben, aber die Konsequenz hieß Assimilation. Die Franzosen waren der Überzeugung, daß man ihren aus anderen Kulturen stammenden Mitbürgern nichts Besseres antun könne, als ihnen die Chance zu geben, der Segnungen der französischen Republik und damit der demokratischen und nationalen Identität Frankreichs teilhaftig zu werden. Sie waren von diesem nicht chauvinistischen, sondern republikanisch-demokratischen Recht überzeugt. Es war für Frankreich gar keine Differenz zwischen demokratischer Identität und einem so gefaßten und so weit vorangetriebenen Assimilationsanspruch. Unsere etwas undeutliche Rede von der Integration trägt ja das Eingeständnis in sich, daß wir diesen Mitbürgern national und kulturell gar keine eigene Integrität, die über den Status eines sozialen Bürgers hinausgeht, anzubieten hätten. Was sollte das sein? Wir sind voll integriert als Sozialbürger, d. h. als solche, die am Zustandekommen des sozialen Bruttonproduktes sowie an den Segnungen und den sozialen Leistungen des Systems der Bundesrepublik beteiligt werden. Daß es aber darüber hinaus auch eine kulturelle nationale Dimension, wie es sie praktisch seit 200 Jahren in Frankreich gegeben hat, bei uns nicht gibt, macht nicht nur eine Assimilationserwartung zur Farce und Illusion, sondern macht auch die ganze und, wie ich fürchte in Zukunft wachsende, Schwierigkeit der Integration aus. Natürlich wollen unsere ausländischen Mitbürger alle Rechte haben. Dazu gehört früher oder später selbstverständlich das kommunale Wahlrecht. Wenn man mit dem kommunalen Wahlrecht beginnt, muß man natürlich auch mit dem Recht zur Teilnahme an der Bundestagswahl enden. Es wäre ganz unlogisch, es gäbe kein durchschlagendes Argument, einmal mit der Gewährung des kommunalen Wahlrechts anzufangen und dann aus irgendwelchen opportunen Gründen aufzuhören. Vielmehr folgt dann die Konsequente, völlige politische Gleichberechtigung mit allen anderen Bürgern der Bundesrepublik. Dieses volle Recht auf politische Gleichberechtigung kann natürlich nur gewährt werden, wenn ausländische Mitbürger selbstverständlich

Glieder der Bundeswehr werden. Es kann ja nicht sein, daß es nicht nur rechtlich und sozial, sondern auch politisch Gleichberechtigte gibt, die nicht auch alle Pflichten eines deutschen politischen Mitbürgers auf sich zu nehmen hätten. Vielleicht sind wir morgen sehr froh darüber, denn wie wollen wir die zu erwartenden Ausfälle der Bundeswehr ausgleichen, wenn nicht auch unter Heranziehung ausländischer Bürger zum militärischen Dienst. Auch das ist kein weit hergeholtes, sondern ein vitales Problem, das sich in unserem Jahrhundert noch stellen kann. Umso wichtiger ist, daß wir zu einer Klärung der Frage kommen, was wir eigentlich wollen.

Was den Staat und die Staatsgewalt angeht ist das Problem, das diese Tagung beschäftigt, kein Problem. Denn es ist nach der Selbstinterpretation des neuzeitlichen rationalistischen Staates von Hobbes selbstverständlich, daß der Staat das Monopol auf legale Gewalt hat, daß er mit diesem Monopol auf legale Gewalt in die Rechtsordnung eingebunden ist und daß er gleichzeitig der Pflicht unterliegt, dieses legale Gewaltmonopol zur Durchsetzung des Rechtes, zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung einzusetzen. Die Theorie des neuzeitlichen Staates hat nie daran gezweifelt, daß diese Synthese von Macht und Recht möglich ist. Recht, hinter dem keine Macht zur Durchsetzung steht, wenn es gebrochen wird, ist nicht viel mehr wert als das Papier, auf dem es geschrieben steht. Und eine Macht, die nicht durch das Recht legitimiert ist, ist auch keine Macht mehr, sondern ist bloße primitive und brutale Gewalt. Recht und Macht waren und sind für das Selbstverständnis des neuzeitlichen Staates korrelativ aufeinander bezogene Begriffe und der Staat hat bei allem Recht zur Opportunität im Prinzip die absolute Pflicht - das ist bei dem traditionellen Staatsverständnis keine Frage der Abwägung von Gütern und von Interessen oder des sozialen Friedens gewesen, sondern die absolute Pflicht -, die Rechtsordnung und die Gleichheit aller vor dem Recht konsequent und unbedingt umzusetzen. Dies ist die eigentliche Legitimitätsbasis dessen, was wir den legalen modernen Rechts- und Verfassungsstaat nennen. Die Frage ist nun - und ich wage das eigentlich nur in der Form der Frage kurz anzudeuten -, ob der legale Einsatz des Gewaltmonopols des Staates heute noch legitim ist. Wird dieser Einsatz überhaupt noch als legitim akzeptiert? Die Differenzierung zwischen Legitimität und Legalität dürfte es ja gar nicht geben, denn die Legalität und der legal gerechtfertigte Einsatz des Monopols auf Gewalt durch den Staat sind solange legitim, wie der Staat ohne Ausnahme, ohne Zurückweichen die Rechtsordnung und damit die Gleichheit vor dem Recht aufrechterhält und durchsetzt. Wenn der Staat das nicht mehr kann oder nicht mehr will, dann ist dieser Vorgang zwangsläufig mit einem schleichenden Legitimitätsentzug für diesen Staat verbunden.

Der neuzeitliche rationale Staat steht heute unter einem doppelten Druck: Auf der einen Seite dadurch, daß er immer

durch supranationale Probleme und Prozesse mediatisiert wird und auf der anderen Seite durch eine Regionalisierung des politischen, kulturellen Selbstverständnisses von Landschaften, von Gruppen, von Provinzen. Mit diesem Prozeß der mangelnden Willigkeit, aber auch der mangelnden Fähigkeit des Staates, die Identität von Legalität und Legitimität aufrecht zu erhalten, ist in der Tat eine gewisse Refeudalisierung der Gewalt und des Gewaltgebrauchs in unserer Gesellschaft zu beobachten. Die Existenz der Hafenstraße und der Kiefernstraße bedeutet, wenn man es im rechtsgeschichtlichen Sinn sieht, den extremen Fall von Formen, in denen sich eine Refeudalisierung des Gewaltproblems vollzieht, insofern nämlich Einzelne oder Gruppen, unangesehen ihres Verhältnisses zum Recht oder der Tatsache, daß sie es gebrochen haben, im Verhältnis zum Staat in einer Verhandlungsposition stehen. Das heißt, um die Tendenz auf den Begriff zu bringen, daß heute der Einsatz der Staatsgewalt nicht de jure, aber de facto und politisch immer mehr nur als ein Instrument zur Aufrechterhaltung des sozialen Konsenses und des Friedens eingesetzt wird. Es gibt also eine ganz neue, entscheidende Instanz, die wir die notwendige Aufrechterhaltung des sozialen Friedens nennen. Er könnte durch einen als unangemessen empfundenen und erklärten Einsatz der Staatsgewalt empfindlich gestört werden. Das bedeutet, daß es grundsätzliche Bedenken gibt, die Staatsgewalt zur Aufrechterhaltung und Durchsetzung des Rechtes gegenüber unseren ausländischen Mitbürgern einzusetzen. Denn die soziale Rechtfertigung des Einsatzes der Staatsgewalt ist hier durch die hinzukommenden religiösen und ethnischen Gründe noch problematischer.

Es ist kein Zufall, daß in der zweiten Generation der Ausländer die Häufigkeit von kriminellen Delikten zunimmt, weil sich die inzwischen teilweise vollzogenen Entwurzelungs- und Entflechtungsprozesse bemerkbar machen. Dies ist eine Generation, die zwischen zwei Kulturen steht, nicht mehr weiß, wer sie ist und wo sie hingehört. Wenn dann noch ganz bestimmte schwer belastende soziale Notumstände hinzukommen und ich das Argument des sozialen Friedens einschränkend einführe, muß ich zu dem Schluß kommen, daß in der Tat die Bekämpfung der steigenden Ausländerkriminalität in erster Linie ein humanes und ein soziales Problem ist. Ich brauche es ja nicht ausdrücklich zu sagen, daß es viele einflußreiche Positionen in unserer Gesellschaft gibt, die genau diesen Gedankengang vertreten, daß es sich hier noch mehr als in vergleichbaren anderen Fällen um ein soziales und nicht um ein rechtliches, gar durch das Gewaltmonopol des Staates zu lösendes Problem handelt. Was ich Ihnen gerne herausarbeiten wollte, ist, daß die konkrete Behandlung der Ausländerkriminalität, die Art der Lösungen, die man in Betracht zieht, unmittelbar und direkt abhängig ist von den Zielvorstellungen, Perspektiven und Modellen der Ausländerpolitik, die ihrerseits unlöslich mit der Bevölkerungspolitik in der Bundesrepublik verbunden sind. Ich warne vor einer rein polizei-

technokratischen oder psychologisch-sozialen Behandlung dieses Problems. Es ist klar, daß alle unsere Experten - das sind einmal die Polizisten, die Ökonomen und inzwischen auch unsere Politiker - nach der immanenten Teilrationalität, die sie zu Experten gemacht hat, an diese Probleme herangehen und sie dann möglicherweise fundamental verfehlen müssen. Was Ausländer-sein in der Bundesrepublik für die Menschen bedeutet, die hier sind, ist ungeheuer schwer und kompliziert zu beantworten. Wir können es nicht dadurch reduzieren, daß wir sagen, sie seien als Arbeitskräfte hier, also als Produktivkräfte. Das sind Menschen auch, aber sie können nicht in ihrem Menschsein hierdurch definiert werden. Sie sind Sozialbürger, also Partizipanten auf Wechselseitigkeit am sozio-ökonomischen System und erfüllen damit eine ganz bestimmte Funktion für die Reproduktion dieses sozioökonomischen Systems, aber das macht keineswegs ihre Identität, ihr Menschsein aus. Wir wissen nicht, was dieser Zustand für sie selber bedeutet und was es für die anderen bedeutet, die in der Bundesrepublik leben. Das sind Fragen der kulturellen Interpretation und Deutung. Wir nennen das auch gerne Sinn-Probleme, die für die Lösbarkeit eines solchen Problems genauso wichtig und möglicherweise noch wichtiger sind, als die rationalen, pragmatisch oder technokratisch zu fassenden Kriterien der Effizienz. Die Lösbarkeit eines so hochprekären und labilen Problems setzt auf Seiten der gastgebenden Gesellschaft, in diesem Falle der Bundesrepublik Deutschland voraus, daß wir selber zu einer auch kulturellen Verständigung mit uns selbst kommen. Nur so können wir zu einem humanen Verhältnis und zu einer humanen Lösung des Problems kommen. Denjenigen, die immer wieder für die multikulturelle Gesellschaft werben, halte ich folgendes Argument entgegen: Sie sind der Meinung, daß in einer solchen Vielkulturengesellschaft alle die in der Bundesrepublik lebenden Ethnien das Recht haben, nach ihrer eigenen Identität ihr Leben zu gestalten und sich auch konsequent politisch danach zu verhalten. Im Grunde genommen sollen die Deutschen, ob es nun 30 oder 20 oder 40 Mio. sein werden, dieses Recht nicht haben. Die Vorstellung ist ja, daß wir uns zugunsten der Universalität der normativen Prinzipien des modernen Verfassungsstaates bewußt als Volk und Nation aufheben. Wir sollen nur private Bürger sein, die darüber hinaus an Produktion und Konsum teilhaben, während alle anderen, die bei uns leben, das Recht zur Verteidigung und Behauptung ihrer kulturellen und nationalen Identität haben sollen. Wir erleben es, daß Leute, die leidenschaftlich gegen jede Regung nach einer eigenen kulturellen Identität bei den Deutschen kämpfen, sich ebenso leidenschaftlich für das Recht und die Verteidigung der kulturellen Identität unserer ausländischen Mitbürger einsetzen. Entweder - oder. Entweder hat keiner das Recht auf seine nationale kulturelle Identität und es werden in einer republikanisch verfaßten, universalen, die Menschheit umspannenden politischen Ordnung alle Partikularitäten verschwinden und sich aufheben - oder alle haben das auch politisch durchzusetzende Recht auf

kulturelle, religiöse und nationale Identität. Wir werden nicht daran vorbeikommen, die Erfahrung anzuerkennen, die auch jüngere Menschen mit unseren türkischen Mitbürgern und der Art und Weise, wie sie z. B. in Kreuzberg zusammenleben und ihre Kultur behaupten und verteidigen, ihre Religion verehren und pflegen, gemacht haben. Die mit dieser Begegnung zwangsläufig verbundene Erfahrung des Andersseins hat den jungen Menschen häufig zum ersten Mal einen Anstoß vermittelt, über ihre eigene, letztlich religiös und kulturell vermittelte Identität nachzudenken. Insofern bin ich froh, daß auf diesem Wege eine notwendige Diskussion unbeabsichtigt und ohne daß es irgendeiner vorhergesehen hat, angestoßen worden ist. Das Problem, das dahintersteht, ist, daß wir auch zu einem Verstehen andersartig geprägter kultureller Lebensform nur in dem Maße imstande sind, in dem wir eine eigene haben. Ich halte es für einen fundamentalen Irrtum, daß reine Konsumbürger oder Medienkonsumentenbürger in der Lage sein könnten, den Grad an menschlichem Verstehen zu entwickeln, über den sie verfügen müssen, um gerade die hier unter uns weilenden anderen Kulturen in ihrer Andersartigkeit zu verstehen und anzuerkennen. Wir wissen, daß dies ein hochbrisantes Thema ist und darum will ich auch noch einen dritten Punkt hinzufügen. Es wird gesagt, daß die Deutschen aufgrund ihrer Verbrechen im 20. Jahrhundert das Recht auf eine nationale Identität verloren hätten. Jede Bemühung um nationale Identität sei darum reaktionär, restaurativ und gegen den Trend, gegen die notwendig zu bejahende Zielsetzung einer multikulturellen, säkularen ökumenischen Weltkultur gerichtet. Man muß diejenigen, die dies meinen, sehr ernst nehmen. Nicht, weil die anderen sagen, daß wir diese Verbrechen begangen haben, sondern weil es Verbrechen sind, die wir uns in erster Linie selbst nicht verzeihen dürfen. Meine These ist, daß wir keine denkbare Lösung auch der Ausländerkriminalität und Ausländerpolitik zum Erfolg bringen werden, wenn nicht zuvor eine Verständigung über die eigene nationale und kulturelle Identität stattfindet. Wenn wir den letzten Rest an eigener, geschichtlich-kultureller und damit auch nationaler Identität liquidieren würden, dann gäbe es auch morgen keinen mehr, der das geringste Motiv verspürte, sich an Auschwitz zu erinnern. Gerade wenn man mit der progressiven Linken ein solches berechtigtes Interesse hat, daß die Erinnerung an Auschwitz nicht vergeht, brauchen wir eine kollektive Identität, weil mit der Auflösung in ein Aggregat atomarer Individuen morgen keiner mehr da wäre, den man noch auf die Erinnerung an Auschwitz ansprechen könnte. Ich erlebe das häufig bei jungen Leuten, die sagen: "Was geht mich das an? Ich habe damals nicht gelebt, ich bin nicht schuldig geworden, ich verbitte mir, darauf angesprochen und in irgendeiner Weise belangt zu werden". Gerade wer das nicht will, der darf dieses Problem nicht verdrängen. Hier liegt eine bedeutende Gefahr für die Demokratie in der Bundesrepublik. Wenn dieses Problem nicht geistig kulturell gelöst wird, sind Situationen denkbar, in denen durchaus das explodieren kann, was man heute noch mit einigen Versiche-

rungen der Beruhigung Ausländer-Feindlichkeit nennen kann. Das hat nichts damit zu tun, daß die Deutschen besonders verbohrt und stumpfsinnige, von Xenophobie umtriebene Leute sind, sondern damit tritt etwas auf, was in allen, auch demokratischen Ländern, ob nun die Vereinigten Staaten oder Frankreich, und in jedem Lande auftritt, wenn eine Zuspitzung von explosiven sozialen Situationen mit dem Gefühl einer ernsthaften Bedrohung der eigenen Identität zusammenfließt. Die politische Brisanz des Themas der Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik liegt genau an diesem Punkt. Wenn die Bevölkerung in der Bundesrepublik, vielleicht noch nicht aufgrund der vorliegenden Situation, aber einer sich weiter in diese Richtung verstärkenden und verschlechternden Tendenz, den Eindruck einer drohenden Ausländerkriminalität haben sollte, wird sich auch das Verhalten und die Reaktion der Bevölkerung gegenüber Ausländern ändern. Darum kann jeder, der an einer auch kulturellen und geistigen Vermittlung zwischen den Vertretern unterschiedlicher Nationen, Kulturen und Überzeugungen in unserem Land interessiert ist, gar nicht früh genug daran denken und muß alles tun, was in seinen Kräften steht, damit das Problem der Ausländerkriminalität so schnell wie möglich eine effiziente Lösung findet. Keiner kann langfristig oder mittelfristig mehr für unsere Demokratie tun als der, der das Problem auch im Inkubationszustand ernstnimmt und darüber nachdenkt, was man tun muß und tun kann. Ich habe meine Aufgabe in diesem Referat nur darin gesehen, darauf aufmerksam zu machen, daß wir es bei allen sich stellenden rechtlichen, sozial-technischen und psychologischen Problemen mit einem interkulturellen und interreligiösen Problem von einer gar nicht zu überschätzenden Bedeutung zu tun haben. Wir sind auf diese Seite der Problematik wenig vorbereitet. Die Beschwörung der Universalität der Aufklärung und der aus ihr hervorgegangenen republikanischen demokratischen Ordnung allein wird dazu nicht ausreichen. Es muß die Erinnerung hinzukommen, welcher geistigen Herkunft und Kraft auch diese aufgeklärte Universalität sich verdankt, nämlich keiner anderen als dem Christentum. Alle Formen der Universalität, die heute auch politisch diskutiert werden, entspringen mehr oder weniger dem Christentum. Das Christentum hat gerade im Verhältnis zu den partikularen Religionen und stammesmäßig verfaßten Ethnien zum ersten Mal den Gedanken der Universalität gefaßt und durchgesetzt und ist damit der Beginn der Aufklärung. Wir brauchen bei aller Aufklärung heute eine Erinnerung an die Aufklärung, ohne die es keine Aufklärung in der Neuzeit gegeben hätte, und Gott möge es geben, daß wir diese schweren Probleme nicht nur in demokratischer Respektabilität, sondern auch so lösen, wie es einem Volk zukommt, das sich einer christlichen Herkunft verdankt.

REAKTIONEN VON POLIZEI UND JUSTIZ AUF
AUSLÄNDERDELINQUENZ *)

Bernhard Villmow

1. Einleitung

Die Reaktionen von Polizei und Justiz auf Ausländerdelinquenz können vielfältig sein (1). In der folgenden Analyse geht es hauptsächlich um eine Fragestellung: Gibt es Unterschiede bei den strafrechtlichen Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen, wenn man die Reaktionen auf deutsche und ausländische Täter vergleicht? Gibt es Benachteiligungen der Ausländer, ohne daß sachlich zwingende Gründe vorliegen (2)?

Denkbar erscheint dabei einerseits, daß sich die bei Teilen der Bevölkerung feststellbaren Stereotypen (3) über die Andersartigkeit und damit prinzipielle Minderwertigkeit oder Gefährlichkeit der Ausländer auch bei den Instanzen sozialer Kontrolle finden lassen, eingebunden in verschiedene Erklärungsmuster und praktizierte Kontrollstrategien (4). Nicht auszuschließen ist außerdem, daß bei einem erheblichen Teil der ausländischen Bevölkerung aufgrund von Sprachschwierigkeiten, Unsicherheiten mit einem fremden Rechtssystem, Angst vor drohender Ausweisung etc. eine geringere Handlungskompetenz im Umgang mit den Strafverfolgungsbehörden vorliegen, so daß vielfach zusätzliche Probleme im Vergleich zur Situation deutscher Tatverdächtiger zu bewältigen sind (5). Die Auswirkungen beider Problembereiche können eine erhebliche Schlechterstellung der Ausländer zur Folge haben.

Die Problematik ist nicht neu, schon gar nicht, wenn man die ausländische Kriminologie mit einbezieht. Thorsten Sellin z. B. befaßte sich bereits in den 30er Jahren in den USA mit den Schwierigkeiten der schwarzen Minorität und - speziell auf unser Thema bezogen - mit den Erfahrungen der verschiedenen Einwanderergruppen (6). In der Folgezeit wurden zahlreiche Studien zur Frage der Diskriminierung und Stigmatisierung einzelner Bevölkerungsteile durch das amerikanische Justizsystem durchgeführt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse erscheinen jedoch reichlich widersprüchlich. Nach Ansicht von Unnever und Hembroff gibt es bisher nur ein verallgemeinerungsfähiges Resultat: "Manchmal wird diskriminiert und manchmal nicht" (7).

*) Der Beitrag ist die wesentlich erweiterte und überarbeitete Fassung eines Teils einer früheren Analyse (in Festschrift für Heinz Leferenz 1983, S. 323 ff.). Für die Unterstützung bei der Materialzusammenstellung danke ich den Herren U. Dembski und S. Krause

Auch in der Bundesrepublik läßt sich etwa seit den 70er Jahren ein verstärktes Interesse an der Frage nachweisen, ob Ausländer bzw. Gastarbeiter in besonderem Maße durch die Instanzen sozialer Kontrolle kriminalisiert und etikettiert werden. Auf die entsprechenden - allerdings nicht sehr zahlreichen - deutschen empirischen Untersuchungen zur Reaktion der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und im Strafvollzug wird im folgenden im Rahmen einer knappen Übersicht eingegangen. Dabei sind jedoch einige einschränkende Aspekte zu berücksichtigen: Die Studien befaßten sich überwiegend mit jungen Ausländern, also Angehörigen der 2. oder 3. Generation. Erwachsene waren demgegenüber relativ selten einbezogen worden und auch Ausländergruppen, die nicht den sogenannten Gastarbeitern zuzurechnen sind, dürften unterrepräsentiert sein. Überdies wurden teilweise nur sehr kleine Stichproben mit unterschiedlichen Methoden untersucht, so daß die Vergleichbarkeit der Ergebnisse nicht immer gewährleistet erscheint (8). Die Methodenvielfalt (z. B. Aktenanalyse, Befragung, teilnehmende Beobachtung) ermöglicht es jedoch, verschiedene Perspektiven und Erkenntnisse einander gegenüberzustellen, so daß ein relativ fazettenreiches Bild vermittelt werden kann.

2. Bevölkerung, Polizei und Ausländerfeindlichkeit

Wenn im Zusammenhang mit der Analyse der polizeilichen Ermittlungstätigkeit zunächst auf die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber Ausländern eingegangen wird, läßt sich dies mit verschiedenen Überlegungen begründen. Zum einen gilt als gesichert, daß über 90 % der bekanntgewordenen Straftaten durch Anzeigen aus der Bevölkerung zur Kenntnis der Polizei gelangen (9). Wenn sich bereits in diesem Bereich der privaten Anzeigeerstattung eine durch möglicherweise vorhandene Vorurteile und ausländerfeindliche Einstellungen geprägte erhöhte Kontrollbereitschaft seitens der Bevölkerung auswirkt (10), ist zu fragen, ob hier die Beamten den 'input' filtern (11), oder ob sie auf der Basis von eigenem Mißtrauen den Ausländern gegenüber die bereits intensivierten Kontrolle fortsetzen (12) und eventuell noch verstärken. Damit wäre auch die zweite Überlegung angesprochen: Sieht man die Polizei als integralen Bestandteil der Gesellschaft an, ist nicht auszuschließen, daß in dieser Gruppe ähnliche Vorstellungen über "die Ausländer" verbreitet sind wie in der Bevölkerung, was sich - je nach Ausprägung zumindest teilweise - auch im alltäglichen Handeln niederschlagen könnte.

Überprüft man die einschlägige Einstellungsforschung, muß man sich allerdings zunächst bewußt machen, daß ein enger Zusammenhang zwischen sozialen Einstellungen und tatsächlichem Verhalten bisher nicht nachgewiesen werden konnte (13). Insoweit erscheint es nicht zwingend, daß negative Einstellungen gegenüber Ausländern zu erhöhter Anzeige- und Kontrollbereitschaft führen (14), eine gewisse Plausibilität ist dieser Überlegung aber auch nicht abzuspren-

chen. Nach einer Untersuchung des Infas-Instituts war Ende 1981 knapp die Hälfte der Bevölkerung der Gruppe zuzuordnen, die als ausländerfeindlich gilt. 42 % der 1.600 Befragten stimmten der These zu, die hohe Kriminalität in der Bundesrepublik sei vor allem darauf zurückzuführen, daß es so viele Ausländer gebe. 43 % akzeptierten die Aussage: Wenn man sich bei uns als Deutscher nicht mehr wohlfühlen kann und sich bedroht fühlt, dann liegt das vor allem daran, daß es hier zu viele Ausländer gibt. 48 % waren mit der Ansicht einverstanden: Wenn bei uns ganze Wohnungen verkommen und verdrecken und unsicher werden, dann liegt das an den zu vielen Ausländern (15).

Da diesen Meinungsanalysen entgegengehalten werden kann, sie seien nicht gerade neuesten Datums, wird im folgenden auch auf einige Studien aus den letzten Jahren eingegangen, die allerdings den Nachteil haben, daß der Aspekt der Kriminalität nicht direkt angesprochen wurde. Anfang 1985 wurden im Auftrag des Bundesministers des Innern im Rahmen einer allgemeinen Bevölkerungsstichprobe über 2.000 Personen interviewt. Dabei sollten die Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu aktuellen Problemen der Ausländerpolitik ermittelt werden. Zusammenfassend kommt die Studie zu dem Ergebnis, es sei nicht gerechtfertigt, die Bevölkerung der Bundesrepublik pauschal ausländerfeindlich zu nennen. Mit empirischen Daten sei dies nicht zu belegen (16). Betrachtet man allerdings einzelne Fragenkomplexe der Studie und die entsprechenden Antworten, muß offen bleiben, ob von einem neutralen bis ausländerfreundlichen Meinungsklima ausgegangen werden kann. So erklärten z. B. fast drei Viertel der Befragten, sie seien der Ansicht, daß die meisten Deutschen gegen die Ausländer eingestellt seien und daß sich an diesem Stimmungsbild in den nächsten Jahren auch kaum etwas ändere (17). Deutlich wurde auch, daß die Ausländerfrage in der Bundesrepublik oft mit einer Türkenproblematik verbunden wurde. In diesem Zusammenhang zeigten sich erhebliche Vorbehalte und unter allen, im Rahmen einer Toleranzermittlung getesteten Ausländergruppen, stießen die Türken auf die geringste Toleranzbereitschaft (18).

Gleichwohl gibt es nach Ansicht der Meinungsforscher, langfristig gesehen, eine positive Entwicklung. Generell habe sich die Bereitschaft, den Aufenthalt von Gastarbeitern zu akzeptieren, erhöht, auch wenn sie immer noch die Einstellung einer Minderheit sei. Verglichen mit dem Jahr 1981 würden sich 1988 weniger Befragte für eine Rückkehr der Gastarbeiter in ihre Heimatländer aussprechen: 1981 waren es zwei Drittel, 1988 meinten "nur" noch 51 %, die ausländischen Mitbürger sollten nicht hierbleiben (19). Verändert man die Fragestellung und prüft die Resonanz der Parole "Ausländer raus!", zeigt sich aber ergänzend, daß doch mit einer erheblichen Gruppe von grundsätzlichen Ausländergegnern zu rechnen ist, denn 11 % meinten im Januar 1987, die Forderung sei voll und ganz berechtigt und 26 % hielten sie in vielen Fällen für berechtigt (20).

Es stellt sich nun die Frage, inwieweit man von ähnlichen Einstellungen bei Teilen der Polizei ausgehen muß. Größere Untersuchungen liegen hierzu - soweit ersichtlich - nicht vor. Zwar wurde bereits seit langem von Vertretern des Etikettierungsansatzes darauf hingewiesen, daß auch auf der Ebene formeller sozialer Kontrolle Alltagstheorien über Kriminalität "als Entscheidungskriterien und Organisationsprinzipien für den Einsatz und die Verwendung von Kontrollressourcen fungieren" (21), doch hat dies bisher nicht zu gesicherten Erkenntnissen über ausländerbezogene Vorurteilsstrukturen z. B. bei der Polizei geführt (22). Die bekannten Untersuchungen von Feest und Blankenburg sowie von Steffen (23) sind auf diesen Aspekt nicht detaillierter eingegangen. Zwar erscheint es plausibel, in diesem Zusammenhang die Ergebnisse dieser Studien zur Frage der unterschicht-diskriminierenden Tendenzen polizeilichen Handelns heranzuziehen, doch bliebe auch dann noch offen, inwieweit die Ausländer ebenso oder anders gesehen werden im Vergleich zu deutschen Angehörigen der sozialen Unterschichten.

Zwar zeigt sich in der Untersuchung von Rodel, daß die befragten Polizisten in den 70er Jahren - verglichen mit anderen Gruppen - die wenigsten allgemeinen Kontakte zu Gastarbeitern hatten, seltener in die entsprechenden Länder reisten sowie Kenntnisse und Erfahrungen über Ausländer eher vom "Hörensagen" erwarben. Zwar wurde außerdem deutlich, daß sie die Gastarbeiter stärker mit negativen Eigenschaften belegten und eher dazu tendierten, solchen Personen Merkmale von Kriminellen zuzuordnen (24). Doch bleibt die Frage, ob mit diesen etwa 15 Jahre alten Erkenntnissen auch die Polizeibeamten der 80er Jahre beschrieben werden können (25).

In zwei neueren Untersuchungen wird die Tätigkeit der Polizei aus der Sicht der Betroffenen geschildert. Hamburger u. a. befragten 100 männliche ausländische Jugendliche bezüglich ihres delinquenten Verhaltens und analysierten in diesem Kontext die Verarbeitung von Kontrollerfahrungen. Aus den Berichten läßt sich entnehmen, daß sich die Jugendlichen teilweise erheblich diskriminiert fühlten. Die Autoren stellen in der vom BKA betreuten Studie fest, sie seien hinsichtlich der polizeilichen Strategien geneigt, "eine höhere Kontrolle ausländischer Jugendlicher, selektive Verdachtsstrukturen und eine im Kern stigmatisierende Behandlung zu unterstellen" (26).

Auch die Münchner Untersuchung von Bielefeld u. a. basiert auf Interviews mit ausländischen Jugendlichen. Die Ergebnisse bezüglich der Polizeikontakte bestätigen teilweise das von Hamburger u. a. gezeichnete Bild. Zwar werden im Überblick über alle 30 Interviews Polizisten im Rahmen des Ermittlungsverfahrens in der Hälfte der Fälle als korrekt und routiniert wahrgenommen, doch ergeben die Darstellungen auch ein Bild der Polizei, "das gekennzeichnet ist durch massiven Einsatz körperlicher Gewalt, diskriminie-

rendes Verhalten und überzogene Verwendung polizeilicher Mittel" (27).

In einer erst kürzlich veröffentlichten Studie versucht Mansel die hier beschriebene verstärkte formelle Kontrolle nicht nur mit allgemeinem Mißtrauen und Vorurteilen zu erklären, sondern auch mit Erkenntnissen, die die Polizeibeamten aus der Kriminalstatistik entnehmen. Ein überproportionales Ansteigen der Ausländerkriminalität - so wird vermutet - läßt ein Meinungsbild entstehen, das es den Beamten erleichtert, "ein bei ihnen angezeigtes oder selbst beobachtetes Verhalten eines Ausländers als kriminell einzustufen (28). Werden die statistischen Daten unkritisch wahrgenommen, eventuell von der Presse oder im Schrifttum noch in verkürzter Art und Weise verarbeitet und verbreitet (29), kann ein sich selbst immer wieder verstärkender "Teufelskreis" entstehen (30), der die Alltagstheorien von Bürgern und Beamten bestätigt und die Rechtfertigung für eine besondere Kontrolle von Minderheiten liefert.

Gleichwohl kann insgesamt nicht von der vorurteilsbehafteten Polizei gesprochen werden. Ebenfalls ist es nicht richtig, anzunehmen, daß auch die Ausländer überwiegend negative Einstellungen der Polizei gegenüber entwickelt haben. Vielmehr ist, wie üblich, das Bild differenzierter. Bei der Polizei dürfte, wie auch in der Bevölkerung, ein mehr oder weniger großer Teil der Beamten negative Einstellungen gegenüber Ausländern entwickelt haben, die auch das Alltagshandeln beeinflussen. In einem Gutachten aus Berlin wird auf Erfahrungen verwiesen, wonach 25 % polizeilicher Seminarteilnehmer eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber Ausländern zeigten, 25 % integrationsbereit eingestellt waren und 50 % zur Gruppe der "Neutralen" gehörten (31). Hier können nicht nur berufliche Erfahrungen, sondern auch gruppendynamische Aspekte, z. B. in der Dienststelle eine Rolle spielen (32). Dies führt teilweise sogar so weit, daß detaillierte Einschätzungen des Verhaltens z. B. junger Ausländer gegeben werden. Danach gelten - im Berliner Bereich - Jugoslawen und Griechen als eher "unauffällig", Türken als "recht aggressiv" und "in letzter Zeit impertinent", junge Libanesen als "völlig unkontrolliert, gewalttätig, frech, arrogant, verbohrte, verlogen, abweisend, verschlagen und unverschämt bis beleidigend", Tamilen dagegen als "lammfromm und schicksalsergeben, eher harmlos und Märchen erzählend" (33). Diese Erkenntnisse sollten zwar angesichts der erfaßten nur 29 Polizeibeamten nicht überbewertet werden, es läßt sich aber ahnen, auf welche Weise sich bestimmte Einstellungen entwickeln.

In diesem Zusammenhang haben die Berliner Gutachter eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die zum Abbau von Vorurteilsstrukturen führen können (34). Bei der hier angesprochenen detaillierten Information und Weiterbildung bezüglich sozialer Hintergründe, Mentalitäten und Wert-

orientierungen etc. sollten aber auch die bereits erwähnten allgemein erfaßten Einstellungen der Ausländer gegenüber der Polizei vermittelt werden. Im Gegensatz zu vielleicht weit verbreiteten Erwartungen zeigte sich nämlich in verschiedenen Studien, daß die Strafverfolgungsbehörden von den Ausländern generell nicht negativ eingeschätzt werden. So wurden z.B. im Jahr 1981 50 im Saarland lebende italienische, türkische und deutsche Jugendliche aus der sozialen Unterschicht befragt, inwieweit sie sich durch die Polizei kontrolliert fühlen und welche Einstellungen sie ihr gegenüber haben. Entgegen den ursprünglichen Annahmen waren die ausländischen Jugendlichen in ihren Wohngebieten nicht einer - subjektiv betrachtet - erhöhten sozialen Kontrolle ausgesetzt. Die deutschen und türkischen Probanden hatten die häufigsten und die Italiener die geringste Kontrolltätigkeit wahrgenommen (35). Bei der Überprüfung der individuellen Kontakte waren die deutschen Jugendlichen nicht nur öfters angezeigt worden, sondern gerieten auch häufiger in polizeiliche Streifenkontrollen (36). Aufgrund dieser Erfahrungen erscheint es deshalb verständlich, daß die befragten Ausländer das Verhalten der Polizei seltener negativ im Vergleich zu den deutschen Jugendlichen beurteilten. Die Gründe für die positiven Einstellungen sind leider nicht angegeben worden. Hinsichtlich der verbleibenden negativen Aspekte wurde festgehalten, daß die deutschen Probanden vorwiegend ein gewalttätiges aber auch ungerechtes und herablassendes Verhalten der Beamten anprangerten, während Türken und Italiener die ungleiche Behandlung von Deutschen und Ausländern kritisierten (37).

In einer weiteren saarländischen Studie, in der mit 39 jungen Deutschen, Türken und Italienern Intensivinterviews durchgeführt wurden, ergaben sich zwar im Gegensatz zu den soeben geschilderten Wahrnehmungen, subjektiv erhöhte Kontrolltendenzen gegenüber den Ausländern (38). Gleichwohl sahen die jungen Befragten die Polizeibeamten vielfach nicht negativ, sondern betrachteten sie "als Personen, die ihre Pflicht erfüllen und dabei größtenteils gerecht verfahren" (39).

In diesem Zusammenhang wird wohl zu Recht vermutet, daß solche relativ positiven Urteile auch auf der Basis von weniger guten Erfahrungen mit der Polizei im Heimatland zustande kommen. Einem Teil der deutschen Beamten wird zwar eine vorurteilsbehaftete Handlungsweise zugeschrieben, die sich insbesondere in einer Ungleichbehandlung von Deutschen und Ausländern zeige, verglichen mit der heimatischen, erscheint aber die deutsche Polizei immer noch als vergleichsweise korrekt (40). So gesehen können auch die Antworten von 219 Griechen nicht überraschen, die im Jahr 1983 die Arbeit der Polizei in Stuttgart einschätzen sollten. Nahezu zwei Drittel waren der Ansicht, die Tätigkeit der Beamten sei mindestens mit "gut" einzustufen, nur jeder Zehnte kam zu einem negativen Ergebnis (41).

Die bereits erwähnten Berliner Gutachter gelangen daher auch in Verbindung mit ähnlichen Erkenntnissen aus eigenen Erhebungen zu dem Schluß, das Verhältnis zwischen Ausländern und Polizei scheine schon jetzt weniger belastet zu sein als weitgehend angenommen werde (42). Auch wenn hier vielleicht noch in mehrfacher Hinsicht zu differenzieren wäre, z.B. bezogen auf einzelne Bundesländer, einzelne Ausländergruppen, einzelne Sachverhalte etc., scheint der in der Feststellung liegende Grundgedanke richtig zu sein. Danach sind nämlich Entwicklungsprozesse auf beiden Seiten denkbar, die auf der Basis vielfältiger Bemühungen (43) zum Abbau von gängigen Vorurteilen führen können. Dies wiederum könnte nicht nur zur Vermeidung von Mißverständnissen beitragen, sondern auch zur Reduzierung des erhöhten Strafverfolgungsdrucks (44), dem Ausländer - zumindest teilweise - gegenwärtig ausgesetzt erscheinen (45). Inwieweit in diesem Zusammenhang allerdings bereits auf der Ebene der Staatsanwaltschaften Abschwächungen erfolgen, soll im folgenden überprüft werden.

3. Staatsanwaltschaftliche Entscheidungen und Nationalität der Tatbeteiligten

In der Studie von Blankenburg, Sessar und Steffen wurde zunächst vermutet, daß sich auch bei den staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen negative Ausländerstereotype auswirken, und zwar insbesondere bei den Delikten, bei denen sich die Bevölkerung besonders herausgefordert fühlt (46). Im Verlauf der Analyse zeigte sich aber, daß die Ausgangssituation der Ausländer sich deswegen günstiger gestaltete, weil sie bei entscheidungsrelevanten Kriterien wie Geständnisbereitschaft und Vorstrafenbelastung gegenüber den Deutschen im Vorteil waren. Die Ausländer zeigten sich, indem sie sich teilweise auf ihre Sprachschwierigkeiten zurückzogen, wesentlich seltener geständnisbereit. Ein Ergebnis, das auch durch eine Bremer Untersuchung in Verbindung mit Sexualdelikten bestätigt wurde. Fast resignativ heißt es dort: "Geständnisse ausländischer Straftäter über Vergewaltigungsdelikte sind nicht zu erlangen" (47). Folgerichtig wird in den Studien dann auch wahrgenommen, daß die Polizei in diesen speziellen Bereichen die Verfahren signifikant häufiger als beweisschwierig an die Staatsanwaltschaft abgibt (48).

Die geringere Vorbelastung der Ausländer dürfte zum Zeitpunkt der Freiburger Staatsanwaltschaftsuntersuchung auf die damals noch durchschnittlich kürzeren Aufenthaltszeiten der Gastarbeiter, vorangegangene Selektionen der Auswahlkommissionen, die ausländerrechtliche Abschiebep Praxis und reduzierte Erkenntnismöglichkeiten bezüglich etwaiger Vorstrafen im Heimatland zurückzuführen sein (49).

Im Ergebnis zeigten sich keine großen Unterschiede bei der Einstellung von Verfahren gegenüber Deutschen und Ausländern. Im Zusammenhang mit § 170 II StPO gab es nur bei Betrugsfällen statistisch signifikante Resultate, mit einer

größeren Einstellungschance bei Verfahren gegenüber Ausländern. Die Daten bei den Entscheidungen nach §§ 153 ff. StPO wiesen, soweit ersichtlich, eine ähnliche Struktur auf (50), so daß insgesamt festgehalten werden konnte: "Es sind Deutsche, die eher mit einer Verfolgung rechnen müssen als Ausländer" (51).

Nun mag, angesichts relativ geringer absoluter Zahlen, gegenüber der Freiburger Studie eingewandt werden, sie sei in diesem Zusammenhang weniger aussagekräftig. Eine wesentlich umfangreichere Berliner Untersuchung, deren Erkenntnisse sich auf fast 5000 junge Ausländer und mehr als 1000 deutsche Tatverdächtige beziehen (52), bestätigt jedoch das bisher gewonnene Bild. Bei beiden Gruppen wurden, auf der Basis einer weitgehend ähnlichen Delinquenzstruktur, nahezu zwei Drittel der Verfahren eingestellt, wobei die Ausländer etwas höhere Prozentwerte aufwiesen (53). Die einzelnen Einstellungsarten (§§ 170 II, 153 ff. StPO, 45 JGG etc.) waren annähernd gleich verteilt, obwohl auch hier von verstärkten Beweisschwierigkeiten bei den Ausländern die Rede war (54). Interessant erscheint in diesem Zusammenhang ein deliktsspezifisches Ergebnis: Während bei Raub und räuberischer Erpressung die Anklagequote bei den deutschen Probanden wesentlich höher war im Vergleich zu den Ausländern, hatten letztere bei dem Tatbestand Widerstand gegen die Staatsgewalt wesentlich geringere Chancen als die Deutschen hinsichtlich einer Verfahrenseinstellung (55).

Sieht man einmal von solchen speziellen Unterschieden ab, wäre nach den bisher erörterten Daten von einer ungefähren Gleichbehandlung der beiden Gruppen auf der staatsanwaltschaftlichen Ebene auszugehen (56). Umfangreiche Analysen von Mansel, der sich in den letzten Jahren intensiv mit der Problematik auseinandergesetzt hat, deuten neuerdings jedoch darauf hin, daß die Staatsanwaltschaft in wesentlich größerem Umfang zugunsten der Ausländer als Selektionsinstanz handelt, als bisher angenommen werden konnte. Nach diesen Daten wurde in den Jahren 1978 bis 1982 - bezogen auf fünf Bundesländer - bei 65 % der männlichen, 14 bis unter 21 Jahre alten deutschen Tatverdächtigen Anklage erhoben, während diese Quote bei den entsprechenden Altersgruppen der Türken und Italiener unter 53 % lag (57). Angesichts der wesentlich höheren Einstellungsquote bei den Ausländern geht Mansel davon aus, daß in den Phasen vorher "einerseits die Bevölkerung insbesondere gegenüber den jungen Ausländern eine erhöhte Anzeigebereitschaft zeigt und andererseits die Polizei gegen diese auch nach Bagatellen und Privatstreitigkeiten ein Ermittlungsverfahren einleitet, diese zusätzlich bei Streifenfahrten eher verdächtigt, eine unter Strafe gestellte Handlung ausgeführt zu haben (58). Nach diesen Erkenntnissen kommt der Staatsanwaltschaft dann eine Art "Ausgleichsfunktion" zu, d. h. der verstärkte Verfolgungsdruck wird aufgefangen durch eine erhöhte Einstellungsrate bei den Bagatelldelikten (59), wobei - und das wird ausdrücklich festgehalten -

die Einstellungen nicht dadurch bedingt seien, daß besondere Aufklärungsschwierigkeiten etc. vorlägen (60).

4. Untersuchungshaft bei Ausländern

Zur Sicherung des Strafverfahrens wird bei Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 112 ff. StPO die Untersuchungshaft gegen einzelne Beschuldigte angeordnet. Vielfach wird in diesem Zusammenhang den Strafverfolgungsbehörden vorgeworfen, sie würden bei den Ausländern geradezu klischeehaft von Fluchtgefahr ausgehen und deswegen kämen solche Beschuldigten wesentlich schneller in Haft (61). Die vorliegenden empirischen Studien zeigten in der Tat ziemlich übereinstimmend, daß die Ausländer einen hohen Anteil an der Gesamtzahl der Untersuchungsgefangenen aufweisen. In den Studien von Jehle und Gebauer lag die Quote bei etwa 25 % (62), die Daten von Pfeiffer - bezogen auf junge Untersuchungsgefangene - verweisen teilweise auf noch höhere Hafttrisiken (63) und auch österreichische Analysen zeigen überhöhte Ausländerraten (64).

In der Auseinandersetzung mit diesen Resultaten wird zu Recht darauf hingewiesen, daß hier nicht unbedingt selektive Strategien die Ursache seien. Möglicherweise gebe es ja Unterschiede hinsichtlich der biographischen Merkmale, der sozialen Lebenslage und der kriminellen Aktivitäten (65). Entsprechende Kontrollen in der österreichischen Arbeit zeigten jedoch, daß Ausländer im allgemeinen nicht schlechtere, eher sogar günstigere Voraussetzungen aufweisen, um von einer Inhaftierung abzusehen (66). Und auch die deutschen Befunde lassen erkennen, daß z.B. beim Haftgrund Fluchtgefahr häufig übersehen wird, daß bei vielen Ausländern - insbesondere den Gastarbeitern - längere Aufenthaltszeiten vorliegen bzw. der Aufenthalt auf Dauer angelegt ist (67) und - zumindest bei Jugendlichen und Heranwachsenden - die familiäre Integration teilweise intensiver erscheint als bei den deutschen Tatverdächtigen (68).

Aber nicht nur bei der Anordnung der Untersuchungshaft, sondern auch im weiteren Verlauf, können sich verstärkt Nachteile für die ausländischen Insassen ergeben. So zeigte sich, daß ausländische Jugendliche und Heranwachsende teilweise länger einsitzen müssen als die Vergleichsgruppe (69) und auch z.B. bei der Haftverschonung nicht in adäquatem Maß berücksichtigt werden. In der umfangreichen Studie von Gebauer ergab sich, daß die Ausländer zwar in stärkerem Umfang aussetzungsbegünstigende Merkmale aufweisen, die Haftverschonungsquote jedoch trotzdem nicht höher ausfiel als bei den Deutschen. Da auch in Verbindung mit Formen der vorzeitigen Haftbeendigung die Ausländereigenschaft sich negativ auswirkte, kann "eine benachteiligende Behandlung dieser Beschuldigten kaum noch verneint werden" (70).

5. Situation der (jungen) Ausländer in der Hauptverhandlung

Im jugendstrafrechtlichen Schrifttum wird die Bedeutung einer durch den Vorsitzenden verständnisvoll gestalteten Hauptverhandlung betont. Sie könne für sich allein schon von einigem erzieherischen Wert für den jugendlichen Angeklagten sein (71). Neuere empirische Untersuchungen, bei denen Betroffene über ihre Eindrücke befragt wurden, lassen jedoch erkennen, daß auch häufig deutsche Probanden mit Verständnisschwierigkeiten zu kämpfen hatten, sich nur verhört, routinemäßig behandelt, in ihrer Persönlichkeit nicht erfaßt und ohne Interesse des Richters an den Hintergründen der Straftat verurteilt sahen (72).

Insofern muß man erwarten, daß die Probleme bei Ausländern noch verstärkt auftreten (73). Im Zusammenhang mit der Kontrollebene Hauptverhandlung geht es im folgenden um zwei Fragestellungen: Wie sieht generell das Verhandlungsklima aus und wie wird es von den Ausländern empfunden? Darüber hinaus: Inwieweit läßt sich eine unterschiedliche Sanktionspraxis bei Deutschen und Ausländern erkennen?

5.1 Die von Hamburger u.a. untersuchten jungen ausländischen Probanden fühlten sich weitgehend ungerecht behandelt, standen dem Verfahren überfordert gegenüber und kamen mit der Situation der Hauptverhandlung und dem Urteil in den seltensten Fällen zurecht. Die Autoren fassen zusammen: "Auf der Basis völligen Unverständnisses für gerichtliche bzw. strafrechtliche Bewertungsmaßstäbe entwickeln solche Jugendliche das Gefühl einer ausgeprägten Fehlbewertung, lehnen ihre gerichtliche Würdigung ab und vermuten am Ende die Ausländerfeindlichkeit der Justiz als Ursache ihrer Verurteilung" (74).

Auch Bielefeld u.a. stellen zunächst fest, daß die meisten jungen Ausländer mangels Vorinformation und Vorerfahrung nicht in der Lage sind, ihre Rolle als Angeklagter kompetent zu übernehmen (75). Neben den allgemeinen Benachteiligungen als Jugendliche und Angehörige der sozialen Unterschicht (76) haben sie zusätzliche Probleme bei der Einordnung der Ereignisse und Interaktionen zu bewältigen. Aus der Sicht der Befragten erschien das Jugendgericht als eine bedrohliche und feindlich eingestellte Instanz, die selten die Lebenswelt und Motivationsstruktur der Angeklagten adäquat erfassen kann. Die eigene Unfähigkeit wiederum, sich vor Gericht bestimmten Erwartungen anzupassen, sich "richtig" zu verhalten, führte offensichtlich auch zu Entscheidungen, die von den Jugendlichen als zu hart empfunden und nicht "angenommen" wurden. Wie schon in der Untersuchung von Hamburger u. a. wurde in der subjektiven Auseinandersetzung mit dem Urteil von der Ausländerfeindlichkeit der Richter ausgegangen (77).

Zu Recht wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß solche Einstellungen, auch wenn sie objektiv nicht

berechtigt erscheinen, im Rahmen eines schlüssigen Argumentationssystems der jungen Ausländer dazu führen können, daß Resozialisierungsversuche erheblich erschwert werden (78). Nicht unwichtig erscheinen in diesem Kontext ergänzende Studien der Berliner Autorengruppe Ausländerforschung, in denen durch teilnehmende Beobachtung geklärt werden sollte, wie "Unbeteiligte" die einzelnen Rollen und Strategien in Verfahren gegen junge Deutsche und Ausländer beurteilen (79). Die Einschätzung der Atmosphäre ergab kaum Unterschiede in der Verhandlungsführung in bezug auf Ermutigung, Ruhe und Sachlichkeit. Nach den Analysen war davon auszugehen, daß von einer Ungleichbehandlung nicht gesprochen werden kann. Daß die Würde des Angeklagten verletzt wurde, daß die Prozeßbeteiligten die Wert- und Normvorstellungen der ausländischen Angeklagten nicht berücksichtigten, ist in einzelnen Verfahren zwar beobachtet worden, jedoch waren Diskriminierungen nicht festzustellen (80). Ungefähr in der Hälfte der kontrollierten Verfahren wurden Suggestivfragen wahrgenommen, bei Verhandlungen gegen deutsche Angeklagte kam dies jedoch nur in etwa 20 % der Fälle vor. Möglicherweise hängen diese Erkenntnisse aber zusammen mit der schon erwähnten unterschiedlichen Geständnisbereitschaft der beiden Probandengruppen, bei denen die Deutschen wesentlich geständnisfreudiger waren als die Ausländer (81). Letzteres Ergebnis dürfte allerdings auch beeinflußt werden durch die mögliche Ausweisung nach einer Verurteilung, eine zusätzliche Sanktion, die die jungen Deutschen ja nicht zu befürchten haben.

5.2 Im Bereich der Strafzumessung erscheint inzwischen - zumindest dogmatisch - geklärt, daß die Ausländereigenschaft eines Angeklagten nicht strafschärfend berücksichtigt werden darf, da dies einen Verstoß gegen Art. 3 GG bedeuten würde (82). Ein größerer Teil der Bevölkerung traut der Justiz aber in diesem Zusammenhang nicht sehr viel zu, vielmehr liegen ausgeprägte Vorstellungen über eine entsprechende Ungleichbehandlung vor. In einer Befragung von mehr als 1.800 Probanden meinten 42 %, daß, auch wenn es sich um dasselbe Delikt handle, bei Gericht deutsche Bürger besser wegkommen als Ausländer bzw. Gastarbeiter (83).

Analysiert man in diesem Zusammenhang die einschlägigen empirischen Daten, ergibt sich ein recht unterschiedliches Bild. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß methodische Aspekte wie Vergleichbarkeit des Delikts, des Schadensumfangs, der Vorstrafenbelastung etc. (84) nicht in allen Studien beachtet wurden.

Nach Kaiser gibt es in der Strafzumessungspraxis, wenn man die Deutschen und die Gastarbeiter vergleicht, keine nennenswerten Unterschiede. Letztere würden häufiger mit Geldstrafen belegt, erhielten aber weniger häufig zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafen. Gegen die sonstigen Ausländer gebe es mehr Freiheitsstrafen, die auch voll-

streckt würden (85). Diese Angaben beziehen sich allerdings nur auf das Land Baden-Württemberg und das Jahr 1974, ohne Kontrolle der bereits erwähnten Faktoren.

Von Albrecht und Pfeiffer wurde für die Jahre 1976 und 1977 überprüft, ob sich die jugendstrafrechtliche Sanktionspraxis gegenüber Deutschen und Ausländern im Bereich des Landgerichts München unterscheidet. Bei der Jugendstrafe gab es nur geringfügige Differenzen. Zwar erhielten, wenn man beide Jahre zusammen betrachtet, die ausländischen Jugendlichen und Heranwachsenden insgesamt etwas weniger Jugendstrafe, andererseits wurde bei ihnen die Strafaussetzung zur Bewährung seltener angeordnet. Allerdings wurde auch deutlich, daß gegenüber ausländischen Angeklagten erheblich seltener Erziehungsmaßnahmen bzw. die "milderen" Zuchtmittel, Verwarnungen, Wochenend-Freizeit-arrest oder die Zahlung eines Geldbetrags, eingesetzt wurden. Am Beispiel des einfachen Diebstahls zeigte sich, daß Jugendarrest bei ausländischen Jugendlichen wesentlich häufiger angeordnet wurde als bei deutschen, während bei den Erziehungsmaßnahmen ein umgekehrter Trend festzustellen war (86).

Neuere Erkenntnisse lassen sich hier einer Studie entnehmen, die sich auf Jugendliche und Heranwachsende in Niedersachsen zwischen 1980 und 1984 bezieht. Danach nahmen in diesem Zeitraum die Anteile der harten Sanktionen, gemeint sind Arrest- und Haftstrafen, bei den Ausländern mehr als bei der deutschen Vergleichsgruppe zu. Diese Aussage galt insbesondere für die in diesem Zusammenhang kontrollierten Tatbestände Diebstahl und Unterschlagung sowie Raub (87). Nach Savelsberg wäre bei den Ausländern aber eher ein geringerer Teil harter Sanktionen zu erwarten gewesen, weil sie z.B. seltener als Wiederholungstäter in Erscheinung traten (88). In Verbindung mit der Verhängung von Jugendarrest wurde überdies deutlich, daß sie zwar bei allen Sozialisationsbedingungen, die typischerweise von Richtern als Entscheidungskriterien herangezogen werden, günstiger abschneiden als die deutschen Probanden, gleichwohl aber schneller eingewiesen werden (89).

Widersprüchlich bleiben schließlich die Informationen, die sich auf die Strafzumessung bei Vergewaltigung beziehen. Bei 171 im Jahr 1982 in Bayern erfaßten Fällen wurde den 35 Ausländern zwar erheblich seltener die verminderte Schuldfähigkeit zugebilligt. Die durchschnittliche Strafe fiel aber nahezu gleich aus (A: 2 J 4; 1 M; D: 2 J 6, 1 M) (90). In der Studie von Steinhilper ergaben sich demgegenüber, wenn auch nur bei der vollendeten Vergewaltigung, signifikante Unterschiede. Der Autor kommt hier zu folgendem Schluß: "Bedenken wir jedoch, daß die Ausländer in aller Regel nicht einschlägig vorbestraft sind, oder besser ausgedrückt, daß bei Ausländern sich einschlägige Vorstrafen aus den Strafregisterauszügen nicht entnehmen lassen, daß aber die Strafhöhe ganz wesentlich durch eine einschlägige Vorverurteilung beeinflusst wird, und sehen

dann, daß gleichwohl die durchschnittliche Strafe von Ausländern höher ist als von Deutschen, so kommt darin eine gewisse Benachteiligung der ausländischen Tatverdächtigen bei allen Deliktsformen in der Strafhöhenbemessung zum Ausdruck" (91).

6. Strafvollzug

Betrachtet man abschließend die Lage der Ausländer im Strafvollzug, ergibt sich auch hier ein relativ problematisches Bild. Der Anteil der ausländischen Insassen betrug im Jahre 1980 7 %, nach den letzten Daten für 1987 stieg diese Quote auf 10,2 % an (92). Für die ausländischen Gefangenen sind die mit der Freiheitsentziehung verbundenen Beschränkungen besonders spürbar, weil ihnen vielfach die Voraussetzungen fehlen, sich in der zusätzlich isolierenden Umgebung einer Vollzugsanstalt zurechtzufinden. Mängel und Deprivationen im Strafvollzug, die schon deutsche Gefangene oft schwer genug treffen, können sich bei den Ausländern erheblich schärfer auswirken (93). Als besondere Belastung kommt hinzu, daß einem großen Teil von ihnen eine mögliche Ausweisung droht. In der Folge werden bei ihnen Resozialisierungsmaßnahmen sehr viel seltener durchgeführt. Der Behandlungsvollzug erscheint somit bei den Ausländern als ein mehr oder weniger betreuungsintensiver Verwahrvollzug (94).

In mehreren empirischen Studien wurde versucht, die Situation der Nichtdeutschen genauer zu erfassen. Die Sicht der Betroffenen stellt die bereits erwähnte Untersuchung von Bielefeld u. a. aus dem Jahr 1982 dar. Als besonders mißlich wurde empfunden, daß Lockerungen wie Urlaub und Ausgang nach den geltenden Verwaltungsvorschriften in den Fällen nicht gewährt werden können, in denen eine vollziehbare Ausweisungsverfügung vorliegt. Offensichtlich wird diese Regelung aber auch dann angewandt, wenn ein Ausweisungsverfahren noch gar nicht abgeschlossen ist bzw. erst erwartet wird. Damit hängt es weitgehend von der Entscheidung der Ausländerbehörde ab, ob die jungen Ausländer im Jugendstrafvollzug in den Genuß von Freigängen, Urlaub etc. kommen oder nicht (95). Weitere Benachteiligungen ließen sich außerdem im Bereich der Berufsausbildungen und Schulbesuche außerhalb der Anstalt sowie im Zusammenhang mit der Briefzensur feststellen (96). Selten gab es allerdings Schilderungen, die auf eine konkrete Diskriminierung der Ausländer durch Beamte schließen lassen. Auf die jedoch auch hier festgestellte Ausländerfeindlichkeit der deutschen Mitgefangenen wird häufig durch Gruppenbildung reagiert. Zusammen kann man sich besser wehren, im Rahmen dieser Sicherheit auch selbst aktiv werden (97).

Diese Erkenntnisse werden durch Berliner Untersuchungen, in denen sowohl 136 deutsche und 75 ausländische Häftlinge als auch 394 Bedienstete der einzelnen Anstalten befragt wurden, weitgehend bestätigt. Generell wird das Verhältnis

zwischen Ausländern und Beamten als freundlich distanziert und korrekt, wenn auch als sehr labil bezeichnet (98). Die starke Diskriminierung der Ausländer durch die deutschen Mitgefangenen wurde nicht in demselben Ausmaß wie in den anderen Studien vorgefunden (99). Allerdings wurde deutlich, daß jugendliche und heranwachsende ausländische Häftlinge, verglichen mit den Erwachsenen, das Verhältnis zu den deutschen Mitgefangenen schlechter einstufen (100).

Wie schon von Bielefeld u. a. dargestellt, werden die Belastungen durch Einräumung von Vollzugslockerungen kaum abgeschwächt. In Berlin zeigte sich folgendes Bild: Außenbeschäftigung, Freigang, Ausföhrung und Urlaub erhielten z.Z. der Befragung 44,4 % der deutschen und 5,3 % der ausländischen Häftlinge (101).

Wegen der zu erwartenden Ausweisung bzw. Abschiebung wurde nicht einmal bei jedem zehnten ausländischen, dagegen aber bei jedem dritten deutschen Gefangenen, ein Vollzugsplan aufgestellt, wie das § 7 StVollzG vorsieht (102). Dies erscheint auch deswegen so bedenklich, weil offensichtlich die jungen Ausländer in weitaus höherem Maß als die Deutschen an ihre Resozialisierungschance glauben, also auch besser motiviert sind. So waren z.B. von den ausländischen Insassen der Jugendstrafanstalt Plötzensee nur 17 % von ihrer Rückkehr in den Strafvollzug überzeugt, dagegen 56 % der deutschen Probanden (103). Daß die Ausländer in diesem Zusammenhang gar nicht so Unrecht haben, ergibt sich neuerdings aus hessischen Vollzugsuntersuchungen, die Hinweise dafür erhalten, daß die ausländischen Inhaftierten auch seltener rückfällig wurden (104).

Aus demselben Bundesland stammen im übrigen zusätzliche Erkenntnisse, die das Bild bezüglich der ausländerspezifischen Benachteiligungen etwas aufhellen. So berichtete Dünkel über eine neue Erhebung im hessischen Strafvollzug, die gegenüber den älteren Erkenntnissen geradezu erstaunliche Resultate erbrachte. Danach sollen sich bei den jungen Ausländern im Regelfall keine besonderen Benachteiligungen mehr feststellen lassen. Die Daten aus einer Stichtagserhebung vom 3.11.1986 ergaben eine weitgehende Gleichverteilung hinsichtlich der Teilnahme an Bildungs- und Betreuungsmaßnahmen sowie der Gewährung von Urlaub und Ausgang etc. Auch bei der Unterbringung im gelockerten und offenen Vollzug und bei der Zulassung zum Freigang zeigten sich keine signifikanten Unterschiede. Deutlich wurde in diesem Zusammenhang übrigens auch, daß die Ausländer die mit den Lockerungen verbundenen Verpflichtungen überwiegend einhielten und kein erhöhtes Risiko für die Sicherheit der Allgemeinheit darstellten (105).

Zur Erklärung dieser vergleichsweise liberalen Handhabung der Vollzugsregelungen ist anzuföhren, daß es sich bei den in Wiesbaden und Rockenberg einsitzenden jungen Ausländern ausschließlich um Gastarbeiter oder Kinder von Gastarbeiterfamilien handelte, die sich bereits längere Zeit in der

Bundesrepublik aufhielten. Vermutlich waren es auch überwiegend Probanden, bei denen eine Ausweisung nicht geboten erschien. Dünkel weist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, daß völlig offen sei, ob in anderen Bundesländern ähnlich verfahren werde. Schon in Baden-Württemberg sei nach Ansicht von Vollzugspraktikern die Lockerungspraxis sehr viel restriktiver als in Hessen (106).

Aber auch das bisher beschriebene Bild aus Hessen verändert sich, wenn der Vollzug bei Erwachsenen einbezogen wird. Betrachtet man die Gesamtdaten der erwähnten Erhebung vom November 1986, zeigen sich doch wieder viele der bereits bekannten Unterschiede zu Lasten der Ausländer. Immerhin wird aber bei einer Differenzierung z.B. zwischen Türken einerseits und Afrikanern, Südamerikanern etc. andererseits deutlich, daß die Türken und Angehörige anderer europäischer Länder eine Mittelposition einnehmen zwischen den Deutschen und den übrigen Ausländern, wenn es um einzelne Vollzugslockerungen geht. Die Unterschiede sind wohl primär durch die Tatsache zu erklären, daß die afrikanischen und südamerikanischen Gefangenen überwiegend wegen Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz verurteilt wurden und danach die Ausweisung erfolgte (107).

7. Zusammenfassung

Die Analyse der formellen Reaktionen auf die Ausländerdelinquenz zeigt, daß bei der Beurteilung zu differenzieren ist und unterschiedliche Ebenen und Sichtweisen verbunden werden müssen. Ohne Zweifel werden die ausländischen Tatverdächtigen im Verlauf des Kontrollprozesses in verschiedener Weise benachteiligt (108). Dies gilt jedoch nicht für alle Bereiche, auch die jeweiligen Auswirkungen erscheinen unterschiedlich stark. Gleichwohl ergibt die Einbeziehung der Sichtweise der Betroffenen, daß erlebte jahrelange allgemeine Diskriminierung dazu führen kann, daß bei allen Maßnahmen eine erhebliche Ausländerfeindlichkeit der Vertreter der Instanzen wahrgenommen wird. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, daß das Problem der Ausländerdiskriminierung zunächst auf gesamtgesellschaftlicher Ebene gelöst werden muß. Solange hier keine erheblichen Änderungen erreicht werden, können auch bei den Angehörigen der Kontrollinstanzen entsprechende Einstellungen nicht ausgeschlossen werden. Immerhin kann aber schon jetzt darauf hingearbeitet werden, daß im Rahmen von Fortbildung und Aufklärung Informationen vermittelt werden, die dazu führen, daß undifferenzierte Vorstellungen und Negativbilder über Ausländer neutralisiert werden. Auch die ausländische Bevölkerung sollte in diesen Prozeß mit einbezogen werden. Informationen über das Gastland, das Rechtssystem der Bundesrepublik, den Gang des Ermittlungs- und Hauptverfahrens etc. können dazu beitragen, daß auch auf der Seite der Ausländer vorurteilsbehaftete Einstellungen beeinflusst werden (109).

Zur Lösung der Gesamtproblematik können Strafrecht und Justiz allerdings wenig beitragen. Sie reagieren nur auf vorhandene Konflikte, beseitigen aber keine Ursachen. Die Förderung der Integration der jungen Ausländer ist eine Schwerpunktaufgabe der deutschen Gesellschaftspolitik der nächsten Jahre. Ob dieses Ziel erreicht wird, ist angesichts der gegenwärtigen Bevölkerungseinstellungen allerdings zweifelhaft. Doch sollte eigentlich die Einsicht erreichbar sein, daß es sinnvoller ist, sich frühzeitig um die soziale Lage ausländischer Mitbürger zu kümmern, als später Maßnahmen zur Behandlung ausländischer Straftäter zu entwickeln und erhebliche Folgekosten zu tragen.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Albrecht 1983, S. 66.
- 2) Zu den damit verbundenen Fragen der (schichtspezifischen) Selektion vgl. z.B. Kaiser 1988, S. 331 ff. und Sack 1985, S. 387 ff.
- 3) Vgl. dazu z.B. Frey u.a. 1978, S. 112; Kaiser 1988, S. 571 - 573.
- 4) Hamburger u.a. 1981, S. 22.
- 5) Blankenburg u.a. 1978, S. 202; Steinhilper 1986, S. 201.
- 6) Sellin 1930 und 1938; vgl. auch Holmes u.a. 1987, S. 234; Waters 1988, S. 82.
- 7) Unnever und Hembroff 1988, S. 53; vgl. auch Waters 1988, S. 82.
- 8) Eine Übersicht über zahlreiche europäische Studien, verbunden mit einer detaillierteren Methodenkritik, gibt Killias 1988, S. 223 ff.
- 9) Vgl. dazu Kaiser 1988, S. 486.
- 10) Dies ist nach der gegenwärtigen Forschungslage sehr umstritten: Vgl. einerseits auf der Basis einer eigenen empirischen Untersuchung Killias 1988, S. 156 ff.; ders. 1988, S. 240, und andererseits Mansel 1988, S. 174 f.; ders. 1988, S. 135 ff.
- 11) Vgl. dazu auch Weschke u.a. 1985, S. 22 f.; Donner 1986, S. 130 ff.
- 12) Z.B. auch in dem Sinn, daß Anzeigen protokolliert und weitergeleitet werden, die sonst vielleicht nicht entgegengenommen werden; vgl. zu letzterem Aspekt Kürzinger 1978, S. 158 ff., 196.
- 13) Vgl. z.B. die Übersichten bei Rosch und Frey 1983, S. 302 ff.; Upmeyer 1985, S. 112 ff.; Wolff 1979, S. 55 ff.
- 14) In der Untersuchung von Killias beeinflusste die Nationalität nicht das Anzeigeverhalten der Opfer; wichtiger - so der Autor - scheinen Aspekte wie Schadenshöhe, Chancen der Schadensdeckung etc. zu sein (Killias 1988, S. 165). Allerdings sind - soweit ersichtlich - die allgemeinen Einstellungen der Opfer gegenüber Ausländern auch nicht erfaßt worden.

- 15) Der Spiegel 1982, Nr. 18, S. 37-44; vgl. auch Kaiser 1988, S. 572.
- 16) Institut für Demoskopie Allensbach 1985, S. I.
- 17) Institut für Demoskopie Allensbach 1985, S. 27.
- 18) Institut für Demoskopie Allensbach 1985, S. VII.
- 19) Infas Aktuell 29/1988.
- 20) Die Frage lautete: Was ist Ihre Meinung zu der folgenden Aussage: "In der Bundesrepublik gibt es viel zu viele Ausländer, Gastarbeiter und Asylanten. Sie nehmen den Deutschen die Arbeitsplätze weg, überfremden die deutsche Kultur und lassen sich hier aushalten. Deshalb muß man fordern: Ausländer raus!" (vgl. Infas 1987).
- 21) Sack 1974, S. 301; vgl. auch Abele und Stein-Hilbers 1978, S. 164.
- 22) Wolter 1983, S. 266.
- 23) Feest und Blankenburg 1972; Steffen 1976.
- 24) Rodel 1976, S. 44 ff., 87; vgl. zur allgemeinen Zuschreibung von kriminellen Eigenschaften auch Fishman u.a. 1987, S. 507 ff.
- 25) Vgl. auch die Forderung von Hamburger u.a. 1981, S. 147, daß weitere Forschungen notwendig sind, die sich auf die Analyse polizeilicher Verdachts- und Selektionsstrategien und Vorurteile gegenüber Ausländern zu richten hätten.
- 26) Hamburger u.a. 1981, S. 147.
- 27) Bielefeld u.a. 1982, S. 161, 168; zur Kritik an diesen beiden Studien vgl. Killias 1988, S. 223 ff.
- 28) Mansel 1988, S. 137.
- 29) Vgl. dazu Leuninger 1984, S. 106 ff.
- 30) Brusten und Malinowski 1980, S. 240.
- 31) Weschke u.a. 1985, S. 37 f.
- 32) Vgl. dazu Southgate 1982, S. 12.
- 33) Vgl. Weschke u.a. 1985, S. 71 f.; Donner 1986, S. 135.
- 34) Vgl. Weschke u.a. 1985, S. 142 ff.

- 35) Staudt 1983, S. 19 f.
- 36) Staudt 1983, S. 21.
- 37) Staudt 1983, S. 23 f.
- 38) Vgl. Mansel 1988, S. 138; es wird hier jedoch kein Vergleich zwischen Deutschen und Ausländern dargestellt wie z.B. bei Staudt 1983.
- 39) Mansel 1988, S. 138.
- 40) Weschke u.a. 1985, S. 123 ff.
- 41) Pitsela 1986, S. 244.
- 42) Weschke u.a. 1985, S. 157.
- 43) Vgl. die Vorschläge bei Weschke u.a. 1985, S. 142 ff.
- 44) Nach Mansel 1988, S. 140, FN 10 kann die Rezeption der teilweise positiven Einstellungen der Ausländer gegenüber der Polizei zu einem besseren Verhältnis und zu einer gerechteren Behandlung der ausländischen Kontrollierten beitragen.
- 45) Donner 1986, S. 136; Mansel 1988, S. 1077.
- 46) Nach Ansicht von Blankenburg u.a. 1978, S. 176 sind dies die Gewaltdelikte Raub und Notzucht.
- 47) Warnke 1986, S. 48. Bei Steinhilper 1986, S. 201 war die Rate der Aussageverweigerer und Leugnenden jeweils etwa 53 %.
- 48) Blankenburg u.a. 1978, S. 206/208.
- 49) Blankenburg u.a. 1978, S. 206; Kaiser 1988, S. 588.
- 50) Blankenburg u.a. 1978, S. 207/208.
- 51) Blankenburg u.a. 1978, S. 240; vgl. auch Hertwig 1982, S. 199; Feltes 1984, S. 55; Steinhilper 1986, S. 201, 334; etwas abweichend Kotz 1983, S. 125 f.
- 52) Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 92.
- 53) Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 97.
- 54) Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 120.
- 55) Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 100.
- 56) Vgl. auch Oppermann 1987, S. 86.

- 57) Mansel 1988, S. 1072; vgl. auch Mansel 1986, S. 311 und 314 f. mit einer Übersicht der Quoten nach Abzug der Verstöße gegen das Ausländergesetz.
- 58) Mansel 1988, S. 1077 und 1080; 1986, S. 323 ff.
- 59) Mansel 1988, S. 1077; zu den Unterschieden in den Bundesländern vgl. ders. 1988, S. 1074; 1986, S. 317 ff.
- 60) Mansel 1986, S. 323.
- 61) Vgl. z.B. Dirschoweit 1984, S. 78 f.; Jung und Müller-Dietz 1983, S. 39.
- 62) Jehle 1985, S. 114; Gebauer 1987, S. 125.
- 63) Pfeiffer 1988, S. 16 f.
- 64) Hanak u.a. 1984, S. 51 ff.
- 65) Hanak u.a. 1984, S. 52; Jehle 1985, S. 115 f.
- 66) Hanak u.a. 1984, S. 52; vgl. auch Gebauer 1987, S. 138; Pfeiffer 1988, S. 17.
- 67) Gebauer 1987, S. 126 f.
- 68) Focken und Gley 1987, S. 137.
- 69) Vgl. z.B. Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 220 f.; Focken und Gley 1987, S. 20 f.
- 70) Gebauer 1987, S. 273, 279, 311.
- 71) Schaffstein und Beulke 1987, S. 171; zurückhaltend Eisenberg 1985, Einleitung RNr. 15; vgl. auch Albrecht 1987, S. 267 zum Aspekt des fairen Verfahrens.
- 72) Hauser 1980, S. 10.
- 73) Vgl. dazu allgemein Rasehorn 1980, S. 66 ff.; Wömpner 1979, S. 120.
- 74) Hamburger u.a. 1981, S. 149.
- 75) Bielefeld u.a. 1982, S. 177 ff.; vgl. auch Bruchmeier u.a. 1982, S. 262 ff.
- 76) Vgl. dazu Giehring 1978, S. 181 ff.
- 77) Bielefeld u.a. 1982, S. 185; vgl. auch Staudt 1983, S. 24; Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 222; Focken und Gley 1987, S. 23.

- 78) Hamburger u.a. 1981, S. 151.
- 79) Autorengruppe Ausländerforschung 1980. Erfasst wurden 74 Hauptverhandlungen an einem Amtsgericht, in denen ausländische Angeklagte vor Gericht standen, und 33 Verfahren mit deutschen Angeklagten.
- 80) Autorengruppe Ausländerforschung 1980, S. 68.
- 81) Autorengruppe Ausländerforschung 1980, S. 66 f.
- 82) Wolfslast 1982, S. 112 m.w.H.; Bruns 1985, S. 201; Böhm 1984, S. 125.
- 83) Smaus 1985, S. 166.
- 84) Siehe auch Walter 1987, S. 74.
- 85) Kaiser 1988, S. 573; vgl. auch Hanak u.a. 1984, S. 60 ff. zu österreichischen Daten.
- 86) Albrecht und Pfeiffer 1979, S. 80 - 84; vgl. auch Oppermann 1987, S. 89 f.
- 87) Savelsberg 1987, S. 369.
- 88) Savelsberg 1987, S. 371.
- 89) Savelsberg 1987, S.371; auch bei Konstanthaltung von Tatschwere und Vorstrafenbelastung.
- 90) Greger 1987, S. 276. Als methodischer Mangel muß hier allerdings festgehalten werden, daß die 35 Ausländerurteile allen 171 Verurteilungen gegenübergestellt wurden. In letzteren sind aber die Ausländerurteile auch enthalten.
- 91) Steinhilper 1986, S. 292.
- 92) Statistisches Bundesamt 1988, S. 21.
- 93) Vgl. dazu Nährich 1975, S. 145 ff.; Neu 1988, S. 329 ff.; differenzierend Schaffner und Kneip 1983, S. 259 ff.
- 94) Koepsel 1983, S. 201; Chaidou 1984, S. 348.
- 95) Bielefeld u.a. 1982, S. 190; für den Erwachsenenvollzug vgl. auch Neu 1988, S. 334 f.; Feest in AK StVollzG § 185, RNr. 4 ff.
- 96) Bielefeld u.a. 1982, S. 191.
- 97) Bielefeld u.a. 1982, S. 191-196; vgl. auch Koepsel 1983, S. 201.

- 98) Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 235.
- 99) Vgl. dazu auch Neu 1988, S. 336.
- 100) Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 247; vgl. auch Schaffner und Kneip 1983, S. 261.
- 101) Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 256; vgl. auch Schaffner und Kneip 1983, S. 264.
- 102) Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 272.
- 103) Autorengruppe Ausländerforschung 1981, S. 276.
- 104) Böhm und Erhard 1988, S. 493, wobei allerdings aus methodischer Sicht noch einige Fragen offen erscheinen.
- 105) Dünkel 1988.
- 106) Vgl. Dünkel 1988; zu einem Erlaß des hessischen Ministers des Innern über die Ausweisung nach Verurteilung wegen einer Straftat bei Jugendlichen und Heranwachsenden siehe Brühl 1986, S. 233.
- 107) Vgl. dazu Albrecht 1988; ders. 1988, S. 199 ff.; Brühl 1986, S. 233.
- 108) Ebenso Schüler-Springorum 1983, S. 536; kritisch dazu Killias 1988, S. 228 ff.
- 109) Vgl. Weschke u.a. 1985, S. 142 ff.; Albrecht 1988, S. 201 ff.

Literatur:

Abele, A., Stein-Hilbers, M.: Alltagswissen, öffentliche Meinung über Kriminalität und soziale Kontrolle. Kriminologisches Journal 1978, S. 161 ff.

Albrecht, H. J.: Ausländerkriminalität. In: Jung, H. (Hrsg.): Fälle zum Wahlfach Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug. 2. Aufl. München 1988, S. 183 ff.

Albrecht, H. J.: Ethnic Minorities, Crime and Public Policy. Commentary presented to the European Colloquium on Research on Crime and Criminal Policy in Europe, 3.-7.7.1988.

Albrecht, P. A.: Junge Ausländer vor den Kontrollinstanzen der Bundesrepublik. In: Schüler-Springorum, H. (Hrsg.): Jugend und Kriminalität. Frankfurt 1983, S. 62 ff.

Albrecht, P. A.: Jugendstrafrecht. München 1987.

Albrecht, P. A., Pfeiffer, C.: Die Kriminalisierung junger Ausländer. München 1979.

Alternativkommentar zum Strafvollzugsgesetz (Brandt u.a.). 2. Aufl. Neuwied u.a. 1982.

Autorengruppe Ausländerforschung: Zwischen Getto und Knast. Reinbek 1981.

Autorengruppe Ausländerforschung an der FHSVR Berlin: Untersuchungen von Straftaten, Problemen des Strafvollzugs und der Resozialisierung von Ausländern in Berlin. Teil 3: Reaktionen auf Straftaten von Ausländern in Berlin. Berlin 1980.

Bielefeld, U., Kreissl, R., Münster, T.: Junge Ausländer im Konflikt. Lebenssituationen und Überlebensformen. München 1982.

Blankenburg, E., Sessar, K., Steffen, W.: Die Staatsanwaltschaft im Prozeß strafrechtlicher Sozialkontrolle. Berlin 1978.

Böhm, A.: Der ausländische Strafgefangene im Spannungsfeld zwischen Resozialisierungsauftrag des Strafvollzugs und Zielsetzung des Ausländerrechts. In: Schäfer, K. H., Sievering, U. (Hrsg.): Ausländerrecht contra Resozialisierung? Frankfurt 1984, S. 118 ff.

Böhm, A., Erhard, C.: Strafaussetzung und Legalbewährung. In: Kaiser, G., Kury, H., Albrecht, H. J. (Hrsg.): Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Freiburg 1988, S. 481 ff.

Bruchmeier, K., Thiem-Schrader, B.: Junge Ausländer in der Jugendgerichtshilfe und Bewährungshilfe. Bewährungshilfe 1982, S. 262 ff.

Brühl, A.: Strafrecht für Sozialarbeiter. 2. Aufl. Weinheim u.a. 1986.

Bruns, H. J.: Das Recht der Strafzumessung. 2. Aufl. Köln u.a. 1985.

Brusten, M., Malinowski, P.: Polizei und Öffentlichkeit. Zur Interaktion der Polizei mit dem Bürger. In: Hoffmann-Riem (Hrsg.): Bürgernahe Verwaltung?, Neuwied u.a. 1980, S. 215 ff.

Chaidou, A.: Junge Ausländer im deutschen Strafvollzug. Recht der Jugend und des Bildungswesens 1984, S. 345 ff.

Der Spiegel: Ausländerfeindlichkeit: Exodus erwünscht. Infas-Umfrage über die Einstellung der Deutschen zu Gastarbeitern und Asylbewerbern. Heft Nr. 18. 1982, S. 37 ff.

Dirschowitz, K.: Möglichkeiten und Grenzen von Feststellungen, Beurteilungen und Entscheidungen im Strafverfahren gegen Ausländer. In: Schäfer, K. H., Sievering, U. O. (Hrsg.): Ausländerrecht contra Resozialisierung? Frankfurt 1984, S. 72 ff.

Donner, O.: Junge Ausländer im polizeilichen Ermittlungsverfahren. Recht der Jugend und des Bildungswesens 1986, S. 128 ff.

Dünkel, F.: Freiheitsentzug für jugendliche Rechtsbrecher - Situation und Reform von Jugendstrafe, Jugendstrafvollzug, Jugendarrest und Untersuchungshaft in der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg 1988 (im Erscheinen).

Eisenberg, U.: JGG-Kommentar. 2. Aufl. München 1985.

Feest, J., Blankenburg, E.: Die Definitionsmacht der Polizei. Düsseldorf 1972.

Fishman, G., Rattner, A., Weimann, G.: The Effect of Ethnicity on Crime Attribution. Criminology 1987, S. 507 ff.

Focken, A., Gley, C.: Junge Ausländer im Strafvollzug. München 1987.

Frey, D., Ochsmann, R., Kumpf, U., Sauer, C.: Zukünftiges Verhalten der ausländischen Arbeiter und der zweiten Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Soziale Welt 1978, S. 108 ff.

Gebauer, M.: Die Rechtswirklichkeit der Untersuchungshaft in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1987.

Giehring, H.: Rechte der Beschuldigten, Handlungskompetenz und kompensatorische Strafverfolgung. In: Hassemer, W., Lüderssen, K. (Hrsg.): Sozialwissenschaften im Studium des Rechts. Bd. III. Strafrecht. München 1978, S. 181 ff.

Greger, R.: Strafzumessung bei Vergewaltigung. Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1987, S. 261 ff.

Hamburger, F., Seus, L., Wolter, O.: Zur Delinquenz ausländischer Jugendlicher. Wiesbaden 1981.

Hanak, G., Pilgram, A., Stangl, W.: Die Strafverfolgung an Ausländern - Eine Sekundärauswertung zweier soziologischer Studien zur Rechtsanwendung. Kriminalsoziologische Bibliographie 1984, S. 42 ff.

Hauser, H.: Der Jugendrichter - Idee und Wirklichkeit. Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1980, S. 1 ff.

Hertwig, V.: Die Einstellung des Strafverfahrens wegen Geringfügigkeit. Göttingen 1982.

Holmes, M., Daudistel, H., Farrell, R.: Determinants of Charge Reductions and Final Dispositions in Cases of Burglary and Robbery. Journal of Research in Crime and Delinquency 1987, S. 233 ff.

Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas): Ausländerfeindlichkeit: Resonanz der Parole "Ausländer raus". Repräsentativerhebung September 1986 - Januar 1987. Bad Godesberg 1987.

Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas): Aufenthalt von Gastarbeitern. Infas Politogramm - Aktuell. Bad Godesberg 19/1988.

Institut für Demoskopie Allensbach: Zwischen Toleranz und Besorgtheit. Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu aktuellen Problemen der Ausländerpolitik. Allensbach 1985.

Jehle, J. M.: Untersuchungshaft zwischen Unschuldsvermutung und Wiedereingliederung. München 1985.

Jung, H., Müller-Dietz, H. (Hrsg.): Reform der Untersuchungshaft - Vorschläge und Materialien, Fachausschuß I Strafrecht und Strafvollzug des Bundeszusammenschlusses für Straffälligenhilfe. Bonn 1983.

Kaiser, G.: Kriminologie. 2. Aufl. Heidelberg 1988.

Killias, M.: Diskriminierendes Anzeigeverhalten von Opfern gegenüber Ausländern? Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1988, S. 156 ff.

Killias, M.: La Delinquance Juvenile des Migrants de la Deuxième Génération. Essai de Bilan des Recherches Européennes. In: Schuh, J. (Hrsg.): Jugend und Delinquenz. Grösch 1988, S. 223 ff.

Koepsel, K.: Behandlungsuntersuchungen (§ 6 StVollzG) bei ausländischen Strafgefangenen. Erfahrungen aus der westfälischen Einweisungsanstalt Hagen. Zeitschrift für Strafvollzug 1983, S. 200 ff.

Kotz, P.: Die Wahl der Verfahrensart durch den Staatsanwalt. Frankfurt 1983.

Kürzinger, J.: Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion. Berlin 1978.

Leuninger, H.: Medien und Ausländer. Eine kritische Nachlese. In: Griese, H. (Hrsg.): Der gläserne Fremde. Bilanz und Kritik der Gastarbeiterforschung und der Ausländerpädagogik. Opaden 1984, S. 103 ff.

Mansel, J.: Die unterschiedliche Selektion von jungen Deutschen, Türken und Italienern auf dem Weg vom polizeilichen Tatverdächtigen zum gerichtlich Verurteilten. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1986, S. 309 ff.

Mansel, J.: Informelle Kontrolle zur Verhinderung von Kriminalisierung - Die Handlungsmöglichkeiten der Subsysteme der sozialen Kontrolle aus der Sicht von jungen Deutschen, Türken und Italienern. Kriminologisches Journal 1988, S. 121 ff.

Mansel, J.: Ausländische Frauen und Mädchen unter Tatverdacht. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1988, S. 166 ff.

Mansel, J.: Gezielte Produktion von Kriminellen? Das Ausmaß der Kriminalisierung von Gastarbeiternachkommen durch Organe der Strafrechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland. In: Kaiser, G., Kury, H., Albrecht, H.-J. (Hrsg.): Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Freiburg 1988, S. 1059 ff.

Nährich, W. D.: Zur Situation ausländischer Strafgefangener in deutschen Vollzugsanstalten. Zeitschrift für Strafvollzug 1975, S. 145 ff.

Neu, G.: Nichtdeutsche im bundesdeutschen Strafvollzug. In: Schwind, H.-D., Blau, G. (Hrsg.): Strafvollzug in der Praxis. 2. Aufl. Berlin 1988, S. 329 ff.

Oppermann, A.: Straffällige junge Ausländer: Kriminalitätsbelastung und soziale Bedingungen. Bewährungshilfe 1987, S. 83 ff.

Pfeiffer, C.: Die Anordnung von Untersuchungshaft gegenüber 14/15jährigen bzw. 14-21jährigen in den 93 Landgerichtsbezirken der Bundesrepublik Deutschland (1. Teil einer Expertise zum 8. Jugendbericht: Jugendkriminalität und jugendstrafrechtliche Praxis. Eine vergleichende Analyse von Entwicklungstendenzen und regionalen Unterschieden). Hannover 1988.

Pitsela, A.: Straffälligkeit und Viktimisierung ausländischer Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg 1986.

Rasehorn, T.: Ausländer vor deutschen Gerichten. In: Freund, W. S. (Hrsg.): Gastarbeiter. Neustadt 1980, S. 63 ff.

Rodel, G.: Untersuchung zur Kriminalität ausländischer Arbeitnehmer. Phil. Diss. Hamburg 1976.

Rosch, M., Frey, D.: Soziale Einstellungen. In: Frey, D., Greif, S. (Hrsg.): Sozialpsychologie. München 1983, S. 296 ff.

Sack, F.: Selektion, Selektionsmechanismen. In: Kaiser, G., Sack, F., Schellhoss, H. (Hrsg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. Freiburg 1974, S. 298 ff.

Sack, F.: Selektivität, Selektion, Selektionsmechanismen. In: Kaiser, G., Kerner, H. J., Sack, F., Schellhoss, H. (Hrsg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 2. Aufl. Heidelberg 1985, S. 387 ff.

Savelsberg, J.: Müssen Minderheiten für den "Pillenknick" zahlen? Der Rückgang der Jahrgangsstärken und die Kriminalisierung junger Ausländer. In: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (Hrsg.): Und wenn es künftig weniger werden - Die Herausforderung der geburtenschwachen Jahrgänge. München 1987, S. 361 ff.

Schaffner, P., Kneip, W.: Fühlt sich der Ausländer in Haft als Gefangener zweiter Klasse? Zeitschrift für Strafvollzug 1983, S. 259 ff.

Schaffstein, F., Beulke, W.: Jugendstrafrecht. 9. Aufl. Stuttgart u.a. 1987.

Schüler-Springorum, H.: Ausländerkriminalität. Neue Zeitschrift für Strafrecht 1983, S. 529 ff.

Sellin, T.: The Negro and the Problem of Law Observance and Administration in the Light of Social Research. In: Johnson, C. (Hrsg.): The Negro in American Civilization. New York 1930, S. 443 ff.

- Sellin, T.: Culture Conflict and Crime. New York 1938.
- Smaus, G.: Das Strafrecht und die Kriminalität in der Alltagssprache der deutschen Bevölkerung. Opladen 1985.
- Southgate, P.: Police Probationer Training in Race Relations. Research and Planning Unit Paper No. 8. London 1982.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 4: Strafvollzug 1987. Mainz 1988.
- Staudt, G., u.a.: Kriminelles und konformes Verhalten der Gastarbeiternachkommen. Ergebnisse einer Pilot-Study und einer sekundärstatistischen Analyse. Saarbrücken 1983.
- Steffen, W.: Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens. Wiesbaden 1976.
- Steinhilper, U.: Definitions- und Entscheidungsprozesse bei sexuell motivierten Gewaltdelikten. Konstanz 1986.
- Unnever, J., Hembroff, L.: The Prediction of Racial/Ethnic Sentencing Disparities: An Expectation States Approach. Journal of Research in Crime and Delinquency 1988, S. 53 ff.
- Upmeyer, A.: Soziale Urteilsbildung. Stuttgart 1985.
- Walter, M.: Kriminalität junger Ausländer. Forschungsstand und offene Fragen. Bewährungshilfe 1987, S. 60 ff.
- Waters, R.: Race and the Criminal Justice Process. British Journal of Criminology 1988, S. 82 ff.
- Warnke, C.: Die vergewaltigte Frau im Gestrüpp einer opferfeindlichen Strafverfolgung. In: Fehrmann, U. u.a. (Hrsg.): Das Mißtrauen gegen vergewaltigte Frauen. Wiesbaden 1986, S. 13 ff.
- Weschke, E., Donner, L., Hackbarth-Kittlaus, E.: Gutachten: Innovative Möglichkeiten für polizeiliche Maßnahmen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Ausländern und Polizei. Berlin 1985.
- Wömpner, H. B.: Der Ausländer vor dem Strafrichter - der Strafrichter vor dem Ausländer. Bewährungshilfe 1979, S. 119 ff.
- Wolf, H.: Kritik der Vorurteilsforschung. Stuttgart 1979.
- Wolfslast, G.: Anmerkung zum Urteil des BGH vom 16.9.1981 / 2 StR 237/81, NSTZ 1982. S. 112 f.
- Wolter, O.: Befürchtet - und gewollt? Fremdenhaß und Kriminalisierung ausländischer Jugendlicher. Kriminologisches Journal 1984, S. 265 ff.

**AUSLÄNDERKRIMINALITÄT
GESTERN - HEUTE - MORGEN**

Michael Walter

I

Der Begriff der Ausländerkriminalität gehört in den "Besonderen Teil" der Kriminologie. Er will einen einzelnen Kriminalitätsbereich erfassen, vom Zuschnitt vielleicht vergleichbar der Frauen- oder Jugendkriminalität. Was für die Systematik des Strafrechts gilt, gilt auch hier: Der Besondere Teil kann nur mit den übergreifenden Regeln des Allgemeinen Teils erschlossen werden. Und umgekehrt bewähren sich allgemeine kriminologische Erkenntnisse an konkret-eingegrenzten Fragen der verschiedenen einzelnen Kriminologien. Wir tun deshalb gut daran, uns zunächst einige elementare kriminologische Einsichten in Erinnerung zu rufen, bevor wir Aussagen zu dem vorgegebenen Thema "Ausländerkriminalität" formulieren.

Ein bleibender Gewinn der Labeling-Diskussion der 60er und 70er Jahre besteht in der zunächst recht banal anmutenden Erkenntnis, daß Kriminalität eine soziale Erscheinung ist, die in einem überaus komplexen Prozeß mit zahlreichen Stadien von verschiedenen Akteuren hergestellt wird. Auf der Entwicklungslinie liegen Herstellungspunkte verschiedenster Art; die Stichworte Normgenese, Normimplementa-tion, Selektion der Straffälligen, Definitions- und Definitionsgegenmacht sind inzwischen bekannt und in aller Munde. Ob von Kriminalität die Rede ist, hängt auch in strafrechtlichen Kernbereichen von politischen Mehrheitsverhältnissen und Strömungen ab. Gegenwärtig wird das beispielsweise an Streitfragen wie der der Bestrafung der Vergewaltigung der "eigenen" Ehefrau (1), der Frage der Inpflichtnahme der Verwaltungsbehörden bei festgestellten oder festzustellenden Umweltschädigungen (2), der Verteilung der Anklagen und Einstellungen seitens der Staatsanwaltschaften sowie an dem zunehmenden Anteil von Einstellungen (3) sichtbar. Ob die Sitzdemonstration vor einem Waffenlager als "verwerfliche" Nötigung oder aber als lobenswerter Ausdruck politischer Teilhabe der Bürger angesehen werden soll, erschließt sich erst nach langwierigen und anspruchsvollen Interpretationsanalysen (4).

Mit diesem Bedingungsgeflecht vor Augen fällt es einigermaßen schwer, nach "der" Kriminalität zu forschen, erst recht, sie in statistischen Zahlenwerken wiederzufinden. Die PKS beispielsweise ist ganz überwiegend von der Anzeigebereitschaft der Bürger und davon abhängig, wann und unter welchen Voraussetzungen der Hilferuf eines Geschädigten in ein Bestrafungsverlangen "übersetzt" wird. Daß mit offiziellen Kriminalitätsstatistiken außerdem Arbeits-

nachweise geführt und haushaltspolitische Forderungen untermauert werden, ist eine Selbstverständlichkeit, von der Sie mehr wissen als ich. Übrigens betrifft die These von der sozialen Kriminalitätsherstellung, die nicht als These beliebig möglicher Kriminalitätsbehauptungen mißverstanden werden darf, ebenso das Dunkelfeld und dieses aufhellende Untersuchungen. Die Herstellungsprozesse erfolgen hier nur mit Hilfe des Untersuchungsinstrumentariums und im Wege der Selbstbezeichnung aufgrund entsprechender Instruktionen.

Hinsichtlich der Ausländer zeigt sich der Herstellungskarakter der Kriminalität am deutlichsten wohl bei den ordnungsrechtlichen Verstößen gegen das Ausländergesetz. Die Flankierung der betreffenden Ordnungsnormen mit Strafanrohungen schafft eine Kriminalität, die hauptsächlich nur von Ausländern begangen werden kann. Damit ist ein Eingriffsinstrumentarium anwendbar geworden, das je nach parteipolitischer Ausrichtung extensiver oder restriktiver genutzt werden kann (5). Betrachtet man nur "die" Ausländerkriminalität, bleibt dieser Befund ebensowenig berücksichtigt wie die Tatsache, daß das Verhalten von Ausländern erheblich von den allgemeinen sozialen Rahmenbedingungen, die sie in ihrer Region vorfinden, abhängt.

Schon aus diesen wenigen Bemerkungen erwachsen Folgerungen, die für ein besseres Verständnis von Ausländerkriminalität nötig sind:

1. Da Kriminalität als ein qualitatives soziales Phänomen durch gestufte Kontrollprozesse hergestellt wird, kann man Kriminalitätswahrnehmungen von der Kriminalitätskontrolle nicht trennen. Prozesse der Kriminalitätskontrolle strukturieren das von ihnen erfaßte Feld entsprechend ihrer eigenen Kontrollstruktur vor. Die beobachtbaren Geschehensabläufe werden bereits im Hinblick auf die Kontrollarten und -formen vor einem danach gebildeten Raster aufgefaßt, und zwar nicht erst durch die Polizei, sondern schon durch die Bevölkerung.

Ein zweiter Aspekt tritt hinzu:

2. Die Wahrnehmungen von Kriminalität erfolgen notwendigerweise theoriegeleitet. Aus der unendlichen Vielfalt des Wahrnehmbaren das Wesentliche herauszufiltern und die beschränkte Aufmerksamkeit darauf zu konzentrieren, gelingt nur mit Hilfe einer Theorie, die uns im Alltag konkret darüber Auskunft gibt, welche Merkmale denn als bedeutsam anzusehen sind und welche nicht.

II

Damit haben wir den neuralgischen Punkt der ganzen Tagung erreicht, eingekleidet in die Frage, ob und gegebenenfalls wie denn der Umstand, daß jemand nicht deutscher Staatsangehöriger ist, mit Kriminalität in Verbindung steht. Diese Überlegung führt sehr schnell zu recht peinlichen Folgefragen, aus denen die Brisanz der ganzen Angelegenheit ersichtlich wird. Vom Kontrollansatz her besteht nicht lediglich die Möglichkeit, Verhaltensunterschiede zwischen Deutschen und Nichtdeutschen theoretisch aufzubereiten, vielmehr erscheint gleichfalls eine Theorie vorstellbar, derzufolge sich das Ausländerproblem theoretisch gleichsam selbst aufbaut, indem eben für Nichtdeutsche andere Kontrollstrategien vorgesehen werden als für Deutsche. Würde diese Theorie stimmen, müßten wir uns nur deshalb mit der Ausländerkriminalität beschäftigen, weil die Kontrollprozesse gegenüber Ausländern - ohne sachlichen Grund - abweichend verlaufen. Doch soweit brauchen wir hier noch gar nicht zu gehen. Das Ergebnis nämlich, daß die Beziehung zwischen Kriminalität und Staatsangehörigkeit lediglich eine Scheinkorrelation darstellt, ergibt sich gerade, soweit man Verzerrungen im Bereich der Strafverfolgung ausklammert. Denn bei nüchterner Betrachtung kann man sich kaum vorstellen, wie allein die deutsche Staatsangehörigkeit einen besseren Menschen schaffen soll. Gemeint sind regelmäßig andere Momente, über die freilich theoretisch keine Klarheit geschaffen wird. Damit bleibt das vermeintliche "Wesen" der Ausländerkriminalität im Dunkeln. Man kann insoweit auf sehr verschiedene Verhaltenskomponenten und Lebensumstände abheben. Derartige Konkretisierungsversuche gehen etwa in folgende Richtungen.

1. Ein biologisch-psychologischer Ansatz, implizit in Boulevardzeitungen und der Regenbogenpresse vertreten, betont die Heiß- und Hitzblütigkeit südlicher Menschen, aus der insbesondere Aggressionsdelikte erklärt werden. Mitunter wird auch noch eine dumpfe Triebhaftigkeit hervorgehoben (Sexualverbrecher).

2. Ferner wird unterschiedliches Sozialverhalten aufgrund einer anderen Weltanschauung festgestellt. Bezugsgruppen sind dann beispielsweise islamische Fundamentalisten, aber auch andere politische Extremisten (6). Verallgemeinerungen ermöglicht insbesondere die Kulturkonflikttheorie, derzufolge abweichendes Verhalten mit der Kollision widersprüchlicher Verhaltenskodices erklärt wird. Die "mitgebrachten" Anschauungen und Verhaltensregelungen werden gegebenenfalls auch gegen die Gastlandkultur durchgesetzt (7).

3. Strafrechtsverstöße können des weiteren mit der sozialen Randständigkeit von Ausländern erklärt werden (Anomietheorie) (8). Der Ausländer fungiert insoweit als ein Symbol oder typischer Vertreter für soziale Desintegration und Mittellosigkeit.

Allemaal, das sei betont, ginge es nicht eigentlich um Ausländer, sondern um einzelne Phänomene, hinsichtlich derer mehr oder minder verklausuliert unterstellt wird, sie lägen bei bestimmten Nichtdeutschen relativ häufiger vor. Die Ausdehnung auf "die" Ausländer, vor allem negativ besetzten Staatsangehörigkeitsgruppen ("die" Türken) geschieht danach im Wege einer Art "Sippenhaft".

Nach herkömmlicher empirischer Auffassung ist es in Zeiten theoretischer Unklarheit und Konkurrenz geboten, in einer Art Wettbewerb der Erklärungsansätze denjenigen herauszusuchen, der nicht falsifiziert und am meisten bestätigt wird (9). Demgegenüber hat vor allem Quensel auf die geistesgeschichtlichen Abhängigkeiten der Kriminalitätstheorien hingewiesen (10). In der Tat erscheint es bemerkenswert, wie jede zeitliche Epoche diejenigen Rekonstruktionen der Wirklichkeit bevorzugte, die in die gesamte geistige Großwetterlage hineinpaßten. Das läßt sich von den naturwissenschaftlichen Erbanlagentheorien in der Anfangszeit der Kriminologie bis hin zum antiautoritären Etikettierungsansatz nachweisen. Offensichtlich haben Theorien nur unter ganz bestimmten historischen Rahmenbedingungen eine Chance der Verbreitung und Anerkennung. Gleichwohl existiert keine Metatheorie über die Erfolgsaussichten von Theorien. Die Entwicklung einer solchen Theorie käme ja wohl auch dem Versuch gleich, sich an den eigenen Haaren aus dem Sumpf zu ziehen.

Während die allgemeinen Gesetzmäßigkeiten des Wandels der Auffassungen von Kriminalität und des Umgangs mit Kriminalität kaum erfaßbar sein dürften, erscheint es eher möglich, einzelnen Bedingungen des globaleren Wandlungsprozesses nachzuspüren. Aus dieser Perspektive muß uns interessieren, wie es gekommen ist, daß gerade in unseren Tagen die Kriminalität der Nichtdeutschen so in den Vordergrund gerückt wurde. Der Verweis auf eine - von vornherein als überhöht gedachte - Ausländerkriminalität kann sowohl für ökonomische Interessen als auch für behördeninterne Zwecke, etwa der Polizei, funktional sein.

Ginge es letzterenfalls um den Aufbau neuer Kriminalitätsmärkte angesichts des Geburtenrückgangs (11) und insgesamt relativ geringerer Aktivitäten im Terrorismusspektrum, stünde unter dem wirtschaftlichen Blickwinkel vor allem die Verdrängung von konkurrierenden Arbeitskräften im Vordergrund, unter der Bedrohung der deutschen Bevölkerung mit Arbeitslosigkeit (12). Bei näherem Hinsehen erweisen sich auch die Kriminalitätstheorien als unterschiedlich funktional. Während etwa die Anomietheorie Unterstützungs- und Integrationshilfen nahelegt, kann die Konflikttheorie für eine Art geistige Apartheidpolitik nutzbar gemacht werden (13).

III

Das alles klingt zunächst natürlich sehr ketzerisch. Die Gegenthese lautet, daß die Kriminalitätsbefunde so besorgniserregend seien und daß wir uns deswegen mit der Ausländerkriminalität - aufgedrängtermaßen und gegen alle Absichten - beschäftigen müßten (14). Doch wie lauten, abgesehen von der schon zuvor gerügten Unklarheit der Aussage, die amtlichen statistischen Daten?

Tabelle 1

Deutsche und ausländische Tatverdächtige unter 21 Jahren
- KBZ nach Deliktsgruppen -

Tabelle 2

Deutsche und ausländische Tatverdächtige unter 21 Jahren
- Relation der KBZ (D:A = 1:x) für einzelne Deliktsgruppen -

Tabelle 3

Deutsche und ausländische Tatverdächtige ab 21 Jahren
- KBZ nach Deliktsgruppen -

Tabelle 4

Deutsche und ausländische Tatverdächtige ab 21 Jahren
- Relation der KBZ (D:A = 1:x) für einzelne Deliktsgruppen -

Erläuterungen zu den Tabellen 1 - 4:

Die Tabellen wurden von Herrn Dipl.-Psych. W. Fischer erstellt, dem ich dafür auch an dieser Stelle herzlich danke.

Abkürzungen: D = Deutsche
A = Ausländer (Nichtdeutsche)

Das Jahr 1983 mußte unberücksichtigt bleiben, weil infolge der Umstellung auf die sogenannte Echttäterzählung für das Bundesgebiet keine einheitlichen Daten vorliegen. Während einige Bundesländer ihre Zählweise umgestellt hatten, konnten andere Länder den Änderungstermin nicht einhalten.

Die KBZ ab 1984 ist wegen der Echttäterzählung, die die Mehrfachzählung desselben Täters in einem Kalenderjahr vermeidet, mit den Angaben in den Vorjahren nicht direkt und uneingeschränkt vergleichbar.

Bei der Erstellung der Tabellen lagen für 1987 die Angaben zur deutschen Wohnbevölkerung noch nicht vor, so daß die entsprechenden Belastungsziffern nicht berechnet werden konnten.

Tabelle 1

Deutsche und ausländische Tatverdächtige unter 21 Jahren -KBZ nach Deliktgruppen-

Deliktgruppen		1978	1979	1980	1981	1982	1984	1985	1986	1987
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	D	28.3	26.4	27.7	27.4	27.9	23.2	21.7	21.1	
	A	77.2	74.4	73.6	70.1	69.2	64.8	62.4	62.2	54.0
Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die pers. Freiheit	D	275.1	297.0	346.0	375.4	373.3	322.1	321.7	314.0	
	A	520.9	597.6	608.8	660.6	608.4	590.5	663.8	711.1	723.4
Diebstahl ohne erschwerende Umstände	D	988.6	1027.2	1025.3	1100.4	1174.9	972.8	964.2	889.5	
	A	1525.0	1604.1	1514.6	1717.6	1879.7	1994.3	2138.7	2227.3	2311.5
Diebstahl unter erschwerenden Umständen	D	634.9	634.9	663.4	727.1	766.8	453.2	429.8	396.3	
	A	727.0	677.3	760.8	932.2	1053.4	819.7	805.5	792.2	882.7
Straftaten insgesamt	D	2449.7	2539.4	2723.4	2929.5	3046.4	2167.5	2149.1	2084.1	
	A	3649.1	3793.5	3868.4	4278.3	4512.9	3909.8	4192.3	4363.0	4550.2

Tabelle 2

Deutsche und ausländische Tatverdächtige unter 21 Jahren
 Relation der KBZ (D : A = 1 : X) für einzelne Deliktsgruppen -

Deliktsgruppen	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2	1 9 8 4	1 9 8 5	1 9 8 6	1 9 8 7
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	2.73	2.82	2.66	2.56	2.48	2.79	2.88	2.95	
Reiheitsdelikte und Straftaten gegen die pers. Freiheit	1.89	2.01	1.76	1.76	1.63	1.83	2.06	2.27	
Diebstahl ohne erschwerende Umstände	1.54	1.56	1.48	1.56	1.56	2.05	2.22	2.50	
Diebstahl unter erschwerenden Umständen	1.15	1.07	1.15	1.28	1.37	1.81	1.87	2.00	
Straftaten insgesamt	1.48	1.49	1.42	1.46	1.48	1.80	1.95	2.09	

Tabelle 3

Deutsche und ausländische Tatverdächtige ab 21 Jahren -KBZ nach Deliktgruppen-

Deliktgruppen		1978	1979	1980	1981	1982	1984	1985	1986	1987
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	D	38.4	36.5	35.8	36.4	37.2	31.2	30.2	30.2	
	A	113.2	114.5	109.8	104.1	105.3	81.0	83.4	86.9	79.2
Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die pers. Freiheit	D	312.1	337.4	371.0	383.0	385.6	350.2	355.9	353.7	
	A	905.3	1018.7	1095.3	1122.2	1076.6	897.9	956.6	969.0	1013.9
Diebstahl ohne erschwerende Umstände	D	460.5	467.3	500.3	542.7	599.3	522.5	531.3	516.1	
	A	847.8	899.4	908.3	1025.8	1132.0	1126.7	1320.6	1393.3	1472.2
Diebstahl unter erschwerenden Umständen	D	142.2	134.1	134.4	146.6	171.7	116.6	115.6	110.1	
	A	169.3	167.1	167.8	198.2	230.6	206.0	227.8	240.6	263.3
Straftaten insgesamt	D	1712.0	1749.2	1882.9	1980.6	2140.8	2070.2	1776.5	1790.0	
	A	3419.0	3660.5	3825.9	4096.2	4383.1	3743.7	4079.1	4260.9	4431.1

Tabelle 4

Deutsche und ausländische Tatverdächtige ab 21 Jahren
 Relation der KBZ (D : A = 1 : X) für einzelne Deliktsgruppen

Deliktsgruppen	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2	1 9 8 4	1 9 8 5	1 9 8 6	1 9 8 7
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	2.95	3.14	3.07	2.86	2.83	2.60	2.76	2.88	
Unfreiheitsdelikte und Straftaten gegen die pers. Freiheit	2.90	3.02	2.95	2.93	2.79	2.56	2.69	2.74	
Diebstahl ohne erschwerende Umstände	1.84	1.93	1.82	1.89	1.89	2.16	2.49	2.70	
Diebstahl unter erschwerenden Umständen	1.19	1.25	1.25	1.35	1.34	1.77	1.97	2.19	
Straftaten insgesamt	2.00	2.09	2.03	2.07	2.05	1.81	2.30	2.38	

Zur Berechnung der KBZ wurde die Ausgangszahl der nicht-deutschen Tatverdächtigen der Kategorie "Straftaten insgesamt" in der Weise bereinigt, daß Verstöße gegen das Ausländergesetz (PKS Schlüsselzahl der Tabelle 7250; bis 1982: "Straftaten gegen § 47 des Ausländergesetzes", ab 1983 zusätzlich: "... und gegen das Asylverfahrensgesetz"), die überwiegend nur von Ausländern begangen werden (können), von den jeweiligen Ausgangsziffern abgezogen wurden, und zwar jeweils nach den Altersgruppen "unter 21 Jahre" und "ab 21 Jahre". Für die Deutschen fallen derartige Verstöße zahlenmäßig kaum ins Gewicht. Korrekterweise wurde aber auch insoweit eine korrespondierende Bereinigung nach folgender Formel vorgenommen:

$$TV\ D\ \text{insges. bereinigt} = TV\ \text{insges.} - TV\ A\ \text{insges.} - (TV\ \text{AuslG} - TV\ A\ \text{AuslG})$$

Die zur Berechnung der KBZ erforderlichen Angaben zur Wohnbevölkerung sind den vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Statistischen Jahrbüchern (1979 und fortlaufend bis 1988) entnommen worden. Die deutsche Wohnbevölkerung wurde getrennt nach Altersgruppen wie folgt berechnet:

$$WB\ D = WB\ \text{insges.} - WB\ A$$

Die ausländische Wohnbevölkerung wurde bis einschließlich 1984 jeweils zum Stichtag 30. September, für die anschließenden Jahre jeweils zum 31. Dezember erhoben. Um die deutsche Wohnbevölkerung möglichst parallel und genau zu ermitteln, wurde deshalb bis 1984 der Jahresdurchschnitt der Gesamtbevölkerung zugrunde gelegt, ab 1985 indessen die Daten zum Jahresende.

Eine einzelne Ungenauigkeit ergibt sich für das Jahr 1979. Im Statistischen Jahrbuch (1980, S. 66, Fußnote 1) wird vermerkt, daß ca. 243.800 Personen der ausländischen Wohnbevölkerung nicht nach Altersgruppen aufgegliedert werden konnten. Infolgedessen fällt für dieses Jahr die ausländische Wohnbevölkerung zu gering, die KBZ dementsprechend (abgesehen von den noch zu erörternden anderen Verzerrungsmomenten) zu hoch aus.

Tabelle 5

Deutsche und ausländische Tatverdächtige im Vergleich
- absolute Zahlen und Belastungsziffern bei ausgewählten Delikten/Deliktsgruppen -

Erläuterungen zu Tabelle 5:

Diese Tabelle wurde von Herrn cand. jur. M. Marx zusammengestellt. Ihm sei hier für sein freiwilliges Engagement herzlich gedankt!

Tabelle 5

Deutsche und ausländische Tatverdächtige im Vergleich
- absolute Zahlen und Kriminalitätsbelastungsziffern bei ausgewählten Delikten/Deliktgruppen -

Delikte	Jahr	14-17				18-20				21-24			
		Deutsche		Ausländer		Deutsche		Ausländer		Deutsche		Ausländer	
		n	KBZ	n	KBZ	n	KBZ	n	KBZ	n	KBZ	n	KBZ
§177	1978	340	8,6	92	56,0	601	22,4	269	178,5	715	22,1	273	102,3
	1979	329	8,2	59	30,6	575	20,4	254	158,1	733	22,0	358	130,2
	1980	301	7,5	88	34,9	544	19,0	259	129,8	705	20,6	396	122,8
	1981	314	7,9	86	32,3	575	19,6	238	117,7	708	20,0	385	117,4
	1982	311	8,1	92	31,5	553	18,6	244	107,4	691	18,9	310	98,4
	1983	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	1984	216	6,3	99	35,9	436	14,7	170	75,5	609	15,7	233	78,8
	1985	200	6,3	99	34,7	404	13,8	144	65,0	650	16,5	265	83,0
	1986	191	6,0	94	31,2	409	14,4	151	65,0	542	13,6	257	73,0
	1987	158	---	88	27,9	316	---	136	58,1	507	---	225	60,9
§§249-252, 255, 316a	1978	3381	85,3	515	313,5	3056	113,3	559	370,9	2474	76,4	451	169,0
	1979	3157	78,9	581	301,7	3057	108,6	650	404,5	2432	73,1	540	196,4
	1980	3500	87,3	639	253,3	3552	123,9	774	388,4	2812	82,0	711	220,5
	1981	4269	108,1	898	319,2	3975	135,3	797	374,2	3096	87,4	748	228,1
	1982	3828	99,9	641	288,2	4365	146,5	835	387,4	3514	96,2	752	238,7
	1983	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	1984	2748	80,4	726	263,4	3318	112,0	721	320,0	3026	78,2	566	191,5
	1985	2639	82,7	903	316,1	3451	107,7	739	333,8	3066	77,7	706	221,2
	1986	2043	70,5	953	316,4	2773	97,3	775	341,7	2701	67,9	709	201,4
	1987	1821	---	1102	349,7	2636	---	845	360,9	2561	---	826	223,6
Handtaschenraub §249	1978	924	23,3	92	56,0	352	12,0	75	49,8	186	5,7	48	18,0
	1979	795	19,6	96	49,8	321	11,4	75	46,7	159	4,8	57	20,7
	1980	809	20,2	125	49,5	353	12,3	86	43,2	188	5,5	55	17,1
	1981	1105	28,0	189	67,2	430	14,6	92	43,2	206	5,8	60	18,3
	1982	1129	29,5	220	75,4	496	16,6	78	34,3	214	5,9	54	17,1
	1983	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	1984	660	19,3	147	53,3	360	12,2	78	34,6	166	4,3	39	13,2
	1985	657	20,6	192	67,2	348	11,9	63	28,5	194	4,9	39	12,2
	1986	499	17,2	208	69,1	267	9,4	80	35,3	180	4,0	33	9,4
	1987	436	---	204	64,7	323	---	80	34,2	154	---	45	12,2
§§221-227, 229, 230	1978	13570	342,5	1362	829,0	17767	658,7	2591	1719,3	18430	569,1	3964	1155,9
	1979	14634	365,6	1734	900,3	19391	699,2	3146	1957,7	19884	597,9	4037	1475,8
	1980	16454	410,3	2174	861,7	22655	790,1	3694	1853,5	22918	668,4	5122	1588,2
	1981	17224	436,1	2518	895,1	23690	808,3	4091	1920,7	23866	674,2	5414	1851,1
	1982	15676	409,1	2396	821,1	22955	770,3	3782	1663,9	24085	660,0	5192	1648,3
	1983	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	1984	14271	417,5	2261	820,4	19627	662,7	3342	1483,3	22581	584,2	4171	1411,5
	1985	12930	405,1	2639	923,7	19552	668,3	3539	1588,5	22762	576,6	4511	1413,7
	1986	12237	422,1	3037	1008,3	18829	660,7	3770	1662,3	22691	570,4	5144	1451,4
	1987	10926	---	3219	1021,4	17970	---	3772	1611,0	22807	---	5613	1419,5
§§242, 247, 248a-c	1978	75858	1903,3	3320	3646,6	35769	1322,0	4030	2476,2	28517	880,6	4403	1650,3
	1979	78670	1965,4	7338	3809,9	38301	1361,2	4447	2767,3	29136	876,1	4847	1763,2
	1980	77757	1938,9	4204	3251,7	39932	1392,7	5119	2568,5	30652	894,0	5795	1796,9
	1981	83878	2123,7	4045	3702,5	44111	1501,4	5923	2780,8	33429	943,5	6873	2096,1
	1982	88239	2302,6	42481	4277,2	48385	1623,6	6289	2766,8	38339	1050,0	7225	2293,7
	1983	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	1984	67600	1977,7	11744	4261,2	37669	1271,0	5909	2658,2	31995	827,4	6273	2182,8
	1985	62848	1969,0	12729	4455,4	38812	1326,7	6595	2978,8	34069	863,1	7909	2478,5
	1986	55071	1899,4	13189	4378,8	36056	1265,3	7378	3253,5	33011	829,8	9355	2857,7
	1987	49962	---	14115	4478,8	34414	---	7729	3301,1	32399	---	10100	2734,2
§§243, 244	1978	53171	1342,1	3801	2313,5	35292	1304,4	2391	1586,6	22062	681,3	1555	582,8
	1979	52716	1317,0	3925	2037,9	35589	1264,9	2374	1477,3	20432	614,4	1612	586,4
	1980	54430	1357,2	5246	2079,3	36961	1289,1	3154	1582,5	21503	627,1	2004	621,4
	1981	57885	1465,8	6570	2345,6	41920	1426,8	4106	1927,7	24035	678,4	2517	767,6
	1982	56924	1485,5	7852	2690,9	47425	1591,4	4973	2187,9	28320	775,5	2919	926,7
	1983	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	1984	30665	897,1	4978	1806,2	26418	892,0	3846	1707,1	18059	467,0	2364	800,0
	1985	26427	828,0	5012	1754,3	25488	871,2	3873	1749,3	18547	469,0	2727	854,6
	1986	22695	782,7	5085	1688,2	23833	838,5	3848	1696,6	17465	439,0	3134	890,3
	1987	21163	---	5823	1847,7	23557	---	4338	1852,8	17723	---	3495	846,1

Zur Berechnung der KBZ wurde die ausländische Wohnbevölkerung den Publikationen der Fachserie 1 Reihe: "Ausländer" des Statistischen Bundesamtes entnommen. Wie in den Tabellen 1 - 4 lagen die Stichtage bis einschließlich 1984 jeweils am 30. September, ab 1985 am 31. Dezember. Der Zählung der deutschen Wohnbevölkerung wurde für den gesamten Erhebungszeitraum einheitlich der Stichtag 31. Dezember zugrundegelegt. Die Angaben entstammen den betreffenden Statistischen Jahrbüchern.

Die Tabellen zeigen generell eine wesentliche Höherbelastung der Ausländer an. Nimmt man die Summe aller Straftaten, die im gesamten Bundesgebiet registriert wurden, liegt die Belastungsziffer der Ausländer für die Altersgruppe der unter 21jährigen und die der Älteren in etwa gleich bei einer Ziffer von ca. 4.300 (1986 - s. Tabellen 1 und 3), während die Deutschen in letzter Zeit nur knapp die 2.000 Marke erreichen.

Die stärksten Höherbelastungen findet man nach wie vor bei den Sexualdelikten und den sogenannten Roheitsdelikten (s. Tabellen 2, 4 und 5). Doch erweist sich die Entwicklung in diesen Bereichen eher hoffnungsvoll: Die Höherbelastung bei den Sexualdelikten steigt nicht an, sondern diese Delikte gehen, parallel zur Entwicklung bei den Deutschen, ganz deutlich zurück. Angesichts der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung bei den jungen Menschen schlägt sich dieser Trend in den absoluten Zahlen lediglich partiell nieder (s. Tabelle 5). Bei den Roheitsdelikten liegen die Relationen ebenfalls ziemlich stabil (s. Tabellen 2 und 4). Nimmt man freilich gezielte Einzelgruppen, insbesondere Raub und räuberische Erpressung etc. (ohne Handtaschenraub) bei den Jüngeren, treten gegenläufige Trends hervor. Die Belastungen der Deutschen gehen absolut und relativ gesehen zurück, die der Nichtdeutschen erhöhen sich.

Kennzeichnend für die Lage im allgemeinen ist aber in erster Linie die Situation beim Massendelikt Diebstahl. Hier trifft man auf die großen Zuwachsraten der Höherbelastung der Ausländer (s. Tabellen 2 und 4). Insbesondere bei den jungen und jüngsten Delinquenten zeigen sich gegenläufige Linien in absoluten wie in relativen Zahlen (s. Tabelle 5). Sie offenbaren weniger eine neue Ausländerkleptomanie, sondern wohl vor allem einen bemerkenswerten strukturellen Angleichungsprozeß. Wie die Deutschen machen die Ausländer zunehmend ihre Punkte (die dann die Gesamtbelastungsziffer hochtreiben) beim einfachen Diebstahl (s. Tabellen 1 und 3), hinter denen sich häufig auch Bagatellden verbergen.

IV

Um die Kriminalität von Ausländern sachgerecht zu erfassen, muß man die zuvor genannten Zahlen mit einem ganzen Blütenstrauß von Einschränkungen und Rücknahmen lesen. Das jedoch geschieht oft nicht, weshalb es so gefährlich und irreführend ist, wenn die Belastungsziffern unkommentiert verbreitet werden. Die Vorbehalte, die gegen die von mir wiedergegebenen oder ähnliche Zahlenwerke angebracht werden müssen, sind vielfältig und teilweise auch sehr einschneidend, so daß die These von der Höherbelastung im Ergebnis nicht belegt werden kann. Vor dem Hintergrund unserer theoretischen Überlegungen verwundert es im Grunde auch nicht, daß mit jedem Schritt, der den Vergleich auf die Staatsangehörigkeit konzentriert und die übrigen Variablen etwas mehr parallelisiert, die Höherbelastung absinkt.

Als fast schon allgemein bekannt können die Verzerrungen gelten, die aus der Nichtberücksichtigung bestimmter ausländischer Personengruppen bei der Wohnbevölkerung resultieren, obwohl entsprechende Delinquenten bei den Tatverdächtigen mitgezählt werden. Wenn Soldaten der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige, Touristen und Durchreisende oder sich illegal in der Bundesrepublik aufhaltende Menschen eine Straftat begehen, werden sie als kriminelle Ausländer registriert. Bei der Bildung der Belastungsziffer jedoch kann die jeweilige Grundgesamtheit aller Stationierungskräfte usw. nicht in die Wohnbevölkerung eingerechnet werden, woraus sich eine Überhöhung der Belastungsziffer ergibt. Dieses Manko wirkt sich natürlich im einzelnen unterschiedlich stark aus. Besonders schlägt es bei den ganz jungen Ausländern zu Buche, wenn beispielsweise Landfahrerkinde, Kinder von Sinti und Roma oder von anderen Durchreisenden wegen einer Vielzahl von Diebstahlshandlungen auffallen und in die Statistiken eingehen.

Des weiteren fallen Datenvergleiche auf der Basis von Bundesdaten besonders ungünstig aus, worauf jüngst Frau Traulsen mit Recht hingewiesen hat (15). Die Ausländer verteilen sich nämlich im Bundesgebiet höchst ungleich. Sie halten sich überwiegend in großstädtischen Ballungsräumen auf, in denen auch die deutsche Bevölkerung wesentlich höher belastet ist. Während aber bei großflächigen Zählungen die deutsche Belastungsziffer wegen der Einrechnung der statistisch vergleichsweise braveren Landbevölkerung gesenkt wird, kommen den Ausländern kaum "Land-Ausländer" zur Hilfe.

Wie zuvor erwähnt, hat im Hinblick auf die Deliktsstruktur - vor allem bei jungen Delinquenten - eine Angleichung stattgefunden. Nimmt man alle Delikte der Deutschen und der Nichtdeutschen jeweils als 100 %, fallen die Prozentanteile der einzelnen Delikte oder Deliktsgruppen im allgemeinen recht ähnlich aus (16). Die Verlagerung des De-

liktsschwerpunkts auf die Eigentumsdelikte konnte im Detail auch für die griechische Bevölkerung aufgezeigt werden (17). Die in Tabelle 5 sichtbar werdende Höherbelastung der jungen Ausländer bei den gravierenden Formen des Raubes, die von diesem Gesamtbild abweicht, hängt möglicherweise ebenfalls mit dem Großstadtcharakter der Ausländerkriminalität zusammen (18). Verzerrungen erscheinen auch in der Weise möglich, daß der Anteil der Gruppendelikte bei den Nichtdeutschen höherliegt und daß auf diese Weise von der Polizei mehr Randfiguren unter die schwerwiegenden Delikte subsumiert werden. Mehrfachauffällige hingegen, die bei den Deutschen stärker vertreten sein dürften als bei den Ausländern, zählen in der Statistik nach der Einführung der sogenannten Echttäterzählung grundsätzlich nur noch einmal pro Jahr (19).

Während die bisherigen Verzerrungen durch genauere Zählungen und bessere Kriminalstatistiken in ihren Auswirkungen erkannt werden können und prinzipiell korrigierbar erscheinen, ergeben sich bei manchen sozialstrukturellen Verzerrungen größere Schwierigkeiten. Das betrifft zwar nicht leicht erfaßbare biologische Unterschiede wie Alter und Geschlecht. Sie müssen bei Vergleichen ebenfalls berücksichtigt werden, vor allem bei den Erwachsenen, weil die ausländische Bevölkerung insoweit mehr Männer und außerdem mehr junge Männer aufweist, also kriminalitätsintensivere Gruppen. Erhebliche Probleme entstehen aber hinsichtlich der Schichtzugehörigkeit mit den Komponenten Bildung und Einkommen. Im gleichen Maße, in dem es verwirrend ist, die registrierte Kriminalität deutscher Sonderschüler mit der deutscher Gymnasiasten zu vergleichen, muß es befremden, wenn junge Deutsche und junge Ausländer miteinander verglichen werden, eben weil der Anteil der Sonderschüler, Schüler ohne Schulabschluß und der Kinder aus den unteren sozialen Schichten bei den Nichtdeutschen wesentlich höher liegt (20). Hier muß dafür gesorgt werden, daß die vorne schon kritisierten Scheinkorrelationen offengelegt werden. Falls eine vergleichbare deutsche Subgruppe sogar höher belastet ist als Gruppen von Angehörigen anderer Staaten (21), handelt es sich nicht um eine Frage der Staatsangehörigkeit, sondern um Auswirkungen sozialer Randständigkeit und Benachteiligungen. Eine verschärfte Ausländerpolitik hieße so gesehen eine Intensivierung der Schlechterstellung wegen bereits vorher eingetretener Schlechterstellungen.

Durch diese Überlegungen werden wir wiederum von einer Betrachtung des Verhaltens der Ausländer auf eine Besinnung auf unser System sozialer Kontrolle und die Kontrollmechanismen zurückverwiesen. Randständigkeit drückt sich u. a. in einer rigideren Kontrolle und größeren Verletzlichkeit der Kontrollierten aus. Ein Irrtum der Kriminologie der 70er Jahre bestand darin, a priori der Polizei eine ungleiche und ungerechte Strafverfolgung in die Schuhe zu schieben, obwohl der Anstoß ja ganz überwiegend von der anzeigenden Bevölkerung ausgeht. Die neuere krimi-

nologische Forschung hat mehrere Belege für eine erhöhte Anzeigebereitschaft gegenüber nichtdeutschen Tatverdächtigen zutage gefördert. So wurden ausländische Ladendiebe, abgesehen von aufmerksameren Beobachtungen, häufiger an die Polizei weitergemeldet (22), entsprechendes gilt für Diebstähle oder Unterschlagungen, die in einem Betrieb begangen wurden. Auch hier wurde bei Ausländern häufiger eine innerbetriebliche Meldung abgesetzt (23). Neuesten Belegen einer asymmetrischen Anzeigepraxis - zuletzt bezogen auf ausländische Frauen (24) - stehen indessen anders lautende Befunde zur Registrierung von Gewaltdelikten gegenüber (25).

Unabhängig von solchen notwendigen Einzeluntersuchungen drängt sich der Eindruck einer zumindest in Teilbereichen intensiveren Kontroll- und Meldepraxis angesichts der Tatsache auf, daß die überproportionale Belastung der Ausländer bei männlichen Kindern am höchsten liegt (26). Je mehr strafunmündige und ganz junge Jugendliche registriert werden, desto mehr kann von einem Ausfall informeller Erledigungsformen und Auffangnetze gesprochen werden (27).

Den Reaktionen von Polizei und Justiz ist ein eigenes Referat gewidmet (28), weshalb dieser Komplex hier nicht weiter vertieft werden soll. Hervorstechend sind insoweit vor allem hochansetzende Deliktsqualifizierungen der Polizei, die im Verlauf der Strafverfolgung herunterdefiniert werden und den Schluß auf einen überzogenen Anfangsverdacht nahelegen (29). Zu den Umständen, die einen vergleichsweise ungünstigeren Start der Strafverfolgung bedingen, würde insbesondere ein erhöhter Gebrauch der Untersuchungshaft bei Ausländern gehören, soweit der in den Haftanstalten teilweise stark überhöhte Ausländeranteil darauf beruht (30).

Verzerrende und unzutreffende Wahrnehmungen der Kriminalität von Ausländern können schließlich aus schlichten Verallgemeinerungen an sich zutreffender beruflicher Beobachtungen erwachsen. Wenn die demographische Entwicklung eine Verschiebung der Relationen zugunsten der jungen Ausländer bewirkt, werden wahrscheinlich auch die Anteile der nichtdeutschen Tatverdächtigen anwachsen und Ausländer die Justiz häufiger beschäftigen als bisher. Diese Selbstverständlichkeit aber läßt sich, worauf schon wiederholt hingewiesen wurde (21), leicht als "ständige Zunahme" der Ausländerkriminalität mißverstehen.

V

Ich komme zum Schluß. Es hat sich eingangs gezeigt, daß durchaus ein politisches Interesse daran bestehen kann, die Gefahren der Kriminalität von Ausländern zum überragenden Thema zu machen und groß an die Wand zu malen. Dieses Interesse aber stößt sich mit allgemeinen krimino-

logisch-theoretischen Überlegungen, die die Korrelation zwischen dem Verhalten gerade von Ausländern und Kriminalität als Scheinkorrelation erweisen. Dem entspricht zugleich der empirische Sachverhalt, daß die kriminalstatistischen Höherbelastungen der PKS systematisch sinken, sowie man die Ausländervariable besser isoliert und ansonsten die Vergleichsbedingungen parallelisiert. Ein besonderes Thema wird die Ausländerkriminalität noch am ehesten dadurch, daß auf der Reaktionsseite und bei der Kontrolle von Ausländern Besonderheiten auftreten. Diese betreffen dann freilich überwiegend das Verhalten der anzeigenden und strafverfolgenden Inländer.

Eine Reihe von Gründen lassen eine im Ergebnis härtere und durchschlagendere soziale Kontrolle von Ausländern vermuten. Sie gehören vermehrt zu den unterprivilegierten Schichten und ihnen gegenüber bestehen oft negative Vorurteile, die nach Bestätigung suchen. Ausländer werden schon ausländerpolizeilich stärker kontrolliert und sind andererseits durch das ausländerpolizeiliche Sanktionspotential doppelt mit Sanktionen bedroht. Durch ordnungsbehördliche Verstöße können sie schneller als Deutsche kriminell werden. Diesen Lebensbedingungen stehen sie zum Teil schlechter gewappnet als Deutsche gegenüber, wenn man nur an die Schwierigkeiten des Umgangs mit Behörden denkt. Dies gilt jedenfalls generell, natürlich gibt es auch immer wieder Ausnahmen und Beispiele besonderer Raffinesse.

Kriminologische Wissenschaft darf und kann sich nicht aus den gesamten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen herauslösen. Verantwortungsvoll betrieben muß sie vielmehr unmißverständlich auf die Gefahr ungerechtfertigter Zusatzdiskriminierungen hinweisen. Es kann nicht darum gehen, kriminologisch höchst zweifelhafte und unpräzise Fragestellungen zur größeren "kriminellen Energie" von Ausländern wissenschaftlich einzukleiden.

Erforderlich sind vielmehr aufklärende Beiträge, die die Genese des formulierten "sozialen Problems" erforschen und außerdem eine dem Gleichheitsgrundsatz verpflichtete Strafverfolgung überwachen.

Anmerkungen:

- 1) Zum Diskussionsstand s. Walter: Einführung in die Fragestellungen und Gegenstände der Wahlfachgruppe Kriminologie/Strafrechtspflege, in JA 1988, S. 377 f.
- 2) S. dazu etwa die jüngst i. d. NJW 1988 S. 2065 f. publizierten Beiträge von Meurer (insbes. S. 2068 f.) und von Breuer (bes. S. 2076 f.), ferner die Fallsammlung von Meinberg und Link: Umweltstrafrecht in der Praxis, Freiburg 1988.
- 3) S. Heinz i. Heinz (Hrsg.): Rechtstatsachenforschung heute, Konstanz 1986, S. 58 f.
- 4) Vgl: BVerfGE 73, 206, Literaturnachweis etwa b. Wessels, Strafrecht BT 1, 11. Aufl. Heidelberg 1987, S. 75.
- 5) Zur unterschiedlichen Anwendung der Strafvorschriften des AuslG in CDU- und SPD-regierten Ländern s. Mansel: Gefahr und Bedrohung? Die Quantität des "kriminellen" Verhaltens der Gastarbeiternachkommen, in KrimJ 1985, S. 169 f. (S. 179).
- 6) In diesem Sinne jetzt Innenminister Zimmermann, s. Innenpolitik Nr. IV/1988 (v. 6.6.88) S. 2.
- 7) Zum Stand und den Möglichkeiten einer Fortentwicklung des Kulturkonfliktansatzes s. Walter: Kriminalität junger Ausländer, in BewHi 1987, S. 60 f. (S. 78 f.); weit. Hinw. b. Kaiser: Kriminologie, 2. Aufl. Heidelberg 1988, S. 582 f.
- 8) Zur "anomisch geprägten Devianz" junger Ausländer s. insbes. Hamburger, Seus, Wolter: Zur Delinquenz ausländischer Jugendlicher, BKA-Forschungsreihe, 1981, S. 61 f.; zu den Grenzen d. Anomietheorie s. Schüler-Springorum: Ausländerkriminalität, in NSTZ 1983, S. 529 f.
- 9) Vgl. Opp: Abweichendes Verhalten und Gesellschaftsstruktur, Darmstadt 1974.
- 10) S. Stephan Quensel: Let's abolish theories of crime: Zur latenten Tiefenstruktur unserer Kriminalitätstheorien, in KrimJ, 1. Beiheft 1986, S. 11 f.
- 11) Vgl. Savelsberg: Müssen Minderheiten für den "Pillenknick" zahlen? Der Rückgang der Jahrgangsstärken und die Kriminalisierung junger Ausländer, in DVJJ (Hrsg.): Und wenn es künftig weniger werden, München 1987, S. 361 f.

- 12) Umfassend zu den arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen der sich in der Bundesrepublik aufhaltenden Ausländer s. Hönekopp (Hrsg.): Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Nürnberg 1987
- 13) Vgl. auch Fn. 7).
- 14) In diesem Sinne Bundesinnenminister Zimmermann: Innere Sicherheit in unserer Zeit. Leitlinien der Kriminalpolitik, i. Innere Sicherheit, Nr. 1 v. 18.03.88, S. 30 ff. (33).
- 15) S. Taulsen: Die Kriminalität der jungen Ausländer nach der Polizeilichen Kriminalstatistik, in MschrKrim 1988, S. 28 ff. (35).
- 16) Vgl. die Aufgliederung der deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen nach Straftaten(gruppen) in Prozent in der PKS für 1987, S. 61.
- 17) S. Pitsela: Straffälligkeit und Viktimisierung ausländischer Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland. Dargestellt am Beispiel der griechischen Bevölkerungsgruppe, Freiburg 1986, S. 43 f.
- 18) Vgl. Traulsen - wie Fn. 15) - S. 40.
- 19) S. die Erläuterung in der PKS für 1984 S. 6.
- 20) Zusammenfassend z. B. Bendit: Bestimmungsfaktoren von Lebenslagen ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland, oder: Die gesellschaftliche Reproduktion einer marginalisierten Unterschicht, in Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Lebenslage Jugend, München 1983, S. 167 ff. (S. 179 f.).
- 21) So bezogen auf junge Türken und Italiener Mansel: Die unterschiedliche Selektion von jungen Deutschen, Türken und Italienern auf dem Weg von polizeilich Tatverdächtigen zum gerichtlich Verurteilten, in MschrKrim 1986, S. 309 ff. (S. 313 f.).
- 22) S. Blankenburg: Die Selektivität rechtlicher Sanktionen. Eine empirische Untersuchung von Ladendiebstählen, in J. Friedrichs (Hrsg.): Teilnehmende Beobachtung abweichenden Verhaltens, Stuttgart 1973, S. 120 ff. (S. 141).
- 23) S. Metzger-Pregizer: Betriebsjustiz. Untersuchungen über die soziale Kontrolle abweichenden Verhaltens in Industriebetrieben. Berlin 1976. S. 124.
- 24) S. Mansel: Ausländische Frauen und Mädchen unter Tatverdacht, in MschrKrim 1988, S. 166 f.

- 25) S. Killias: Diskriminierendes Anzeigeverhalten von Opfern gegenüber Ausländern? in MschrKrim 1988, S. 156 f.
- 26) Worauf zu Recht Traulsen verweist - wie Fn. 15) - s. S. 33, s. ferner Pitsela - wie Fn. 17) sie beobachtete bei den strafunmündigen Kindern einen "problematischen" Anstieg, s. S. 49 u. 50.
- 27) Als wegweisend kann insofern die Studie von Pongratz, Schäfer, Weiße und Jürgensen: Kinderdelinquenz, München 1975 (S. 67 f.) angesehen werden, wo schon klar herausgearbeitet wird, daß Kinder aus Notunterkünften, Sonderschüler usw. weitaus eher angezeigt werden als Kinder aus "besseren" Verhältnissen.
- 28) S. die Ausführungen meines Kollegen Villmow: Reaktionen von Polizei und Justiz auf Ausländerdelinquenz, in diesem Bande.
- 29) Vgl. Mansel - wie Fn. 21).
- 30) Was verschiedentlich behauptet wird, aber wohl noch nicht hinreichend empirisch belegt worden ist, vgl. auch Jehle: Untersuchungshaft zwischen Unschuldsvermutung und Wiedereingliederung, München 1985, S. 114 f.; s. jetzt ferner Gebauer: Die Rechtswirklichkeit der Untersuchungshaft in der Bundesrepublik Deutschland, München 1987, S. 125 f. Gebauer weist insbes. auf die leichtere Begründbarkeit von Fluchtgefahr hin. Die Annahme sanktionsabhängiger Höherbelastung wird auch durch den Umstand regional stark schwankender Ausländeranteile gestützt (s. dazu Gebauer S. 128).
- 31) S. z. B. Savelsberg - wie Fn. 11) - S. 373.

KRIMINALITÄT JUGENDLICHER AUSLÄNDER

Edwin Kube *)

1. Zur Sichtweise von Polizeibeamten

Es wäre zu einfach, Wirklichkeit ausschließlich in dem sehen zu wollen, was in amtlichen Statistiken dazu zusammengetragen ist. Wirklichkeit ist nicht zuletzt das, was "in den Köpfen" der Menschen als Realität bewußt ist. Dies gilt natürlich auch für die Kriminalität jugendlicher Ausländer.

Greift man etwa als Experten Polizeibeamte heraus, so kann man aufgrund einer Berliner Studie (1) und von Fachgesprächen in drei Bundesländern folgende Deutungsmuster erkennen:

- Ausländerkriminalität wird als ein wachsendes soziales Problem angesehen.
- Das Problem definiert man nationalitätenbezogen, d. h. daß etwa die Beamten in Berlin (mit Ausnahme der BtM-Sachbearbeiter) fast ausschließlich von Türken sprechen und auch nur hier zwischen den Generationen differenzieren können. Andere Staatsangehörige - mit Ausnahme von Polen - werden als unauffällig bezeichnet; dies gilt etwa auch für die immerhin ca. 30.000 in Berlin lebenden Jugoslawen. Zwischen türkischen jungen Straftätern und polizeilich nicht in Erscheinung getretenen türkischen Jugendlichen unterscheidet man beachtlich: Während man türkische Jugendliche generell als sportlich, sauber, nett, engagiert, behilflich und nach vorn orientiert charakterisiert, schreibt man türkischen Jungtätern folgende Eigenschaften zu: recht aggressiv, in letzter Zeit impertinent, brachiales Auftreten.
- Betont wird, daß bestimmte Bezirke schon immer Kriminelle hervorgebracht hätten. Seien es früher "deutsche Asoziale" gewesen, so fände man heute dort das gleiche ausländische Milieu. Die Befürchtungen reichen von der Ansammlung von Waffen in solchen Arealen bis zur Annahme, daß Geschäfte mehr oder weniger mit Diebesgut betrieben würden.
- Die Einstiegs kriminalität wird bei deutschen und ausländischen Jugendlichen vergleichbar gesehen. Es seien vorwiegend Fahrrad-, Moped-, Ladendiebstähle und andere kleine Diebstahlsdelikte sowie vandalistische Strafta-

*) unter Mitarbeit von KHK Karl-Friedrich Koch, Bundeskriminalamt (KI 12)

ten. Diese "Jux- und Tollerei-Delinquenz" würde so lange begangen, bis es nicht ausbleibe, einmal erwischt zu werden. Auch das Einstiegsalter sei bei Deutschen und Ausländern im wesentlichen gleich, vermutlich bei Ausländern etwas früher. Der Einstieg erfolge im Alter von 10 bis 12 Jahren. Der Höhepunkt strafbarer Aktivitäten - nach der Zahl der Delikte bemessen - sei bei den etwa 14- bis 15jährigen anzunehmen. In diesem Alter würden Straftaten vorwiegend als Gruppendedikte begangen. Insbesondere Ausländer bildeten eher Tätergemeinschaften. Je nach Wohnsituation seien auch aus Ausländern und Deutschen bestehende Gruppierungen festzustellen. Insgesamt begingen junge Ausländer wohl mehr Straftaten als deutsche Jugendliche. Dagegen setze sich der BtM-Konsumentenkreis überwiegend aus Deutschen zusammen.

- Beim modus operandi bestehe kein Unterschied zwischen deutschen und ausländischen Straftätern. Nationalitätenspezifische Deliktspräferenzen seien bei Jungtätern nicht erkennbar.
- Polizeibeamte, die private Erfahrungen mit Ausländern haben, sind häufiger in der Lage, situationsbezogen ihr Verhältnis zu den Ausländern zu differenzieren. Vielfältige Bemerkungen befragter Beamter deuten insgesamt jedoch auf einen sichtbaren Autoritätsverlust bei den jüngeren Ausländern hin. Der Umgang mit ausländischen Tatverdächtigen sei "mentalitätsbezogen" unterschiedlich; neuerdings erwartet man weniger Kooperation und ist selbst mißtrauischer. Bedauert wird häufig, daß die justitiellen Sanktionen zu gering seien. Zumindest sei dabei kaum eine abschreckende Wirkung anzunehmen. Bemängelt wird die unzureichende Zusammenarbeitsbereitschaft der sozialen Dienste.

Die in der Berliner Studie befragten ausländischen Jugendlichen waren durchweg der Auffassung, daß sich Polizeibeamte Ausländern und Deutschen gegenüber differierend verhielten (2). Zitat: "Deutsche Polizisten glauben eher den eigenen Landsleuten. Da viele Polizisten Vorbehalte haben, werden Deutsche besser behandelt".

Auch wenn die Bekundungen der Polizeibeamten nicht repräsentativ die Meinung der Polizei in den Großstädten widerspiegeln, stellt sich dennoch die Frage, ob das subjektive Meinungsbild im wesentlichen mit den statistischen Erkenntnissen übereinstimmt. In diesem Falle wäre - für manche sicherlich wider Erwarten - zu verneinen, daß es eine spezifische Ausländerjugendkriminalität gibt. Die polizeiliche Besonderheit der Delinquenz ausländischer Jugendlicher bestünde bei grundsätzlicher phänomenologischer Vergleichbarkeit "bloß" darin, daß - wie die Interviews von Polizeibeamten und ausländischen Jugendlichen nahelegen - die Ermittlungstätigkeit sich schwieriger gestaltet und von ausländischen Beschuldigten zuweilen als diskriminierend empfunden wird.

Vor einer solchen Aussage ist es aber notwendig, detaillierter zu untersuchen, ob das Einstiegsalter, die Deliktsstruktur und die Straftatenbelastung jugendlicher Täter zwischen Ausländern und Deutschen variieren. Gerade die Frage, ob ausländische jugendliche (Intensiv)Täter mehr und öfter Delikte als Deutsche begehen, drängt sich auf, da die sog. Kriminalitätsbelastungszahl (also die Verhältniszahl, die die Anzahl der Tatverdächtigen je 100.000 Personen der entsprechenden Bevölkerungsgruppe pro Jahr beinhaltet) dies nicht aufhellt.

2. Erkenntnisse auf der Grundlage amtlicher Statistiken

a) Allgemeine statistische Erkenntnisse

In der Bundesrepublik vollzieht sich seit einigen Jahren ein Wandel in der Bevölkerungsstruktur, der unmittelbaren Einfluß auch auf die Jugendkriminalität ausübt. Die Zahl der deutschen Jugendlichen nimmt rapide ab, die Anzahl der ausländischen Jugendlichen steigt dagegen nach rückläufigen Tendenzen seit 1986 wieder deutlich an. So sank die Zahl deutscher Jugendlicher 1987 (Stichtag am 01.01.) im Vergleich zum Vorjahr um 9,5 %; demgegenüber erhöhte sich die Anzahl ausländischer Jugendlicher im Vergleichszeitraum um 7,4 %. Die absoluten Zahlen der 14- bis unter 18jährigen lauten: Deutsche 2,86 Millionen, Ausländer knapp 0,34 Millionen. Die deutschen Jugendlichen stellen heute 5,5 % der deutschen Gesamtbevölkerung, die jungen Ausländer 8,2 % der nichtdeutschen Wohnbevölkerung.

Naheliegenderweise bringt die ansteigende Zahl ausländischer Jugendlicher erhöhte Tatverdächtigenzahlen mit sich (1987: 28.209); dagegen sind diese Zahlen bei den deutschen Altersgenossen rückläufig (1987: 99.497). Auch verringert sich der Anteil deutscher jugendlicher Tatverdächtiger an den deutschen Tatverdächtigen insgesamt, bei den Ausländern bleibt er hingegen weitgehend gleich.

Die Kriminalitätsbelastungszahl ist bei ausländischen Jugendlichen nach der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) bei Betrachtung aller Straftaten insgesamt mehr als doppelt so hoch wie die Belastung der deutschen Jugendlichen. In einigen Deliktsbereichen, nämlich Mord und Totschlag sowie Raub erreicht bzw. überschreitet sie sogar das Fünffache.

Die Kriminalitätsbelastungszahlen zeigen zudem, daß Jugendkriminalität - auch bei Ausländern - weitgehend eine Angelegenheit männlicher Jugendlicher ist (3). Zählt man zu diesen Jungtätern noch die Gruppe der Heranwachsenden, also der 18- bis unter 21jährigen hinzu, so erhöht sich die Belastungszahl weiter. Die Situation wird auch nicht dann gemildert, wenn man die ausländerspezifischen Delikte, die Verstöße gegen § 47 AuslG und gegen das AsylVG, ggf. noch Urkundenfälschung aus der Gesamtzahl der Straftaten ausklammert. Nur 7,8 % der ausländischen jugend-

lichen Tatverdächtigen sind mit derartigen Delikten in Erscheinung getreten. Bei den Heranwachsenden ergibt sich ein etwas günstigeres Bild bei der Kriminalitätsbelastungszahl dann, wenn man - zu Recht - die Tatverdächtigen unberücksichtigt läßt, die nicht zur Wohnbevölkerung gerechnet werden und daher an sich auch nicht bei der Berechnung der Belastungszahl einbezogen werden dürfen (z. B. Stationierungsstreitkräfte oder Touristen). Der Anteil dieser Tatverdächtigen an den ausländischen Tatverdächtigen insgesamt betrug 1987 9,9 %.

Wichtige Aufschlüsse über die Kriminalität Jugendlicher gewinnt man aus der Betrachtung des Deliktsspektrums, das Aussagen darüber zuläßt, wie hoch sich der Anteil der Tatverdächtigen an den einzelnen Delikten bzw. Deliktsbereichen darstellt. Ein Vergleich von Deutschen und Ausländern zeigt hier keine wesentlichen Unterschiede. Bei beiden Bevölkerungsgruppen dominieren die Diebstahlsdelikte; fast zwei Drittel aller Tatverdächtigen wurden wegen eines solchen Delikts registriert. Rangmäßig folgen Sachbeschädigung, Körperverletzung und Betrug, zusammen etwas über 30 % der Tatverdächtigen. Zu betonen ist, daß bei allen Rückschlüssen aufgrund von Tatverdächtigenzahlen die extrem unterschiedlichen Aufklärungsquoten in einzelnen Deliktsbereichen zu einer erheblichen Einschränkung der Aussagefähigkeit der Daten führen.

Zusammenfassend läßt sich bis hierher folgendes feststellen:

1. Die Zahl der deutschen Jugendlichen ist rückläufig, die Zahl der ausländischen Jugendlichen steigt dagegen an.
2. Die Anzahl deutscher jugendlicher Tatverdächtiger geht zurück, die der Ausländer wächst.
3. Die Kriminalitätsbelastung zeigt ein deutliches Übergewicht bei den nichtdeutschen Jugendlichen. Ihre Gesamtkriminalitätsbelastungszahl ist mehr als doppelt so hoch wie die der deutschen Altersgenossen. Bei den 18-bis unter 21jährigen, also den Heranwachsenden unter den Ausländern, ist die Belastungszahl noch ungünstiger, selbst wenn man zu Recht die Tatverdächtigen unberücksichtigt läßt, die nicht zur Wohnbevölkerung zu rechnen sind.
4. Das Deliktsspektrum deutscher und ausländischer jugendlicher ähnelt auf Makroebene weitgehend. Es wird geprägt von Diebstahlsdelikten. Der Diebstahlsanteil bei den Deutschen beträgt 64 %, bei den Ausländern 63,9 %.

Gerade die "ins Auge stechende" hohe Kriminalitätsbelastung ausländischer Jugendlicher nach der polizeilichen Kriminalstatistik war in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand teilweise kontroverser Diskussionen (4). Soweit

in der Kritik auf die Strafverfolgungsstatistik abgestellt wird, als der Statistik, in der sich täterbezogen die Kriminalität erst manifestiere, ist immerhin auch hier erkennbar, daß die Verurteiltenziffer zwischen beiden Gruppierungen ebenfalls nicht unerheblich divergiert. So weist die Statistik 1986 eine etwa 1,9fach höhere Verurteiltenziffer, also Verurteilte je 100.000 Einwohner der gleichen Personengruppe, für männliche jugendliche Ausländer als die der entsprechenden deutschen Bevölkerungsgruppe aus. Dabei ist sicherlich von Bedeutung, daß - wie Weschke (5) aufgrund der Auswertung des Js-Registers der Berliner Staatsanwaltschaft 1978 feststellen konnte - keine wesentlichen Unterschiede in der Sanktionierungspraxis der Justiz bezogen auf deutsche und ausländische Beschuldigte besteht. Allerdings ist bei den Vergleichen jeweils ins Kalkül zu ziehen, daß Ausländerkriminalität überwiegend Großstadtkriminalität ist. Außerdem gehören die jungen Ausländer aus den Gastarbeiternationen in weit stärkerem Maße als die deutsche altersbezogene Vergleichspopulation der Unterschicht an. Nach einer Untersuchung von Baratta/Staudt (6) fällt bei Berücksichtigung dieses Faktors der Verurteiltenanteil bei jungen Ausländern erheblich niedriger (8,7 %) als bei der deutschen Unterschicht-Kontrollgruppe (31,1 %) aus.

Die Kriminalitätsbelastungszahl allein läßt - wie bereits erwähnt wurde - keine Aussage zu der Frage zu, wie hoch denn die kriminelle Intensität der hier verglichenen Bevölkerungsgruppen einzuschätzen ist. Denn hohe Kriminalitätsbelastungszahlen können z.B. dadurch zustandekommen, daß ein relativ großer Anteil der Bevölkerungsgruppe im Bezugszeitraum einmal in Erscheinung getreten ist; eine andere Bevölkerungsgruppe, bei der weniger Personen mehrfach in demselben Zeitraum straffällig geworden sind, erscheint statistisch von vornherein als weniger belastet.

b) Sonderauswertungen

Hinweise für die Klärung dieser Frage ergeben sich aus Untersuchungen verschiedener Bundesländer; diese Analysen sind allerdings wegen ihres abweichenden methodischen Ansatzes nur eingeschränkt untereinander vergleichbar. Beispielsweise wurde in Nordrhein-Westfalen von 1974 bis 1984 mit Hilfe eines "Intensivtäterprogramms" der Bestand an kindlichen, jugendlichen und heranwachsenden Tatverdächtigen nach solchen Personen untersucht, die mindestens zweimal im Jahr und mit mehr als fünf Straftaten in Erscheinung getreten sind. Nach dieser Analyse betrug der durchschnittliche Anteil jugendlicher Intensivtäter an den jugendlichen Tatverdächtigen insgesamt 4,9 % (an den heranwachsenden Tatverdächtigen 5,1 %). Die Intensivtäter waren an 33,4 % aller Delikte Jugendlicher (32,0 % aller Delikte Heranwachsender) beteiligt, überwiegend (zu ca. 86 % bzw. 81 %) im Diebstahlsbereich. Bei den jugendlichen Intensivtäter waren 6,6 %, bei den heranwachsenden Intensivtätern 6,8 % weiblich. Daß weibliche und hier

insbesondere ausländische Jungtäter relativ selten als Intensivtäter in Erscheinung treten, findet auch in der Freiburger Kohortenstudie, die vier Geburtsjahrgänge untersucht (1970, 1973, 1975 und 1978), eine Bestätigung. Ihr zufolge ist zumindest davon auszugehen, daß die weiblichen ausländischen Tatverdächtigen - trotz höherer Prävalenz- (Verhältnis von Tatverdächtigen zu Population pro Zeitraum) und Inzidenzrate (Verhältnis von Delikten zu Population pro Zeitraum) - prozentual häufiger bloße Einmaltäter sind als die deutsche Vergleichspopulation (7).

Im letzten Auswertungsjahr, nämlich 1984, war in Nordrhein-Westfalen eine Abnahme der Anzahl und des Anteils deutscher und eine Zunahme ausländischer Intensivtäter zu verzeichnen. Der Anteil Nichtdeutscher an den jugendlichen Intensivtätern belief sich auf 12,2 %, bei den Heranwachsenden auf 9,3 %. Türken (fast zwei Drittel der Nichtdeutschen), Italiener und Jugoslawen waren unter den ausländischen Intensivtätern am häufigsten vertreten (8). Diese Entwicklung könnte sich dann dramatisieren, wenn sich der derzeit z. B. in Nordrhein-Westfalen beobachtbare Trend bundesweit bestätigt, demzufolge inzwischen bereits ein Viertel aller Intensivtäter im Kindesalter Ausländer sind.

Eine Stichtagsuntersuchung des Landeskriminalamts Baden-Württemberg vom November 1985 "Einfach- und Mehrfachtäter" (9) beschäftigt sich mit der Frage, wie hoch der Anteil der Vielfachstraffälligen an der Gesamtheit der Jungtäter (Kinder, Jugendliche, Heranwachsende) ist. Danach sind 85,3 % der Jungtäter unter 21 Jahren in Baden-Württemberg mit 1 bis 4 Straftaten erfaßt, 14,7 % mit 5 und mehr. Unterschiede ergeben sich, meist geringfügig, für die untersuchten Städte und Landkreise. Ein wesentliches Ergebnis ist, daß nichtdeutsche Jungtäter häufiger als Einmaltäter in Erscheinung getreten waren: Diese Gruppe ist prozentual durchweg stärker vertreten als bei den deutschen Jungtätern. Insgesamt betrug der Anteil der Mehrfachtäter im ganzen Bundesland 44,6 %. 30,9 % der deutschen Jungtäter waren mit 2 bis 4 Straftaten, 9,3 % mit 5 bis 9 Delikten und 6,1 % mit 10 und mehr Straftaten registriert. Die entsprechenden Zahlen für die ausländischen Jungtäter lauten 26,7 % (2 bis 4), 7,5 % (5 bis 9) und 4,6 % (10 und mehr).

Eine von Koch u. a. für Hessen gerade ausgewertete Untersuchung kommt im wesentlichen zu dem gleichen Ergebnis. Hier bestätigt sich nicht die zu Beginn des Beitrags erwähnte Einschätzung einzelner Polizeibeamter, ausländische Jungtäter begingen insgesamt mehr Straftaten als deutsche. Eine zusätzliche Stütze findet diese Erkenntnis auch im Resultat der Freiburger Kohortenstudie: Ihr zufolge zeigt die Deliktsfrequenz je Tatverdächtigem zwischen deutschen und ausländischen männlichen Kindern und Jugendlichen praktisch keine Unterschiede, und die durchschnittliche Anzahl von Straftaten bei Mehrfachtätern mit 5 und mehr

Delikten weist zwischen Deutschen und Nichtdeutschen insgesamt keine nennenswerten Differenzen auf (10).

Allerdings können z. B. je nach untersuchtem Delikt Unterschiede auftreten. So ergibt beispielhaft die Auswertung der Falldatei Rauschgift des Bundeskriminalamtes: Der Anteil der Ausländer an den Tatverdächtigen wird mit steigender Fallzahl pro registrierter Person deutlich höher. Bei Tatverdächtigen mit einem Fall beträgt er z. B. bei den Heranwachsenden noch 11,8 %, bei solchen mit 5 bis 9 Fällen 18,5 % und bei denen mit 10 und mehr Fällen 27 %.

Auf der Basis der PKS von Nordrhein-Westfalen für das Jahr 1981 untersuchte Kerner in Zusammenarbeit mit Hamacher auch Straftaten 10-, 15- und 20jähriger männlicher deutscher und ausländischer Tatverdächtiger, wobei zwischen verschiedenen (Gastarbeiter-)Nationen unterschieden wurde (11). Mit der Einschränkung, daß die Ergebnisse aufgrund der oft geringen absoluten Tatverdächtigenzahlen in der Aussagekraft zu relativieren sind, läßt sich generell feststellen, daß deutsche und ausländische Tatverdächtige nur geringe Differenzen aufweisen: Die überwiegende Mehrzahl beider Gruppen ist mit durchschnittlich nur einer Straftat pro erfaßter Deliktsart registriert, und dies umso deutlicher, je älter die Tatverdächtigen sind. Werden Einzeldelikte betrachtet, kann sich durchaus ein anderes Bild ergeben. Typische Delikte Jugendlicher und Heranwachsender, wie Diebstahl aus Kfz und Straßenraub, weisen eine Vielzahl von Mehrfachtätern auf. Hier überwiegen allerdings nichtdeutsche Tatverdächtige (12).

Mehrfachtäterschaft muß jedoch noch keine "kriminelle Karriere" bedeuten, auch nicht, daß mit zunehmender Straftatenbegehung schwerere Delikte begangen werden (13).

Eine weitere Aussage über die Belastung von Bevölkerungsgruppen läßt sich dadurch treffen, daß die jeweiligen Tatverdächtigen daraufhin überprüft werden, ob sie bereits polizeilich in Erscheinung getreten sind. Nach der Studie von Kerner waren 20jährige männliche Tatverdächtige 1981 in Nordrhein-Westfalen mehrheitlich bereits polizeilich registriert; dies gilt für 68,4 % der Deutschen, 64,3 % der Jugoslawen und 52,4 % der Türken. Nicht näher untersucht wurde in diesem Zusammenhang die Frage, ab welchem Lebensalter sich die jeweiligen ausländischen Tatverdächtigen in der Bundesrepublik aufgehalten haben bzw. ob sie evtl. für längere Zeit das Bundesgebiet verlassen hatten. Dem gegenüber ergibt die kumulative Prävalenzrate, d. h. der Anteil zumindest einmal polizeilich registrierter Tatverdächtiger bis zu einer bestimmten Altergrenze, bei der Freiburger Kohortenstudie für ausländische männliche Kinder und Jugendliche zwei- bis vierfach so hohe Werte wie bei der entsprechenden deutschen Vergleichspopulation (14).

Die 10jährigen Ausländer aus vier Nationen, die wegen einer Straftat polizeilich aufgefallen sind, waren in der Kerner-Untersuchung bei Trennung nach Staatsangehörigkeiten jeweils zu einem höheren Prozentsatz als die Deutschen polizeibekannt. Dieser Umstand spricht dafür, daß die zu Beginn des Beitrags erwähnte Einschätzung der Polizeibeamten, es habe den Anschein, Ausländer würden tendenziell früher als Deutsche delinquent, wohl zutreffend ist. Eine entsprechende Untersuchung der HEPOLIS-Dateien von Koch u. a. ergab, daß von den dort registrierten ca. 41.500 Jungtättern 18,6 % im Alter unter 14 Jahren erstmals auftraten, 59,4 % im Alter von 14 bis unter 18 Jahren und 22 % zwischen 18 und 21 Jahren. Nichtdeutsche waren insgesamt etwas früher als Deutsche in Erscheinung getreten: 21,5 % der ausländischen Jungtäter wurden bereits im Kindesalter mit ihrem ersten Fall erfaßt, bei den Deutschen waren es hingegen nur 17,4 %.

Ein zusätzlicher Problembereich, der in eine Untersuchung über die Unterschiede deutscher und ausländischer jugendlicher Tatverdächtiger einbezogen werden kann, ist das Auftreten von Einzeltätern bzw. Tätergemeinschaften. In der Literatur wird überwiegend die Meinung vertreten, daß ausländische Jugendliche häufiger als deutsche in Tätergemeinschaften agieren. Begründet wird dies u.a. damit, Gruppenbildungen unter jungen Ausländern könnten als Ausdruck orientierungsgebender Sub- und Mischkulturen gesehen werden (15). Aus diesen jugendlichen Sub- und Mischkulturen ergaben sich typisch jugendliche kriminelle Verhaltensweisen - eher ungeplante und situativ bestimmte strafbare Aktionen, die häufig ohne Risikoabwägung und ohne aktuelles Unrechtsbewußtsein stattfänden (16).

Die Untersuchung von Kerner zeigte, daß jüngere Tatverdächtige - der Schwerpunkt liegt bei 15jährigen - meistens in Tätergemeinschaft handeln. Erst mit zunehmendem Alter entwickeln sich die Jugendlichen und Heranwachsenden zu Einzeltätern. In den überprüften Altersgruppen der 20-, 25- und 30jährigen blieben die Italiener und Türken jeweils gruppenorientierter als die deutschen Tatverdächtigen. Da auch hier die absoluten Tatverdächtigenzahlen relativ gering sind, ist eine eher vorsichtige Interpretation der Ergebnisse geboten.

Die Datenauswertung der Falldatei Rauschgift ergab hier keine wesentlichen Unterschiede bei Allein- und Gruppentätern zwischen den einzelnen Nationalitäten. Der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen, die in Tätergemeinschaft agieren, ist jedoch bei den Jugendlichen mit 16,2 % höher als bei den Heranwachsenden mit 11,8 %.

Schließlich erbrachte die Studie von Kerner eine tendenzielle Bestätigung der Aussage, daß das Deliktsspektrum bei deutschen und ausländischen Jugendlichen sich weitgehend angeglichen hat - und zwar auch dann, wenn man die ausländischen Tatverdächtigen nach Nationen aufgliedert.

Berücksichtigt man die z.T. niedrigen Tatverdächtigenzahlen bei den jeweils gesondert untersuchten Türken, Italienern, Jugoslawen, Griechen und Spaniern, so kann man von einem vergleichbaren Straftatenprofil ausgehen. Diese Tendenz wird durch neuere Daten aus der polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik gestützt. Unterschiede ergeben sich - gerade bei der Gewaltkriminalität - bei der anteilmäßigen Belastung der jeweiligen ausländischen Bevölkerungsgruppe mit Tatverdächtigen.

Empirische Untersuchungen legen nahe, daß diese Höherbelastung - worauf hier nicht eingegangen wird - auf Identitäts- und Integrationsprobleme und die damit verknüpfte defizitäre Situation bei Sprache, Ausbildung, Beruf und Wohnung zurückzuführen sein dürfte. Ob und ggf. inwieweit Selektionsmechanismen und Stigmatisierungseffekte bei der Strafverfolgung und ein differierendes Anzeigeverhalten relevant sind, ist im einzelnen nicht bewiesen und wird hier ebenfalls nicht weiter erörtert. Erwähnt sei nur, daß nach einer Berliner Untersuchung von Donner (Auswertung von Anzeigeformularen) deutsche Jungtäter unter 21 Jahren weitaus häufiger "von Amts wegen" angezeigt wurden als ausländische (28 % gegenüber 19,8 %) (17).

Die statistischen Sonderauswertungen haben insgesamt die vorn aufgrund der allgemeinen statistischen Daten getroffene Zwischenzusammenfassung im Kern bestätigt. Detailliertere Analysen machen jedoch deutlich, daß manche der Annahmen - wie etwa die überhöhte Kriminalitätsbelastung jugendlicher Ausländer - differenzierter zu sehen sind. Die einzelnen kriminalitätsauffälligen Nationalitäten halten sich im wesentlichen sozusagen im Trend; es gibt also keine statistisch begründeten negativen Aussagen, die - ein Vorurteil aufgreifend - etwa nur die Türken betreffen. Davon zu unterscheiden ist das Problem, daß evtl. einzelne Nationalitäten bei der Strafverfolgung der Polizei besondere Schwierigkeiten verursachen, die u.a. in besonderen kulturellen Verhaltensmustern dieses Personenkreises begründet sein können.

3. Zur Phänomenologie der Straftaten

Auch die Formen der Deliktsbegehung durch ausländische Jungtäter stellen nach praktischer Erfahrung nur selten ein Spezifikum dar. Der modus operandi hält sich im Spektrum der von Deutschen begangenen Straftaten. Daran ändert auch kaum der Umstand etwas, daß Ausländer z. B. hinsichtlich Motivation oder Tatörtlichkeit zuweilen abweichend in Erscheinung treten. So spielt sich naheliegenderweise ein Großteil der Körperverletzungsdelikte unter Landsleuten ab, es sei denn, der Kontakt mit Deutschen hätte den Anlaß des Streits gegeben. Auseinandersetzungen zwischen Angehörigen unterschiedlicher Nationalitäten sind nur selten festzustellen. Denn Ausländergruppen suchen überwiegend solche Einrichtungen und Treffpunkte auf, wo sie unter

sich sind. Andersartige kulturelle Verhaltensmuster, abweichende Systeme sozialer Normen und Werte sowie spezifische Persönlichkeitsausprägungen - etwa hinsichtlich des Temperaments - werden zuweilen gerade als Begründung für Körperverletzungsdelikte unter Ausländern angeführt (18).

Zur Eigentumsdelinquenz i. S. v. Begehrlichkeitskriminalität ist festzustellen, daß Jugendliche Situationen oft im Licht aktueller Bedürfnisse einschätzen. Die genannten Delikte mit hohem Anteil an Jungtätern dürften vorwiegend vom Täter des "singulär-spontanen" Typs begangen werden: er bewegt sich in einer an Reizen und Aufforderungsgehalten reichen (bei Ausländern zudem noch meist städtischen) Lebenswelt, in der es spontan zu ungeplanten, ohne große Risikoabwägungen begangenen Delikten kommt (19), sozusagen aus einer plötzlichen Laune heraus. So erweisen sich viele dieser Straftaten als "Bagatelldelikte" mit relativ geringem Schaden. Deutsche und Ausländer scheinen sich in dieser Hinsicht wenig zu unterscheiden (20).

Bei Ausländern ist festzustellen, daß ein gewisser Anteil der Diebstahlsdelikte der Aufbesserung des eigenen, als niedrig und unter dem der Deutschen empfundenen Status dienen dürfte: modische Kleidung und entsprechende Accessoires dienen der äußerlichen Angleichung an deutsche Jugendliche, Mopeds und Autos betonen eine adäquate Mobilität und Attraktivität. Hinzu kommt die Finanzierung von Spielhallenbesuchen, auch die Begleichung von Spielschulden. Das oft genügend vorhandene, aber zweckgebundene Taschengeld (21) ist für solche Ausgaben zu "schade". Begründungen für die Tatbegehung wie die materielle Rückständigkeit und die defizitäre Lebenssituation der jungen Ausländer in Deutschland werden von Praktikern nur noch selten gegeben. Die befragten Polizeibeamten betonen vielmehr den oft "sportlichen Charakter" z. B. von Ladendiebstählen, die dann als Mutbeweis gelten und der Aufrechterhaltung des Gruppenzusammenhalts dienen.

Es werden gelegentlich auch Sachen entwendet, die offensichtlich nicht zum Eigengebrauch bestimmt sind, sondern für die Familie oder gar für den Weiterverkauf zur Erlangung von Bargeld. Zum letzteren sei insbesondere auf organisierte Formen des Tageswohnungseinbruchs verwiesen, zu denen gerade Kinder von ihren Eltern oder anderen, meistens erwachsenen Personen, angehalten werden. Demgegenüber heben die Sachbearbeiter hervor, daß deutsche Kinder und Jugendliche überwiegend zum Eigenbedarf stehlen und dann Gegenstände von meist geringem Wert, die man ebenso bei Einsatz des Taschengeldes bekommen hätte.

Die Ausländern häufig nachgesagte Spielleidenschaft zeigt sich bei den Jugendlichen gerade offenbar nicht zuletzt darin, daß zum Diebstahl aus Automaten spezielle Tricks bis hin zu Erstellung von Computerprogrammen ausgetüftelt und angewendet werden - eine überwiegende Domäne männlicher ausländischer Jungtäter. Die überall feststellbare

rapide Vermehrung von Spielhallen trägt dazu bei, daß die Tatgelegenheiten für derartige Straftaten zunehmen.

Es ist in hohem Maße deliktsabhängig, ob spontan oder geplant vorgegangen wird: Ladendiebstahl erfordert keine Entwicklung spezifischer Strategien, wenn auch Ansätze für eine Arbeitsteilung gerade bei Ausländern erkennbar sind. Auffällige Merkmale bei ausländischen Kindern und Jugendlichen sind ein gewitzteres Vorgehen bei der Tatausführung und ein geschickteres Verhalten gegenüber der Polizei bei und nach Festnahmen. Auch wird eine signifikant ausgeprägtere Technik der Straftatenverschleierung bei den Ausländern konstatiert.

Auf dem Diebstahlssektor sind eine Vielzahl von Straftaten Beschaffungskriminalität BtM-Abhängiger und damit ein Schwerpunkt deutscher Jungtäter. Bei ausländischen Altersgenossen ist in wesentlich geringerem Umfang Konsum von harten Drogen festzustellen; es überwiegt auf diesem Sektor der (Klein-)Handel mit BtM. Als Erklärungsansatz hierfür bietet sich an, daß die Nachteile der BtM-Abhängigkeit aus dem heimatlichen Lebenskreis bekannt sind und daher lieber aus dem Verkauf von Drogen Geldgewinne erzielt werden sollen, aber auch, daß möglicherweise der Konsum von weichen Drogen (weil weniger abhängig machend) bevorzugt wird, die überdies oft leichter und billiger zu beschaffen sind.

4. Bewertung

Es fällt auf, daß sich die subjektive Einschätzung der Delinquenz jugendlicher Ausländer durch Polizeibeamte nahezu als deckungsgleich mit der Kriminalitätsanalyse erweist. Davon gibt es nur zwei augenfällige Abweichungen: Die eine Besonderheit besteht darin, daß Ausländerkriminalität als soziales Problem im wesentlichen der Nationalität zugeschrieben wird, die rein zahlenmäßig am häufigsten in Erscheinung tritt. Tatverdächtige anderer Staatsangehörigkeit gelten dann als unauffällig. Das andere Spezifikum ist darin zu sehen, daß ausländische tatverdächtige Jugendliche wohl deshalb als besonders kriminalitätsbelastet angesehen werden, weil ein größerer Anteil dieser speziellen Population überhaupt straffällig wird. Dabei scheint unterzugehen, daß offensichtlich anteilmäßig mehr Ausländer - über die Gesamtkriminalität betrachtet - als Einmaltäter auftreten als dies bei deutschen Jugendlichen der Fall ist. M.a.W. die "kriminelle Episode" ausländischer Jugendlicher dürfte daher häufiger kürzer sein, als dies auf deutsche Jugendliche zutrifft. Dieser Unterschied wird mittelfristig noch eindeutiger zutage treten, wenn die Zahl deutscher Drogenabhängiger weiter zunimmt, da nach US-amerikanischen Studien, die auf der 10. Konferenz der Internationalen Kriminologischen Gesellschaft im September 1988 in Hamburg vorgetragen wurden (J. Petersilia), Drogenmißbrauch im Kindes- und Jugendalter den stärksten Prädiktor für eine kriminelle Karriere darstellt. Dessen

ungeachtet darf der schon derzeit beachtliche Anteil junger ausländischer Intensivtäter nicht übersehen werden.

Am Rande sei erwähnt, daß die Gesamtbewertung der Kriminalität ausländischer Jugendlicher im wesentlichen der Aussage entspricht, die die Projektgruppe Prognose-Gremium beim Bundeskriminalamt "Entwicklung der Kriminalität" vor vier Jahren - mit Zeithorizont 1988 - zur Jugenddelinquenz bei Deutschen und Ausländern gemacht hat. In dem Gutachten des inzwischen aufgelösten Gremiums, dessen Aufgaben vom Kriminalistischen Institut des Bundeskriminalamtes wahrgenommen werden, heißt es (22): "... Der steigende Bevölkerungsanteil der jungen Ausländer in erster Linie und die gegenüber den jungen Deutschen stärker steigende Kriminalitätsbelastung in zweiter Linie werden zur Folge haben, daß der Anteil von Nichtdeutschen an der Gesamtzahl der jugendlichen Tatverdächtigen sich deutlich vergrößert. Das Spektrum der Kriminalität der jungen Ausländer wird sich dem Spektrum der Deutschen annähern ... Soziale Randständigkeit und damit verbundene negative Erfahrungen durch Reaktionen der Umwelt machen es darüber hinaus wahrscheinlich, daß sich ausländische Jugendliche verstärkt zu Gruppen zusammenschließen, die auch kriminell agieren".

5. Konsequenzen

Die Konsequenzen für Staat und Gesellschaft auf die Delinquenz jugendlicher Ausländer müssen vielfältig sein. Dabei wäre es zu simpel, zwischen einzelnen gesellschaftspolitischen Hilfsmaßnahmen i. S. erwünschter primärer, also an die Wurzel der Delinquenz gehender Prävention und dem Kriminalitätsgeschehen eine lineare monokausale Ursachenkette anzunehmen. Es wird sogar vorkommen, daß etwa eine verbesserte Ausbildung zu erheblichen Enttäuschungen und zu Beeinträchtigungen der Integration und Identität des Ausländers führen kann, weil beispielsweise die späteren Berufschancen im Hinblick auf seine Ausländereigenschaft (vorübergehend) gemindert sind (23). Selbst dann, wenn solche kriminalpräventiv dysfunktionalen Wirkungen bei sozialpolitischen Programmen zu erwarten wären, müßte grundsätzlich der Sozialpolitik Vorrang vor der Kriminalpolitik eingeräumt werden.

Im folgenden sollen jedoch - auf der Grundlage des Gutachtens des erwähnten Prognosegremiums (24) und vor dem Hintergrund der hier angestellten Kriminalitätsanalyse - polizeinähere Präventionsansätze stichwortartig skizziert werden:

- a) Da der Polizei nicht die Funktion eines Sozialingenieurs zukommt, sie aber andererseits an der Nahtstelle zwischen Norm und Wirklichkeit agierend defizitäre Sozialstrukturen und Mängellagen frühzeitig erkennt, sollte dieser Informationsvorsprung in ein kriminalpolitisches Frühwarnsystem eingebettet sein. Zweckmäßig wäre die Einrichtung eines ressortübergreifenden Pla-

nungsstabes, der gleichzeitig in der Lage wäre, umfassende Konzepte gerade zur Eindämmung der Jugendkriminalität zu entwickeln.

- b) Wie nicht zuletzt auch die erwähnte Befragung von Polizeibeamten wiederum gezeigt hat, gibt es offenbar erhebliche Defizite bei der Zusammenarbeit der für Jugendfragen zuständigen Behörden und Einrichtungen. Bei der anzustrebenden Verbesserung der Kooperation ist klarzustellen, daß die Polizei nur eine der mit den Problemen befaßten Behörden ist, die vor allem Informationen liefern kann und nicht stets auf Überlassung von Informationen drängen wird. Die Polizei könnte bei einer intensivierten Kontaktpflege mit den anderen Stellen auch auf ihre "Rollenüberlastung" hinweisen und die aktivere Mitarbeit der eigentlich zuständigen Institutionen geltend machen. Denn bisher muß (Stichwort: Dienststunden) die Polizei insoweit "eine Rolle spielen", die ihr eigentlich nicht zukommt und die sie bei der Wahrnehmung ihrer originären Aufgaben erheblich behindert.
- c) Modelle, bei denen Polizei und Vertreter der Sozialarbeit unmittelbar bei der Bewältigung der Jugenddelinquenz zusammenarbeiten, zeigen erfolgversprechende, wenn auch nicht problemlose Kooperationsformen. Täglich werden bei der Polizei soziale Konfliktfälle bekannt, die sich als Straftaten äußern, die derzeit mit Routine geregelt, aber nicht gelöst werden. In Anlehnung an das "Programm Polizei-Sozialarbeiter" in Hannover könnten ähnliche Konzepte entwickelt werden, die sich gerade auch straffällig gewordenen ausländischen Jugendlichen zuwenden (25). Insbesondere in Städten bzw. Stadtteilen mit hohem Ausländeranteil unter den Tatverdächtigen - beispielsweise in der Stadt Frankfurt 48 % - zeigt sich insoweit ein dringendes Bedürfnis nach verbesserten Formen der Zusammenarbeit zwischen sozialen Diensten und Polizei.
- d) Modelle der Diversion und des Täter-Opfer-Ausgleichs sollten zunehmend auch für ausländische jugendliche Erst- und Bagatelldäter spezifisch weiterentwickelt und umfassend evaluiert werden. Hierzu zählen insbesondere alle jene Praxisprogramme, deren Ziel es ist, strafrechtlich relevante Formen abweichenden Verhaltens Jugendlicher über eine staatsanwaltschaftliche oder jugendrichterliche Einstellung des Verfahrens (§§ 45, 47 JGG) zu erledigen. Nicht vorhanden sind demgegenüber komplexe Konzepte zum jugendlichen Intensivtäter. Hier zeigt sich akuter Handlungsbedarf für Praxis und Forschung.
- e) Die Polizei muß durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit - etwa auch zur örtlichen Kriminalitätslage - ihre Aufgaben und Anstrengungen bei der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit besser verdeutlichen. Sie wird dar-

über noch wirkungsvoller informieren müssen, daß sie im Interesse der Gesellschaft, aber ebenso im Interesse der betroffenen jungen Menschen - insbesondere ausländischen Jugendlichen - Maßnahmen ergreifen muß, um die Verbrechensentwicklung auf dem Stand eines randständigen Geschehens zu halten. Bei der Kriminalberichterstattung sollte stets sensibel darauf geachtet werden, daß evtl. Stigmatisierungseffekte eintreten, wenn - zuweilen überflüssigerweise - mitgeteilt wird, daß es sich bei dem Tatverdächtigen um einen Ausländer handelt (26).

Über Öffentlichkeitsarbeit ist vermehrt auf die Mitwirkung von Verbänden, Vereinen und Gremien - vor allem auch der Ausländer - abzustellen. Gerade wegen der sozio-kulturellen Eigenheiten und rechtlichen Unsicherheiten bei Ausländern könnten solche Institutionen eine beratende Funktion bei den täglich wiederkehrenden polizeilichen Einsatzsituationen einnehmen. Britische Erfahrungen - etwa im Zusammenhang mit dem Aufruhr von Immigranten in Brixton bzw. Lambeth (27) verdeutlichen die Bedeutung solcher sozialen Kontakte der Polizei.

- f) Die Palette dieser "polizeinahen" Präventionsmaßnahmen gegenüber delinquenten Jugendlichen - nicht zuletzt ausländischen Tatverdächtigen - könnte nahezu beliebig fortgesetzt werden. Die beispielhaft erwähnten Konsequenzen sollen jedoch verdeutlichen, daß - entsprechend auch den Ergebnissen dieser Kriminalitätsanalyse - Delinquenz jugendlicher Ausländer im Rahmen der Jugenddelinquenz insgesamt gesehen werden muß. Es besteht kein Anlaß zur Dramatisierung, aber auch jegliche Bagatellisierung wäre fehl am Platze. Allerdings dürfte nur ein engagiertes und abgestimmtes Vorgehen der unterschiedlichsten staatlichen Behörden und gesellschaftlichen Einrichtungen sicherstellen, daß eine Prognose für die 90er Jahre (trotz des schon aus demographischen Gründen anzunehmenden weiteren Anwachsens des Anteils ausländischer Jugendlicher unter den Jungtätern) diesen Kriminalitätsbereich wird als randständig einstufen können.

Anmerkungen

- 1) Weschke/Donner/Hackbarth - Kittlaus, Innovative Möglichkeiten für polizeiliche Maßnahmen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Ausländern und Polizei, Gutachten für das BKA, Berlin 1985, S. 62 ff. In Berlin wurden insgesamt 29 Polizeibeamte aus unterschiedlichen Aufgabenbereichen interviewt. Zusätzlich befragte man 11 ausländische Jugendliche. Zu der methodischen Vorgehensweise vgl. S. 57 ff.
- 2) Weschke/Donner/Hackbarth - Kittlaus a.a.O., S. 122 ff.
- 3) Zu ausländischen Mädchen und Frauen unter Tatverdacht siehe den gleichnamigen Aufsatz von Mansel in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1988, S. 166 ff.
Diese sind deliktsbezogen statistisch z. T. höher belastet als deutsche Mädchen und Frauen.
- 4) Vgl. etwa Baratta/Staudt, Konformität und Kriminalität der Gastarbeiternachkommen, Kriminologisches Journal 1983, S. 222 ff.; Killias, La délinquance juvénile des migrants de la deuxième génération, in: Schuh (Hrsg.), Jugend und Delinquenz/Jeunesse et Délinquance, Grösch 1988, S. 223 ff.; Mansel, Informelle Kontrolle zur Verhinderung von Kriminalisierung - die Handlungsmöglichkeiten der Subsysteme der sozialen Kontrolle aus der Sicht von jungen Deutschen, Türken und Italienern, Kriminologisches Journal 1988, S. 121 ff.; Savelsberg, Ein Begriff führt in die Irre. Die Kriminalitätsbelastungszahl sollte durch die Angezeigten - Belastungszahl ersetzt werden, Kriminalistik 1987, S. 578 ff.; Traulsen, Die Kriminalität der jungen Ausländer nach der Polizeilichen Kriminalstatistik, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1988, S. 28 ff.; Walter, Kriminalität junger Ausländer - Forschungsstand und offene Fragen, Bewährungshilfe 1987, S. 60 ff.
- 5) Weschke, Straftaten von Ausländern unter Berücksichtigung deliktischer Schwerpunkte, Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, Münster 1981, S. 104 ff.
- 6) Baratta/Staudt a.a.O., S. 222 ff. Diese Aussage wird durch neuere Berechnungen von Mansel unterstützt: Mansel, Gezielte Produktion von Kriminellen? In: Kaiser/Kury/Albrecht (Hrsg.), Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Projektberichte aus der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg 1988, S. 1059 ff.

- 7) Karger/Sutterer, Part Two: On Longitudinal Research in Criminology and First Results from the Freiburg Cohort Study, in: Kaiser/Geissler, Crime and Criminal Justice, Freiburg 1988, S. 108.
- 8) LKA Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Jugendkriminalität und Jugendgefährdung in Nordrhein-Westfalen 1984, Düsseldorf 1985, S. 129 ff. Zu den Ergebnissen wird einschränkend hingewiesen, daß eine gemeinsame Tatbegehung zu einer Überhöhung der TV-Zahlen bei Intensivtätern führt, da statistisch jedem (Mit-)Täter die Straftat zugeordnet wird, auch wenn diese von mehreren Tatverdächtigen gemeinschaftlich begangen wurde.
- 9) LKA Baden-Württemberg (Hrsg.), Jugendkriminalität und Jugendgefährdung in Baden-Württemberg, Jahresbericht 1985, Stuttgart 1986, S. 97 ff.

Auch eine Untersuchung der Daten der Jugendgerichtshilfe in Freiburg i.Br. aus den Jahren 1981-1983 ergab, daß ausländische Jugendliche und Heranwachsende (männlich und weiblich) aus Gastarbeiternationen erheblich häufiger mit nur einer Straftat belastet waren (überprüft anhand der Vorstrafenbelastung aus früheren jugendgerichtlichen Verhandlungen); bei Deutschen wurden häufiger als bei Ausländern mehr als drei Delikte gleichzeitig verhandelt. Die ausländische Untersuchungsgruppe war in ihrer "Kriminalitätsintensität" sowohl nach dem Merkmal "Anzahl der verhandelten Delikte" als auch im Hinblick auf ihre "Vorstrafen" seltener "intensiv-kriminell" belastet als die deutsche Vergleichsgruppe; dazu Oppermann, Straffällige junge Ausländer: Kriminalitätsbelastung und soziale Bedingungen. Eine Untersuchung anhand von Daten der Jugendgerichtshilfe in Freiburg i.Br., Bewährungshilfe 1987, S. 83 ff. (88).

- 10) Karger/Sutterer a.a.O., S. 99, 107.
- 11) Kerner, Auswertungsarbeiten auf der Grundlage der Polizeilichen Kriminalstatistik des Landes Nordrhein-Westfalen, unveröffentlichte Studie für das BKA, Heidelberg 1984.
- 12) Ein ebenfalls differenziertes Bild mit ähnlicher Variationsbreite zeigt sich bei Donner, Strafanzeigen gegen minderjährige Ausländer in Berlin; erscheint Ende 1988.
- 13) So z. B. Lamnek, Sozialisation und kriminelle Karriere, in: Schüler-Springorum (Hrsg.). Mehrfach auffällig, München 1982, S. 13 ff.
- 14) Karger/Sutterer a.a.O., S. 108.

- 15) So z.B. bei Walter a.a.O., S. 79.
- 16) Wolter, Befürchtet - oder gewollt? Fremdenhaß und Kriminalisierung ausländischer Jugendlicher, Kriminologisches Journal 1984, S. 265 ff. (272).
- 17) Donner, in: Weschke, Straftaten Jugendlicher: Verfahren und Rechtsfolgen, Berlin 1986, S. 145; vgl. auch Chaidou, Junge Ausländer aus Gastarbeiterfamilien in der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Kriminalität nach offizieller Registrierung und nach ihrer Selbstdarstellung, Frankfurt, Bern, New York 1984, S. 142 ff. und ders., Warum überproportional? Kriminalitätsbelastung junger Ausländer, Kriminalistik 1984, S. 375. - Die Nationalität des Täters scheint nach einer schweizerischen Opferbefragung auf das Anzeigeverhalten der Opfer keinen Einfluß auszuüben; Killias, Diskriminierendes Anzeigeverhalten von Opfern gegenüber Ausländern?, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1988, S. 156 ff.
- 18) Richter, Körperverletzung durch Ausländer unter besonderer Berücksichtigung der Auseinandersetzungen zwischen Türken in Berlin, in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), Präventable Delikte VIII, Münster 1981, S. 103 ff.
- 19) Hamburger/Seus/Wolter, Zur Delinquenz ausländischer Jugendlicher. Bedingungen der Entstehung und Prozesse der Verfestigung, Wiesbaden 1981, z. B. S. 12.
- 20) Donner a. a. O.
Vgl. auch Hamburger/Seus/Wolter a. a. O., S. 12.
- 21) Hierzu z. B. Bischoff/Heßler/Rilling, Jugenddelinquenz und Integration junger Ausländer, Teil 2, Berlin 1987, S. 64.
- 22) Projektgruppe Prognose-Gremium beim Bundeskriminalamt "Entwicklung der Kriminalität", Jugenddelinquenz bei Deutschen und Ausländern, Wiesbaden 1984, S. 37.
- 23) Hamburger/Seus/Wolter a. a. O., S. 49 ff.
- 24) Projektgruppe Prognose-Gremium beim Bundeskriminalamt a.a.O., S. 38 ff. Vgl. auch Schwind, Wie lösen wir die Ausländerfrage?, Kriminalistik 1983, S. 303 ff. und S. 358 ff.
- 25) Steinhilper, Das "Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter" (PPS), in: Schwind/Steinhilper (Hrsg.), Modelle zur Kriminalitätsvorbeugung und Resozialisierung. Heidelberg 1982, S. 45 ff.

- 26) Vgl. etwa Galanis, Migrantenkriminalität in der Presse, Berlin 1987, insbes. S. 192. Eine "Entkategorisierung" propagieren Hamburger/Seus/Walter a. a. O., S. 183. Dazu kritisch Kaiser, Kriminologie. Ein Lehrbuch, Heidelberg, 2. Aufl., 1988, S. 600.
- 27) Dazu Weschke/Donner/Hackbarth - Kittlaus a.a.O., S. 50 ff. Vgl. auch Morgan/Maggs, Following Scarman?, Bath 1984, S. 24 ff.

EINFLÜSSE NICHTDEUTSCHER STRAFTÄTER AUF DIE ORGANISIERTE KRIMINALITÄT

- Situation und Bekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland -

Heinrich Boge

Bereits bei meiner Begrüßung habe ich - wenn auch mit anderen Worten - gesagt, daß die Auffassung, allein die Beschäftigung mit dem Thema "Ausländerkriminalität" trage den Keim der Ausländerfeindlichkeit in sich, falsch sei. Sicherlich ist eine ausgewogene Behandlung erforderlich. Einige Klarstellungen erfolgten bereits in den vorangegangenen Vorträgen.

Ausgangspunkt für uns war die Polizeiliche Kriminalstatistik. Trotz gebotener Zurückhaltung ist jedoch unbestreitbar, daß der Anteil der ausländischen Straftäter am Kriminalitätsaufkommen in der Bundesrepublik, verglichen mit dem ausländischen Bevölkerungsanteil, überproportional wächst. Der Trend, der erkennbar ist, hat mich bewogen, das diesjährige Thema aufzulegen.

Neben der quantitativen Entwicklung der Kriminalität ist in einigen Deliktsbereichen in zunehmendem Maße auch eine qualitative Veränderung zu registrieren, die in steigender Professionalität der Tatausführung sowie der Verwertung deliktisch erworbener Sachwerte und Güter ihren Ausdruck findet. Die Professionalisierung von Tatausführung und Beuteverwertung aber ist ein wesentlicher Indikator für das verstärkte Vordringen von Formen Organisierter Kriminalität.

Da anders als bei der international Organisierten Rauschgiftkriminalität sich die anderen Formen Organisierter Kriminalität kaum über vage Konturen hinaus als Gesamtphänomen darstellen lassen, ist es einigermaßen schwer, den Anteil ausländischer Straftäter an dieser Entwicklung exakt zu bestimmen.

Als gesichert gilt allerdings, daß die Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland in je nach Deliktsgebiet unterschiedlichen Anteilen auch von ausländischen Straftätern bzw. Straftätergruppen mit geprägt wird.

Die Analyse der Indikatoren der Organisierten Kriminalität über den Zeitraum der letzten Jahre belegt ein beunruhigendes Anwachsen dieses Phänomens, wobei die ab 1990 beginnende Realisierung des Europäischen Binnenmarktes die Situation an den deutschen Außengrenzen zu unseren EG-Nachbarn entscheidend verändern wird.

Aus der Sicht professioneller Straftäter stellt sich der gemeinsame westeuropäische Wirtschaftsraum schon heute als einheitlicher kriminalgeographischer Raum dar. Ohnehin muß dann - ich meine 1990 bis 1992 - der Begriff des Ausländers neu überdacht werden; bereits heute sind 29,6 % der "Ausländer" in der Bundesrepublik Bürger anderer EG-Staaten, weitere 10,3 % stammen aus anderen westeuropäischen Staaten.

Anders das Bild bei den Asylbewerbern, von denen im Jahre 1987 nahezu 44 % aus Staaten Osteuropas und weitere 19,2 % aus der Türkei stammen, während der verbleibende Anteil aus außereuropäischen Ländern stammt.

Bei der Untersuchung der Rolle ausländischer Straftäter in der Organisierten Kriminalität geht es nicht um Dramatisierungseffekte oder um den Aufbau eines Feindbildes, es geht um ganz handfeste polizeiliche Probleme, die sich daraus ergeben, wie personelle, taktische und organisatorische Vorkehrungen oder auch beispielsweise um die Überwindung der Sprachbarriere.

Hierzu ein winzig erscheinendes aber in der täglichen Arbeit oft gravierendes Problem als Beispiel: Europäische Sprachen sind in der Regel für die polizeiliche Sachaufklärung kein Problem mehr. Die Polizei wird aber immer stärker mit einer Vielzahl nicht gängiger Sprachen konfrontiert. Damit erreichen u. U. die Dolmetscherkosten schwindelnde Höhen - sofern verlässliche Dolmetscher überhaupt beziehungbar sind. In einem aktuellen, vom BKA gegen eine terroristische ausländische Organisation geführten Verfahren sind bis jetzt allein an Übersetzungskosten rund 900.000 DM aufgelaufen.

Wenn man von Einflüssen nichtdeutscher Straftätergruppierungen in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Organisierten Kriminalität spricht, denkt man fast automatisch an die Mafia, Camorra oder Cosa Nostra. Zu Beginn des Jahres 1985 wurde im Bundeskriminalamt eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die den Auftrag hat, der Frage nachzugehen, inwieweit in der Bundesrepublik Deutschland bereits ein Einfluß der "Maifa" festzustellen ist.

Vielfach fehlinterpretiert, muß man - ich darf es nochmals bewußt machen - die Mafia im Ursprungssinn nicht nur als Organisation, sondern auch als Verhaltensweise, als Methode, als eine von sogenannten "starken Männern" oder Familiengremien angedrohte und ausgeübte private Gewalt in vielen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereichen betrachten. Dabei kann man die Mafia in Italien in eine untere ausführende Ebene, eine mittlere und höhere Ebene der Organisatoren und Kommissionen sowie eine höchste Ebene, die bis in die politischen Führungskreise reichen dürfte, unterteilen.

Einblicke in die mittleren und höheren Ebenen (Organisatoren, Kommissionen) lassen sich mit rechtstaatlichen Mitteln nur mit einem immensen Aufwand und auch nur begrenzt erreichen.

Als Zwischenergebnis für die Bundesrepublik Deutschland konnte von der Arbeitsgruppe bisher festgestellt werden:

- Einflüsse und Verbindungen der Mafia/Camorra in die Bundesrepublik Deutschland bestehen;
- die Bundesrepublik dient Mafia- (oder Camorra-)Mitgliedern aus Italien als Fluchtort zum Untertauchen sowohl vor Maßnahmen der italienischen Strafverfolgungsbehörden als auch vor rivalisierenden Familien/Organisationen; Straftaten gegen in der Bundesrepublik lebende Angehörige sizilianischer Familien, angefangen von Bedrohung bis zu Mord, wurden bekannt;
- die wirtschaftliche Freizügigkeit in Europa wird für die Tätigkeiten der Mafia, wie z.B. "Geldwäscherei", Anlage der illegalen Gewinne in Firmen und Immobilien, ausgenutzt.

Nicht weniger bekannt ist auch die neapolitanische Camorra. Die historische Basis der Camorra ist nicht wie bei der Mafia die Familie (Clans), sondern von Beginn an war es die Großstadt mit ihrem Händlertum und ihrem Subproletariat.

Bei Camorra handelt es sich nicht um eine Organisation, sondern um eine ganze Anzahl kleinerer Gruppierungen um bestimmte Führungspersönlichkeiten mit fließender Mitgliedschaft und wechselnder Beteiligung. Die Geschäfte der Camorra sind im Gegensatz zu denen der Mafiosi eher plump und kriminell, ohne jeden legitimen Anstrich und ohne die für die Mafia charakteristische Verbindung von illegaler und legaler Aktivität. Haupterwerbszweige sind Erpressung, Diebstahl und Schmuggel, aber auch über den Drogenhandel kamen manche der Camorristi zu internationalen Beziehungen.

Eine Aufteilung der Bundesrepublik in Regionen oder "Geschäftsbereiche" der Mafia oder Camorra wie z.B. in Italien oder analog den USA konnte bisher nicht festgestellt werden. Insofern kann nicht davon gesprochen werden, daß diese traditionellen Formen der Organisierten Kriminalität das Erscheinungsbild in der Bundesrepublik entscheidend prägen.

Heute muß man - auch das ist das Ergebnis einer eingehenden Studie - im großen und ganzen in der Bundesrepublik

Deutschland von zwei Grundstrukturen des Zusammenwirkens von Straftätern ausgehen:

- von Straftäterverflechtungen in den bundesdeutschen Ballungsgebieten mit einem nicht unbeachtlichen Ausländeranteil und
- von organisierten Tätergruppierungen, die als eigenständige Einheiten entweder im Inland ansässig sind oder die vom Ausland aus ihren Einfluß auf bundesdeutsche Regionen ausüben.

Letztere bedienen sich häufig der Orts- und Sprachkenntnisse eines in einer Region fest etablierten "Residenten", einer "Basis", zur Durchsetzung ihrer kriminellen Absichten. Diese sorgen für das Ausbaldowern der Tatgelegenheit, das Bereitstellen von Verkehrs- und Tatmitteln sowie für die Unterbringung der Täter, die zur Begehung der Straftaten aus dem Ausland einreisen.

Diese Entwicklung ist begünstigt worden durch die Öffnung der Grenzen, insbesondere zwischen den Staaten der westlichen Welt, einschließlich des Phänomens Tourismus und der Entwicklung des Warenverkehrs, sowie der Nutzung moderner Infrastrukturen, zwischen dem pazifischen, mittel- und südamerikanischen Raum, Fern- sowie Nahost und Europa.

Bei der Behandlung des Themas muß auch die nach dem 2. Weltkrieg einsetzende Migration innerhalb Europas berücksichtigt werden.

Zu beachten sind darüber hinaus auch:

- die Gastarbeiterwanderungen in die Industriestaaten und
- der Zustrom von politisch Verfolgten und Asylantengruppen.

Im Gefolge der Migration wurden nicht nur traditionelle Formen Organisierter Kriminalität in die Bundesrepublik Deutschland importiert, sondern es sind insbesondere auch eigenständige Formen entstanden.

Hierbei darf nicht übersehen werden, daß starke persönlich-familiäre, ethnische, wirtschaftliche und auch religiöse Bindungen in die Heimatregionen oder zu vergleichbaren Gruppen in unterschiedlichen Staaten aufrechterhalten werden.

Auf dieser Grundlage wird der Absatz von Waren aus Straftaten, die Anlage von Verbrechensgewinnen, Rekrutierung weiterer Straftäter, Hilfestellung im Einzelfall (z.B. Gewährung von Schutz- und Unterstützungsleistung nach Verhaftung) ermöglicht.

Eine Beteiligung ausländischer Tätergruppierungen ist in folgenden Deliktsbereichen zu beobachten:

- beim illegalen Waffenhandel begrenzt
- bei der Rauschgiftkriminalität bedrückenderweise
- bei der Herstellung und Verbreitung von Falschgeld
- in Bereichen der Gewaltkriminalität
- der Eigentumskriminalität
- und bei Straftaten in Verbindung mit dem Nacht- und Gaststättengewerbe.

Bei illegalem Waffenhandel sind auf nationaler Ebene bisher dauerhaft organisierte Begehungsweisen nicht nachgewiesen worden. Verbindungen zwischen Lieferanten, Händlern und Abnehmern werden von Fall zu Fall aufgebaut.

Dagegen kristallisiert sich beim von der Bundesrepublik Deutschland aus betriebenen internationalen illegalen Waffenhandel zunehmend eine Sonderform der Organisierten Kriminalität heraus.

Zur Abwicklung der Geschäfte dienen die vorhandenen legalen Geschäftsstrukturen; einzelne illegale Geschäfte werden in eine Vielzahl legaler Geschäfte eingebunden. Dies macht ein Erkennen für Strafverfolgungsbehörden äußerst schwierig.

Die Beziehungen ins Ausland setzen als Geschäftsgrundlage selbstverständlich auch die Beteiligung von nichtdeutschen Staatsangehörigen zwingend voraus.

Markant ist die Entwicklung der Rauschgiftkriminalität. Vertiefend wird dies durch den Leiter der Fachabteilung meines Hauses dargestellt; ich werde nur einige grundsätzliche Fragen ansprechen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist Teil des geschlossenen westeuropäischen Konsummarktes für Drogen aller Art. Für international und organisiert handelnde Rauschgifttäter gilt sie insbesondere als Absatz- und Transitland sowie als Beschaffungsraum für zur Drogenproduktion notwendiger Grundstoffe.

Illegale Einfuhr und Vertrieb von Drogen wie Kokain, Heroin und Amphetamin, aber auch von Cannabisprodukten, sind in der Bundesrepublik bis in regionale Zwischenhändlererebenen und lokale Märkte überwiegend eingebunden in international organisierte Kriminalitätsstrukturen. Dies schließt Planung und Organisation genauso ein wie Personalrekrutierung, Finanzierung und die Absatzstrategien.

Die meist im Herstellungsland residierenden Großhändler von Heroin-, Kokain- und Cannabisprodukten organisieren den Transport zu den Zwischenhändlern in der Bundesrepublik Deutschland, die meist der Organisation angehören. Damit unterliegen die Händler zwangsläufig auch den be-

kannten Sanktionen; das Abhängigkeitsverhältnis gibt die Möglichkeit marktorientierter Planung und Steuerung.

Allein aus der festgestellten Verbindung zwischen Hersteller, Großverteiler und für die Verteilung in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Organisationsangehörigen ergibt sich konsequenterweise, daß nichtdeutsche Gruppierungen bei der Verteilung der Drogen im Inland einen sehr hohen Anteil haben müssen.

Es überrascht nicht, daß rund ein Viertel der im Zusammenhang mit dem illegalen Handel und Schmuggel ermittelten Täter nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Es wurden aber, und dies unterstreicht die Bedeutung dieser Feststellungen, ca. 75 % der in der Bundesrepublik Deutschland sichergestellten Rauschgifte bei ihnen festgestellt. Und: Je qualifizierter das Delikt und je "härter" die Droge, um so größer ist der Anteil Nichtdeutscher an der Gesamtzahl der Tatverdächtigen.

Die führenden Nationalitäten im Amphetaminschmuggel in der Bundesrepublik werden geordnet nach der Zahl der Tatverdächtigen, angeführt von Deutschen, gefolgt von Amerikanern, dann Türken; nach der Sicherstellungsmenge sind es Dänen (15,1 kg) dann Schweden (13,2 kg), die vorn liegen.

Bei Kokain ändert sich das Bild: An erster Stelle stehen Kolumbianer mit rund 134 kg, gefolgt von Spaniern mit rd. 62 kg, dann Italiener, Deutsche und Argentinier.

Bemerkenswert ist, daß bei 2 111 tatverdächtigen Deutschen 35,7 kg Kokain sichergestellt wurden, bei den anderen genannten Nationalitäten waren es insgesamt 290 Tatverdächtige, bei denen insgesamt rund 165 kg sichergestellt wurden.

Vergleichbar das Bild bei den Heroinsicherstellungen. Bei 15 572 tatverdächtigen Deutschen wurden rund 117 kg Heroin gefunden. Bei den Türken, die den ersten Platz einnehmen, waren es rd. 130 kg, die bei 722 Tatverdächtigen gefunden wurden. Der Abstand der Sicherstellungsmengen der auf dem dritten Platz befindlichen Libanesen ist enorm: Bei 156 Libanesen wurden knapp 18 kg gefunden.

Die starke Zunahme der nichtdeutschen Tatverdächtigen wurde durch die hohe Zahl der Asylbewerber beeinflusst. Mehr als die Hälfte der am Drogenhandel beteiligten Asylbewerber sind Schwarzafrikaner, daneben herausragend auch Angehörige der klassischen Drogenanbauländer. Brennpunkte sind hier die Großstädte.

Die steigende Nachfrage bei allen Drogenarten und selbstverständlich auch die Aussicht auf hohe Gewinne lassen die Annahme zu, daß die Rauschgiftkriminalität auch weiter steigen wird. Das Jahr 1988 läßt diese Entwicklung klar erkennen. Aufgrund der Phänomenstruktur wird damit auch

der Anteil der nichtdeutschen Staatsangehörigen weiter zunehmen und zweifellos stellt die beabsichtigte Öffnung der Binnengrenzen gerade hier eine besondere Herausforderung dar.

Die Herstellung von Falschgeld und die Verbreitung im internationalen Bereich ist seit langem in der Hand von Tätergruppen, welche in ihrer Gesamtheit der Organisierten Kriminalität zugerechnet werden müssen. Ausländische Täter arbeiten, weit mehr als es bei deutschen Straftätern üblich ist, im Bereich der Falschgeldkriminalität in Organisationen zusammen.

Ausweislich der Zahlen der Falldatei Falschgeld beträgt der Anteil der Ausländer an der Falschgeldkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland ca. 20 Prozent. Diese Zahl deckt sich mit den in der Polizeilichen Kriminalstatistik des Jahres 1987 genannten Anteilen nichtdeutscher Tatverdächtiger an der Gesamtkriminalität. Besonders stark vertreten sind italienische, türkische und jugoslawische Straftäter. Andere Nationalitäten spielen eine eher untergeordnete Rolle.

Wie aufwendig gerade in der Falschgeldkriminalität international gearbeitet wird, zeigt folgender Fall: Nach Feststellungen des BKA wurden durch eine in der Bundesrepublik ansässige Gruppe russischer Emigranten falsche US-Dollar-Noten hergestellt und über Kontaktpersonen im europäischen Ausland zum Ankauf von Goldschmuck verwendet. Nach dem Einschmelzen des Goldschmuckes zu Goldbarren sollte damit in Asien Rauschgift beschafft werden. Ein mit der Beschaffung des Rauschgiftes beauftragter afrikanischer Diplomat wurde bei der Einreise in Indien mit 12 kg Gold festgenommen.

Ungeklärt blieben in diesem Zusammenhang bisher mehrere Todesfälle im weiteren Täterkreis: So verstarb ein Haupttäter bei einem "Waterbyke"-Unfall in Malaysia, sein ehemaliger Leibwächter wurde in Köln vor seiner Wohnung erschossen. Von den anderen Tätern fehlt bislang jede Spur.

Ein Schlaglicht auf den steigenden Anteil der ausländischen Staatsangehörigen werfen auch Tötungsdelikte. Seit dem 1.1.87 wurden insgesamt 43 versuchte und vollendete Tötungsdelikte im "Kriminellenmilieu" erfaßt. Hierbei waren in 25 Fällen Ausländer beteiligt.

Auffallend ist der starke Anteil jugoslawischer Straftäter sowohl auf der Täter- als auch auf der Opferseite. 16 jugoslawischen Tätern stehen 15 jugoslawische Opfer gegenüber. Es folgen Türken, Polen und Italiener, wobei anzumerken ist, daß lediglich in einem Fall Täter und Opfer verschiedener Nationalität waren. Wie die Ermittlungen ergaben, handelte es sich hierbei um ein Versehen bzw. um einen Irrtum.

Bemerkenswert ist z.Z. ein Schwerpunkt der Betätigung jugoslawischer Straftäter im Bereich der Eigentumskriminalität. Schwierigkeiten bei den Ermittlungen gegen diese Straftäter ergeben sich insbesondere aufgrund des konspirativen Verhaltens der Führungspersonen und der Abschottung der Szene nach außen.

Eine besondere Gefahr wird in der zunehmenden Brutalisierung gesehen. Immer häufiger werden Schußwaffen von diesem Personenkreis mitgeführt und bei Tatausführung benutzt. Insbesondere in den Ballungszentren ist ein Vordringen dieser Gruppen in die bodenständige kriminelle Szene festzustellen, wobei ihr brutales und konzessionsloses Vorgehen besonders wirkungsvoll ist. Ein Indiz mögen auch die angesprochenen Tötungsdelikte sein.

Ein Aspekt darf nicht unerwähnt bleiben. Ausländer sind in manchen Deliktsbereichen der Organisierten Kriminalität Täter und Opfer. Im Rauschgiftbereich werden von nicht-deutschen Kriminellen die Ärmsten der Armen aus den Entwicklungsländern benutzt, z.B. Afrikaner, um Rauschgift zu transportieren. Widerlich ausbeuterische Züge zeigen die Fälle des organisierten Menschenhandels, durch die vornehmlich Frauen kommerziell vermarktet werden. Ein Beispiel: Das Bundeskriminalamt führt ein Ermittlungsverfahren gegen eine deutsch-philippinische Straftätergruppe wegen Verdachts des Menschenhandels u.a. Delikte.

Nach dem jetzigen Erkenntnisstand werden in Manila vorzugsweise Frauen zwischen 16 und 40 Jahren für gut bezahlte Arbeitsstellen in der Bundesrepublik Deutschland oder anderen westeuropäischen Ländern über Zeitungsannoncen angeworben. Zur Finanzierung eines Hin- und Rückflugtickets, eines neuen Passes (wobei es sich zum Teil um Fälschungen handelt) sowie von 800 bis 1.000 Dollar "Vorzeigegeld" wird ihnen ein Kredit mit einem monatlichen Zinssatz von 10 % vermittelt.

Anschließend erfolgt die gesteuerte Einreise in die Bundesrepublik Deutschland. Die Personen werden im Raum Frankfurt a.M. gesammelt. Man nimmt ihnen Geldbeträge und Flugscheine ab und transportiert sie illegal unter anderem nach Italien. Dort werden monatlich zwischen 800 und 1.000 Dollar pro Person eingetrieben. Das Geld wird durch Mittelsmänner in die Bundesrepublik gebracht.

Aufgefundene Beweismittel, die Höhe der monatlichen Raten sowie Zeugenaussagen begründen den Verdacht, daß die Personen in dauernder Abhängigkeit gehalten und zum Teil der Prostitution zugeführt werden. Die Zahl der ermittelten Opfer in diesem einen Verfahren beträgt mehrere Tausend! Es besteht auch der Verdacht, daß Behördenpersonal in die Tatabläufe verwickelt ist bzw. Beihilfe leistet. Grenzübergreifende Verbindungen und Aktivitäten sind offensichtlich.

Die polizeilichen Ermittlungen haben diese Tätergruppierung gestoppt; erkennbar ist jedoch der nur kurzfristig anhaltende Erfolg: Ein Verdrängungseffekt in andere europäische Länder wird erkennbar. Unter den Bedingungen einer offenen Industriegesellschaft kann ein dauerhafter Erfolg polizeilicher Verbrechensbekämpfung kaum erwartet werden, solange die Nachfrage nach illegalen Waren und Dienstleistungen (Prostitution asiatischer Frauen) besteht und die Befriedigung der Nachfrage für die Organisierte Kriminalität z.T. exorbitante Profite erwarten läßt. Die Organisierte Kriminalität, d.h. die Kriminalität als nachfrageorientierte kriminelle Unternehmensform zur Realisierung möglichst hoher Gewinne dringt zunehmend in diese Deliktsbereiche vor.

Erwarten Sie zum Schluß bitte keine Ursachenanalyse. Hier erhoffe ich mir mehr zum Schluß der Tagung. So wie die Ursachen vielfältig sein werden, so vielfältig werden auch die Anstrengungen zur Bewältigung des Problems sein. Die Bekämpfung der Ausländerkriminalität - das sei zunächst festgestellt - ist keine ausschließlich polizeiliche Aufgabe.

Die Sicherheitsbehörden sind in zweifacher Hinsicht gefordert:

- Die Entwicklung gerade der Einbruchs- und Kfz-Delikte berührt das Sicherheitsempfinden des Bürgers massiv. Wird hier die Beteiligung organisiert vorgehender nicht-deutscher Straftäter weiter zunehmen, ist unreflektierter Fremdenhaß die mögliche Folge.
- Langfristig können sich auch bei uns vergleichbare Strukturen der Organisierten Kriminalität wie in anderen Staaten entwickeln. Kritisch dabei ist weniger der dann vermutbare Anstieg der Kriminalität, als vielmehr die Entwicklung von Parallelgesellschaften, d. h. von Macht und Einflußstrukturen, die nicht mehr der staatlichen Kontrolle unterliegen. Die Entwicklung in einigen Staaten der Dritten Welt, aber auch der Kampf gegen die Organisierte Kriminalität in Italien und den USA belegen augenfällig, daß unter den Rahmenbedingungen eines rechtstaatlichen Systems wenig Chancen bestehen, eine hochentwickelte kriminelle Parallelgesellschaft auf Dauer wirksam zurückzudrängen.

Bei geltenden kriminalpolitischen Leitlinien muß sich die Polizei in einigen Punkten stärker auf den nichtdeutschen Straftäter einstellen. Wie erwähnt muß dies in personeller, taktischer und organisatorischer Hinsicht geschehen. Das Konzept des BKA zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität liegt vor. Ein zentraler Punkt ist die internationale polizeiliche Zusammenarbeit.

Es bedarf dringend eines abgestuften und effizienten Maßnahmenbündels als sicherheitspolitische Ausgleichsmaßnahme

für den bevorstehenden Binnenmarkt der EG-Staaten. 1987 wurden allein 7 436 Personen unter dem Verdacht des Rauschgiftschmuggels bei Grenzkontrollen festgenommen. Soweit es sich um die Binnengrenzen zu unseren westlichen EG-Nachbarn handelt, wird diese Kontrolle ab 1990 mit Realisierung des Abkommens von Schengen wegfallen, ohne daß die Bemühungen um Ausgleichsmaßnahmen auf dem Sicherheitssektor bislang eine tragfähige Auffangkonzeption erkennen lassen.

Die Anstrengungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften auch im Ausländerrecht (Zurückweisung/Informationsaustausch/Intensivierung der Kontrolle an den Außengrenzen), zum Aufbau einer funktionsfähigen Fahndungsunion (Datenverbund) sowie enger praktischer Zusammenarbeit (grenzüberschreitende Nacheile bzw. Observation) sind noch weit davon entfernt, den Erfordernissen der praktischen Verbrechensbekämpfung unter den Bedingungen offener Grenzen zu genügen.

Die Bekämpfungslinien Organisierter Kriminalität beginnen in den wichtigsten Herkunfts- und Transitländern - hier vor allem der Rauschgiftkriminalität. Das Konzept, weltweit ein Netz von Rauschgiftverbindungsbeamten zu installieren, ist erfolgreich. Informationen über Rauschgifttransporte, Kuriere und Hintermänner, die vor Ort gewonnen werden, können verhindern, daß das Rauschgift auf den Markt gelangt.

Diese Verbindungsbeamten haben aber auch die Aufgabe, die nationalen Polizeien dieser Länder zu beraten und zu unterstützen. Gegenwärtig sind bereits 18 ausgewählte und speziell auf ihre Aufgabe vorbereitete Beamte auf 14 Außenposten eingesetzt. Dieses Netz wird weiter ausgebaut.

Darüber hinaus sollen aber die Rauschgiftverbindungsbeamten durch gezielte, bedarfsorientierte Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe für ihre Polizeien in die Lage versetzt werden, selbst effizient gegen die Drogenmafia vorzugehen. Dieses Ausbildungsprogramm reicht von der Ausbildung von Kriminaltechnikern über die Beschulung von Ermittlungsbeamten bis zum Training von Diensthundeführern. Die Verbindungsbeamten sind zunächst allein für die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität gedacht. Mittelfristig ist bei entsprechender Personalverstärkung eine Ausweitung mit zusätzlichen Aufgaben auch für andere Bereiche der schweren grenzüberschreitenden Kriminalität erforderlich - wie bereits zum Teil mit einigen europäischen Staaten realisiert.

Alle Anstrengungen müssen aber - und das kann nicht oft genug betont werden - erfolglos bleiben, wenn die Gemeinsamkeit aller gesellschaftlichen Kräfte fehlt.

TERRORISTISCHE BESTREBUNGEN VON AUSLÄNDERN
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Wolfgang Schreiber

1. Einleitung

Im Rahmen des Leitthemas "Ausländerkriminalität" möchte ich mich mit dem Einzelaspekt "Terroristische Bestrebungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland" befassen.

Meine Ausführungen beziehen sich - wie die Themenstellung erweist - nicht auf die allgemeine Kriminalität von Ausländern, sondern beschäftigen sich mit dem gewichtigen Bereich der politisch motivierten Gewaltkriminalität von ausländischen Extremisten und Terroristen im Bundesgebiet.

Diese Form strafbaren, kriminellen Verhaltens findet ihre Ursache vielfach in politischen, sozialen und wirtschaftlichen Konstellationen in der Heimat der Ausländer. Die aus dort vorhandenen Spannungsfeldern resultierenden Auseinandersetzungen unterschiedlicher Gruppen werden häufig nicht nur am Ort des heimischen Geschehens ausgetragen, sondern auch in das Ausland verlagert, sei es, weil die Konfliktaustragung vor Ort politisch nicht opportun ist, sei es, weil dies von bestehenden Unterdrückungsmechanismen verhindert wird oder weil eine "Doppelstrategie" Aktionen im Inland und im Ausland nahelegt.

Diese Ausgangslage macht schon eine Reihe von Problemen deutlich, vor denen man bei der Bekämpfung dieser Form von Gewaltkriminalität steht:

1. Die Einflußmöglichkeiten auf die Ursachen dieser Gewalt sind noch geringer als bei dem bei uns angesiedelten Terrorismus.

2. Die mobilisierende Wirkung eines Terrorismus, der nicht nur ideologisch verankert ist, sondern seine Begründung häufig aus sichtbaren Mißständen schöpft, ist um ein vielfaches höher.

3. Die Verankerung dieser Gruppen in einer Vielzahl von Staaten erweitert von vornherein ihre Aktionsmöglichkeiten und erleichtert es ihnen, staatlichen Gegenmaßnahmen auszuweichen.

Neben anderen westeuropäischen Staaten bietet insbesondere die Bundesrepublik Deutschland mit ihren verfassungsrechtlich garantierten Freiheitsräumen, ihrer freiheitlich demokratischen Grundordnung und ihren sozialen Errungenschaften sowie ihren weitgehend offenen Grenzen zu den Nachbarn hier einen geeigneten Nährboden, eine ideale Basis für terroristische Aktionen.

2. Grad der Bedrohung

An den Anfang meiner Betrachtungen möchte ich die Frage nach dem Grad der Bedrohung stellen.

Wenn von den rd. 4,7 Mio. ausländischen Mitbürgern in der Bundesrepublik Deutschland nach den Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden - ich verweise hier auf den Verfassungsschutzbericht 1987 - fast 110.000 Ausländer im Alter über 16 Jahren Mitglieder extremistischer bzw. extremistisch beeinflusster Organisationen sind, so ist dies eine erschreckend hohe Zahl. Sie liegt anteilmäßig um ein Vielfaches über der entsprechenden Quote bei der deutschen Bevölkerung.

Hinzu kommt ein Anstieg der politisch motivierten Gewaltaktionen. Während 1986 70 Gewalttaten von ausländischen Extremisten verübt wurden, waren es im Jahr 1987 insgesamt 123 Gesetzesverstöße; dabei wurden 5 Personen getötet und über 70 verletzt.

Dies führt zu zwei weiteren Feststellungen:

1. Die Zahl der ausländischen Extremisten in der Bundesrepublik Deutschland stellt einen wesentlichen Faktor der inneren Sicherheit unseres Landes dar und
2. die Bereitschaft zahlreicher Ausländer zur Anwendung von Gewalt hat zugenommen.

Dabei gilt es festzuhalten, daß nicht jede extremistische Organisation eine terroristische Vereinigung ist. Ebenso ist nicht jede Gewaltanwendung zugleich ein Terrorakt.

3. Ausländische terroristische Gruppierungen und Organisationen

Vor dem Hintergrund dieser Eingrenzung möchte ich kurz die maßgeblichen Gruppierungen von Ausländern skizzieren, die im wesentlichen Anteil an den in der Bundesrepublik Deutschland verübten terroristischen Aktionen haben.

3.1 Die "Arbeiterpartei Kurdistans" (PKK)

Zu den aktivsten Gruppen gehört die - zwar nicht vereinsrechtlich registrierte aber im Bundesgebiet präsente - orthodox-kommunistische "Arbeiterpartei Kurdistans" (PKK) mit schätzungsweise 1.000 Mitgliedern in der Bundesrepublik Deutschland. Sie ist nach ihrem eigenen Selbstverständnis eine revolutionäre Befreiungsorganisation, die sich zum Ziel gesetzt hat, einen sozialistischen selbständigen Staat Kurdistan zu bilden. Ihre "zentralen Köpfe" halten sich überwiegend im Ausland auf und meiden das Bundesgebiet. Es waren auswärtige Ereignisse, welche die Aktivitäten und die Entwicklung der PKK in jüngster Zeit wesentlich beeinflusst haben:

- Der iran-irakische Konflikt mit beiderseitigen Werbungsversuchen gegenüber den Kurden für die eigene Sache,

- das rigorose Vorgehen des Irak gegen in Opposition stehende Kurden und schließlich
- die türkische Siedlungspolitik.

Hier ist unter Sicherheitsaspekten deutlich geworden, daß es ganz entscheidend darum gehen muß, stärker und frühzeitiger als bisher, relevante auswärtige politische Entwicklungen in sicherheitsmäßige Überlegungen und Konzeptionen einzubeziehen und umzusetzen.

Der Generalbundesanwalt hat inzwischen gegen zahlreiche im Bundesgebiet lebende Mitglieder der PKK Ermittlungsverfahren wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung nach § 129 a StGB und anderer in der Bundesrepublik Deutschland gegen türkische Staatsangehörige begangener schwerer Straftaten eingeleitet. Die Verfahren haben aufgezeigt, daß es äußerst schwierig ist, in das Geflecht der PKK einzudringen und sie haben die Notwendigkeit ergeben, exekutive Maßnahmen in jedem Falle durch flankierende Präventionsmaßnahmen abzusichern. Folgende Erkenntnisse mögen dies verdeutlichen:

1. Nach den bisherigen Erkenntnissen tarnt die PKK ihre illegalen Strukturen hinter hier errichteten scheinbar legalen Organisationen, wie z.B. der "Nationalen Befreiungsfront Kurdistans" (ERNK) und der - sogar vereinsrechtlich registrierten - "Föderation der Patriotischen Arbeiter- und Kulturvereinigungen aus Kurdistan in der Bundesrepublik Deutschland e.V." (FEYKA).

2. Nur Teile der Organisation, nämlich die bestehenden Teilkomitees für "Parteisicherheit, Kontrolle und Nachrichtendienst" erfüllen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 129 a StGB.

3. Zahlreiche - teilweise international koordinierte - Protest-, insbesondere Besetzungsaktionen von Einrichtungen des öffentlichen und privaten Lebens sowie Drohungen der PKK im In- und Ausland haben die exekutiven Maßnahmen begleitet.

Der Generalbundesanwalt hat inzwischen konstatiert, daß unter Berücksichtigung der ernst zu nehmenden Drohungen der kurdischen Organisationen eine derart massive Einflußnahme auf Ermittlungsverfahren durch Ausländer noch nie vorgelegen hat.

Es muß danach einkalkuliert werden, daß bei Exekutivmaßnahmen gegen gewaltorientierte Ausländergruppen sich die Zielrichtung ihrer Aktionen erweitert. War es bisher allein der unmittelbare politische Gegner oder der Mitkonkurrent um die Vorherrschaft, so ist es nunmehr auch das Gastland, das - und zwar mit zunehmender Schärfe - zum Zielobjekt genommen wird.

3.2 Die "Provisorische Irische Republikanische Armee" (IRA/PIRA)

Eine der gefährlichsten im Bundesgebiet aktiven terroristischen Vereinigungen von Ausländern neben der PKK ist derzeit die "Provisorische Irische Republikanische Armee" (IRA/PIRA). Sie ist im Gegensatz zur PKK bislang im Bundesgebiet nicht mit einer selbständigen Teilorganisation vertreten. Ihre Anschläge richten sich gegen Angehörige und Einrichtungen der britischen Rheinarmee. Aber auch sonstige offizielle britische Einrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland sind potentiell bedroht.

Wenn auch am 30. August 1988 zwei gesuchte "Aktivisten" an der deutsch/niederländischen Grenze gefaßt werden konnten, muß doch mit weiteren Anschlägen auf britische Einrichtungen und Personen in der Bundesrepublik Deutschland gerechnet werden. Denn die IRA/PIRA verfügt auf dem europäischen Festland über Logistikbasen und Kommandogruppen, wobei der Schwerpunkt allerdings nicht bei uns, sondern im benachbarten Ausland liegen dürfte (Belgien/Niederlande). Inwieweit die erwähnten Festnahmen zu einer "Verunsicherung" der Gruppierung beigetragen haben, gehört in den Bereich der Spekulation. Die Notwendigkeit enger internationaler - bi- und multinationaler - Zusammenarbeit, andererseits aber auch die immer noch bestehenden Grenzen dieser Kooperation werden im Zusammenhang mit der IRA/PIRA besonders deutlich:

1. Die jüngsten Sprengstoffanschlags-Aktivitäten auf britische Kasernen in der Bundesrepublik Deutschland sowie die Ermordung von 3 britischen Soldaten in Belgien und in den Niederlanden dürfte die Folge eines sog. Verdrängungseffektes sein, der dadurch entstanden ist, daß infolge effektiver britischer Schutz- und Abwehrmaßnahmen in England selbst die Durchführung von Anschlägen erheblich erschwert ist (anders umschrieben : "Ausweichverhalten" auf Grund verstärkten Fahndungsdruckes im Heimatland). Diesem Phänomen kann nur mit grenzüberschreitendem Zusammenwirken der zentralen Sicherheitsbehörden aller involvierten Staaten begegnet werden.

2. Bei den aufgezeigten terroristischen Strukturen bleibt die auf ein Land beschränkte Fahndung weitgehend wirkungslos. Zwar sind die Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Einsatz bewährter Fahndungsmittel durch Verfahrensabsprachen erheblich verbessert worden. Es hat sich jedoch gezeigt, daß Unterschiede in den Rechtssystemen und in der Tradition der einzelnen Länder den wirksamen Einsatz dieser Instrumente - etwa der Öffentlichkeitsfahndung - erschweren. Hier gilt es, noch vorhandene Barrieren weiter abzubauen.

3.3 Arabische und iranische Organisationen

Neben den aufgezeigten terroristischen Bestrebungen und Aktionen von kurdischen und irischen Organisationen sind

mit Bezug auf die Bundesrepublik insbesondere auch Aktivitäten von Gruppierungen arabischer und iranischer Herkunft feststellbar, wobei allerdings den hier existierenden ca. 30 Organisationen dieser Bevölkerungsgruppen bzw. Staaten Terrorakte bisher nicht nachgewiesen werden können. Diese wurden vielmehr im Rahmen von Kommandounternehmen im Ausland durchgeführt oder vom Ausland her gesteuert.

Die in der nahöstlichen Region bestehenden politischen, sozialen, religiösen und kulturellen Konflikte haben ihre Ursachen im wesentlichen im Palästinenser-Problem und den Tendenzen zu einer sogenannten Re-Islamisierung. Sie haben Auswirkungen auch auf die Sicherheitslage in der Bundesrepublik Deutschland. Beispielhaft für diese Art der Bedrohung sind folgende Ereignisse:

- Der Sprengstoffanschlag auf die Deutsch-Arabische Gesellschaft in Berlin-Kreuzberg am 29. März 1986, bei dem 7 Araber teilweise schwer verletzt wurden.

- Der Sprengstoffanschlag auf die Diskothek La Belle in Berlin-Friedenau am 5. April 1986 mit 3 Toten und etwa 200 Verletzten.

- Die Festnahme des Sprengstoffkuriers und Flugzeugentführers Mohamed Hamadi am 13. Januar 1987 auf dem Flughafen in Frankfurt, die Auslöser für die folgende Entführung von 3 deutschen Staatsbürgern in Beirut war, die uns bis in die jüngste Zeit beschäftigte.

Kennzeichnend für alle 3 Aktionen war das Zusammenspiel zwischen nahöstlichen Kommandomitgliedern mit hier ansässigen Unterstützern ("Glaubensbrüder"), sowie zumindest in 2 der genannten Fälle die Unterstützung - wenn nicht gar Steuerung - der Aktion durch nahöstliche staatliche Stellen - Syriens und Libyens. Daraus folgt: Die nahöstliche Entwicklung bedarf steter sorgfältiger Beobachtung.

3.3.1 Die "Abu Nidal Gruppe" (AN)

Insbesondere palästinensische Terrorgruppen, wie die Abu Nidal Gruppe (AN) stellen eine große Bedrohung der westlichen Staatenwelt dar.

Zwischenzeitlich haben die Ermittlungen zu dem Sprengstoffanschlag in der Abflughalle des Frankfurter Flughafens am 19. Juni 1985 - mit 3 Toten und rd. 50 Verletzten - ergeben, daß dieser Anschlag der Abu Nidal Gruppe zuzurechnen ist. Die Gefährlichkeit dieser Gruppe zeigt auch der Anschlag auf das griechische Tages-Kreuzfahrtschiff "City of Poros" sowie die Explosion einer Autobombe im Athener Fährhafen am 11. Juni dieses Jahres mit einer Vielzahl von Toten und Verletzten. Nach den Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden trägt die Vorgehensweise deutlich die Handschrift der Abu Nidal-Gruppe.

Aus dem politischen Ziel der Gruppe - nämlich die Beseitigung des Staates Israel mit Waffengewalt und die Verhinderung einer Verhandlungslösung des israelisch-arabischen Konfliktes, der Sturz einiger arabischer Regime sowie der Kampf gegen den westlichen "Imperialismus" - erwächst eine breite Palette potentieller Angriffsziele. Die Situation wird weiter dadurch kompliziert, daß die Abu Nidal Gruppe - wie auch andere nahöstliche Terrorgruppen - von den Ländern abhängig ist, die sie auf ihrem Territorium dulden oder anderweitig unterstützen. Hier ist es Libyen.

Bei Gefährdungsbeurteilungen genügt es danach nicht, die bekannten Zielsetzungen der jeweiligen Terrorgruppe zu berücksichtigen. Es müssen auch die Interessen der "Aufnahme- und Unterstützerländer" sowie die sich daraus ergebenden Aktionsmöglichkeiten beachtet werden - und zwar grundlegend. Diese Gesamtschau wird nicht immer in der erforderlichen Tiefe angestellt.

3.3.2 Die "Hizballah"

Neben dem Palästinenserproblem ist für die Bundesrepublik der sprunghafte Anstieg von Aktivitäten schiitischer Moslems im Nahen Osten nach der iranischen Revolution von Relevanz.

Ziel der Bewegung ist die Errichtung einer islamischen politischen Weltordnung und die Beendigung der Abhängigkeit von ausländischen - insbesondere westlichen - Staaten und deren kulturellen Einflüssen. Hauptsächlich den USA wurde ein bedingungsloser Kampf angesagt; sie werden stellvertretend für die angebliche Unterwerfung der islamischen Welt unter das politische, ökonomische, kulturelle und religiöse Diktat des Westens gesehen. Betroffen hiervon sind auch die wichtigsten Verbündeten der USA, insbesondere auch die Bundesrepublik Deutschland.

Zentrale Stütze der führenden islamischen Fundamentalisten ist die vom Iran geförderte "Hizballah", ("Partei Gottes"), die vornehmlich im Libanon aktiv ist und sich dort die Unterstützung des extremen, religiösen Flügels der Schiiten gesichert hat.

Der Wirkungskreis schiitischer Terrorgruppen hat sich mit äußerster Brutalität auf die übrige Welt, insbesondere auf die westliche Staatengemeinschaft und auch auf die Bundesrepublik Deutschland ausgedehnt. Die Anschlagsserie in Frankreich auf Kaufhäuser im Jahr 1986 und die - zwischenzeitlich glücklich beendeten - Entführungsfälle Schmidt und Cordes, die in Zusammenhang mit der Festnahme der Gebrüder Hamadi im Januar 1987 stehen, sind vor diesem Hintergrund zu sehen.

Es wäre verfehlt, in der Freilassung der letzten deutschen Geisel ein Zeichen sicherheitspolitischer Entspannung zu

sehen. Die Bedrohung deutscher Interessen im In- und Ausland dauert unvermindert an und nimmt mit fortdauernder Inhaftierung und näherrückendem Urteilstermin im Verfahren Mohamed Hamadi eher zu. Dies bedeutet:

1. Die getroffenen Sicherheitsmaßnahmen müssen fortgeführt und erforderlichenfalls sogar lageangepaßt verstärkt werden.

2. In den politischen Bemühungen zur Entspannung der Situation darf es kein "Nachlassen" geben.

Wir haben es hier mit einer Bedrohungssituation zu tun, bei der speziell die Sicherheitsbehörden insoweit gefordert sind, als es Anhaltspunkte gibt, daß sowohl die Abu Nidal-Gruppe als auch die "Hizballah" versuchen, in verschiedenen westeuropäischen Staaten eine terroristische Infrastruktur aufzubauen, d.h. sich organisatorisch zu verfestigen. Um der daraus drohenden Gefahr zu begegnen, müssen insbesondere die gegebenen nachrichtendienstlichen Mittel konsequent ausgeschöpft werden.

4. Verhältnis der terroristischen Ausländergruppierungen zu deutschen Terrorgruppen

Es liegt nahe, an dieser Stelle der Frage des Verhältnisses der genannten terroristischen Ausländergruppen zum deutschen Terrorismus nachzugehen.

4.1 Zielsetzungen

Unterstützung finden die Motive und die Aktionen ausländischer Extremisten und Terroristen in zunehmendem Maße von der deutschen linksextremistischen bzw. terroristischen Szene insoweit, als diese sich weitgehend mit den Zielen der ausländischen Gruppierungen solidarisiert und politisch relevante Themen der Bundesrepublik Deutschland in ihre Argumentation einbezieht. Dies ist aus zahlreichen Flugblättern, sonstigen Schriften, aber auch aus sog. Selbstbezüglichungsschreiben zu Anschlägen linksextremistischer Terrorgruppen einschließlich der "Rote Armee Fraktion" (RAF) und der "Revolutionären Zellen" (RZ) ersichtlich. Ihnen kann entnommen werden, daß die Motive ausländischer Extremisten oder Terroristen zum Teil von Terroristen in der Bundesrepublik Deutschland mitgetragen werden. Bekenntnisse z.B. zur "Palästinensischen Revolution" und zum Volksaufstand in Palästina sowie zu den "kurdischen Gefangenen in der Türkei" belegen das.

Diese Einschätzung darf jedoch nicht zu der Schlußfolgerung führen, daß es etwa einen internationalen Zusammenschluß von Terroristen mit einer gemeinsamen Zentrale und Führung gibt. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß terroristische Gruppierungen im internationalen Bereich grundsätzlich selbständig tätig werden. Sie agieren dabei zum Teil grenz-

überschreitend und wirken strategisch und taktisch zusammen.

Vorliegende Erkenntnisse belegen zugleich, daß bei verschiedenen Terrorgruppen Bestrebungen dahingehend vorhanden sind, die jeweilige ideologisch vorgegebene Zielsetzung auf eine gemeinsame Basis zu bringen. Grundsätzliches Merkmal der Übereinstimmung in den Zielen dieser terroristischen Gruppen ist der "Anti-Imperialismus", d.h., - ich zitiere -: die "Offensive gegen die globalen politischen, ökonomischen und militärischen Grundlagen". Die gemeinsame Aktion, also der Vorrang der praktischen Ausführung von Terrorakten, wird dabei als "Motor" der Entwicklung zu einer "Einheit der Revolution" betrachtet. Die Bereitschaft, eigene ideologische Positionen zurückzustellen, erleichtert künftige Aktionsbündnisse. Diese Entwicklung muß sehr sorgfältig beobachtet werden.

4.2 Zusammenwirken

Inwieweit gibt es nun konkret ein Zusammenwirken terroristischer Gruppen des Auslandes mit deutschen Terrororganisationen - oder umgekehrt -.

4.2.1 Nachdem die Festnahme führender Mitglieder des internationalen Flügels der französischen Terrororganisation "Action Directe" ("AD") zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Aktionsfähigkeit, wenn nicht Zerschlagung dieser Gruppe geführt und damit die "Rote Armee Fraktion" ("RAF") in ihren - in bezug auf die "AD" äußerst konkreten - Bemühungen um den Aufbau einer westeuropäischen "anti-imperialistischen" Front einen Rückschlag erlitten hat, ist seit längerem festzustellen, daß Bestrebungen bestehen, die Kontakte zwischen der "RAF" und der italienischen Terrororganisation "Brigate Rosse" ("BR") zu verstärken. So haben die "Roten Brigaden" im Gegensatz zu früher, als ihre Ideologie nur auf die Arbeiterklasse als revolutionärem Subjekt ausgerichtet war, seit einigen Jahren auch die "anti-imperialistische" Komponente in ihr Konzept aufgenommen und damit den Annäherungsbemühungen der "RAF" eine gemeinsame ideologische Basis gegeben. Diese Tendenz wird dadurch verdeutlicht, daß sie sog. Solidaritätserklärungen zu den Morden an dem Vorstandsmitglied der Firma Siemens AG, Prof. Dr. Beckurts, am 7. Juli 1986 und an dem Leiter der politischen Abteilung im Auswärtigen Amt Ministerialdirektor Dr. von Braunmühl am 10. Oktober 1986 abgegeben und dabei u.a. ihr Einverständnis zu diesen "anti-imperialistischen Aktionen" erklärt haben. Seitens der "RAF" sind die Bestrebungen nach verstärkten Kontakten z.B. darin zum Ausdruck gekommen, daß bei dem Anschlag auf Prof. Beckurts die Kommando-Bezeichnung "MARA CAGOL" verwandt wurde; eine Bezugnahme auf die Ehefrau eines führenden Mitglieds der "Brigate Rosse", Renato Curcio, die am 5. Juni 1975 bei einem Schußwechsel mit Carabinieri getötet worden war.

Auch der Anschlag auf den Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Dr. Tietmayer, und seinen Fahrer am 20. September 1988 in Bonn belegt die Annäherung der "RAF" an die "Brigate Rosse". Dem Selbstbeichtigungsschreiben der "RAF" zu dem Anschlag war ein "gemeinsames Kommuniqué" von "RAF" und "Brigate Rosse" in deutscher und italienischer Sprache beigelegt, in dem u.a. auf den "gemeinsamen Kampf" in Westeuropa hingewiesen wird. Andere, im Zusammenhang mit Verhaftungen und Wohnungsdurchsuchungen in Mailand und Rom gewonnene Erkenntnisse belegen, daß es zwischen der "RAF" und der "Roten Brigade" seit geraumer Zeit bilaterale Kontakte gibt.

4.2.2 Kontakte der "RAF" sind auch in Richtung Spanien festzustellen, wenn auch die kommunistisch und anti-imperialistisch orientierte Spanische Terrororganisation "Revolutionäre Antifaschisten des 1. Oktober" (GRAPO) z.Zt. nur bedingt aktionsfähig erscheint. Die personelle Restrukturierung dieser Organisation kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, insbesondere aus dem Bereich der "Angehörigen und Freunde der politischen Gefangenen in Spanien" (AFAPP), zu dem auch zahlreiche Kontakte des "RAF"-Umfeldes bestehen.

Dagegen sind konkrete Kontakte der "RAF" zur terroristischen Organisation "Euskadi Ta Askatasuna" (ETA) wegen der fehlenden gemeinsamen ideologischen Basis bisher nicht erkennbar.

4.2.3 Soweit es die irische Terrororganisation IRA/PIRA betrifft, ist eine konkrete Zusammenarbeit mit deutschen Terrorgruppen bisher ebenfalls nicht feststellbar. Die Organisation verfolgt mit der "Befreiung Irlands von den Briten" lediglich ein eng begrenztes Ziel; insoweit besteht keine gemeinsame ideologische Basis.

4.2.4 Entsprechendes gilt in bezug auf die PKK, deren politisches Ziel nicht mit der Ideologie der "RAF" korrespondiert.

4.2.5 Was nahöstliche Gruppierungen angeht, so sind diese für die "RAF" interessant, weil insoweit eine ideologische Übereinstimmung besteht, als auch dort die sog. imperialistischen Staaten als Ziel der revolutionären Bestrebungen angesehen werden. Wenn auch die "RAF" ihr früher verfolgtes Ziel, im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit eine internationale terroristische Gruppe zu bilden, nicht erreicht hat, kann ihre logistische Unterstützung doch nicht ausgeschlossen werden.

Terrorismus ist nach alledem ein internationales Phänomen und Problem, heute eine Binsenweisheit. Insbesondere die Bundesrepublik Deutschland als Staat in der Mitte Europas,

als Mitglied der EG sowie der NATO und als wirtschaftliche Großmacht ist Ziel des Länder und Kontinente überschreitenden Terrorismus und stellt einen besonderen Anziehungspunkt für ideologisch verbrämte Gewaltakte dar.

5. Innenpolitische Aspekte

Es muß deshalb die Frage gestellt werden, ob es in der Bundesrepublik Deutschland ein hinreichendes Instrumentarium gibt, um der von ausländischen Terroristen drohenden Gefahr wirkungsvoll begegnen zu können.

Zunächst geht es dabei um das rechtliche Instrumentarium und hier wiederum zunächst um die ausländerrechtlichen Aspekte.

5.1 Ausländerrechtliches Instrumentarium

Ausländischen terroristischen Gruppierungen ist - unabhängig von ihrer ideologischen Ausrichtung - eines gemeinsam: Zur Durchführung eventueller Aktionen im Bundesgebiet müssen ihre Mitglieder zunächst Grenzen überwinden - sofern sie nicht bereits hier leben -. Sowohl im Vorfeld des Grenzübertritts als auch danach unterliegen sie den Vorschriften des Ausländerrechts. Dies bedeutet zum einen, daß die Gefahr der Entdeckung eines Gesetzesverstößes bei der grenzpolizeilichen Kontrolle gegeben ist und zum anderen, daß bei vorliegenden Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden hinsichtlich einer Gefährdung der Sicherheitsinteressen unseres Staates die Möglichkeit besteht, dem als gefährlich erkannten Ausländer entweder schon die Einreise zu verweigern oder ihn später auszuweisen. Nach den Vorschriften des Ausländergesetzes ist eine Ausweisung z.B. dann zulässig, wenn der - einzelne - Ausländer die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 AuslG). In diesem Zusammenhang ist auch auf die Möglichkeit der Einschränkung oder Untersagung der politischen Betätigung von Ausländern hinzuweisen, wenn die Abwehr von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder von Beeinträchtigungen der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik oder sonstige erhebliche Belange es erfordern (§ 6 Abs. 2 AuslG).

Entscheidender Ansatzpunkt für die Abwehr einer terroristischen Gefährdung durch Ausländer ist das möglichst frühzeitige Erkennen von Ausländergruppen oder Einzelpersonen, die die Sicherheit unseres Staates bedrohen. Auf dieser Basis können die Vorschriften des Ausländergesetzes eingesetzt werden, wobei der Verhinderung der Einreise Priorität zukommt. Eine restriktive Einreise- und Visapolitik für Staatsangehörige aus Regionen potentieller Bedrohung und die konsequente Praktizierung der ausländerrechtlichen Bestimmungen einschließlich der Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen sind zweifellos Instrumente, die vorrangig in die Überlegungen zur Gefahrenreduzierung einbezogen werden müssen.

Es fragt sich indessen, ob präventive und repressive Maßnahmen des Ausländerrechts tatsächlich wirkungsvoll gegen potentielle terroristische Störer eingesetzt werden können oder ob aufgrund der Tatsache, daß das Ausländergesetz von seiner grundsätzlichen Regelungsbreite her nicht dafür geschaffen wurde, extremistische oder terroristische Bestrebungen von Ausländern zu verhüten, in der Praxis die Probleme nicht auch bei konsequenter Ergreifung der möglichen ausländerrechtlichen Maßnahmen bestehen bleiben.

Ausländer, die beabsichtigen, in der Bundesrepublik Deutschland terroristische Aktionen durchzuführen, versuchen in Kenntnis unseres sicherheitspolitischen Rechtsinstrumentariums häufig ihre wahre Identität bei der Stellung eines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu verbergen. Dies gilt zumal dann, wenn sie bereits zu einem früheren Zeitpunkt auffällig geworden sind. Insbesondere im Nahen Osten mit seinen zum Teil durch Bürgerkriegswirren unüberschaubar gewordenen Verhältnissen ist eine Ausstattung mit neuen Identitätspapieren ohne größere Hindernisse jederzeit möglich, mit der - nahezu zwangsläufigen - Folge, daß die Ausländerbehörde die Aufenthaltserlaubnis für das Bundesgebiet erteilt.

Dieses Problem besteht auch bei grundsätzlich restriktiver Aufenthaltsgewährung etwa nur in humanitären oder geschäftlich begründeten Fällen bzw. zeitlichen und räumlichen Beschränkungen des Aufenthalts. Die Erteilung einer lediglich zeitlich und räumlich beschränkten Aufenthaltserlaubnis eröffnet zwar Kontrollmöglichkeiten von Ausländern im Inland, jedoch kann die tatsächliche Einhaltung derartiger Beschränkungen kaum überwacht werden, weil die ständige Beobachtung eines Ausländers nicht möglich ist.

Auch die Auflage, sich bei der Ein- und Ausreise bei den Grenzpolizeibehörden zu melden, ist nur bedingt auf ihre Einhaltung hin zu kontrollieren und führt zu keinem Ergebnis, wenn der potentielle Gefährder ihr nicht nachkommt.

Zusätzliche Probleme treten dadurch auf, daß z.B. arabische Namen bei der Übertragung in die lateinische Schrift verschiedene Schreibweisen zulassen und somit nicht immer einen konkreten Anhaltspunkt für eine Identifizierung bieten. Unterschiedliche Namensschreibweisen, wechselnde Geburtsdaten und mehrere Identitäten können zu fehlerhaften Entscheidungen - etwa im Rahmen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis - führen.

Die Verhinderung von terroristischen Aktionen von Ausländern mittels der Vorschriften des Ausländerrechts ist danach selbst bei strenger Handhabung dann nicht möglich, wenn wir es mit entschlossenen Terroristen zu tun haben, die den Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten anzuwenden verstehen und die aufgrund einer nicht

vorhandenen staatlichen Ordnung in unserem Sinne oder sogar mit Unterstützung ihres Heimatstaates beabsichtigte terroristische Aktionen umfassend vorbereiten können. Mit anderen Worten: Die nach dem Ausländerrecht möglichen Maßnahmen sind nur begrenzt dazu geeignet, terroristische Bestrebungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern. Das Ausländerrecht vermag Einzeltäter abzuschrecken (die über keinen logistischen Hintergrund verfügen) und kann eine gewisse Verunsicherung in den Kreis sonstiger potentieller Gefährder hineinbringen, stellt aber lediglich ein unvollkommenes Hilfsmittel bei der Bekämpfung des von Ausländern ausgehenden Terrorismus dar.

5.2 Strafrechtliche Sanktionen

Ein grundsätzlich geeignetes Instrument der repressiven Bekämpfung terroristischer Aktionen und Bestrebungen ist die Anwendung strafrechtlicher Normen. Dieser Aspekt soll hier nur insoweit vertieft werden, als es um die Anwendbarkeit des § 129 a StGB (Verbot der Bildung terroristischer Vereinigungen) geht, also um die Frage der Anwendbarkeit dieser Norm auf eine ausländische Organisation. Der Bundesgerichtshof hat in einer Entscheidung zu § 129 StGB (Verbot der Bildung krimineller Vereinigungen) festgestellt, daß die Vorschrift nur auf solche Vereinigungen anwendbar ist, die ihren Sitz im Inland haben oder die im Geltungsbereich des Grundgesetzes zumindest eine selbständige Teilorganisation unterhalten. Danach ist die Bildung krimineller Vereinigungen von Ausländern mit Sitz ausschließlich im Ausland bei uns nicht nach § 129 StGB unter Strafe gestellt.

Der Bundesgerichtshof hat diese Auslegung zwar nur in bezug auf die Bildung krimineller Vereinigungen getroffen. Sie gilt jedoch auch für die Bildung terroristischer Vereinigungen nach § 129 a StGB. Dieser Norm kommt der gleiche Schutzzweck wie der des § 129 StGB zu, nämlich die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und der staatlichen Ordnung.

Daraus wird deutlich, daß § 129 a StGB nur dann anwendbar ist, wenn eine terroristische Vereinigung bei uns einen gewissen Organisationsgrad erreicht hat, wie z.B. die PKK, nicht jedoch dann, wenn eine ausländische terroristische Organisation "lediglich" Kommandoeinheiten zur Durchführung von Anschlägen oder zur Vorbereitung der Logistik in die Bundesrepublik entsenden oder "vorhält" wie dies etwa bei der IRA/PIRA der Fall ist. § 129 und § 129 a StGB sind danach in die Bekämpfung ausländischer terroristischer Vereinigungen nur begrenzt einsetzbare Abwehrinstrumentarien.

Es bedarf daher der Überprüfung, ob die angeführten Straftatbestände nicht einer Änderung im Sinne einer Erstreckung auch auf ausländische Vereinigungen bedürfen. Dies gilt vornehmlich für § 129 a StGB. Hier ist der Gesetzgeber angesprochen.

5.3 Verbotsfrage

Ein rechtlicher Ansatzpunkt, terroristischen Bestrebungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland zu begegnen, liegt schließlich in der Anwendung des Vereinsgesetzes. Nach § 3 dieses Gesetzes können Vereinigungen unter der Voraussetzung, daß die Zwecke der Organisation oder ihre Tätigkeit den Normen des Strafrechts zuwiderlaufen oder sie sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, verboten werden. Da die Vereinigungsfreiheit Ausländern nicht als Grundrecht gewährleistet ist, hat der "einfache" Gesetzgeber - in weiterem Umfang als in Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes normiert - darüber hinaus bei Ausländervereinigungen ein Verbot auch dann zugelassen, wenn sie durch politische Betätigung die innere oder äußere Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder verletzen oder gefährden.

Wenn es auch prinzipiell nicht hingenommen werden kann, daß auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland politische Konflikte von Ausländergruppen mit gewaltsamen Mitteln ausgetragen werden - sei es untereinander, sei es auch gegen unseren Staat und seine Angehörigen gerichtet -, so ist im Rahmen der Prüfung eines Vereinsverbots doch eine sorgfältige Abwägung der voraussichtlichen praktischen Auswirkungen eines solchen Schrittes erforderlich. Gegenüber Organisationen mit geringen Mitgliederzahlen wäre ein Organisationsverbot nahezu wirkungslos, weil eine größere organisatorische Infrastruktur nicht vorhanden ist und die Mitglieder dieser Vereinigungen nicht gehindert wären, sich umgehend in anderen Organisationen neu zusammenzufinden. Größere Organisationen könnten bei einem Verbot unter neuen Rahmenbedingungen mit anderen Namen weiterhin zusammenarbeiten, dabei jedoch eine verstärkte konspirative Verhaltensweise wählen, so daß die Überwachung durch die Sicherheitsbehörden beeinträchtigt wäre. Dadurch würde die Erlangung gerichtsverwertbarer Nachweise, etwa daß die Tätigkeit einer Organisation den Strafgesetzen zuwiderläuft, erschwert werden. Dies hätte zugleich zur Folge, daß auch die Durchsetzung eines Verbots gegen die Ersatzorganisation, deren Bildung nach § 8 Vereinsgesetz verboten ist, ebenfalls mit zusätzlichen Erschwernissen verbunden wäre, so daß unter ungünstigen Umständen die Fortsetzung der Tätigkeit des betroffenen Vereins letztlich nicht verhindert werden kann.

Fazit: Es bedarf der aufmerksamen Beobachtung von terroristischen Bestrebungen von Ausländern und sorgfältiger Abwägung, ob vereinsrechtliche Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik sinnvoll sind. Die Verbotsfrage kann, muß aber nicht im Vordergrund stehen, da sie ein Mittel staatlichen Vorgehens darstellt, das nicht unerhebliche unerwünschte Nebenwir-

kungen haben kann. Die Verbotbehörde sollte regelmäßig prüfen, ob ein Verbot wirklich notwendig und zweckmäßig ist oder ob der Gefahr auch mit anderen Mitteln wirksam begegnet werden kann. In der Praxis wird das Vereinsverbot mangels entsprechender vereinsrechtlicher Verfestigungen ausländischer terroristischer Gruppierungen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

5.4 Besondere Bekämpfungsprobleme

Ich möchte nunmehr noch kurz der Frage besonderer Bekämpfungsprobleme der politisch motivierten Ausländerkriminalität außerhalb gesetzlicher Maßnahmen nachgehen.

Terroristische Straftaten als Bestandteil der Gesamtkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland stellen nicht nur eine Bedrohung für das betroffene Einzelopfer dar, sondern wirken sich zugleich auf unsere politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung aus. Die politisch motivierte Ausländerkriminalität ist dabei für die Sicherheitsbehörden insoweit besonders problematisch, als es erforderlich ist, sich zu ihrer Bekämpfung mit der Mentalität der jeweiligen Bevölkerungsgruppe auseinanderzusetzen. Dies mag noch relativ einfach möglich sein, sofern die terroristischen Bestrebungen von Personen ausgehen, die von ihrer Herkunft westeuropäischen oder angelsächsisch beeinflussten Staaten zuzuordnen sind.

Sofern das kriminelle Verhalten jedoch von politischen und gesellschaftlichen Strukturen des asiatischen, arabischen, afrikanischen und südamerikanischen Raums her bestimmt wird, ist für Europäer die Entschlüsselung der Motive und Denkweisen der von dort stammenden Terroristen mit einem erheblichen Aufwand verbunden, der von herkömmlich ausgebildeten Angehörigen der Sicherheitsbehörden nur bedingt zu leisten ist. Es gilt daher, das Wissen der Sicherheitskräfte um fremde Strukturen zu verbessern, wobei dafür grundsätzlich Voraussetzung das Erlernen fremder Sprachen ist. Auch kann der verstärkte Einsatz solcher Ermittlungsbeamter weiterhelfen, die einerseits herkunftsmäßig aus den genannten Problemregionen stammen, also deren Lebens- und Denkweise kennen und auch die Sprache beherrschen, andererseits sich jedoch unseren westlichen Werten verpflichtet fühlen. Angesprochen sind damit vornehmlich Türken, Iraner, Palästinenser, die inzwischen die deutsche Staatsbürgerschaft erworben haben. Eine solche "Personalgewinnung" erscheint vordringlich. Auf dieser Basis kann dann versucht werden, verstärkte Kontakte zu den bei uns lebenden Ausländern herzustellen, um von ihnen Einblicke in ihre Denkweisen und dadurch Ansatzpunkte für eine Bekämpfung terroristischer Bestrebungen zu erhalten. Dies dient nicht nur dem Schutz der Bürger unseres Staates, sondern auch dem der ausländischen Mitbürger, denn gerade diese haben vielfach besonders unter den Aktivitäten politischer Gewalttäter aus ihren Heimatländern zu leiden. Sie sind zum einen

Einzelopfer terroristischer Bestrebungen und werden zum anderen von einem Teil der deutschen Bevölkerung undifferenziert mit ihren kriminellen Landsleuten gleichgesetzt und mit fremdenfeindlichen Parolen überzogen. Damit sind sie doppelt verfolgt und fühlen sich wegen der ihnen vielfach aus Erfahrung her eigenen Distanz zu den Sicherheitsbehörden, die in ihrer Heimat aus verschiedenen Gründen gerechtfertigt sein mag, schutzlos und allein gelassen.

6. Außenpolitische Aspekte

Terroristische Bestrebungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland sind nicht nur - wie bisher dargelegt - von eminenter innenpolitischer Bedeutung, sondern haben auch Auswirkungen auf den Bereich der Außenpolitik - mit diesem Aspekt komme ich zum Schluß meiner Darlegungen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat weitreichende internationale Kontakte und arbeitet mit vielen Staaten der Welt sowohl bilateral als auch multilateral zusammen. Im Rahmen der Kriminalpolitik hat die Bundesregierung, konkret der Bundesminister des Innern, der internationalen Zusammenarbeit größte Bedeutung zugeschrieben und diese Kooperation in den vergangenen Jahren systematisch ausgebaut. Besondere Bedeutung wird der Zusammenarbeit mit den EG-Partnerstaaten zugeschrieben. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang besonders die TREVI-Kooperation und die Verhandlungen zur Umsetzung des sog. Schengener Abkommens vom 14. Juni 1985. Auch mit Ländern außerhalb der EG bestehen - bis hin zu vertraglichen Vereinbarungen (etwa mit Österreich und Marokko) - umfangreiche Verbindungen im Sicherheitsbereich.

6.1 Terroristische Aktionen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland und die zu ihrer Bekämpfung angewandten innerstaatlichen Konzepte haben - je nach Interessenlage und eigener innerer politischer Strukturen - verständlicherweise unterschiedliche Reaktionen des "betroffenen" ausländischen Staates zur Folge.

Terrorakte der IRA/PIRA gegen im Bundesgebiet stationierte Angehörige der britischen Rheinarmee haben etwa zu einer erheblichen Verunsicherung der britischen Soldaten und ihrer Angehörigen, aber auch deutscher Staatsangehöriger, die zu ihnen Kontakt unterhalten, geführt. Die Forderung nach erhöhtem Schutz britischer Staatsangehöriger und Einrichtungen war die nahezu logische Folge; ihr muß die Bundesrepublik im Rahmen der bestehenden Verpflichtungen Rechnung tragen. Der von der IRA/PIRA ausgehende Terrorismus darf keine Auswirkungen auf das gute Verhältnis der beiden Völker und die davon nicht unabhängige bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit haben. Dies ist bisher gelungen und wird auch künftig so sein, denn beide Staaten wissen, daß emotionale Empfindungen nicht weiterhelfen, sondern nur denjenigen nützen, die das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören beabsichtigen.

6.2 Terroristische Bestrebungen von Kurden in unserem Land sind von ihrer Intention her in aller Regel gegen die türkische Regierung gerichtet und stellen primär eine Bedrohung der hier lebenden türkischen Staatsangehörigen dar. Es kann dem türkischen Staat daher nicht gleichgültig sein, wenn Gruppierungen wie die PKK, die in der Türkei verboten ist, bei uns Stützpunkte aufbauen, um politische Gegner, insbesondere in der Heimat, aber auch im Bundesgebiet, zu bekämpfen. Deshalb ist es nachvollziehbar, wenn in der türkischen Öffentlichkeit der - letztlich ungerechtfertigte - Vorwurf erhoben wird, unser Staat ermögliche es terroristischen Organisationen, gegen das türkische Volk tätig zu werden. In diesem Zusammenhang bedarf es gemeinsamer Anstrengungen, den realen Hintergrund unseres Handelns zu verdeutlichen, damit eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Bewältigung terroristischer Bestrebungen von gewalttätigen Minderheiten gewährleistet bleibt.

6.3 Auch terroristische Aktionen von Angehörigen arabischer Staaten und des Iran haben selbstverständlich Auswirkungen auf die außenpolitischen Beziehungen. Sie haben bewirkt, daß besondere ausländerrechtliche Maßnahmen notwendig wurden und grenzpolizeiliche Kontrollen verstärkt werden mußten. Das führte zwangsläufig dazu, daß auch Bürger dieser Staaten von besonderen Maßnahmen betroffen wurden, die weder extremistischem noch terroristischem Gedankengut anhängen und in die Bundesrepublik Deutschland lediglich zu geschäftlichen oder touristischen Zwecken einreisen. Den Regierungen der betreffenden Staaten blieb derartiges natürlich nicht verborgen. Schwierigkeiten in den bilateralen Beziehungen waren die Folge.

Von unseren Reaktionen sind also nicht nur die Regierungen der betreffenden Staaten betroffen, sondern auch die Bevölkerung, die überwiegend weder ein Interesse daran hat, von besonderen Reisebeschränkungen betroffen zu sein, noch bereit sein dürfte, auf Dauer etwa unter wirtschaftlichen Mängeln deshalb zu leiden, weil politisch motivierte Gewalttäter, sei es mit oder ohne staatliche Unterstützung bzw. Billigung, die Wirtschaftsbeziehungen mit anderen Staaten als Folge ihrer terroristischen Aktionen belasten oder gar unterbinden. Bei den zu treffenden Abwehrmaßnahmen gilt es, auch diese Aspekte zu beachten.

7. Schlußbemerkung

Lassen Sie mich zusammenfassen:

Terroristische Bestrebungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland haben nach allem Auswirkungen auf sämtliche Bereiche des Zusammenlebens und Zusammenarbeitens, sei es national oder international. Diese Auswirkungen gefährden zwar letztendlich nicht den Bestand der freiheitlich demokratischen Grundordnung unseres Staates, da die Bundesrepublik als wehrhafte Demokratie insgesamt erfolgreich Maßnahmen zur Abwehr dieser Bestrebungen ergriffen

hat. Dennoch gilt es, die verbleibenden Beeinträchtigungen so gering wie möglich zu halten, um ein Leben in Frieden und Freiheit mit den im Bundesgebiet ansässigen Ausländern und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den ausländischen Staaten zu gewährleisten. Daß ein Rechtsstaat dabei alle seine Möglichkeiten, die ihm zur Abwehr terroristischer Bestrebungen zur Verfügung stehen, konsequent ausschöpft, wird jedem Verständigen - mag es auch im Einzelfall schwerfallen - einsichtig sein. Wer gegen die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland verstößt, muß damit rechnen, daß er nicht in das Bundesgebiet einreisen kann, daß er dort strafrechtlich oder vereinsrechtlich belangt wird und/oder daß er nach den Normen des Ausländergesetzes u.U. das Bundesgebiet zwangsweise wieder verlassen muß. Dabei kommt den Sicherheitsbehörden insoweit eine wichtige Aufgabe zu, als sie es sind, die rechtzeitig die wesentlichen Erkenntnisse gewinnen und für deren frühzeitige Umsetzung in Maßnahmen sorgen müssen. Dies kann jedoch nicht lediglich innerhalb des Rechtsraumes der Bundesrepublik geschehen, sondern muß auch - zumal unter Berücksichtigung des vorgesehenen Abbaus der Kontrollen an den Grenzen zu anderen EG-Staaten bzw. zunächst zu den Vertragsstaaten des sog. Schengener Abkommens - mehr denn je in Zusammenarbeit mit den EG-Partnerstaaten erfolgen. Hier gilt es, sowohl effektive rechtliche Abwehrmechanismen als auch wirkungsvolle Kompensationsinstrumente für den Abbau grenzpolizeilicher Kontrollen zu schaffen, eine Aufgabe, die im Interesse der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Partnerstaaten in naher Zukunft einer befriedigenden Lösung zugeführt werden muß.

**PRAKTISCHE SCHWIERIGKEITEN BEI ERMITTLUNGEN
GEGEN AUSLÄNDISCHE TATVERDÄCHTIGE**

Wolfgang Sielaff

1 Einführung

Die Zahl der von ausländischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland begangenen Straftaten steigt seit Jahren kontinuierlich an. 1987 war bereits jeder 5. von der Polizei ermittelte Tatverdächtige ein Ausländer. Fast 260.000 ausländische Tatverdächtige sind im vergangenen Jahr von der Polizei erfaßt worden. Auch wenn man die ausländerspezifischen Delikte nach dem Ausländergesetz und dem Asylverfahrensgesetz sowie die besonderen Bedingungen der Ausländer gegenüber den Deutschen einschränkend berücksichtigt, ist die Entwicklung hin zu einer stärkeren Straftatenbelastung ausländischer Staatsangehöriger unverkennbar. Besorgniserregend ist vor allem die mehr als doppelt so hohe Kriminalitätsbelastung junger Ausländer (Kinder, Jugendliche, Heranwachsende) gegenüber der vergleichbaren deutschen Gruppe. Bei der Gewaltkriminalität ist ihr Anteil sogar dreimal höher. Hier tritt offensichtlich ein Problem der 2. und 3. Gastarbeitergeneration zutage.

Problematischer als diese quantitativen Entwicklungen erscheinen mir die qualitativen Veränderungen im Bereich professioneller und organisierter Kriminalität. Die Polizei wird immer häufiger mit kriminellen Aktivitäten von Ausländern in qualifizierten Kriminalitätsfeldern konfrontiert. Insbesondere sind dieses die Bereiche Rauschgift-handel und -schmuggel, Falschgeldvertrieb, verbotenes Glücksspiel, schwerer Raub, Erpressung, Zuhälterei, Menschenhandel, Hehlerei, Vergewaltigung, Tötungsdelikte sowie Trick- und Taschendiebstahl.

Auffällig ist, daß relevante Delikte der organisierten Kriminalität betroffen sind. Hier vollziehen sich seit Jahren strukturelle und qualitative Veränderungen, wobei der Trend zu einer stärkeren Internationalisierung des Verbrechens unverkennbar ist. Spätestens Anfang der neunziger Jahre dürfte mit der Beseitigung der Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen an einigen EG-Innengrenzen eine weitere Verschärfung der Lage eintreten.

Ein Sonderproblem der Ausländerdelinquenz stellen die Straftaten der Asylanten dar. Ihr Anteil an den nichtdeutschen Tatverdächtigen hat seit 1984 von 7,7 % auf 17,1 % im Jahre 1987 zugenommen. Allerdings waren rund 40 % der von Asylbewerbern begangenen Straftaten Verstöße gegen das Ausländergesetz und das Asylverfahrensgesetz.

2 Differenzierung

Wegen der jeweiligen Bedingungen und Konsequenzen für strafrechtliche Ermittlungsmaßnahmen müssen folgende Gruppen ausländischer Staatsangehöriger unterschieden werden, wobei das Spezialproblem der Stationierungsstreitkräfte ausgeklammert wird.

2.1 "Inländische" Ausländer

Gemeint sind die z. T. seit zwei bis drei Generationen in Deutschland lebenden Ausländer, also die Gastarbeiter und ihre Nachkommen. Bekanntlich handelt es sich vorwiegend um Türken, Jugoslawen, Italiener, Griechen, Spanier und Portugiesen. Aufgrund unterschiedlicher Kultur, Religion, Sprache, wirtschaftlicher und sozialer Bedingungen ergibt sich eine Vielzahl von Unterschieden zur deutschen Wohnbevölkerung und damit entsprechendes Konfliktpotential. Die Tendenz zur Gettoisierung ist unverkennbar. Die in Deutschland geborenen jungen Ausländer leben in einem ständigen Spannungsfeld zwischen den Anschauungen und Erwartungen der Eltern-Generation und den eigenen Hoffnungen, Zielvorstellungen und Chancen im Geburts- und Gastland.

2.2 Ausländer

Hierunter fallen die im Ausland lebenden ausländischen Staatsangehörigen, die im Inland straffällig werden. Diese Gruppe gewinnt insbesondere im Bereich der international organisierten Kriminalität an Bedeutung. Zunehmend agiert das organisierte Verbrechen aus dem internationalen Raum, die Bundesrepublik Deutschland ist Aktionsfeld und damit Tatort ausländischer Tätergruppen.

2.3 Sondergruppe Asylanten

Gegenwärtig halten sich in der Bundesrepublik wahrscheinlich weit über 100.000 Asylbewerber auf. Knapp 70.000 Ausländer haben in den ersten neun Monaten 1988 Asyl beantragt, wobei die größten Steigerungsraten Staatsangehörige aus Ostblockstaaten betreffen. Bekanntlich werden 90 - 95 % der Asylanträge negativ beschieden, so daß davon ausgegangen wird, daß es sich bei der absoluten Mehrheit aller Asylbewerber um Wirtschaftsflüchtlinge handelt. Das führt häufig dazu, daß der Asylant während des langjährigen Asylverfahrens in einen Kriminalisierungsprozeß gerät, insbesondere im Zusammenhang mit der illegalen Beschäftigung und der Arbeitnehmerüberlassung.

3 Ermittlungsschwierigkeiten

3.1 Generell

Bei Ermittlungen gegen ausländische Tatverdächtige ergeben sich unabhängig von den spezifischen Bedingungen des Ein-

zelfalles viele allgemeine, aber grundlegende Schwierigkeiten. Sie basieren auf den Unterschieden in Sprache, Kultur, Religion, Sitten, Gebräuchen, Moral und Wertvorstellungen, Mentalität, Rechtsauffassung sowie im Rollenverständnis über die Funktion des Staates und seiner Einrichtungen, insbesondere der Strafverfolgung.

Darüber hinaus spielen die Lebensbedingungen der im Inland lebenden Ausländer eine wichtige Rolle, insbesondere die Arbeits- und Wohnsituation, aber auch die ihnen entgegengebrachte Toleranz und der Grad an Integration mit der deutschen Bevölkerung.

Im folgenden sollen die hauptsächlichen generellen Ermittlungsschwierigkeiten dargestellt werden.

Rolle und Funktion der deutschen Polizei sind dem ausländischen Tatverdächtigen nicht geläufig. Sein Verständnis basiert auf z. T. völlig andersartigen Gegebenheiten und Bedingungen. In der Regel kennt er autoritäre, die Individualrechte weniger berücksichtigende Systeme. Türkische Mitarbeiter der Hamburger Polizei betonen immer wieder, daß viele ihrer Landsleute mit der Liberalität und dem Langmut der Polizei nur wenig anfangen können, ja, "sie sogar Mitleid mit der deutschen Polizei hätten". Insbesondere junge ausländische Tatverdächtige stellen bald fest, daß die strafrechtliche Sanktionierung auch nicht annähernd ihren Erwartungen entspricht und fühlen sich unter Umständen ermuntert, ihre kriminelle Karriere fortzusetzen.

Auch ausländische Opfer und Zeugen können Funktion und Aufgabe der deutschen Polizei nur schwer nachvollziehen und mit ihren Vorstellungen und Erwartungen in Einklang bringen, was ihr (Prozeß-)Verhalten entsprechend beeinflußt.

Kooperation mit der Polizei fällt vielen im Inland lebenden Ausländern aus diesen, aber auch anderen Gründen schwer. Das Leben innerhalb relativ geschlossener ethnischer Minoritäten erzeugt eine stärkere, auf den eigenen soziokulturellen Bereich bezogene Ausrichtung.

Gruppenspezifische Prozesse sorgen dafür, daß man sich gegenüber der nach wie vor als fremd empfundenen Umwelt eher abschottet, was zur Verslossenheit gegenüber Ermittlungsbeamten führt. Ausländische Kriminelle haben naturgemäß erst recht keine Ambitionen, mit der Polizei zu kooperieren. Wenn sie darüber hinaus kriminellen Gruppen angehören, unterliegen sie ohnehin gegenläufigen Verhaltensmustern.

Die Sprachbarriere ist ein Zentralproblem bei einschlägigen Ermittlungen. Sie ermöglicht keine unmittelbare Verständigung und erschwert oder verhindert angemessene kommunikative Beziehungen. Insbesondere bei Anzeigenaufnah-

men, Befragungen und Vernehmungen ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten.

Die sprachliche Inkompetenz der meisten ausländischen Staatsangehörigen zwingt die Ermittlungsbehörden, Dolmetscher hinzuzuziehen. Damit kann die Kommunikation mit dem Ausländer schon nicht mehr unter Normalbedingungen laufen. Der Ermittlungsbeamte kann vernehmungspsychologische und -taktische Aspekte kaum einbringen, er kann die unmittelbare Wirkung seiner Fragen nicht erkennen. Nuancen, Andeutungen in Aussage und Verhalten werden auch dort, wo sie vielsagend sein können, nicht gedeutet oder fehlinterpretiert. Der Ermittler ist im Grunde vollständig vom Dolmetscher abhängig. Inhalt und Wahrheitsgehalt der Übersetzung müssen von ihm als zutreffend hingenommen werden. In einigen Sprachen (z. B. Türkisch, Arabisch) werden Übersetzungen mangels entsprechender Begriffe mit Hilfe bildhafter Umschreibungen durchgeführt, was zu Mißverständnissen führen kann. In Einzelfällen muß einkalkuliert werden, daß der Dolmetscher pflichtwidrig handelt, indem er vorsätzlich falsch zum Vorteil des Tatverdächtigen übersetzt oder Verfahrensinhalte den Beschuldigten zuspielt.

Wir erhalten gelegentlich Hinweise, wonach Dolmetscher von der kriminellen Gegenseite unter Druck gesetzt werden. Die Gefahr scheint dann größer zu sein, wenn der Dolmetscher derselben ethnischen Gruppe wie der Tatverdächtige angehört. Wo es sich darüber hinaus um Sprachen handelt, die weniger gebräuchlich sind, ergeben sich z. T. unüberwindbare Probleme. Nicht selten gibt es in diesen Fällen keine oder nur ungenügend qualifizierte Dolmetscher.

Die internationale Kriminalität beeinflusst je nach Inhalt, Struktur, Richtung und Intensität die Verbrechensbekämpfung und damit die Ermittlungen. In demselben Maße wie sich professionelle und organisierte Formen der Kriminalität internationalisieren, stellen sich neue Anforderungen an die Strafverfolgung. Der Rauschgifthandel, die Wirtschaftskriminalität, die Kraftfahrzeugverschiebung, die Falschgeld-, Scheck- und Kreditkartenkriminalität sind charakteristische Muster der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die Tätergruppen sind z. T. multinational organisiert, illegale Verbrechensgewinne werden auf internationalen Finanzschiene transferiert, gewaschen und ggf. wieder in den legalen Wirtschaftskreislauf eingeschleust. Die Täter sind äußerst mobil und machen sich alle Vorteile in- und ausländischer Wirtschafts- und Politikbedingungen zunutze. Die in derartigen Verbrechensdimensionen auftretenden Ermittlungsschwierigkeiten werden noch dadurch verschärft, daß die Strafverfolgungsorgane es mit divergierenden Rechtssystemen, verschiedenen polizeilichen und justitiellen Zuständigkeiten zu tun haben.

3.2 Speziell

Es können nur die relevanten Problemfelder der Ermittlungen gegen ausländische Tatverdächtige aufgezeigt werden. Dabei kann nicht auf alle Besonderheiten, die sich aus den spezifischen Inhalten und Strukturen der vielfältigen Tatbegehungsformen ergeben können (z.B. in Bereichen der internationalen Wirtschaftskriminalität), eingegangen werden. Auch lassen sich Überschneidungen nicht immer vermeiden, weil bestimmte Ursachen nicht nur auf eine Fallgruppe zutreffen.

Verdachtschöpfung

Insbesondere bei Ermittlungen in Deliktsbereichen mit starker Ausländerbeteiligung (z. B. verbotenes Glücksspiel, Menschenhandel, Rauschgifthandel und -schmuggel, Schutzgelderpressung) treten häufig schon bei der Verdachtschöpfung zahlreiche Probleme auf. Den Tatverdächtigen kommt begünstigend entgegen, daß ein Charakteristikum dieser Delikte gerade darin liegt, daß sie auf Verdeckung ausgerichtet sind. Darüber hinaus verbindet ethnische Gruppen in der Fremde ein hohes Maß an Zusammengehörigkeitsgefühl und Solidarität, ihre Mitglieder sind stark gruppenorientiert. Wenn darüber hinaus Opfer und Zeugen aus derselben Volksgruppe stammen, stößt die Polizei oft auf Schweigemauern. Tatmuster und -abläufe sind sehr schwer unter die einschlägigen Straftatbestände zu subsumieren, obwohl sie für den Insider natürlich unmißverständlich sind. Wie soll z. B. der Beweis einer versuchten Schutzgelderpressung geführt werden, wenn dem ausländischen Gastwirt von einem Landsmann erklärt wird, daß seine Geschäfte offensichtlich sehr gut gingen, man sich in der Fremde gegenseitig unterstützen müsse und daß auch seine Kinder auf dem Schulweg großen Gefahren ausgesetzt seien?

Anzeigenaufnahme

Von der Vollständigkeit und Genauigkeit des angezeigten Sachverhaltes hängt nicht unwesentlich Verlauf und Ergebnis des Ermittlungsverfahrens ab. In Fällen, in denen es nicht nur um ausländische Tatverdächtige, sondern auch um ausländische Anzeigende und Zeugen geht, potenzieren sich unter Umständen die Mängel in der Anzeigenaufnahme. Nicht immer kann ausgeschlossen werden, daß aufgrund von Verständigungsschwierigkeiten Sachverhalte ungenau und unvollständig aufgenommen werden, was u. U. schon von Beginn an zu einer Beeinträchtigung der Ermittlungen führen kann.

Identifizierung

Ein zentrales Problem kriminalistischer Aufklärungsarbeit ist in diesem Zusammenhang auch die Identifizierung von Tatverdächtigen, aber auch von Zeugen. Fast jeder Polizist kennt die Schwierigkeiten, die sich schon bei der Überprüfung mitgeführter Personalpapiere ergeben. Das Erkennen

von Fälschungen oder Verfälschungen ausländischer Dokumente ist wegen mangelnder Kenntnis von Sprache und Schrift äußerst schwierig. Ferner fehlt insbesondere bei außereuropäischen Papieren schon die Kenntnis darüber, ob es sich überhaupt um ein gültiges Personalpapier handelt.

Fälschungsmerkmale können oft nur erkannt werden, wenn es sich um plumpe Manipulationen handelt. Aus der Praxis sind uns darüber hinaus die Fälle des Tauschens von Ausweispapieren, insbesondere unter Schwarzafrikanern, bekannt. Der überprüfende Beamte könnte dann unter Umständen mit einem echten Paß zu tun haben, jedoch nicht mit dem darin dokumentierten Ausweisinhaber. Die Schwierigkeiten erhöhen sich natürlich noch, wenn der Tatverdächtige überhaupt keine Papiere bei sich führt.

Die Identitätsermittlungen sind oft schwierig, insbesondere wenn sie im Inland nicht zum Erfolg führen. Häufig müssen die angegebenen Personalien vorerst akzeptiert werden. Eine nachträgliche Überprüfung von Personaldokumenten über die Behörden der ausstellenden Länder ist in vielen Fällen kaum oder gar nicht möglich. Der Grad solcher die Ermittlungen beeinträchtigenden Umstände hängt natürlich auch davon ab, aus welchem Land der Tatverdächtige stammt. Selbst kriminaltechnische Gutachten hinsichtlich der Echtheit von Personaldokumenten scheitern oftmals an dem fehlenden Vergleichsmaterial.

Ein besonderes Thema ist die Identifizierung und Altersbestimmung minderjähriger Tatverdächtiger. Seit einigen Jahren haben die Polizeien verschiedener Großstädte mit den Phänomenen des organisierten Tageswohnungseinbruches und Taschendiebstahls durch Kinder und Jugendliche zu tun. Bei ihnen handelt es sich ganz offensichtlich um "Werkzeuge" international agierender krimineller Schlepper und Hehler. Regelmäßig kommt es bei Festnahmen zu Schwierigkeiten bei der Altersbestimmung, weil die Tatverdächtigen behaupten, noch im strafunmündigen Kindesalter zu sein. Die notwendigen wissenschaftlichen Untersuchungen werden häufig angegriffen und politisiert, indem sie in einen Zusammenhang mit Untersuchungen an Menschen im Dritten Reich gestellt werden. Es braucht wohl nicht betont zu werden, daß die aufgezeigten Schwierigkeiten, die sich den Ermittlungsbehörden stellen, von vielen Tätern kalkuliert und ausgenutzt werden.

Fahndung

Personenfahndungen sind oft nachhaltig durch die Identifizierungsschwierigkeiten erschwert. Hinzu kommt, daß Fahndungsmaßnahmen in den Ausländermilieus, aus denen die Gesuchten stammen, wenig erfolgversprechend sind. Deutschen Fahndungsbeamten ist es nicht möglich, ausschließlich von Ausländern frequentierte Lokale, Clubs oder Wohnheime unauffällig zu betreten und sich dort länger aufzuhalten. Selbständige Ermittlungen sind damit häufig verei-

telt. Auch die Mitteilbarkeit und Aussagefreudigkeit ist eher schwach ausgeprägt. Nicht allzu oft wird ein Ausländer den Aufenthaltsort eines gesuchten Landsmannes einem deutschen Polizeibeamten offenbaren.

Auf die Besonderheiten und Probleme bei internationalen Fahndungen soll hier nicht näher eingegangen werden.

Auch die Sachfahndung wird in der Regel nicht besonders erfolgreich praktiziert werden können, wenn es beispielsweise um das internationale Verschieben von Waren und Gütern geht. Die Fahndungsansätze sind eher gering, oft fehlt es an Erfahrungen und Möglichkeiten, den illegalen Im- und Export professionell zu überwachen. Wirtschaftliche Interessen der Kommunen oder des Landes, z. B. die Gewährleistung eines schnellen Hafens oder eines reibungslosen Flugverkehrs, kollidieren mit polizeilichen Zielsetzungen.

Durchsuchung

In Ausländerkreisen, insbesondere bei Asylbewerbern, auf die später näher eingegangen wird, besteht z. T. eine hohe Mobilität. Ist diese mit illegalen Aktivitäten gepaart, dann haben die Ermittlungsbehörden es oft mit pseudonymen Anmeldungen oder ständig wechselnden Wohnorten zu tun. Das hat Auswirkungen auf Durchsuchungsmaßnahmen. Da man oft mit Landsleuten in einer Wohnung oder einem Wohnheim zusammenlebt, ergeben sich Probleme der Zuordnung von Beweismitteln zu Verantwortlichen. Der Sachbeweis kann in diesen Fällen nur schwer geführt werden.

Zeugenbeweis

Auch wenn bei den klassischen Straftaten der Zeugenbeweis hinter den qualifizierteren Sachbeweis zurückgetreten ist, spielt er bei vielen der hier in Frage stehenden Ermittlungsverfahren eine wichtige Rolle. Es sei nur auf Delikte wie Erpressung, verbotenes Glücksspiel, Zuhälterei, Menschenhandel, illegale Beschäftigung und Arbeitnehmerüberlassung hingewiesen. Wie schwierig es ist, den Personalbeweis im Zusammenhang mit Ausländerstraftaten zu führen, wird schon daran deutlich, daß dieses auch in den herkömmlichen Kriminalitätsbereichen immer problematischer geworden ist.

Der Bürger stellt sich immer weniger als Zeuge zur Verfügung. Bei Ausländern kommen weitere Besonderheiten hinzu. Allgemein herrscht aus den vorn genannten Gründen keine große Kooperationsbereitschaft. Ferner stehen ausländische Zeugen, insbesondere wenn sie ihrerseits in Straftaten verwickelt sind, häufig unter dem Druck der Täterseite. Aussagen werden manipuliert, zurückgezogen oder von vorn herein unterlassen. Die Zeugenbeeinträchtigungen sind umso wahrscheinlicher und drastischer, je qualifizierter sich die Delikte darstellen. Beispielsweise wird die organi-

sierte Kriminalität geradezu gekennzeichnet durch Zeugenbeeinflussungen und Bedrohungen, so daß die Polizei mehr und mehr dazu übergeht, Zeugenschutzmaßnahmen zu ergreifen.

Ein Sonderproblem ergibt sich dann, wenn ausländische Staatsangehörige nach Begehung von Straftaten in Abschiebehaft genommen werden. Die wegen der bevorstehenden Abschiebung notwendige richterliche Vernehmung erfolgt in einem sehr frühen Ermittlungsstadium, so daß ein Gesamtüberblick über das Verfahren oftmals nicht gegeben ist. Ergeben sich später neue beweisrelevante Sachverhalte oder Widersprüche, sind Verfahrensbeteiligte bereits abgeschoßen und damit unerreichbar.

Operative Maßnahmen

Vor allem in der Bekämpfung professioneller Verbrechensformen stößt die Polizei immer wieder auf ausländische Täterverflechtungen. Im Bereich der organisierten Kriminalität sind die Taten von einem hohen Grad an krimineller Qualität geprägt. Sie sind präzise geplant, wobei den Bedürfnissen des Marktes Rechnung getragen wird. Tatausführung und Beuteverwertung sind hochprofessionell und arbeitsteilig angelegt. Das Täterverhalten orientiert sich an möglichen staatlichen Strafverfolgungsstrategien, es ist vielfach äußerst konspirativ, wobei entsprechende Gegentaktiken die Einblicke der Strafverfolgungsbehörden abwehren sollen. Derartig qualifizierte Kriminalitätsformen können im Grunde nur durch begleitende operative Beweisführungsmethoden bekämpft werden, so daß Instrumente wie Verdeckte Aufklärung, Observation, Zusammenarbeit mit Informanten, Einsatz von V-Personen und Verdeckten Ermittlern sowie Telefonüberwachung in Frage kommen. Schwierig werden derartige Ermittlungen natürlich im Zusammenhang mit geschlossenen ausländischen Tätergruppierungen. Verdeckte Aufklärer und Verdeckte Ermittler können höchstens im äußersten Randbereich eingesetzt werden, was ihre Möglichkeiten erheblich mindert. Observationsmaßnahmen werden aus denselben Gründen erschwert, zumal die Täter oft mit dieser Maßnahme rechnen und sich entsprechend verhalten.

Meistens muß wegen der ethnischen Besonderheiten, insbesondere der fremdländischen Erscheinung und Sprache, auf Informanten und V-Personen ausgewichen werden. Andererseits stehen nicht immer qualifizierte Personen zur Verfügung. Da insbesondere V-Personen regelmäßig einen Unsicherheitsfaktor darstellen, ist ohnehin Zurückhaltung geboten, wenn die Beweisführung nicht durch andere Maßnahmen begleitet und ergänzt werden kann. Darüber hinaus ist die Polizei ständig der Gefahr ausgesetzt, von V-Personen ausspioniert zu werden. Arbeitet die Ermittlungsdienststelle andererseits mit einer geeigneten VP zusammen, dann stellen sich taktische Probleme. So ist beispielsweise die notwendige Schutzobservation im Ausländermilieu wegen der Gefahr des "Verbrennens" oft nicht möglich.

Telefonüberwachungen werden dann enorm erschwert, wenn die Täter in einer exotischen oder wenig geläufigen Sprache kommunizieren. Es stellt sich wieder das Dolmetscherproblem. Gelegentlich findet sich überhaupt kein Übersetzer, was die Tatverdächtigen im Einzelfall faktisch immun gegen Strafverfolgung macht.

Vernehmung

Die Vernehmung spielt nach wie vor eine Schlüsselrolle in der Beweisführung. Von ihr hängt vielfach Erfolg oder Mißerfolg der kriminalistischen Arbeit ab. Natürlich ist ihr tragendes Element die Sprache; aber auch die Reaktionen und Verhaltenssymptome des Vernommenen sind wichtige Signale für Schlußfolgerungen und Erkenntnisgewinnung des Vernehmungsbeamten. Da die meisten Vernehmungen von ausländischen Staatsangehörigen übersetzt werden müssen, ergibt sich ein gravierender vernehmungstaktischer Nachteil. Er wirkt sich fast ausnahmslos zum Vorteil des Vernommenen aus, nicht zuletzt, weil dieser sich ggf. auf vermeintliche Mißverständnisse zurückziehen kann.

Darüber hinaus verfügt der deutsche Vernehmungsbeamte meistens nicht über spezielle Kenntnisse der unterschiedlichen ethnischen Gruppen und Kulturkreise. Sein herkömmliches Rollenverhalten bewirkt Irritationen, Mißverständnisse und Ablehnung auf der Gegenseite und umgekehrt.

Spezialproblem Asylanten

Die - häufig illegale - Einreise der meisten Asylbewerber erfolgt mit dem Vorsatz, von den staatlichen Leistungen und Unterstützungen im Rahmen der hiesigen Sozialgesetzgebung zu profitieren. Darüber hinaus nimmt die Mehrzahl der Asylanten verbotswidrig schon bald eine illegale Erwerbstätigkeit auf. Damit ist meistens ein Kriminalisierungsprozeß vorgezeichnet. Da die Asylbewerber ihre Pässe für die Dauer des Asylverfahrens bei der zuständigen Ausländerbehörde hinterlegen müssen, geben viele von ihnen an, die Personalpapiere vor oder nach der Einreise verloren zu haben. Wollte man den Aussagen afrikanischer Asylanten Glauben schenken, so müßte es in Berlin eine bestimmte Telefonzelle geben, die mittlerweile bis unter das Dach mit vergessenen ghanaischen Reisepässen gefüllt sein muß.

Asylbewerber, die ihre Anträge unter falschen Personalien gestellt und ihre Pässe behalten haben, können unerkannt ein- oder ausreisen und Straftaten als überörtliche oder internationale Täter begehen. Andere Asylbewerber, die räumlichen Beschränkungen und Arbeitsverbotsauflagen unterliegen, erhalten von Landsleuten mit Aufenthaltsrecht deren Personalpapiere, mit denen sie dann illegale Beschäftigungsverhältnisse eingehen. In solchen Fällen ist immer wieder festzustellen, daß von illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern selten Zeugenaussagen gegen den Arbeitgeber zu erlangen sind. Das liegt nicht zuletzt

daran, daß sich der illegal Beschäftigte selbst strafbar gemacht hat. Arbeitskollegen und somit Zeugen für das Verfahren gegen den Arbeitgeber zeigen aus Angst vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes ebenfalls eine mangelnde Aussagebereitschaft, insbesondere dann, wenn sie sich durch ihre Aussagen ebenfalls selbst belasten würden (Unterstützungs-/Leistungsbetrug).

Im Zusammenhang mit illegalen Beschäftigungsverhältnissen ist zur Zeit der Trend erkennbar, daß Arbeitgeber das Risiko der Kriminalisierung (§ 227 a, § 229 AFG, § 266 a StGB AO, Beihilfehandlungen zum AuslG/AsylVfG) einseitig auf die ausländischen Arbeitnehmer abzuwälzen versuchen. Damit einher geht das Bestreben des Arbeitgebers, die Arbeitgeberpflichten zu umgehen:

- Abhängig beschäftigte ausländische Arbeitnehmer werden mit juristisch abgesicherten Verträgen zu "Selbständigen" gemacht.
- Zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen (Einreisevisum, Aufenthaltserlaubnis, Arbeitserlaubnis) werden abhängig Beschäftigte in Gaststättenbetrieben mit Scheinverträgen zu Teilhabern von BGB-Gesellschaften.
- Auf dem Sektor des Baugewerbes wird das "Subunternehmertum" in so ekzessiver Weise durchgeführt, daß selbst die illegal Beschäftigten nicht mehr erkennen können, wer ihr eigentlicher Arbeitgeber ist.

In der Praxis laufen die Ermittlungen regelmäßig darauf hinaus, daß gegen den illegal beschäftigten Ausländer ein Strafverfahren geführt wird, das eine Verurteilung bzw. Abschiebung nach sich zieht. Dagegen geht der eigentliche Profiteur solcher illegalen Beschäftigungsverhältnisse, nämlich der Arbeitgeber, häufig straffrei aus, weil die Beweise nicht einmal zur Eröffnung der Hauptverhandlung ausreichen.

Auslandsermittlungen

Die Aspekte und Probleme von Auslandsermittlungen auf der Grundlage internationaler Rechts- und Amtshilfe sind zu komplex, als daß sie hier vertieft werden könnten. Der thematischen Vollständigkeit halber soll aber erwähnt werden, daß dieses Gebiet nach wie vor eher problembelastet ist. Die Zusammenarbeitsformen differieren stark und gestalten sich sehr unterschiedlich. Natürlich sind auch sie von den verschiedenen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und rechtlichen Verhältnissen des jeweiligen Staates geprägt. Politische Interessen spielen eine zentrale Rolle. Eine neue Lage ist durch das Schengener Abkommen von 1985 eingetreten. In ihm ist bekanntlich der schrittweise Abbau der Grenzen zwischen den Benelux-Staaten, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland ab 1990 vereinbart worden. Hiervon werden nicht nur die ge-

setzestreuen Bürger profitieren. Entscheidende Auswirkungen auf die Innere Sicherheit sind wahrscheinlich.

4 Konsequenzen, Lösungsmöglichkeiten

4.1 Allgemeines

Lösungsansätze können nicht isoliert gefunden werden. Insbesondere im Hinblick auf die bei uns lebenden Ausländer sind in erster Linie gesellschaftspolitische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Maßnahmen erforderlich. Es sei nur auf die Defizite in der sozialen Integration, der Schul- und Berufsausbildung und der Wohnsituation hingewiesen. Auch hier gilt: Eine gute Sozialpolitik ist die beste Kriminalpolitik.

Ein heißes Eisen ist das Arbeitsverbot für Asylbewerber. Ganz offensichtlich wird hiermit die illegale Beschäftigung und Arbeitnehmerüberlassung gefördert und einer qualifizierten Form der Wirtschaftskriminalität Vorschub geleistet. Warum soll der Asylbewerber eigentlich nicht arbeiten dürfen? Insbesondere dann nicht, wenn damit staatliche Sozialhilfe und sonstige Unterstützung reduziert werden könnte oder gar teilweise entfielen?

4.2 Verbesserung des gegenseitigen Verstehens

Angesichts der knapp 5 Millionen in der Bundesrepublik lebenden Ausländer müßte erheblich mehr getan werden, um die größtenteils vorherrschende Sprachlosigkeit zu überwinden. Auch einzelne positive Initiativen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß noch zahlreiche Defizite bestehen. Polizeiliche Bemühungen in dieser Richtung können zwar nicht losgelöst von gleichartigen Anstrengungen anderer Institutionen gesehen werden, dennoch muß ich mich im Rahmen dieses Themas auf sie beschränken.

Die Polizei sollte ständig den Kontakt zur ausländischen Bevölkerung suchen, um damit Gelegenheit zu nehmen, ihre Rolle und Funktion zu verdeutlichen und spezielle Anliegen zu vermitteln. Dazu muß sie sich stärker öffnen und selbst offensiv werden. Die polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit sollte noch gezielter an die unterschiedlichen ausländischen Bevölkerungsgruppen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich gerichtet sein. Ich habe den Eindruck, daß polizeiliche Informationen häufig an den ausländischen Mitbürgern vorbeilaufen. Es gibt viele gute Gründe, um diese Zielgruppen z. B. auch stärker in die Präventionsbemühungen, etwa des Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogrammes, einzubeziehen. So könnten Veranstaltungen für ausländische Bürger initiiert werden, um auf unterschiedliche Kriminalitätsphänomene und die damit zusammenhängenden Vorbeugungsmöglichkeiten hinzuweisen. Vor einigen Monaten ist im Süden Hamburgs, wo es einen starken türkischen Bevölkerungsanteil gibt, eine vielbeachtete Veranstaltung unter Schirmherrschaft des türkischen Generalkonsuls durchge-

führt worden. Sie befaßte sich mit Fragen der Prävention im Zusammenhang mit Wohnungseinbruch und Kraftfahrzeugaufbruch.

Die Aktion wurde öffentlichkeitswirksam in türkischen Zeitungen behandelt. Die Resonanz war insgesamt ausgezeichnet. Im übrigen hat die Veranstaltung das Podium für viele Gespräche zwischen türkischen Mitbürgern und Polizeibeamten gebildet. Vorbereitet, begleitet und nachbereitet werden derartige Programme mit Hilfe der türkischen Mitarbeiter der Hamburger Polizei. Sie arbeiten an den Polizeirevieren mit hohem türkischem Bevölkerungsanteil. Ihr Auftrag besteht vor allem darin, die Verbindung zu ihrer Volksgruppe zu halten und zu festigen sowie beratend und unterstützend im Sinne des polizeilichen Gesamtauftrages tätig zu werden. Sie halten regelmäßige Sprechstunden für ihre Landsleute ab, informieren über geplante verkehrspolizeiliche Maßnahmen, helfen bei der Anzeigenerstattung und klären auf über spezielle Kriminalitätsfragen. Sie bemühen sich insbesondere, polizeiliche Maßnahmen zu erläutern und transparent zu machen. Da es darauf ankommt, daß sie Vertrauen bei ihren Landsleuten genießen, man sie mit allen Problemen ansprechen können muß, werden sie natürlich nicht in der repressiven Verbrechensbekämpfung eingesetzt. Es erscheint mir sehr notwendig, daß die Polizei weitere ausländische Mitarbeiter mit dieser oder ähnlicher Zielsetzung einstellt.

Das gegenseitige Verständnis kann auch über die im örtlichen Bereich eingesetzten Fußstreifenbeamten (Kontaktbereichsbeamte, bürgernahe Beamte) gefördert werden. Sie haben zahllose Möglichkeiten, allein durch Gespräche dem polizeilichen Anliegen zu dienen.

Zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Polizei und ausländischen Mitbürgern wäre eine intensivere Beschäftigung mit der Kultur, den Lebensformen und der Mentalität der ausländischen Bevölkerungsgruppen in der allgemeinen polizeilichen Aus- und Fortbildung notwendig. Beispielgebend könnten die seit 1986 beim BKA durchgeführten Lehrgänge sein. Gerade Unwissenheit und Unverständnis für fremdländische Lebens- und Verhaltensweisen fördern Vorurteile und verursachen Konflikte.

4.3 Intensivierung der Verbrechensbekämpfung

Vor allem im Zusammenhang mit dem Asylantenproblem und der illegalen Einschleusung haben sich seit den siebziger Jahren zusätzliche Problemstellungen für die Strafverfolgungsbehörden ergeben. Sie hatten sich zunehmend mit strafrechtlichen Sachverhalten zu befassen, die den herkömmlichen Sachbearbeiter überforderten. Immer häufiger wurde dieser mit speziellen Tatbegehungsformen nach dem Ausländergesetz, dem Asylverfahrensgesetz, dem Arbeitsförderungsgesetz, dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, der Abgabenordnung und der Reichsversicherungsordnung konfron-

tiert: Einschleusung, illegale Beschäftigung, Arbeitnehmerüberlassung, Leistungs- und Unterstützungsbetrügereien, Scheinehen.

Eine qualifizierte Strafverfolgung derartiger Delikte ist nur durch kriminalpolizeiliche Spezialdienststellen möglich. Nach meiner Kenntnis gibt es solche allerdings nur in Hamburg und Berlin. Die im Jahre 1979 in Hamburg eingerichtete Dienststelle (FD 624; ab 01.01.89 LKA 224) verfolgt neben den ausländerrechtlichen Verstößen insbesondere die illegale Beschäftigung und den Betrug z. N. öffentlicher Leistungsträger (Sozialämter, Arbeitsämter, Sozialversicherungsträger). Gerade hier entstehen der Volkswirtschaft durch die Hinterziehung von Steuern und Sozialversicherungsabgaben immense Schäden. Durch die Arbeit der Hamburger Spezialdienststelle ist es den Finanzämtern und Sozialversicherungsträgern möglich, jährliche Nacherhebungen in Höhe mehrerer Millionen DM vorzunehmen.

Die Wirtschaftsstrafkammern des Landgerichtes befassen sich intensiv mit der illegalen Beschäftigung, so daß eine relativ hohe Verurteiltenquote auch gegen die Arbeitgeber illegal Beschäftigter zu verzeichnen ist. Von den 35 Bediensteten der polizeilichen Spezialdienststelle arbeitet ein Drittel in einem besonderen Sachgebiet. Sie sind zuständig für "Aufenthaltsbeendende Maßnahmen" gegenüber abgelehnten Asylbewerbern. Damit gewährleisten sie, daß diese Personen nicht in der Illegalität untertauchen, sondern unverzüglich nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylantrages in ihre Heimat zurückkehren. Jährlich werden von diesen Beamten rund 1.000 aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchgeführt.

Vorbildcharakter hat insbesondere die Berliner Spezialdienststelle: In der Inspektion U/G III der Direktion Verbrechensbekämpfung arbeiten rund 45 Bedienstete in den Sachgebieten Illegale Arbeitnehmerüberlassung/Arbeitsvermittlung, illegale Beschäftigung/Schwarzarbeit, illegale Einreise/Aufenthalt in Verbindung mit ge- und verfälschten Urkunden, operative Ermittlungen. Es ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt, der Steuerfahndung und den Sozialversicherungsträgern gewährleistet. Diese wurde im Jahre 1987 in einer "Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Schwarzarbeit" (GES) besonders erfolgreich erprobt.

Überhaupt dürfte die wirksamste Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Arbeitnehmerüberlassung in der engen und kooperativen Zusammenarbeit der betroffenen Behörden und Institutionen liegen. Deshalb ist die Einrichtung entsprechender Gemeinsamer Ermittlungsgruppen, ggf. organisatorisch eingebunden in eine polizeiliche Spezialdienststelle, unbedingt anzustreben.

Bei Ermittlungen gegen ausländische Tatverdächtige ergibt sich regelmäßig eine Vielzahl unterschiedlichster Fragestellungen. Insbesondere sind verfahrensrechtliche und

-taktische Aspekte betroffen, die darüber hinaus die Zuständigkeit unterschiedlicher Behörden und Institutionen berühren. Der Gesamtbereich ist kaum überschaubar, die speziellen Kenntnisse und Erfahrungen verbleiben in den einzelnen Bereichen und stehen damit niemandem in Gänze zur Verfügung. Das aber wäre besonders wichtig, weil letzten Endes nur die Gesamtschau die unterschiedlichen Tatbegehungsformen offengelegt. Deshalb halte ich die Einrichtung von Clearing-Stellen für staatliche Maßnahmen auf dem Gebiete ausländer-spezifischer Kriminalität für überlegenswert. Sie könnten auf Ebene der jeweiligen Länder und auf Bundesebene (LKÄ/BKA, ggf. Länder-Innenministerien/Bundesinnenministerium) installiert werden. Ihre Aufgabe bestünde hauptsächlich darin, die unterschiedlichen und speziellen Aspekte, Fragestellungen, Erkenntnisse und Erfahrungen im Zusammenhang mit Ermittlungen gegen ausländische Tatverdächtige zusammenzufassen, aufzubereiten und für entsprechend autorisierte Behörden und Einrichtungen vorzuhalten.

Die Defizite in der Bekämpfung internationaler Kriminalität können letzten Endes nur durch eine adäquate internationale Verbrechensbekämpfung aufgefangen werden. Dies erfordert eine aktive polizeiliche Zusammenarbeit der wichtigsten europäischen Staaten. In diesem Zusammenhang stellt sich einmal mehr die Forderung nach gemeinsamen internationalen Ermittlungsgruppen und nach einem Europäischen Kriminalpolizeiamt. Hierüber liegen Vorschläge insbesondere in Verbindung mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus vor. Eine wichtige Voraussetzung und Bedingung wäre allerdings die notwendige Harmonisierung des Rechts der unterschiedlichen europäischen Staaten. Diesem Gesichtspunkt kommt aufgrund der sicherheitspolitischen Konsequenzen des Schengener Abkommens eine zusätzliche Bedeutung zu. Allerdings scheint mir, daß dieser Umstand nicht gleichermaßen bei den betreffenden Institutionen bewußt ist.

Angesichts dieser Situation und der zu erwartenden Entwicklung der Ausländerkriminalität, vor allem der international organisierten Kriminalität, komme ich nicht umhin, ein tabuisiertes Thema anzusprechen: Den Einsatz von polizeilichen Verbindungsbeamten ("Polizeiattachés") an ausgewählten deutschen Botschaften im Ausland. Diese schwierige rechtliche und politische Thematik müßte endlich einmal pragmatisch diskutiert werden. Meines Erachtens könnten derartige Verbindungsbeamte eine wertvolle Hilfe und Unterstützung im Kampf gegen die die Innere Sicherheit bedrohende internationale Kriminalität sein.

Im System der Kriminalwissenschaften, insbesondere im Berufsfeld Kriminalistik, sollten die mit der Bekämpfung der Ausländerkriminalität verbundenen Fragestellungen stärker betont werden. Die intellektuellen und materiellen Inhalte des kriminalistischen, detektivischen Arbeitens müssen noch stärker auf diese Thematik projiziert werden.

Die Polizei- bzw. Kriminaltaktik sollte intensiver die speziellen ausländischen Lebens- und Verhaltensmuster in die Lehre und Praxis einbeziehen. Die Kriminalistik muß sich stärker auf die neuen Tat-/Täterbilder der professionellen und organisierten Ausländerkriminalität fixieren.

**ORGANISIERTE AUSLÄNDERKRIMINALITÄT UND
INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT AM BEISPIEL
DER DROGENKRIMINALITÄT**

Jürgen Jeschke

A. Organisierte Drogenkriminalität der Ausländer

I. Drogenkriminalität als Ausländerkriminalität

In jüngster Zeit ist wiederholt berichtet worden, wie sehr sich die Rauschgiftsituation gegenwärtig dramatisch zuspitzt. Zu keinem Zeitpunkt waren illegale Drogen jeglicher Art auf unseren Märkten in so hohem Maße verfügbar wie heute. Und die drastisch steigenden Sicherstellungszahlen beweisen, daß die Zufuhren gewaltige Dimensionen erreichen. Diesem wachsenden Angebotsdruck steht offensichtlich eine stärker werdende Nachfrage gegenüber. Mehr als 100.000 Verbraucher dürften z.Z. in der Bundesrepublik von illegalen harten Drogen abhängig sein. Zu ihnen gesellt sich Jahr für Jahr eine immer größer werdende Zahl von mehreren tausend Konsumenten. Viele von ihnen sterben an den Folgen des Drogenkonsums. 1987 waren es 442 und es muß befürchtet werden, daß es am Ende dieses Jahres 700 bis 800 sein werden. Nicht zählbar oder meßbar sind die mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen des Betäubungsmittelmißbrauchs, von den unzähligen menschlichen Tragödien bis hin zu den unabsehbaren volkswirtschaftlichen Schäden.

Im folgenden ersten Abschnitt meiner Ausführungen möchte ich versuchen, die Frage zu beantworten, welche Rolle in diesem Zusammenhang die organisierte Ausländerkriminalität spielt und wie diese im einzelnen aussieht. Die polizeiliche Kriminalstatistik gibt hierfür nicht viel her. Sie weist für 1987 einen Anteil der Ausländer an der Rauschgiftkriminalität von rund 20 % aus. Er ist damit etwa so hoch wie der Ausländeranteil an der bekanntgewordenen Kriminalität insgesamt.

Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß die in der Statistik erscheinenden, mehr als 12.000 tatverdächtigen Nichtdeutschen gleichsam nur die in die Bundesrepublik hereinreichende Speerspitze der Rauschgiftkriminalität bilden. Denn Anbau und Herstellung von Rauschgiften liegen fast ausschließlich im Ausland. Von dort nehmen die Rauschgiftzufuhren ihren Ausgang, werden sie meistens durch Transitländer in die Konsumregionen gesteuert. Das Kilogramm Heroin, das an der Grenze der Bundesrepublik aufgespürt wird, war bereits Gegenstand zahlreicher Delikte im Ausland. Diese gehen meistens nicht in die deutsche Statistik ein, denn dies würde voraussetzen, daß mindestens Teilakte im Inland begangen wurden.

Wenn von Ausländerkriminalität im Zusammenhang mit der Rauschgiftproblematik gesprochen werden soll, scheint mir deshalb nur eine ganzheitliche Betrachtung statthaft, die auch jenen Teil der Rauschgiftkriminalität umfaßt, der reine Auslandskriminalität ist, jedoch in das Inland hereinwirkt und hier die Rauschgiftsituation bewirkt. Eine solche Sichtweise erscheint auch kriminalistisch sinnvoll. Denn die Aktivitäten der Straftäter im Ausland bieten vielfältige Ansätze für eine Rauschgiftbekämpfung - eine Überlegung, die ausschlaggebend war für die von uns entwickelte und praktizierte Strategie der Vorverlagerung der Abwehrmaßnahmen in die Länder des Anbaus, der Herstellung und des Transits von Rauschgiften, z.B. durch Entsendung von Rauschgiftverbindungsbeamten.

Allerdings ist es kaum möglich, die für die Bundesrepublik relevante Drogenkriminalität der Ausländer in diesem globalen Sinn auch nur annähernd vom Umfang her zu bestimmen. Die illegalen Rauschgiftaktivitäten im Ausland, die die Situation in der Bundesrepublik beeinflussen, lassen sich nur schwer abgrenzen von denen, die andere Verbraucherregionen zum Ziel haben. Die Händlerorganisation, die sich heute mit der Verbringung von Heroin aus dem Goldenen Dreieck in die USA befaßt, tangiert im engeren Sinne nicht die Bundesrepublik, wengleich sie schon morgen ihre Zufuhren in die USA über die Bundesrepublik leiten oder sich sogar für unseren Inlandsmarkt interessieren könnte. Bei der Zufuhr einer größeren Menge von Rauschgift in ein europäisches Nachbarland muß dagegen nach der Erfahrung davon ausgegangen werden, daß wenigstens Teilmengen in die Bundesrepublik weitergelangen, weil Europa einen geschlossenen Absatzmarkt für Drogen bildet. Dies reicht zwar aus, daß sich die deutschen Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich auch für diesen Fall interessieren müssen; mit letzter Gewißheit steht damit jedoch nicht fest, ob die Bundesrepublik im Sinne unserer Begriffsbestimmung tatsächlich berührt ist.

Immerhin gibt es für den Umfang der Beteiligung von Ausländern an den Rauschgiftzufuhren neben den Erfahrungen der Ermittler noch einen wichtigen Indikator: 72 % der im Jahre 1987 in der Bundesrepublik sichergestellten Heroinmenge wurden nämlich bei Nichtdeutschen gefunden. Bei Kokain waren es sogar 92 %. Insgesamt läßt sich der Schluß ziehen, daß der Anteil der Ausländer an der Rauschgiftkriminalität ganz erheblich über den sich aus der polizeilichen Kriminalstatistik ergebenden 20 % liegen muß, wenn man auf die Kriminalität abstellt, die nicht nur im Inland, sondern auch vom Ausland aus die Drogensituation in der Bundesrepublik beeinflusst.

II. Ausländerkriminalität als Organisierte Kriminalität

1. Zum Begriff

Es erhebt sich nunmehr die Frage, inwieweit die Drogenkriminalität der Ausländer Organisierte Kriminalität ist und vor allem, wie diese beschaffen ist. Mir scheint dieses Thema von so zentraler Bedeutung, daß ich es in den Mittelpunkt meiner Ausführungen stellen und relativ eingehend behandeln möchte.

Zahlreich sind zunächst die Fälle, in denen Ausländer nichtorganisierte Rauschgiftdelikte begehen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang neben Einzeltätern vor allem die vielen Schwarzafrikaner, bei denen es sich zu rund 40 % um Asylbewerber handelt und die zunehmend den Straßenhandel in den Ballungszentren beherrschen. Sie beziehen ihre Ware zwar sehr oft aus dem organisierten Handel; auch sind viele unter ihnen in ihren Heimatstaaten für diese Tätigkeit über einen kürzeren oder längeren Zeitraum gezielt geworben worden. Sie bleiben aber organisatorisch selbständig und ihr Vorgehen ist eher als bandenmäßig einzustufen.

Was wir als Organisierte Kriminalität bezeichnen, hat eine wesentlich höhere Qualität. Allerdings weist sie keine einheitlichen, nach Aufbau und Umfang festgelegten typischen Strukturen auf, etwa vergleichbar den im legalen Wirtschaftsleben anzutreffenden Unternehmensformen. Die organisierte Rauschgiftkriminalität bildet auch nicht ein weltumspannendes Netz, das sich in den Händen einiger weniger oder gar eines einzigen Verbrechenssyndikats befände. Sie tritt vielmehr in vielfältiger Gestalt auf.

Eine der höchsten Formen organisierter Rauschgiftkriminalität findet sich zweifellos in der kolumbianischen Kokainmafia. Sie zeichnet verantwortlich für die drastisch steigenden Zufuhren von Kokain nach Europa, die sich u.a. daran ablesen lassen, daß in diesem Jahr bisher mit rund 4,8 t bereits doppelt soviel Kokain sichergestellt wurde wie im gesamten Jahr 1987. Die kolumbianischen Kartelle - insbesondere die von Medellin und Cali - steuern weitgehend das internationale Kokaingeschäft von der Produktion bis zum Zwischenhandel in den Verbraucherregionen. Sie organisieren den Ankauf der Kokablätter, die Verarbeitung der Kokablätter in Kokapaste und die Weiterverarbeitung der Paste zu Kokainhydrochlorid. Eigene Speditionsunternehmen sind ausschließlich mit dem Transport des Kokains in die großen Verbraucherregionen der Welt beschäftigt, insbesondere in die USA und nach Europa. Dort wird die Ware bei sogenannten Depothaltern zwischengelagert. Sie haben die Aufgabe, nach Weisung bestimmte Mengen an Zwischenhändler auszuliefern, die zu ihnen geschickt werden und die sich durch einen Code zu erkennen geben. Diese Abnehmer übernehmen das Kokain in Kommission und zahlen erst nach Weiterverkauf, wobei der Erlös nicht an die

Depothalter geht, sondern auf anderen Wegen an die Zentrale zurückfließt. Daß dabei alles "mit rechten Dingen" zugeht, wird von Beauftragten der Zentrale, sogenannten Residenten, überwacht, die sich zumeist illegal und unerkannt im Lande aufhalten und sich konspirativ verhalten wie die Agenten eines Spionageringes.

Kein Zweifel, daß es sich hierbei um Organisierte Kriminalität im engeren Sinne handelt. Wo aber beginnt sie? Wie ist sie zu definieren? Alle bisher unternommenen Versuche einer Begriffsbestimmung müssen als mehr oder weniger gescheitert betrachtet werden. Vermutlich liegt dies daran, daß Organisierte Kriminalität als Phänomen nicht deutlich nach außen in Erscheinung tritt und deshalb kaum faßbar ist. Sie besteht ja nicht in der Begehung bestimmter Deliktsarten oder -formen oder in besonderen Tätertaktiken.

Bezeichnend ist, daß vor allem der polizeiliche Ermittler die qualitativen Veränderungen des Verbrechens als Erster verspürte und noch verspürt. Seinen Ermittlungen stellen sich nämlich zunehmend Hindernisse in den Weg, die, wenn überhaupt, nur mit immer mehr Personal, Zeit und sachlichen Mitteln zu überwinden sind. Und der Ermittler kennt sehr wohl die Ursachen hierfür: Die Straftäter ihrerseits treiben einen immer höheren Aufwand zu dem Zweck, sich und ihre illegalen Aktivitäten vor dem Zugriff der Ermittlungsorgane zu schützen - einen Aufwand, der den für die eigentliche Tatbegehung durchweg um ein Vielfaches übersteigt. In Abweichung von anderen Definitionen erscheint mir deshalb Organisierte Kriminalität dadurch ausschlaggebend gekennzeichnet, daß sie sich mit bestimmten Methoden konsequent und sehr aufwendig gegen Strafverfolgungsmaßnahmen abzuschirmen versucht.

Andere, bisher für wichtig gehaltene Merkmale sind daneben nur von untergeordneter Bedeutung, entsprechen ohnehin selbstverständlichen Erscheinungsformen des legalen Lebens und haben deshalb allenfalls die Funktion von Hilfsindikatoren. So etwa die Frage des mehrstufigen oder hierarchischen Aufbaus der Gruppe oder des Grades der Arbeitsteiligkeit. Ähnlich verhält es sich mit der Profitmaximierung: Wer möchte nicht so hohe Gewinne wie möglich erzielen? Natürlich ist der im legalen Wirtschaftsleben festzustellende Trend vom Tante-Emma-Laden zum Supermarkt auch am Verbrechen nicht vorbeigegangen. Enorme Gewinne, eine besondere Organisationsstruktur, eine hohe Logistik oder ähnliche Kriterien werden für die Frage, ob wir es mit Organisierter Kriminalität zu tun haben, dadurch relevant, daß sie auch als Mittel zur Reduzierung oder Ausschaltung des Strafverfolgungsrisikos eingesetzt werden. Eine nicht ganz präzise Begriffswahl mag dazu beigetragen haben, den Blick für den Kern, für die Wesensmerkmale des Organisierten Verbrechens zu verstellen. Nicht entscheidend ist, ob die Kriminalität, also die Straftaten als solche mehr oder weniger organisiert sind. Ausschlaggebend ist allein, daß sich die Straftäter unter Einsatz be-

stimmter Mittel und Methoden systematisch und mit sehr hohem Aufwand gegen Strafverfolgungsmaßnahmen absichern.

Deshalb ist, wenn wir von Organisierter Kriminalität sprechen, in Wirklichkeit nichts anderes gemeint als die durch das Verbrechen organisierte Abwehr staatlicher Repression. Und die Methoden der organisierten Abwehr lassen sich mit wenigen Begriffen umschreiben:

1. Abschottung und Konspiration
2. Vergünstigungen und Korruption
3. Einschüchterung und Gewalt.

Wie sehen nun diese Methoden in der Praxis im einzelnen aus?

Zu 1. Abschottung und Konspiration

Bei der Organisierten Kriminalität ist zunächst die Abschottung zwischen den einzelnen Stufen der Gruppierung und zwischen ihren Angehörigen ein gängiges Organisationsprinzip. Sie ist nur dort entbehrlich, wo bestimmte andere Faktoren - z.B. ethnische oder verwandtschaftliche - das Verratsrisiko auf ein Minimum reduzieren. Ein Mitglied weiß von den anderen nur so viel wie unumgänglich. Handlungsanweisungen werden möglichst über Telefon gegeben, die Telefonnummern regelmäßig gewechselt. Bei der Kommunikation ist die Benutzung von Codes häufig. Zum Teil werden unterschiedliche Namen, nicht nur gegenüber Geschäftspartnern, sondern auch Mittätern benutzt. Bei der bereits erwähnten kolumbianischen Kokainmafia sorgt der Depothalter für die Abschottung zwischen Lieferant und Abnehmer.

Nach außen verhält sich das Organisierte Verbrechen äußerst konspirativ. Es werden Scheinfirmen unterhalten, die sowohl der Durchführung von Geschäften wie der Geldwäsche dienen. Neue Geschäftspartner klärt man sorgfältig ab. Während der entscheidenden Phase der Geschäftsabwicklung wird vorsorglich eine Gegenobservation durchgeführt. Dabei ist üblich, mit Hilfe von Scannern den Funkverkehr zu beobachten, um festzustellen, ob eine polizeiliche Operation läuft. Einen Schwerpunkt konspirativen Verhaltens beim Rauschgifthandel bildet das durchweg mit hohen Investitionen verbundene Einrichten von Verstecken. Um einen Transport von über 8 t Haschisch vom Libanon nach Mitteleuropa durchzuführen, kauften beispielsweise die Täter eigens ein Schiff. Sie brachten das Rauschgift, in 275 Leinensäcken abgepackt, im mittleren Ballasttank des Schiffes unter. Die Einstiegs Luke wurde mit einer speziell für diesen Zweck gefertigten Stahlplatte verschraubt und zusätzlich mit Beton übergossen. Darüber wurde die legale Ladung von 600 t Pflastersteinen gestaut. Kriminelle Organisationen schicken sogenannte Negativkurier auf die Reise, die kein Rauschgift mit sich führen. Ihr Auftrag besteht allein darin, die Kontrollsysteme an den Grenzen zu testen und Lücken und Umgehungsmöglichkeiten zu erkunden.

Es werden umfangreiche Schiffsladungen mit sinnlosem Inhalt - z.B. Sand in Konservendosen - von Kontinent zu Kontinent befördert, nur zu dem Zweck, die staatlichen Strategien und Kriterien der Verdachtsschöpfung und Durchsuchungsmethoden zu erkennen und bei den weiteren Planungen zu berücksichtigen. Der Polizei werden auch gezielte Fehlinformationen über angebliche Rauschgifttransporte zugeleitet. Dadurch sollen Einsatzkräfte an einem Ort gebunden werden - etwa durch die aufwendige Durchsuchung von Schiffen oder Containern - um zur gleichen Zeit an anderer Stelle ungestört eine größere Sendung Rauschgift entladen zu können.

Von krimineller Konspiration muß schließlich auch gesprochen werden, wenn der Polizei V-Leute oder Hilfskräfte wie z.B. Übersetzer angedient werden, in der Absicht, auf diesem Wege auszuforschen, was sie über die Gruppierung weiß. Das Organisierte Verbrechen hat damit quasi seine eigenen "Verdeckten Ermittler". Es sind derartige konspirative Methoden, die der Ermittler in seinen Verfahren gegen ausländische kriminelle Organisationen, die die Einfuhr und den Vertrieb von Rauschgiften in der Bundesrepublik besorgen, immer wieder feststellt.

Zu 2. Vergünstigungen und Korruption

Finanzielle Vergünstigungen und eine Art sozialer Einbindung gelten zunächst den Angehörigen der eigenen Organisation. Sie werden in der Regel gut entlohnt. Haben sie eine nicht unbedeutende Funktion, wird ihnen für den Fall einer Festnahme unentgeltlich ein Anwalt gestellt; außerdem werden die Kosten für den Lebensunterhalt der Familie übernommen. Wenn es angezeigt erscheint, werden auch Entlastungszeugen und ihre Falschaussagen gekauft.

Die mehr nach außen gerichtete Korrumpierung von willfähigen Helfershelfern ist bekanntlich in den einzelnen Regionen der Welt sehr unterschiedlich ausgeprägt. Auch in Europa fehlt es zumindest nicht an Bestechungsversuchen, wie der Fall eines Staatsanwaltes in einem Nachbarland der Bundesrepublik zeigt. Er gab einem organisierten Straftäter Einblick in die Unterlagen über die polizeiliche Operation, was diesen dann auch prompt zur Flucht veranlaßte. Selbst in der Bundesrepublik nehmen die - bislang allerdings isoliert und vereinzelt auftretenden - Korrumpierungsversuche zu. So ist z.B. wiederholt versucht worden, über Behördenbedienstete auszuforschen, ob sich hinter bestimmten Kfz-Kennzeichen etwa für die Polizei zugelassene Fahrzeuge verbergen.

Zu 3. Einschüchterung und Gewalt

Vergünstigungen und Korruption stehen in enger Wechselbeziehung zur Gewalt: Wohlverhalten wird belohnt, vom Täterplan abweichendes Verhalten wird bestraft. Dazwischen gibt es nichts. Ein Angehöriger der Organisation in Untersuchungshaft wird finanziell belohnt für den Fall, daß er keine Angaben macht. Übt er Verrat, wird dies durch Gewalt

an ihm, notfalls auch an seinen Familienangehörigen, gesüht. Dies dient vor allem der Abschreckung weiterer potentieller Verräter.

Korruption und Gewalt können aber auch miteinander gekoppelt sein. Kürzlich haben BKA-Beamte in einem Land des Mittleren Ostens die zuständige Polizei im Rahmen eines verdeckten Einsatzes unterstützt. Am Ende konnten 125 kg Heroin sichergestellt und 13 Personen festgenommen werden. Unter ihnen befand sich das Oberhaupt eines bedeutenden Familienclans. Zu seiner - und nur zu seiner - Befreiung wurde ein Gefängniswärter bestochen, damit er sich bei der Befreiungsaktion freiwillig niederschlagen ließ. Vorsorglich brachten die Täter aber noch vier Kalashnikov-Gewehre mit, um auch das letzte Risiko auszuschalten.

Die Rolle von Einschüchterung und Gewalt im Zusammenhang mit der Organisierten Kriminalität ist schon viel beschrieben worden. Die Medien haben ausführlich über zahlreiche konkrete Fälle der letzten Jahre berichtet. Das Klima der Angst und, falls dieses nicht ausreicht, die praktizierte Gewalt richten sich gegen die Angehörigen der eigenen Organisation, gegen die als lästig empfundene Konkurrenz und gegen die Vertreter staatlicher Repression.

Aus den Berichten unserer Verdeckten Ermittler geht hervor, daß es nahezu ein zwanghafter Automatismus ist, bei der Anbahnung von Geschäftsbeziehungen unmißverständlich darauf hinzuweisen, welche lebensbedrohenden Konsequenzen eine Zusammenarbeit mit der Polizei hätte. Kürzlich bemühte sich eine kriminelle Organisation, einen einsitzenden Mittäter mittels Kautionszahlung freizubekommen. Sie tat dies aber nur zu dem Zweck, sich seiner auf diese Weise umso leichter entledigen zu können; denn er drohte inzwischen zu einem mißliebigen Zeugen zu werden.

Die vorgenannten Beispiele stammen ausnahmslos aus unserer Ermittlungspraxis, beziehen sich also vor allem auch auf die international organisierte Rauschgiftkriminalität der Ausländer, die in die Bundesrepublik hineinwirkt. Sie hat zwar im Inland Absatzstützpunkte und Filialen geschaffen, ist hier aber im engeren Sinne - jedenfalls bisher - noch nicht heimisch geworden. Vernachlässigt werden mußte demgegenüber die Darstellung der mehr "hausgemachten" Subkulturen Organisierter Kriminalität und ihrer Aktivitäten, die in der Bundesrepublik auf örtlicher und regionaler Ebene anzutreffen sind. Mangels Ermittlungszuständigkeit hat das Bundeskriminalamt in diesem Bereich keinen genügend tiefen Einblick. Ganz offensichtlich spielen hier ebenfalls Ausländergruppierungen für die Verteilung von Drogen eine wichtige Rolle; auch dürften dieselben Prinzipien und Mechanismen anzutreffen sein.

Einerseits nun orientiert sich diese bisher mehr bodenständige Kriminalität zusehends ins Ausland. Umgekehrt ist die internationale organisierte Rauschgiftkriminalität im

Begriff, im Inland Wurzeln zu schlagen. Aus diesem Versuch eines Brückenschlages aus zwei Richtungen droht uns kurz- bis mittelfristig ein Gewalt- und Korrumpierungspotential bisher nicht gekannten Ausmaßes zu erwachsen.

2. Zum Umfang

Wenn es schon kaum möglich ist, Organisierte Kriminalität einheitlich und einigermaßen exakt zu definieren, so muß auch jeder Versuch einer genauen Quantifizierung dieses Phänomens scheitern. Dies hat mehrere Gründe: Zum einen gibt es zwischen der Organisierten und der übrigen Kriminalität keine klare Schnittstelle. Der Übergang ist fließend. Organisierte Kriminalität ist nämlich kein in sich geschlossener, separater Bereich deliktischen Verhaltens. Die Kriminalität insgesamt "organisiert sich" mehr und mehr oder, anders ausgedrückt: Sie organisiert zunehmend ihre Abwehr gegen die staatliche Repression. Und erst wo diese Abwehr eine bestimmte Qualität oder Perfektion erreicht, sprechen wir von Organisiertem Verbrechen.

Zum anderen ist Organisierte Kriminalität, gerade weil sie organisierte Abwehr staatlicher Repression ist, primär darauf angelegt, unentdeckt zu bleiben. Deshalb werden von Zeit zu Zeit zwar bestimmte Einzelumstände von außen sichtbar, die - mehr oder weniger zuverlässig - auf das Vorliegen Organisierter Kriminalität hindeuten, z.B. eine raffinierte und aufwendige Verbringungsmethode, ein gescheiterter Bestechungsversuch, die Beseitigung eines Konkurrenten. Aber fast nie tritt das Organisierte Verbrechen in seiner ganzen, aus den Merkmalen Konspiration, Korruption und Gewalt bestehenden Komplexität nach außen in Erscheinung - und schon gar nicht in seinem vollen Betätigungsumfang.

Schließlich fehlt es auch an geeigneten Kriterien für eine statistische Darstellung Organisierter Kriminalität. Vergeblich wäre von vornherein der Versuch, die einzelnen Organisationen oder ihre Mitglieder zu zählen. Aber selbst die Erfassung der als Organisierte Kriminalität erkannten Straftaten und ihrer Urheber wäre nicht repräsentativ. Die zahlreichen Exekutanten und Handlanger des Organisierten Verbrechens und ihre Delikte würden das Bild im Verhältnis zu den unerkannt gebliebenen Drahtziehern und den von ihnen begangenen Straftaten einseitig verzerren.

Immerhin gibt es einige Indikatoren, mit deren Hilfe sich der Anteil der Ausländer an der Organisierten Rauschgiftkriminalität wenigstens vage schätzen läßt. Dabei ist von folgenden Erfahrungstatsachen auszugehen: Der Anteil organisierter Straftaten ist beim Handel und Schmuggel sicher höher als bei der Rauschgiftkriminalität insgesamt. Noch höher dürfte er naturgemäß liegen bei der Einfuhr nicht geringer Mengen von Betäubungsmitteln und - wegen des hohen Organisationsgrades der kolumbianischen Rauschgiftmafia - muß er zwangsläufig bei der Einfuhr nicht

geringer Mengen an Kokain besonders hoch sein. Nun ist bezeichnend, daß sich dementsprechend auch die Beteiligung von Ausländern an den einzelnen Straftatengruppen erhöht. Wurde eingangs von einem Ausländeranteil von 20 % an der inländischen Rauschgiftkriminalität ausgegangen, so steigt dieser

- beim Handel und Schmuggel auf 27,7 %
- bei der Einfuhr von Betäubungsmitteln in nicht geringen Mengen auf 28,4 % und
- bei der Einfuhr nicht geringer Mengen von Kokain sogar auf 48,5 %.

Bei den Ermittlungsverfahren, die das Bundeskriminalamt gemäß § 5 BKA-Gesetz wegen international organisierten Rauschgifthandels führt, liegt der Anteil der Ausländer bei rund 70 %.

Bei aller Vorsicht läßt sich nach alledem die Aussage treffen, daß die Rauschgiftsituation in der Bundesrepublik ganz überwiegend das Werk organisierter Ausländerkriminalität im In- und Ausland ist.

B. Internationale Zusammenarbeit

I. Internationale und zwischenstaatliche Gremien

Da der weltweite Drogenhandel, wie wir gesehen haben, im wesentlichen Organisierte Kriminalität ist, bildet sie zwangsläufig das Schwerpunktziel internationaler Zusammenarbeit (es bedarf kaum der Erwähnung, daß der Ausländerbegriff dabei keine Rolle spielt). Im Vordergrund der Problemlösungsversuche stehen auch auf internationaler Ebene solche Maßnahmen, mit denen sich die Konspiration aufbrechen läßt, z.B. verdeckte Einsätze und kontrollierte Lieferungen. Diskutiert werden die Möglichkeiten, den Organisationen ihre Profite und damit neben dem Tatanreiz auch die Mittel der Korruption zu nehmen, z.B. durch Abschöpfung illegaler Rauschgiftgewinne. Und behandelt wird schließlich auch das Instrumentarium, mit dem Gewalt und Einschüchterung begegnet werden kann, wie z.B. Zeugenschutzmaßnahmen.

Mit derartiger Zielsetzung betätigen sich vor allem Institutionen wie

- die UNO, deren Tätigkeit ihren sichtbarsten Ausdruck in der Weltrogenkonvention findet
- die IKPO-Interpol
- die im Rahmen des Europarats geschaffene Pompidou-Gruppe
- die auf EG-Ebene tätige TREVI-Gruppe
- die Vertragspartner des Schengener Abkommens über die
- Abschaffung der Grenzkontrollen.

Gleiche Überlegungen, jedoch mehr praxisorientiert, werden von nationalen Arbeitsgruppen mit internationaler Beteiligung angestellt. Hier sind insbesondere zu nennen die

Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift (StAR) und die fünf regionalen Arbeitsgruppen der Polizei von Bund und Ländern.

In keinem Deliktsfeld werden die Anstrengungen um eine internationale Lösung der anstehenden Probleme so deutlich wie im Rauschgiftbereich. Die Gremien beschäftigen sich mit der Erarbeitung von Strategien und Konzeptionen. Sie bemühen sich um einen einheitlichen Standard der Rauschgiftbekämpfung und stellen, was nicht unterschätzt werden darf, die für die tägliche Arbeit wertvollen persönlichen Kontakte her.

II. Die praktische polizeiliche Arbeit

1. Operative Zusammenarbeit

Die praktische Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden verschiedener Staaten hat sich in den vergangenen Jahren sehr stark fortentwickelt. Vor allem die operative Zusammenarbeit, also die Koordinierung in gemeinsamen Ermittlungskomplexen und das gemeinsame oder abgestimmte Vorgehen gegen Rauschgiftthändlerorganisationen sind selbstverständlicher geworden. Die gegenseitige Nutzbarmachung von Verdeckten Ermittlern und V-Personen hat zugenommen. Die Einsicht in die Unverzichtbarkeit von Dienstreisen für diese Zwecke hat sich verstärkt; die Justizverwaltungen legen ihnen nicht mehr, wie früher häufig der Fall, formale Hindernisse in den Weg.

2. Die Vorverlagerungsstrategie

Die Strategie, die Abwehrmaßnahmen gegen die Zufuhren von Rauschgiften in die Anbau-, Herstellungs- und Transitländer vorzuverlegen, hat sich insgesamt bewährt.

a) Rauschgiftverbindungsbeamte

Gegenwärtig befinden sich 18 Rauschgiftverbindungsbeamte (in 14 verschiedenen Ländern) an insgesamt 15 ausländischen Stationierungsorten im Einsatz. Im Endausbaustadium sollen es 37 sein, und zwar (in insgesamt 23 Ländern) an 29 verschiedenen Standorten im Ausland. Mit ihrer Hilfe können dort nicht nur sehr schnell Maßnahmen ausgelöst werden, die sich aufgrund unserer Erkenntnislage als notwendig erweisen. Die vornehmste Aufgabe der Rauschgiftverbindungsbeamten besteht darin, dazu beizutragen, daß Rauschgiftzufuhren und die dafür verantwortlichen Täter rechtzeitig erkannt werden. Auf diese Weise wird es möglich, sofern im Ausgangsland keine Maßnahmen getroffen werden, die notwendige Abwehr in der Bundesrepublik oder auf dem Wege dorthin zu organisieren und gegebenenfalls weitere Täterstrukturen aufzudecken.

b) Ausrüstungshilfe

Bei unserer Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden der Länder des Anbaus, der Herstellung und des Transits von

Rauschgiften hat sich als hilfreich erwiesen, daß wir sie mit Ausrüstungshilfe unterstützen können. Seit 1982 haben wir in Ausrüstungs- und Ausbildungsprogramme zusammen rund 20 Millionen DM investiert. Unter anderem setzen wir die Partnerdienststellen durch die Lieferung von technischem Gerät für Observationen und verdeckte Einsätze in den Stand, kriminelle Organisationen besser zu bekämpfen. Gleichzeitig werden sie dadurch insgesamt zu einer Zusammenarbeit mit uns motiviert.

c) Ausbildungshilfe

Auch die Ausbildungshilfe, die wir den genannten Ländern zukommen lassen können, ist vorrangig auf die Bekämpfung der Organisierten Rauschgiftkriminalität ausgerichtet. In den meisten Fällen sind die bei uns ausgebildeten ausländischen Beamten später für die Bundesrepublik recht sachkundige und kooperative Ansprechpartner.

Es ist im wesentlichen das Ergebnis der hier angesprochenen Vorverlagerungsstrategie, wenn das Bundeskriminalamt z.B. im Jahre 1988 zusätzlich zu den von anderen Behörden in der Bundesrepublik sichergestellten 616 kg harter Drogen im Inland noch einmal 177 kg sicherstellen konnte und zur Sicherstellung weiterer 299 kg im Ausland beitrug.

III. Probleme und Grenzen der Zusammenarbeit/Lösungsansätze

1. Allgemeines

Die Qualität der internationalen Zusammenarbeit hängt in erster Linie davon ab, wie adäquat und effizient die nationalen Bekämpfungssysteme sind. Mit anderen Worten: Auf internationaler Ebene lassen sich nicht die Probleme lösen, die in den einzelnen Staaten noch nicht gelöst sind.

Hier ist festzustellen, daß praktisch alle Staaten der Welt von der Entwicklung der Rauschgiftsituation regelrecht überrollt worden sind. Sie vermögen mit den wachsenden Problemen nicht Schritt zu halten. Zwar fehlt es nicht an Strategien, Konzeptionen und Ideen; in keinem Deliktsbereich hat man sich so viel einfallen lassen, wie in dem der Rauschgiftbekämpfung. Die auftretenden Schwierigkeiten liegen in der praktischen Umsetzung und beruhen vor allem auf dem Fehlen der notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen und eines adäquaten rechtlichen Instrumentariums.

2. Personal

Bedenklich stimmen muß die zunehmende Zahl der Fälle, in denen auf internationaler Ebene eine Zusammenarbeit abgelehnt oder unzureichend geleistet wird unter Hinweis auf die Auslastung durch "eigene Fälle". Eigentlich dürfte man angesichts des Umstandes, daß Europa einen geschlossenen

Absatzmarkt für Drogen aller Art bildet, gar nicht mehr von eigenen und von fremden Fällen sprechen.

Die Personalnot ist auch an uns nicht vorübergegangen. Beim Bundeskriminalamt sind wir nicht mehr in der Lage, die Ermittlungskomplexe bis in die letzten Verästelungen auszuermitteln. Dabei bieten sich gute Ansätze, auf diese Weise mehr an Hinterleute und Drahtzieher des Organisierten Rauschgifthandels heranzukommen.

In den Bundesländern scheint die Situation ähnlich zu sein. Noch vor Jahresfrist hätte man sich einen Fall betreffend die Zufuhr von 6 kg Heroin in der Bundesrepublik sprichwörtlich gegenseitig "aus der Hand gerissen". Wie sich erst kürzlich gezeigt hat, ist es heute nahezu unmöglich, eine Dienststelle zu finden, die sich dieses Falles annehmen kann.

Wichtige Arbeiten wie etwa die Kontrolle und Überwachung verdächtiger Lieferungen von Chemikalien, die für die Herstellung von Rauschgift bestimmt sind oder das Aufspüren von Rauschgiftgewinnen zwecks Abschöpfung müssen häufig vernachlässigt werden.

3. Organisation

Natürlich wäre der Kampf gegen das Organisierte Rauschgiftverbrechen in Europa erfolgversprechender, wenn es eine wie immer geartete Zentralstelle, etwa ein Europäisches Kriminalamt, gäbe. Denn wir haben es hier, wie bereits erwähnt, mit einem sehr geschlossenen Tätigkeitsfeld der Straftäterorganisationen zu tun. Ein Blick in die nationalen Bereiche anderer europäischer Staaten belehrt jedoch schnell darüber, daß es schon dort oft an einer zentralen Bearbeitung oder Koordination von Rauschgiftfällen fehlt. Wie aber kann die immer unabweisbarer werdende Zentralstelle in Europa geschaffen werden, wenn die wenigsten europäischen Länder im eigenen Land über zentrale Strukturen verfügen?

In der Bundesrepublik übt das Bundeskriminalamt die Funktion einer solchen polizeilichen Zentralstelle aus. Aber selbst hier ist die Situation nicht ideal, denn können wir es uns angesichts der eskalierenden Entwicklung des Rauschgiftproblems, angesichts des bevorstehenden Wegfalls der Grenzkontrollen in Europa leisten, daß hier Polizei und Zoll vielfach noch nebeneinanderher arbeiten? Zwar gibt es den Versuch einer Koordination im Informationsbereich, so z.B. in einem beim Bundeskriminalamt angesiedelten sogenannten Meldekopf. Im operativen Bereich aber existiert kaum ein Miteinander. Abgestimmtes operatives Vorgehen ist zwar zwischen Bundeskriminalamt und ausländischen Polizeidienststellen zu einer Selbstverständlichkeit geworden, keineswegs aber im Verhältnis zum Zoll im eigenen Land. Wer letztlich einen Rauschgiftfall bearbeitet, bemißt sich nicht danach, wessen Ressourcen und Möglich-

keiten auf den einzelnen Ermittlungskomplex am besten zugeschnitten sind. Es hängt davon ab, wem die auslösende Information - meist zufällig - zuerst zugeht. Gemeinsame Ermittlungsgruppen von Zoll und Polizei in Rauschgiftsachen, wie sie in den Bundesländern bereits erfolgreich arbeiten, sollte es auch auf Bundesebene geben.

IKPO-Interpol und Brüsseler Zollrat (CCC) versuchen zur Zeit eine gegenseitige Annäherung, sind um ein stärkeres Miteinander bemüht. Auch hier aber gilt: Die Anstrengungen werden so lange nicht von Erfolg gekrönt sein, wie das Verhältnis Zoll/Polizei in den nationalen Bereichen nicht gelöst ist.

4. Rechtsgrundlagen/Rechtsvereinheitlichung

Die für die Bekämpfung der Organisierten Rauschgiftkriminalität unverzichtbaren Instrumente, wie der Einsatz von Verdeckten Ermittlern und V-Personen oder die kontrollierte Lieferung werden von ihrer Art und Durchführung her leider immer wieder in Frage gestellt. Dies trägt zu einer starken Verunsicherung der ermittelnden Beamten bei. Hier müssen deshalb nicht nur sehr rasch bestehende Rechtsgrundlagen anerkannt und fehlende geschaffen werden; diese müssen auch den an eine zeitgemäße und wirksame Bekämpfung des Organisierten Verbrechens zu stellenden Anforderungen genügen.

Bei der Abschöpfung von Gewinnen aus illegalen Rauschgiftgeschäften bleibt abzuwarten, ob der Gesetzgeber diese letztlich in einer für die Praxis geeigneten Weise regeln wird. Ohne Einführung einer echten Beweislastumkehr scheint dies kaum möglich.

Mit Blickrichtung auf Europa muß festgestellt werden, daß es bei der Rechtsvereinheitlichung keine nennenswerten Fortschritte gibt. Die seit mehr als 20 Jahren geforderte Möglichkeit grenzüberschreitender Observationen unter Mitführung von Waffen und kompatiblen Funkgerät ist ebensowenig realisiert wie das Recht auf Nacheile im Verhältnis zu unseren Nachbarländern. Allerdings wird über beide Themen gegenwärtig im Rahmen des Schengener Abkommens verhandelt.

5. Die rechtsfreien Räume

Die Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit sind dort mehr oder weniger eingeschränkt oder stoßen dort auf Grenzen, wo Staatsgewalt und damit staatliche Repression in bestimmten Regionen aus unterschiedlichsten Gründen nicht präsent sind. Solche Räume gibt es seit längerer Zeit aus stammesgeschichtlichen und stammespolitischen Gründen in den Mohnanbaugebieten nicht nur des Goldenen Dreiecks (Birma, Laos, Thailand), sondern auch in der Region des sogenannten Goldenen Halbmonds (im Nordwesten Pakistans und in den angrenzenden Gebieten auf afghanischer Seite),

der für Europa das Hauptherkunftsgebiet von Heroin bildet. Ähnliches hat sich im Nahen Osten aus einer kriegerischen Konfliktsituation heraus entwickelt. Mohn und Cannabis werden dort von Familienclans relativ ungestört angebaut, zu Opium und Heroin bzw. Haschisch verarbeitet, umgeschlagen, verladen und auf den Weg in die Verbraucherregionen gebracht.

In den genannten Fällen sind die Straftäter der oberen Ebenen der Organisierten Rauschgiftkriminalität, soweit sie ihr Land nicht verlassen, für uns unerreichbar. Für alle erwähnten Fälle ist typisch, daß sich die Organisierte Kriminalität bestimmte politische Umstände zu Nutzen gemacht hat, bzw. daß auf dem Boden dieser besonderen politischen Verhältnisse erst eine Organisierte Kriminalität entstehen konnte.

In anderen Regionen hat das Organisierte Verbrechen auf der Basis von Korruption und Gewalt selbst dafür gesorgt, daß staatliche Repression schlecht oder gar nicht funktioniert. Und das Übel scheint nach unserem Eindruck weiter um sich zu greifen. Die Anfälligkeit der Strafverfolgungsorgane für Bestechung und die Angst vor Sanktionen und Repressalien mindern zusehends die Entschlossenheit der Behörden zu wirksamer Rauschgiftbekämpfung und damit auch ihre Kooperationsbereitschaft.

Dies beeinträchtigt nicht nur die Effizienz der Tätigkeit der Rauschgiftverbindungsbeamten. Angesichts der Gesamtlage können auch Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe fragwürdig werden, kann sich der angestrebte Zweck in sein Gegenteil verkehren. Deshalb ist auf die richtige Auswahl von Empfängern und Inhalten von Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe besondere Sorgfalt zu verwenden.

Mit Sorge sind die Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent zu betrachten. Er ist längst für den organisierten internationalen Rauschgifthandel interessant geworden; und zwar für die Organisationen, die Heroin aus dem Mittleren Osten und Kokain aus Südamerika in Richtung Europa und USA auf den Weg bringen. Hier lassen sich nicht nur billige Kuriere anwerben, angesichts der Anfälligkeit für Korruption ist der Transit relativ risikolos.

Auch und gerade in diesem Zusammenhang kommt man nicht darum herum, vom südamerikanischen Kontinent, insbesondere von Kolumbien, zu sprechen. Korruption und Gewalt haben hier dazu geführt, daß das staatliche Machtmonopol mehr oder weniger auf die Organisierte Kriminalität übergegangen ist. Die Köpfe der kolumbianischen Kartells treten längst als Wohltäter der Armen und als Stifter von Sport- und Freizeitanlagen auf und sind damit nahezu gesellschaftlich legitimiert. Wer ihnen ernsthaft entgegentritt, muß um sein Leben fürchten. Staatliche Repression wird dazu mißbraucht, sich mißliebiger Konkurrenz zu entledigen. Die Köpfe der Kartells sind für staatliche Behörden

des In- und Auslandes unerreichbar. Wir haben allenfalls die Chance, ihrer Residenten, Organisatoren, Depothalter und Kuriere habhaft zu werden, die sich zwangsläufig in den Verbraucherregionen aufhalten müssen.

Aber auch dabei stoßen wir zunehmend auf Schwierigkeiten, weil die Vorverlagerungsstrategie sich teilweise nicht mehr praktisch umsetzen läßt. Ausgerechnet in einer Region wie Südamerika, in der der Einsatz von Rauschgiftverbindungsbeamten vordringlich ist, scheitert er häufig an den - sicherlich nicht ganz unberechtigten - Sicherheitsbedenken von Auswärtigem Amt und Botschaften. Hier stellt sich die Frage, ob nicht auch wir bereits im Begriff sind, der Organisierten Kriminalität zu weichen, vor ihr zu kapitulieren. Ihr ist auch im Verhältnis zur Bundesrepublik mittels Erzeugung eines Angstklimas - jedenfalls teilweise - gelungen, was sie beabsichtigte, nämlich die Ausschaltung staatlicher Repression. Sicher, erfolgreiche Rauschgiftbekämpfung hängt nicht von einem Rauschgiftverbindungsbeamten mehr oder weniger ab. Was aber unternehmen wir, um das Ausweiten dieser rechtsfreien Räume zu verhindern, besser noch, um sie zurückzudrängen?

Mir scheint, es gibt darauf nur eine Antwort: Drogenpolitik muß mehr als bisher Inhalt staatlichen Handelns werden. Denn Rauschgiftkriminalität ist nicht nur in höchstem Maße sozialschädlich; in der Form der Organisierten Kriminalität bedroht sie auch die Sicherheit der Staaten in ihren Grundfesten. Sie ist keineswegs weniger staatsgefährdend als politische Kriminalität oder Terrorismus. Dies wird leider noch zu häufig verkannt.

Rauschgiftpolitik muß vor allem fester Bestandteil der Außenpolitik werden, und zwar nicht nur einzelner Staaten, sondern auch von Staatenzusammenschlüssen wie der Europäischen Gemeinschaft. Und Drogenpolitik muß entsprechende Priorität und Gewichtung im Verhältnis zu anderen politischen Zielen bekommen. Inhaltlich muß sie vorrangig darauf gerichtet sein, in Zusammenarbeit mit den Ländern der Herkunft von Rauschgiften den Anbau, die Herstellung und den Transit zu unterdrücken. Dies kann erfolgreich nur geschehen, wenn wir gleichzeitig dazu beitragen, die dortigen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und infrastrukturellen Probleme zu lösen. Ein wichtiger Bereich ist dabei die Ausschaltung der Organisierten Rauschgiftkriminalität. Mir scheint die Gefahr groß, daß wir das Organisierte Rauschgiftverbrechen unterschätzen und ihm dadurch wertvolles Terrain überlassen. Wir sollten uns in die Lage versetzen, das Gesetz des Handelns weiterhin zu bestimmen und ihm auf breiter Front und geschlossen entgegenzutreten.

**INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT ZUR BEKÄMPFUNG
ORGANISATORISCHER KRIMINALITÄT
AUS DER SICHT DER IKPO INTERPOL**

Raymond E. Kendall

Zuerst, meine Damen und Herren, möchte ich mich für die freundliche Einladung des BKA bedanken, heute vor dieser hochkarätigen Expertengruppe sprechen zu dürfen. Umso mehr, als ich glaube, daß diese regelmäßig abgehaltene BKA-Herbsttagung im Laufe der Jahre eine wohlbekannte und angesehene Institution geworden ist, die sich immer mit Themen befaßt, welche für die Vollstreckungsbehörden von allergrößter Bedeutung sind. Ich habe die Darlegungen des vorangehenden Sprechers, Herrn Jeschke, mit großer Aufmerksamkeit verfolgt, der die speziellen Probleme der Drogenszene in Deutschland in aller Klarheit beschrieben hat.

Wenn ich richtig verstanden habe, bezeichnet der deutsche Ausdruck "Ausländerkriminalität" in Ihrem Land Verbrechen, die von Ausländern, die in Deutschland leben, begangen wurden, oder mit anderen Worten, in welchem Ausmaß die Kriminalität in Deutschland vom nichtdeutschen Anteil der Bevölkerung ausgeht. Dabei bedeutet "Ausländer" nicht zwangsläufig das Fehlen der deutschen Staatsbürgerschaft.

Ich möchte gleich zu Beginn die Grenzen für meine eigenen Ausführungen festlegen: wenn Sie einerseits das Generalthema der Tagung "Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland" betrachten und andererseits die große Anzahl von deutschen Experten, die eine Rede halten, werden Sie sicher verstehen, daß ich keine spezifisch deutschen Probleme ansprechen werde. Die deutschen Experten sind sicher qualifizierter als ich, darüber zu referieren. Dies folgt ganz natürlich aus der Struktur von Interpol, dessen Generalsekretariat Verbrechenstrends und damit zusammenhängende Dinge eher weltweit als national sieht.

Daher bin ich den Organisatoren dieser Tagung sehr dankbar, daß sie das zu behandelnde Thema weiter gefaßt und auch den Standpunkt der Interpol bezüglich der internationalen Zusammenarbeit und organisierter Verbrechen, die von Ausländern begangen wurden, mit einbezogen haben.

Was den letzteren Aspekt anbelangt, ist die Tatsache, daß jemand Ausländer ist, auf den ersten Blick für die Arbeit von Interpol unbedeutend. Wir suchen ausschließlich den international tätigen Straftäter, unabhängig von seiner Nationalität. Ob ein Mord in Frankfurt von einem Nichtdeutschen begangen wurde, ist ein Aspekt, der für uns grundsätzlich uninteressant ist, was die internationale Kriminalität betrifft.

Auf den zweiten Blick jedoch wird die Interpol-Maschinerie in vielen Fällen sofort in Gang kommen: das Generalsekretariat und/oder - über das Generalsekretariat und das jeweilige Mitgliedsland - das Heimatland des mutmaßlichen Straftäters werden befragt, ob der Verdächtige bekannt ist, Vorstrafen hat, ob Identifikationsmaterial vorliegt, etc.

Was das organisierte Verbrechen betrifft, das von Ausländern begangen wird, haben wir die Erfahrung gemacht, daß es sich hauptsächlich um Volksgruppen handelt. Dies stimmt zumindest in der Aufbauphase einer derartigen kriminellen Organisation. Zu einem späteren Zeitpunkt können sich ethnische Gruppen mit anderen Gruppen vermischen oder andere Ausländer können an den Aktivitäten der Volksgruppen teilnehmen.

Warum haben sich diese verschiedenen Volksgruppen in anderen Ländern etabliert? Die Gründe dafür sind vielseitig. In der Geschichte haben wir die Präzedenzfälle der Kolonialisierung, wobei sich die Einwanderer das sprachliche und kulturelle Wissen ihrer Adoptionsländer aneigneten. Werfen wir auch einen Blick auf die Praxis vieler entwickelter Länder auf der Welt, welche die Immigration fördern, um ihren Bedarf an Arbeitskräften zu decken.

Was auch immer die Gründe gewesen sein mögen, die Menschen kamen und trugen im großen und ganzen erheblich zum Wohlergehen ihrer Adoptionsländer bei. Wie bei jeder Personengruppe, gibt es jene Elemente in der Gesellschaft, die sich niemals integrieren oder ihren Beitrag in der Gesellschaft leisten, sondern ihre Großzügigkeit ausnützen. Dies konnten wir immer wieder feststellen. In der Bundesrepublik Deutschland haben wir einen großen Zustrom von türkischen Immigranten erlebt, die in ihrer Mehrzahl ein Aktivposten sind; jedoch gibt es auch solche, die kriminelle Vereinigungen gebildet haben und die für die Strafvollzugsbehörden weiterhin ein großes Problem darstellen. In England gilt dasselbe für die Einwanderer aus Afrika, dem indischen Subkontinent und der Karibik. Frankreich macht die gleichen Erfahrungen mit dem Zustrom der Bewohner des Maghreb, den Afrikanern und den Immigranten aus dem Fernen Osten. Wir erlebten den Zustrom der chinesischen Triad Gesellschaften und der japanischen Yakuza in all jenen Gebieten der Welt, wo bereits asiatische Gemeinschaften existierten. Es muß hervorgehoben werden, daß es kein einziges Land in der Welt gibt, welches dieses Immigrationsphänomen nicht in der einen oder anderen Form erlebt hat.

Es ist außerdem wichtig darauf hinzuweisen, daß diese Immigranten nicht als Immigranten aus einem ganz bestimmten Teil der Welt zu klassifizieren sind. Die Immigranten kommen aus Osteuropa, Westeuropa, Asien, Afrika und Lateinamerika. Es gibt Tausende von Beispielen, die man diskutieren könnte; ich möchte Ihnen jedoch ein Beispiel geben, das z. Z. ein Problem in den Vereinigten Staaten

ist und eine spezielle Art der ethnischen organisierten Kriminalität oder der Kriminalität durch Ausländer darstellt.

Ich spreche von den sogenannten Banden aus Jamaika in den USA, mit der Bezeichnung "Posses". Gegen diese Banden wurde erstmals ermittelt, als Interpol die amerikanischen Strafverfolgsbehörden bat, die Herkunft einiger Schußwaffen, die in Jamaika gefunden worden waren, herauszufinden.

Im Laufe dieser Routineuntersuchung entdeckte man sehr bald, daß weitere 30 Schußwaffen in Florida gekauft worden waren. Eine Anzahl dieser Schußwaffen wurde bei Fällen von Drogenhandel und Mord, in die Jamaikaner überall in den USA verwickelt waren, wiedergefunden. Später wurde das Bestehen einer identifizierbaren Gruppe, die als "Shower Posse" bekannt war, entdeckt. Die folgenden Ermittlungen ergaben, daß weitere jamaikanische Posses mit großen Mengen Schußwaffen und Narkotika in den USA und in der Karibik handelten.

Heute sind ca. 30 Posses (Gruppen, Banden) in den USA aktiv. Die Mehrheit der Posse-Mitglieder stammt aus speziellen Gegenden in Jamaika, angeblich mit Verbindung zu dortigen politischen Parteien. Die Posses haben jedoch überhaupt keine politischen Absichten. Die Namen dieser Posses leiten sich ab von den Wohnvierteln, aus denen sie stammen, von politischen Verbindungen oder dem Ruf der Gruppe. Der Name der Shower Posse z.B., die als die größte Bande gilt, kommt daher, daß sie ihre Opfer einer "Dusche" mit Gewehrkugeln aussetzt. Die Anzahl der Mitglieder der 30 Posses ist unbekannt, vorsichtige Schätzungen sprechen von einigen Tausend. Die Mitglieder der jamaikanischen Posses haben den Ruf, kühn und rücksichtslos zu sein. Unschuldige Passanten, die in ihr Kreuzfeuer geraten, kümmern sie nicht. In vielen Fällen haben Posse-Mitglieder in die Menge geschossen mit dem Versuch, eine spezielle Person zu töten, wobei sie unschuldige Menschen verletzen.

Das einzige Ziel der Posses ist, große Gewinne mit dem Groß- und Einzelhandel von Drogen zu erzielen. Sie sind jedoch auch in Betrugerein, Kidnapping, Mord, Raub, Einbruch und Geldwäscherei verwickelt.

Was die Drogen betrifft, hat sich in den vergangenen Jahren eine deutliche Verschiebung von dem einst dominierenden Import, Verteilung und Verkauf von Marihuana auf den Handel mit Kokain und seinem Derivat "Crack" ergeben.

Die beiden erwähnten Drogen werden auf unterschiedliche Arten verteilt. Während das Marihuana ohne Unterbrechung von der Ernte in Jamaika auf die Straßen der USA zum Verkauf gelangt, von einem Posse-Mitglied zum anderen, wird das Kokain von kolumbianischen oder kubanischen Großhändlern aufgekauft und dann verteilt. Sowohl das Marihuana wie auch das Kokain werden, nachdem sie in die USA ge-

bracht wurden, als erstes in sichere Häuser gebracht, dann in Verstecke, wo sie in kleinen Mengen aufgeteilt werden zur späteren Verteilung und für den Straßenhandel.

Durch dieses System ist die Gewinnspanne der jamaikanischen Posse bei ihren Drogenverkäufen größer als die der meisten anderen ausländischen Organisationen, die sich mit Drogenhandel befassen. Die kubanischen und kolumbianischen Banden z. B., die in den USA Großimporteure von Drogen sind, sind gewöhnlich nur Großhändler. Ihr Gewinn stammt aus einem Verkauf, während die jamaikanischen Posses, was Marihuana anbelangt, gleichzeitig Hersteller, Importeure, Großhändler, Verteiler und Einzelhändler sind. Bei Kokain beginnt diese Verteilerkette mit dem Kauf von großen Mengen.

Um Ihnen ein Beispiel zu geben: die kolumbianischen Banden importieren z.B. Kokain zu einem Preis von \$ 16.000,-- pro Kilo und verkaufen es für \$ 26.000,--. Ihr Gewinn beläuft sich auf \$ 10.000,--.

Die jamaikanischen Posses zahlen jedoch erst, wenn die Drogen in Verbrauchermengen von den Mitgliedern ihrer eigenen Posse auf der Straße verkauft worden sind. Erst dann wird das Geld durch die Organisation bis zu deren Anführern zurückgeleitet. Mit diesem System wird ein Kilo, das für \$ 26.000,-- gekauft worden ist, auf der Straße für ca. \$ 126.000,-- verkauft. Da das gesamte Geld in der Organisation verbleibt, beträgt der Nettogewinn \$ 100.000,--/kg oder, anders ausgedrückt, die Gewinnspanne ist 1.000 % größer als bei jeder anderen kriminellen Bande.

Im allgemeinen führen die Mitglieder der Posses keinen aufwendigen Lebensstil in den Vereinigten Staaten. Bisher überwiesen die Posse-Mitglieder den größten Teil ihres Gewinns nach Jamaika, um ihre eigene finanzielle Situation und die ihrer Familie und Freunde zu verbessern, aber auch, um in legale Unternehmen zu investieren und Einfluß zu gewinnen.

In jüngster Zeit jedoch haben sie damit begonnen, ihre illegalen Gewinne in Unternehmen in den USA zu stecken. Dabei wählen sie als typische Unternehmen Restaurants, Boutiquen, Autovermietungen, Lkw-Firmen, Import/Export-Firmen, Autoreparaturwerkstätten, Plattengeschäfte und Reggae-Bands.

Diese Geschäfte erfüllen eine dreifache Funktion:

- sie dienen dazu, noch mehr Geld im legalen Handel zu verdienen,
- sie werden dazu verwendet, schmutziges Geld zu waschen und
- sie erleichtern den Drogenhandel und andere kriminelle Operationen.

Zu letzterem Punkt: die verschiedenen Geschäfte und Restaurants dienen als Treffpunkte und sind wahrscheinlich auch Plätze, an denen die Drogen verteilt werden. Die Auto- und Lkw-Firmen dienen dem Transport von Drogen, Schußwaffen und Geld. Die Autoreparaturwerkstätten können dazu beitragen, die Autos mit raffinierten Verstecken auszustatten.

Die Chefs und andere Posse-Mitglieder auf oberster Ebene, d.h. die Führung, ist weitgehend isoliert. Sie verkehren lediglich mit einer begrenzten Anzahl vertrauenswürdiger Personen innerhalb der Organisation. Verschiedene Vorfälle in der Vergangenheit deuten darauf hin, daß die Posses gegenseitige Überwachungsmaßnahmen vornehmen.

Der Grund, weswegen ich die jamaikanischen Posses so ausführlich beschrieben habe ist der, daß dieses Beispiel einige allgemeine und wichtige Punkte illustriert.

Einer davon ist die geschlossene Gesellschaft, die derartige Volksgruppen in der Bevölkerung ihres "Gastlandes" bilden; den Grund dafür habe ich zu Beginn meiner Ausführungen erläutert. Wie wir alle wissen, bringt dies besondere Probleme für die Strafverfolgungsbehörden mit sich.

Als ich vorhin erwähnte, daß sich die Ausländer bei ihren Landsleuten geschützt fühlen, war dies mehr im soziologischen Sinne gedacht. Wenn es sich jedoch um kriminelle Aktivitäten und Polizeiaktionen handelt, gewinnt das Wort Schutz sofort seine eigene Bedeutung im wahrsten Sinne des Wortes.

Kriminelle Ausländer können sich leichter in der ausländischen Gemeinschaft verbergen, und Polizeiaktionen gestalten sich schwierig. Dies gilt sowohl für die repressive wie auch für die präventive Seite unserer Arbeit und noch mehr für aktive Gegenmaßnahmen durch die Polizei, wie z.B. das Einschleusen von verdeckt ermittelnden Polizeibeamten, das Anheuern von Informanten, die keine Polizisten sind, Verbindungen zu Leuten in der Szene, die bereit sind, von Zeit zu Zeit Hinweise und Tips zu geben, Überwachung, kurz, jede Art Gegenmaßnahme, bei der die Polizei des "Gastlandes" gezwungen ist, mit der ausländischen Gemeinschaft engen Kontakt aufzunehmen.

Die Tatsache an sich, daß es eine ausländische Gemeinschaft gibt, wirkt schon wie ein Schutzschild. Fremdelemente in der Gemeinschaft oder in ihrer Nachbarschaft provozieren Mißtrauen; in diesen Gemeinschaften sind die Menschen oft recht gut darüber informiert, wer wer ist und wer was tut, so daß ein starker Gruppendruck, eine Art de-facto-Kontrolle der Elemente in der Gruppe vorherrscht. Dadurch wird das frühe Sammeln von Informationen und die Beobachtung krimineller Ausländergruppen oft sehr schwierig.

In diese Kreise einzudringen, ist fast unmöglich, es sei denn, es gibt eine größere, assimilierte Gemeinschaft im Lande, aus der man Polizisten rekrutieren kann.

Ein zweites Problem ist die Zurückhaltung, gegen die eigene Volksgruppe auszusagen. Dafür gibt es vielfältige Gründe, von der Angst vor Vergeltung bis zum allgemeinen Mißtrauen gegenüber den Behörden des Gastlandes, vielleicht aufgrund früherer Erfahrungen im eigenen Heimatland.

Ein drittes Problem ist die Sprache. Es kann z.B. schwierig werden, einen Dolmetscher für abgehörte Telefongespräche zu finden, wenn die Ausländergruppe aus Mitgliedern besteht, die eine seltene Sprache sprechen. Wenn die Ausländergemeinschaft relativ klein ist, könnte sogar das Risiko bestehen, daß es zwischen dem Übersetzer und der verdächtigen Person persönliche Beziehungen gibt.

Unter solchen Umständen, und falls es die Bedeutung des Falles rechtfertigt, könnte die Bitte um Unterstützung durch die Polizei im Ausland das Problem lösen. In diesem Zusammenhang möchte ich erwähnen, daß in einigen Einzelfällen sogar das Generalsekretariat in der Lage gewesen ist, der nationalen Polizei hilfreich zur Seite zu stehen. Das ist keineswegs ungewöhnlich, wenn man sich daran erinnert, daß wir Polizeibeamte haben, die Sprachen wie Ourdu, Lao, Kantonesisch, Mandarin, Pushto, Persisch, Japanisch, Hindi, Serere, Tamoul und Isländisch sprechen. Sprachen, die in vielen europäischen Ländern nicht alltäglich sind.

Ein weiterer und in der Tat wichtigerer Aspekt ist der finanzielle, wie das vorhergehende Beispiel zeigt, oder, um es allgemeiner auszudrücken, die wirtschaftliche Seite des organisierten Verbrechens. Hier kommen wir zum springenden Punkt bezüglich des zukünftigen Erfolgs bei der Bekämpfung dieser Art Verbrechen, besonders hinsichtlich der Verbindungen, die zwischen einer ethnischen oder ausländischen Bevölkerungsgruppe in einem Land und solchen in einem anderen Land oder aber zum Heimatland bestehen.

Lassen Sie mich erklären, was ich damit sagen möchte. Die Grundidee ist außerordentlich einfach: wenn sich Verbrechen bezahlt macht, und jeder weiß, daß es sich bezahlt macht, wird sich das Verbrechen ausbreiten. Wenn die Wahrscheinlichkeit, daß sich Verbrechen nicht bezahlt macht, sehr groß ist, und wenn jeder weiß, daß es sich nicht bezahlt macht, haben wir eine Chance, die Auswirkungen des Verbrechens zu reduzieren. Genau an diesem Punkt müssen die gemeinsamen Bemühungen des Gesetzgebers, der Justiz und der Polizei einsetzen.

Meiner Meinung nach leidet der Kampf gegen das internationale organisierte Verbrechen an einer grundsätzlichen Schwäche: d.h. die Entwicklung dieser Art Kriminalität hat unsere traditionellen Methoden der Verbrechensbekämpfung hinter sich gelassen.

Man kann sagen, daß traditionell gesehen, die Strafgesetze und die Strafprozeßordnungen für ein einzelnes Verbrechen eines einzelnen Täters konzipiert waren. Unsere Strafprozeßordnung zielt hauptsächlich auf den Einzeltäter in seiner besonderen Situation, obwohl im Laufe der Jahre Änderungen hinsichtlich Organisationen eingeführt worden sind. In einigen Ländern kann schon die bloße Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation strafbar sein. In vielen Ländern zielt man hauptsächlich auf gewalttätige kriminelle Banden, zum Beispiel im Falle der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, wenn es um Mord, Erpressung, Entführung, Bombenanschläge, etc. geht. Im allgemeinen spielt der wirtschaftliche Aspekt nur eine geringe oder keine Rolle.

Das individuelle Konzept hat größtenteils seine Gültigkeit verloren, besonders auf internationaler Ebene. Heute sehen wir uns mit internationalen Kriminellen konfrontiert, die in Organisationen operieren, die Millionendollarbeträge aus kriminellen Aktivitäten bewegen und kontrollieren. Was in früheren Jahren als der Raub oder der Einbruch des Jahrzehnts galt, wird heute von vielen kriminellen Organisationen jede Woche durchgeführt, und zwar mit einem Gewinn, der um ein Vielfaches höher liegt. Um diese Behauptung zu illustrieren, möchte ich nur einen Fall anführen, der sich vor 5 Jahren in den USA zugetragen hat. Eine einzige Drogenorganisation bewegte innerhalb eines halben Jahres fast 250 Millionen US-Dollar durch verschiedene amerikanische Banken und Banken in der Karibik. Und, bedenken Sie, dies war nur eine von vielen Organisationen dieser Art. So sehen die Dimensionen aus, über die wir sprechen müssen. Die Chefs dieser Organisationen würden wahrscheinlich über den berühmten großen Zugraub vor 20 Jahren in England nur noch milde lächeln.

Wie wir am Beispiel der jamaikanischen Posses gesehen haben, steuern die Chefs dieser kriminellen Szene die Finanzgeschäfte und schotten sich dabei hierarchisch oder auch nur örtlich von ihren Helfern ab, die die eigentlichen Straftaten begehen.

Die Dimensionen, welche die traditionellen Gesetzgeber nicht in Betracht gezogen haben, sind folgende:

- die Internationalisierung der Kriminalität und die Verwicklung von Ausländern
- der Grad der Organisation,
- die enorme Anhäufung von Vermögenswerten durch kriminelle Organisationen im In- und Ausland und als Folgeerscheinung
- die Anhäufung von wirtschaftlicher Macht, die oft zu politischer Macht führt.

Einige Tatsachen unterstreichen diese Behauptung: der Etat einiger dieser Organisationen ist höher als der vieler kleinerer Länder in der Welt; man erinnere sich an das An-

gebot der kolumbianischen Drogenbarone vor 4 Jahren, die Auslandsschulden des Landes von über 14 Milliarden Dollar zu zahlen oder das Angebot eines bolivianischen Drogenkönigs, 3 Milliarden Dollar an Auslandsschulden der bolivianischen Regierung zu zahlen, wenn die US-Regierung bereit wäre, seinen Sohn freizulassen, der wegen Verdacht des Rauschgifthandels festgenommen worden war.

Wenn wir nun einen Vergleich anstellen zwischen der traditionellen Auffassung unseres Strafrechts, von einer Straftat und einem Täter, das auf der individuellen Schuld jedes einzelnen Straftäters beruht, und andererseits der Entwicklung des internationalen organisierten Verbrechens, wobei Organisationen kriminelle Aktivitäten in ähnlicher Weise entfalten wie eine Firma ihr Geschäft bestrebt, und wo das einzelne handelnde Mitglied am Ende der Befehlskette nichts weiter ist als eine "ersetzbare Schraube" in der Maschinerie, werden wir gewahr, daß häufig die Forderungen des Strafgesetzes und deren tatsächliche Durchsetzung weit auseinanderklaffen. Wir müssen zugeben, daß die traditionelle Strafverfolgung im Bereich des organisierten Verbrechens ein Mißerfolg gewesen sein muß und auch in Zukunft sein wird; in einigen Ländern ist es noch immer so, daß ein Straftatbestand "Bildung einer kriminellen Vereinigung" (conspiracy, wie wir Angelsachsen sagen) nicht existiert.

Ich leugne nicht, daß die Polizei in der ganzen Welt wichtige Fälle gelöst hat und Erfolge verbuchen konnte. Aus weltweiter Sicht müssen wir jedoch feststellen, daß das internationale organisierte Verbrechen an Terrain gewinnt. Niemals zuvor waren Drogen so billig wie heute, was ein deutlicher Hinweis darauf ist, daß es keine Engpässe gibt, daß der Nachschub fließt, daß die kriminellen Organisationen gut arbeiten, trotz der Tatsache, daß mehr Geld und mehr Polizei als je zuvor für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen eingesetzt werden.

Wenn wir nun über die internationale Zusammenarbeit bezüglich der Aktivitäten von Ausländern sprechen, ist meine erste Bitte an die Gesetzgeber, die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichtsbarkeit mit dem notwendigen Instrumentarium zu versehen. Dies erfordert Maßnahmen auf nationaler wie auch internationaler Ebene. Was ich besonders anspreche ist die Einziehung von Gewinnen aus Verbrechen.

Ich bin dabei optimistisch, denn in den vergangenen Jahren haben die Gesetzgeber, Regierungen, die Gerichte, wie auch die Strafverfolgungsbehörden überall in der Welt die Notwendigkeit erkannt, auf diesem Gebiet aktiv zu werden. Die Ansicht, daß die gesetzlichen Maßnahmen hinsichtlich der Gewinne aus Verbrechen verbessert oder eingeführt werden müssen, setzt sich immer mehr durch.

Die existierenden Gesetze auf diesem Gebiet sind meistens zu kompliziert und werden daher selten angewandt. In der

Mehrheit der Fälle glauben Richter und Staatsanwälte, sie hätten ihre Pflicht getan, wenn der Straftäter verurteilt worden ist: der Fall ist abgewickelt, der Gerechtigkeit wurde Genüge getan, befassen wir uns mit dem nächsten Fall.

Die kriminelle Organisation, deren Mitglied der Verurteilte ist, besitzt immer noch die Geldmittel. Diese Gelder werden dazu verwendet, die kriminellen Aktivitäten weiter fortzusetzen. Die Gewinne wurden von den Strafverfolgungsbehörden wie auch von den Gerichten vergessen. Zumindest könnte es ihnen als zu kompliziert und zeitaufwendig erschienen sein, dem Geld nachzugehen. Wie ich weiß, spielen anscheinend in Ihrem Land die Artikel des Strafgesetzbuches, die sich mit der Einziehung von Geldern aus Verbrechen befassen, praktisch keine Rolle. Dies wird durch die Tatsache unterstrichen, daß bei ca. 1 Million Verurteilungen das Gesetz über die Einziehung von Geldern nur in ca. 100 Fällen angewandt wurde.

Was die Strafverfolgungsbehörden benötigen, um kriminelle Organisationen, besonders solche mit Ausländern, erfolgreich bekämpfen zu können, sind Bestimmungen, die es ihnen auf internationaler Ebene gestatten, Gewinne aus strafbaren Handlungen

- zu identifizieren,
- zu verfolgen,
- einzufrieren,
- zu beschlagnahmen und schließlich
- zu konfiszieren, wobei in allen Phasen der Ermittlung und des Gerichtsverfahrens von Anfang an Informationen ausgetauscht werden.

Der erste Schritt dazu ist jedoch, daß wir uns klarmachen, daß das Hauptziel des organisierten Verbrechens der Reichtum ist, der Macht mit sich bringt; beides ist die Grundlage für Immunität vor Strafverfolgung.

Wenn dies auch allgemein zugegeben wird, haben bis heute doch nur ein paar Länder die richtigen Gegenmaßnahmen ergriffen. Darunter sind Großbritannien, Italien und die USA. Auch Kanada ist dabei, die entsprechenden Gesetze zu verabschieden.

In Großbritannien wurden nach dem Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und -schmuggels (Drug Trafficking Offence Act) von 1986 bis zum letzten Juni ca. 10 Millionen Pfund eingefroren und 1,5 Millionen Pfund beschlagnahmt. Wenn man die Zeiten für Ermittlung und Strafprozesse auf diesem Sektor in Betracht zieht, wird sich die Menge des schließlich konfiszieren Eigentums in Zukunft ständig erhöhen. Bis zum Januar dieses Jahres sind allein 300.000 Pfund aus Fällen, die vom englischen Zoll abgewickelt wurden, nach der Verurteilung konfiszieren

worden. In den USA, wo es schon vor 10 Jahren entsprechende Gesetze gab, wurden Hunderte von Millionen Dollar eingezogen.

Das neue "Drug Trafficking Offence Act" trifft Regelungen für Hinweise von Banken und anderen Finanzinstituten an die Polizei. Die Auskünfte durch Banken haben einen großangelegten Drogenhandel in Gebieten aufgezeigt, wo vorher nichts auf kriminelle Aktivitäten hindeutete. Dadurch wurden gewöhnliche Geschäftsleute als Straftäter identifiziert, die anderen Aufklärungsmethoden entgangen waren. Banker haben sich als unschätzbare Informationsquelle erwiesen. Sie gehören zu den am besten informierten Leuten. Sie sehen Dinge, die andere nicht sehen, und oft können sie sehr genau feststellen, ob eine spezielle Transaktion verdächtig ist. Es gab nur wenige Fälle, in denen Tips gegeben worden sind und sich das Geschäft dann als völlig legal herausstellte. Diese Informationsmöglichkeit ist sehr wichtig, will man komplexe Geldüberweisungen durch international verbundene Volksgruppen überwachen.

Wir müssen uns stets vergegenwärtigen, daß man bei der Verbrechensbekämpfung im allgemeinen und bei Straftaten, die von Ausländern begangen werden im besonderen, der Polizei die notwendigen Handhaben in die Hände geben muß. Man muß die richtige Balance finden zwischen dem, was notwendig ist, um den einzelnen und seine Rechte zu schützen, und darf gleichzeitig dem Straftäter nicht unnötigen Schutz gewähren. Dieses Gleichgewicht ist nicht leicht herzustellen; beim Umgang mit den Ausländern kann eine gewisse Art Diskriminierung sogar notwendig sein, um die Interessen der eigenen Bevölkerung zu schützen. Ich bin mir bewußt, daß es sich hier um eine besonders delikate Angelegenheit handelt, halte es jedoch für notwendig, darüber zu diskutieren.

Wollen wir das organisierte Verbrechen wirklich bekämpfen? Wenn ja, müssen wir dies mit den geeigneten Mitteln tun. Wenn nicht, würde jede weitere Maßnahme unsere Absichtserklärung zu einem reinen Lippenbekenntnis machen.

Den Straftätern ist wohl bekannt, daß nationale Grenzen tatsächliche Grenzen für die Strafverfolgungsbehörden darstellen. Für die Transaktionen von Geldern und illegalen Gewinnen gibt es dagegen keine Grenzen.

Die Staaten sollten daher so schnell wie möglich bilaterale oder multilaterale Verträge abschließen und den Staaten Hilfestellung leisten, die um Informationen über Finanzgeschäfte nachsuchen. Die Ausarbeitung derartiger Verträge und Vereinbarungen dauert allerdings oft viele Jahre. Es muß jedoch jetzt gehandelt werden. Nach Ansicht von Interpol wäre es daher sehr begrüßenswert, wenn die Gesetzgeber in ihrer nationalen Gesetzgebung die Möglichkeit der Unterstützung miteinbeziehen würden, selbst wenn es keinen gegenseitigen oder bilateralen Vertrag oder eine offiziell-

le Gegenseitigkeitsvereinbarung gibt, das nächste Mal unter ähnlichen Umständen ähnliche Informationen zu geben.

Die internationale Kooperation kann nur im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen gedeihen. Falls das Gesetz das Sammeln und/oder den Austausch von Informationen über Finanzgeschäfte untersagt oder falls das Gesetz dies erst nach einem zeitaufwendigen Rechtsprozeß gestattet, gibt es auf diesem Gebiet keine oder nur eine sehr langsame Zusammenarbeit. Ich wage zu behaupten, daß es nicht die langsame Arbeitsweise der Polizei ist, welche die internationale Zusammenarbeit behindert. Als Beispiel möchte ich Sie an das System der Interpol für die Fahndung nach mit Haftbefehl gesuchten Tätern erinnern. Dieses System arbeitet weltweit, und im großen und ganzen zufriedenstellend und schnell. Andererseits ist es oft kompliziert und zeitaufwendig, Informationen über Finanzgeschäfte der Straftäter aus dem Ausland zu erhalten.

Wie geht nun das Generalsekretariat selbst dieses Problem an? Ausgehend von der Tatsache, daß das organisierte Verbrechen und die ständige Anhäufung von Vermögenswerten aus kriminellen Aktivitäten immer zusammengehören, wurde 1987 die Verantwortung der bereits bestehenden Gruppe "Kriminelle Vermögenswerte" im Sekretariat erweitert. Die Gruppe "Kriminelle Vermögenswerte" schließt nun auch das organisierte Verbrechen mit ein. Im Herbst letzten Jahres begann die Gruppe mit der Organisation einer internationalen Konferenz über das organisierte Verbrechen. An dieser Stelle möchte ich mit besonders großer Freude erwähnen, daß das BKA, oder genauer gesagt, seine für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens zuständige Organisationseinheit, einen großen Beitrag zu den Vorbereitungsarbeiten geleistet hat.

Daraus ergab sich ein dreitägiges Expertenarbeitstreffen im Januar dieses Jahres. Diese Arbeitsgruppe, an der Polizeibeamte aus Großbritannien, den USA, Kanada, Deutschland, Japan, den Niederlanden und Italien, wie auch Mitarbeiter des Generalsekretariats teilnahmen, legte die "Marschroute" für das Erste Internationale Symposium der Interpol über das Organisierte Verbrechen im Generalsekretariat in St. Cloud vom 16. bis 19. Mai 1988 fest.

Das Ergebnis dieses Symposiums war die Annahme von einigen Empfehlungen. Eine der Folgemaßnahmen wird sicherlich die organisatorische Umgestaltung eines Teils des Generalsekretariats sein, um den zukünftigen Anforderungen zu entsprechen. Ich möchte den Ergebnissen einer Untersuchung nicht vorgreifen, die augenblicklich im Generalsekretariat durchgeführt wird, um festzulegen, wie man die Umstrukturierung am besten vornimmt. Die neue Abteilung muß in der Lage sein, die traditionellen Arbeitsmethoden mit dem finanziellen/wirtschaftlichen Aspekt des Phänomens des internationalen organisierten Verbrechens zu vereinen.

Zu Ihrer Information, unser Generalsekretariat befindet sich in einer Übergangsphase. Erstens ziehen wir, wie Sie wissen, nach Lyon. Zweitens, und dies wird unsere zukünftige Arbeit noch stärker beeinflussen, stellen wir das Generalsekretariat mit High-Tech-Geräten aus. Zu Beginn dieses Jahres nahm unser automatisches Nachrichten-Verteilersystem den Betrieb auf. Es überträgt ohne den Einsatz eines Menschen Nachrichten über den gesamten Erdball, wobei es die beste Übertragungsweise, die in dem Moment gegeben ist, wenn die Nachricht im Generalsekretariat eintrifft, prüft und auswählt. Eine Nachricht kann über einen Telekommunikationsweg hereinkommen und über einen anderen Weg hinausgehen. Dadurch werden die schnellsten und sichersten Methoden der Telekommunikation genutzt.

Zur Zeit werden auch Studien zur Durchführbarkeit einer Anzahl von Projekten angestellt, deren Realisierung die internationale Zusammenarbeit der Polizei auf Interpol-Ebene verbessern und erheblich beschleunigen wird, und somit zur besseren Bekämpfung des organisierten internationalen Verbrechens beitragen wird.

Das erste Projekt ist das Elektronische Archivsystem. Die Kriminalakten, die zur Zeit in den Archiven des Generalsekretariats liegen, werden auf Computer übertragen. Die Seiten werden über einen Scanner ohne Index in den Computer eingegeben. Dieses Archivsystem wird die Zugriffsgeschwindigkeit auf Informationen über Straftäter beträchtlich erhöhen. Polizeibeamte haben dann über Terminals, welche die Aktenseiten anzeigen, Zugriff auf die Akten.

Das System wird die manuelle Arbeit, das Ablagesystem des Archivs in Ordnung zu halten, unnötig machen; es wird keine Notwendigkeit mehr bestehen, das System zur Auffindung der Akten weiter aufrechtzuerhalten, und auch das ständige Hin- und Herschieben von Akten zwischen den verschiedenen Polizeiabteilungen innerhalb des Generalsekretariats und den Archiven entfällt.

Ein weiteres Projekt gilt der Verbesserung unseres Fingerabdrucksystems. Automatische Fingerabdruck-Identifikationssysteme werden noch in verschiedenen Teilen der Welt entwickelt, wobei die heutigen Systeme sehr teuer sind. Die vorhandenen elektronischen Speicher- und Zugriffssysteme sind weniger teuer, und die Vertreter des Generalsekretariats halten sie im gegenwärtigen Zeitpunkt für die Zwecke der Interpol für ausreichend.

Ein Projekt von besonderer Bedeutung ist das "Automatische Fahndungssystem", das dem Nationalen Zentralbureau dezentralisierten Zugriff auf die Indexdaten bestimmter internationaler Straftäter geben wird.

Um den Vorschlag "politisch" akzeptabel zu gestalten, wäre es notwendig, ausgewählte Informationen sowie Informationen allgemeiner Art in einem dedizierten Rechner zu spei-

chern. Diese Informationen würden dann einmal am Tag von unserem Criminal Information System-Computer (CIS) übertragen, danach würde die Verbindung getrennt. Man kann den CIB-Computer als Zentralcomputer im Generalsekretariat bezeichnen. Zugriff auf den CIS-Computer erfolgt über Microcomputer in den Nationalen Zentralbureaus.

Allgemeine Fahndungsanfragen von den Nationalen Zentralbureaus erfolgen ohne manuelle Vermittlung; die Antwortgeschwindigkeit würde sich beträchtlich erhöhen - heute eine Hauptforderung, wenn man an den reisenden Täter einerseits und den Wegfall vieler Grenzkontrollen andererseits denkt.

Die Informationen, die über direkten Computerzugriff zur Verfügung stehen sollen, sind grundsätzliche Informationen, die jedoch sehr wichtig für die Strafverfolgungsbehörden sind, wenn es sich um ausländische Straftäter handelt. Sie umfassen:

- Name (Vor- und Zuname)
- Geburtsdatum
- Geburtsland
- Art der Straftat oder Kodex der Straftat
- gesucht oder nicht gesucht
- CIS-Referenznummer und
- Land, aus dem die Information stammt.

Bei einem sicherlich hohen Anteil von Anfragen wird die genannte Information des anfragenden Polizeibeamten in einem Mitgliedstaat zufriedenstellen. Wir hoffen, daß auch hinsichtlich der nationalen Datenschutzgesetzgebung ein freier und ungehinderter Austausch dieser Art Information möglich sein wird. Detaillierte Informationen werden auf herkömmliche Weise weitergegeben.

Die Einführung des Systems dient nicht nur der sofortigen Beantwortung von Anfragen der nationalen Polizei, es wird auch die Polizeibeamten im Generalsekretariat von einem Großteil Routinearbeit befreien. Dadurch gewinnen wir Ressourcen, die wir besser bei der Bekämpfung des internationalen Verbrechens einsetzen können. Unsere Polizeibeamten sind wirklich zu teuer, um Routinearbeiten zu verrichten, die auch von einer Maschine bewältigt werden können. Wir nutzen ihre Fähigkeiten besser für Nachforschungen, Analysen und kreative Arbeit, wo dies möglich und nützlich ist.

Dieses Projekt bietet der nationalen Polizei die Möglichkeit, in kürzester Zeit die Art Information zu erhalten, die oft sofort den weiteren Verlauf der Aktion bestimmt, wenn es sich um einen Ausländer handelt. Die ersten Fragen lauten fast immer: war die Person bereits in strafbare Handlungen verwickelt? Wenn ja, welche Art von Aktivitäten? Wer besitzt detaillierte Informationen? Wird die Person gesucht?

Wir im Generalsekretariat haben die Aufgabe, die internationale Polizei zu unterstützen. Wir nutzen High-Tech-Geräte, und wir haben einen Kader von einsatzfreudigen Beamten. Wie bei allen Problemen dieser Größenordnung, z. B. das organisierte Verbrechen, müssen wir jedoch auf allen Ebenen nach Unterstützung suchen. Die Polizei muß ihre Methoden bei der Ermittlung gegen das organisierte Verbrechen ändern, der Gesetzgeber muß bereit sein, den Strafverfolgungsbehörden das Werkzeug in die Hand zu geben, das sie brauchen, um ihre Pflichten zu erfüllen, und, was am wichtigsten ist, die Länder müssen Mittel und Wege finden, um ihre gegenseitige Zusammenarbeit zu verbessern. Dies ist hauptsächlich eine Frage des guten Willens.

Internationale organisierte Verbrecherbanden werden durch nationale Gesetze oder Grenzen nicht behindert; sie operieren frei und mißachten dabei gerade jene Gesetze, welche die Möglichkeiten der Polizei einschränken und die internationale Zusammenarbeit behindern. Wenn wir den Kampf gegen diese Art Kriminalität gewinnen wollen, müssen wir nach neuen Wegen der Kooperation suchen und der Polizei das Instrumentarium und die Unterstützung geben, die sie braucht, um derartige Organisationen zu zerschlagen.

AUSLÄNDERDELINQUENZ UND DIE BERICHTERSTATTUNG IN DEN DEUTSCHEN MEDIEN

Ahmet Külahçı

Um ein Thema dieser Brisanz richtig einstufen zu können, sollte man sich zunächst mit der allgemeinen Problematik "Ausländer und Massenmedien" beschäftigen. Denn bereits in den üblichen Berichterstattungen über Ausländer (wie Arbeitslosigkeit und Asylantenproblematik) kann deutlich werden, welchen Einfluß die Presse auf das Verhalten der Leser gegenüber den Migranten ausübt. Die Probleme der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland werden häufig von den Medien aufgegriffen. Sie sind aber entweder von Vorurteilen oder von karikativen Regungen geprägt, selten jedoch kann man von einer objektiven wissenschaftlichen Erkenntnis sprechen. Ein häufiges Stilmittel ist die Schwarzweißmalerei, bekräftigt durch aufgebauschte Sensationsmeldungen und unsachliche Darstellungen, die bei den Lesern Antipathie und Vorurteile gegen Ausländer weckt und verstärkt.

So lautet eine These: "Die Presse schreibt das, was die Menschen lesen wollen". Dieses verkaufsfördernde Entgegenkommen führt allerdings zur Einseitigkeit in der Berichterstattung, und zwar sowohl bei der ausgewählten Thematik als auch in der modalen Informationstendenz" (1). Diese These setzt voraus, daß der Bundesbürger eine überwiegend negative Meinung über ausländische Menschen entwickelt hat. Daß das nicht verallgemeinert werden sollte, ebenso wenig wie die negativen Aussagen über Ausländer, dürfte klar sein. Tatsache ist jedoch, daß die Medien sofort zur Stelle sind, wenn in der Öffentlichkeit sich Zorn, Haß und Angst gegenüber Ausländern breitmachen.

Richard Kaufmann schreibt hierzu "Sammlungen von Meldungen über Gastarbeiter ergeben ein beschämendes Maß an Unwissenheit, oft aber auch an gezielter psychologischer Hetze bei den öffentlichen Medien..." (2). Er beschreibt folgendes Beispiel: So versuchten angeblich türkische Fremdarbeiter vor einiger Zeit in der Gegend von Schweinfurt, die Tochter eines Studienrates zu entführen. Zahlreiche große Zeitungen und mehrere Nachrichtenagenturen berichteten ausführlich darüber, veröffentlichten sogar die vollen Namen der Täter. Eine Nachfrage bei der Polizei ergab dann, daß der Studienrat an einem Sonntagmorgen seinen Wagen mit der kleinen Tochter an einer Verkehrsstraße geparkt hatte, um in das gegenüberliegende Café zu gehen. Das Kind langweilte sich, öffnete den Wagen und versuchte, dem Vater nachzulaufen. Zweimal fingen drei Türken das kleine Mädchen ein und brachten es von der Straße weg und zurück in das Automobil. Das Kind wehrte sich, eine ältere Frau beobachtete den Vorgang und alarmierte den Vater.

Anstatt sich bei den Türken zu bedanken, die seine Tochter möglicherweise vor einem Verkehrsunfall bewahrt hatten, erstattete er Anzeige; eine Polizeistreife brachte die Türken auf die Wache, wo sie allerdings nach Klärung des Sachverhaltes entlassen wurden. Trotzdem erschienen die Meldungen in der Presse. Als dann eine Zeitschrift die Sache richtigstellte, beschwerte sich der Studienrat in einem Brief bitter bei dem verantwortlichen Redakteur darüber (3).

Aus diesem Bericht wird deutlich, wieviel Unwissenheit und Sensationsgier sich hinter solchen Meldungen verbirgt. Es herrscht die Meinung, die Presse sei Ausländern gegenüber feindlich eingestellt. Aber es darf nicht behauptet werden, daß sich die negative Einstellung vieler Bundesbürger allein aus den aufgebauchten Artikeln der Presse über Ausländerkriminalität ergibt. Die Presse setzt zwar durch ihre Auswahl an Berichten über Ausländer bestimmte Akzente, die bei der Bevölkerung negative Emotionen auslösen, jedoch darf der Rezipient nicht ausschließlich als passives manipuliertes Wesen betrachtet werden. Grundsätzlich besteht für jeden die Möglichkeit, sich über fremde Kulturen zu informieren. Da aber nicht viele Deutsche intensive Kontakte zu den jeweiligen ausländischen Volksgruppen pflegen, sind sie in erster Linie auf die Presse angewiesen, die aber die Sachverhalte oft negativ verzerrt. Auf diese Weise kann sich der Bundesbürger in seinen bereits aufgebauten Vorurteilen bekräftigt sehen.

Die Presse, als Medium der Kommunikation, hat die Möglichkeit, Positives und Negatives zu bewirken; daß letzteres in bezug auf Ausländer ihr häufiger nachgesagt werden kann, liegt zum einen an dem Zwang, etwas Sensationelles zu berichten und zum anderen an der Reizüberflutung der Gesellschaft. Was an negativen Eindrücken aus Berichten über Arbeitslosigkeit und Asylantenproblematik entnommen werden kann, verstärkt sich automatisch bei Artikeln über Kriminaldelikte. Die Kriminalität ist am besten geeignet, das Sensationsbedürfnis der Bevölkerung zu befriedigen. Die nötigen Informationen sind wieder aus den Massenmedien zu entnehmen. Die Kriminalität wird durch Menschen verursacht, die wir als Kriminelle bezeichnen. Unsere Vorstellung über Art und Bekämpfung der Kriminalität haben wir aus der Erfahrung mit unseren Mitmenschen und der Umwelt. Durch Arbeits- und Lebensbedingungen macht der Mensch Erfahrungen mit Normverletzungen verschiedener Art und deren Kontrolle und Sanktion. Der Austausch von Informationen ist bei der Prägung der Vorstellung über Kriminalität besonders wichtig. Erstaunlich ist, daß sich die meisten Menschen nicht aus direkter eigener Erfahrung ihre Vorstellung bilden können. Das übernehmen vielmehr formelle und informelle Instanzen (z. B. Schule, Kirche, Familie, Literatur, Medien usw.). Die Massenkommunikationsmittel sind die wesentliche Quelle von Informationen für Entstehung und Verfestigung von Wissen über Kriminalität. Die Massenmedien liefern den Hörern, Lesern und Zuschauern

durch Darstellung über Art, Ausmaß und Bekämpfung von Straftaten, Faktenwissen über Kriminalität und deuten, wie diese Fakten gesellschaftlich einzuordnen und zu bewerten sind.

Die Kriminalität wird bestimmt durch gesellschaftliche Kriminalisierungs- und Entkriminalisierungsprozesse. Die Medien spielen dabei eine entscheidende Rolle. Sie sammeln und deuten Informationen über Kriminalität, definieren Verhalten, das als kriminell oder nicht kriminell gilt. Weiterhin tragen die Massenmedien oft zu positiven oder negativen Gesetzgebungsverfahren, zu Kriminalisierung oder Entkriminalisierung eines Verhaltens bei und "zur Verankerung der erlassenen Rechtsnormen im Rechtsbewußtsein der Gesellschaft und zu ihrer Durchsetzung durch die Instanzen sozialer Kontrolle.." (4).

Die Berichterstattung in den Massenmedien über besonders spektakuläre Fälle ruft in der Bevölkerung Beunruhigung, Furcht und Angst hervor. Die Medien beschreiben Kriminalitätsprobleme und dramatisieren sie. Sie tragen wesentlich zur Bildung von Wissen über Kriminalität bei, wobei selbstverständlich auch das Interesse, die Erfahrung und das Vorwissen der Rezipienten von Belang ist. Fest steht jedenfalls, daß das Bild, das von den Medien gezeichnet wird, oft wenig mit der Realität zu tun hat. Wie eine Untersuchung von Marlene Stein-Hilbers ergeben hat, ist ein Grund dafür die schichtenspezifische Produktion der Information über Kriminalität von den Massenmedien. Das hängt mit den unterschiedlichen sozialen Wahrnehmungsmustern der Konsumenten zusammen. Beispielsweise ist eine einseitige Darstellung und Argumentation für weniger Gebildete bestimmt. Eine zweiseitige Argumentation mit Für und Wider ist für mehr gebildete Kreise geeignet. Die Presse, die sich an die Ober- und Mittelschicht wendet, erklärt die Kriminalität aus den gesellschaftlichen Hintergründen, während diejenige, die auf die Unterschiede abgestimmt ist, den Sachverhalt möglichst einfach und personalisiert darstellt. Die Folge ist, daß sich die Leser durch abweichendes Verhalten anderer gesellschaftlicher Gruppen persönlich betroffen und bedroht fühlen.

Die Frage, die wir uns nun stellen müssen, lautet: Inwiefern wird die Kriminalität durch die Massenmedien produziert? Die Berichterstattung über die Kriminalität tritt mit dem Anspruch auf, die Wirklichkeit zu beschreiben, bleibt aber stets hinter ihr zurück. Objektivität der Darstellung ist deshalb kaum möglich, weil die Selektivität der Informationswiedergabe (was wird weitergegeben oder was den Rezipienten vorenthalten) dieser fast keinen Raum gibt. Die Massenmedien bedienen sich der Kriminalität derart, daß Klischees mit lockenden Schlagzeilen versehen höchste Leserzahlen mobilisieren. Was sagt aber der Ehrenkodex des deutschen Presserates dazu? Dort steht folgendes geschrieben: "Die im Grundgesetz der Bundesrepublik verbürgte Pressefreiheit schließt die Unabhängigkeit der

Freiheit der Information, der Meinungsäußerung und der Kritik ein. Verleger, Herausgeber und Journalisten müssen sich bei ihrer Arbeit der Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit und ihrer Verpflichtung für das Ansehen der Presse bewußt sein. Sie nehmen ihre publizistische Aufgabe nach bestem Wissen und Gewissen, unbeeinflußt von persönlichen Interessen und sachfremden Beweggründen, wahr. Diese publizistischen Grundsätze dienen der Wahrung der Berufsethik... Erstens: Achtung vor der Wahrheit und wahrhaftige Unterrichtung der Öffentlichkeit sind oberste Gebote der Presse. Zweitens: Zur Veröffentlichung bestimmter Nachrichten und Informationen in Wort und Bild sind mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen. Ihr Sinn darf durch Bearbeitung, Überschrift oder Bildbeschreibung weder entstellt noch verfälscht werden. Unbestätigte Meldungen, Gerüchte und Vermutungen sind als solche erkennbar zu machen...."

Vor einiger Zeit stand in einer großen bundesrepublikanischen Zeitung eine Meldung mit der Überschrift "Deutsches Mädchen im Araber-Viertel vergewaltigt". Im Bericht war aber zu lesen, daß ein deutsches Mädchen, in Süd-Frankreich, in Marseille, von zwei Deutschen vergewaltigt worden sei, d. h., daß sowohl das Opfer als auch die Täter deutscher Nationalität waren. Aus der Überschrift war zu entnehmen, daß das deutsche Mädchen von Arabern vergewaltigt worden sei. Im Ehrenkodex des deutschen Presserates steht aber: "Ihr Sinn (der Sinn eines Berichtes) darf durch Bearbeitung, Überschrift oder Bildbeschreibung weder entstellt noch verfälscht werden".

Kommen wir nun auf die Kriminalstatistik zu sprechen, von der die Massenmedien in ihrer Berichterstattung Gebrauch machen. Bezüglich der Ausländerdelinquenz sollen einige Gefahren und Mängel aufgezeigt werden, die die Statistik in sich birgt. "Die Kriminalstatistik ist die Basis und der Ausgangspunkt aller Darstellung über Kriminalität" (5). Die Polizeiliche Kriminalstatistik vom BKA enthält Angaben über die polizeilich registrierten Verbrechen, Tatverdächtige und Aufklärungserfolge. Bei den Tatverdächtigen handelt es sich aber nicht um überführte Täter, sondern lediglich um Personen, die unter Tatverdacht stehen. Die Strafverfolgungsstatistik registriert hingegen alle Personen, gegen die verhandelt wurde. Diese Zahl ist selbstverständlich viel niedriger als die der Tatverdächtigen. Da die Massenmedien häufig diese Zahlen ohne detaillierte Angaben veröffentlichen, sollte an dieser Stelle einmal auf die Fehlerquellen der Statistik hingewiesen werden. "Von den begangenen Straftaten wird nur ein Teil entdeckt, von den Entdeckten nur ein Teil angezeigt, von den Angezeigten nur ein Teil aufgeklärt und von den dabei ermittelten Verdächtigen schließlich nur ein Bruchteil verurteilt. Sehr viele strafbare Handlungen (und damit auch Gesetzesbrecher) gelangen also niemals zur Kenntnis der Strafverfolgungsorgane, weshalb deren Statistiken von vornherein nur einen Ausschnitt des tatsächlichen Gesche-

hens erfassen können..." (6). Die Polizeiliche Kriminalstatistik muß demnach als selektiv begriffen werden.

Es besteht kein Zweifel, daß die Ausländerkriminalität zahlenmäßig von Jahr zu Jahr angestiegen ist. Dies kann man aus der Polizeilichen Kriminalstatistik entnehmen. So betrug z.B. die Zahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen 1984: 207.612, 1985: 231.868, 1986: 252.018 und 1987: 258.329. Das bedeutet, der Ausländeranteil aller Tatverdächtigen betrug damit durchschnittlich ca. 20 Prozent. Aber der Bevölkerungsanteil der Ausländer in der Bundesrepublik belief sich dagegen nur auf 7,6 Prozent. Obwohl in der Polizeilichen Kriminalstatistik darauf hingewiesen wird, daß ein beachtlicher Anteil ausländerspezifische Delikte, wie z. B. Straftaten gegen § 47, 47a des Ausländergesetzes und das Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, zu berücksichtigen ist, wird dies sehr oft von den Presseleuten nicht berücksichtigt.

In bezug auf die Migranten-Kriminalität ist festzustellen, daß hier erhebliche Fehlerquellen in der Statistik zu finden sind. Einmal wird durch die Mehrfachzählung die Zahl der Verdächtigen in die Höhe getrieben und zum anderen werden Ausländer schneller tatverdächtigt als Deutsche. Ein Auszug aus einem Interview mit einem 20jährigen Türken verdeutlicht dies: "Ja, bei mir ist das immer so gelaufen: Die Polizei kam immer zu mir nach Hause". Und auf die Frage warum, antwortet er: "Ja, ich weiß nicht, wenn einer mal was gemacht hat, dann kommen sie immer. Da sehen die, ob ich vielleicht ein Auto geklaut habe oder nicht, die kommen und quetschen einen aus, oder nehmen einen sofort mit aufs Polizeipräsidium... Sag ich: 'das kann doch nicht sein (Verdacht auf Schießerei), ich habe Spätschicht gehabt, ich war am arbeiten, das kann ich beweisen.' - 'Wir glauben es Dir trotzdem nicht', sagen die zu mir... Ja, in ... war so ein Ausländerviertel, ich meine, wir haben nicht da gewohnt, wir haben eine eigene Wohnung gehabt, weit weg. Trotzdem hat man uns genauso behandelt, als gehörten wir alle dahin. Die ganzen Ausländer muß man dann so behandeln" (7).

Es gibt allerdings weitere Gründe für eine Verzerrung der Polizeilichen Kriminalstatistiken.

1. Die Bevölkerungsstatistik berücksichtigt nur die sich in der Bundesrepublik legal aufhaltenden Ausländer. Die Polizeiliche Kriminalstatistik erfaßt hingegen alle ausländischen Tatverdächtigen (Angehörige, Studenten, Schüler, Durchreisende, Asylbewerber usw.), die strafrechtlich registriert sind. Würden die Personen, die in der Bevölkerungsstatistik nicht erfaßt sind, auch aus der Kriminalstatistik ausgesondert, ergäbe sich eine wesentlich geringere Kriminalitätsrate. Das würde eine Verminderung der Zahl der ausländischen Verdächtigen um 21,6 Prozent und eine Verringerung der Gesamtzahl der Verdächtigen auf 12,3 Prozent bedeuten (8).

2. Ein Vergleich zwischen Deutschen und Ausländern ist nur möglich, wenn die Delikte aus der Statistik herausfallen, die nur von Ausländern begangen werden können.

3. Ein weiterer Punkt ist die abweichende soziale Struktur der Ausländer, die eine relativ homogene Gruppe von Personen darstellen, die der Unterschicht zugeordnet werden. Die deutsche Vergleichspopulation ist in alle Schichten verteilt. Bei Ausländern sind zudem die kriminalitätsgefährdeten Gruppen der Männer und Jugendlichen überrepräsentiert.

4. Die Tatverdächtigenzahl der Ausländer kann weiterhin verringert werden, wenn man den Begriff "ausländische Arbeitnehmer" wörtlich anwendet und neben den klassischen Entsendeländern (Türkei, Jugoslawien, Italien, Griechenland, Spanien und Portugal) auch Österreich, Niederlande, Schweiz, Frankreich usw. hinzurechnet. Wenn von Ausländerkriminalität gesprochen wird, sind vorwiegend die Ausländer aus den Anwerbestaaten gemeint. Sieht man jedoch genauer hin, ergibt sich aus der Statistik, daß die Österreicher z. B. eine höhere Kriminalitätsbelastung aufweisen als Spanier, Griechen und Portugiesen. "Die Kriminalitätsbelastung der Österreicher z. B. liegt bei 3,2 Prozent für 1981, und 3,4 Prozent für 1982, bei einem Bevölkerungsanteil für 1981 bei 3,8 Prozent und für 1982 bei 3,7 Prozent" (9).

Die Verzerrungsfaktoren werden in Argumentationshilfen gegen die Ausländerfeindlichkeit wie in die Beurteilung der Polizeilichen Kriminalstatistik eingeflochten. "Art der massenmedialen Verbreitung kriminalstatistischer Daten ... (wird) nicht nur der Realität nicht gerecht, sie trägt leider häufig dazu bei, eine nicht existierende Bedrohung zu suggerieren (bewußt oder unbewußt), die dann durch Stimulierung von Anzeigebereitschaft, Steigerung der Verfolgungsintensität etc. zur Kriminalisierung ... beitragen kann. Durch solche Mechanismen wird ein nicht unwesentlicher Teil sozialer Wirklichkeit geradezu artifiziell konstruiert" (10).

Wie wir bereits gesehen haben, tragen die Massenmedien teils selbst verschuldet, teils unverschuldet erheblich zur Ausländerfeindlichkeit bei. Betrachten wir einmal, was in der Tagespresse über die Ausländer berichtet wird. Nach einer Studie von Juan Manuel Delgado, der diese im Auftrag der Landeszentrale für politische Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen gemacht hat, ergab sich folgendes Ergebnis:

1. Arbeitsmarktberichte:	32,2 %
2. Sensations-Kriminalitätsberichte:	31,0 %
3. Sachberichte:	25,9 %
4. Goodwill-Berichte:	10,8 %

Es wird deutlich, daß durch die Sensations-Kriminalitäts-Berichte die Vorurteile und Diskriminierungen eher verstärkt werden als durch die restlichen Berichtsformen. Weiterhin haben die Untersuchungen ergeben, daß von der Presse besonders die Delikte bevorzugt werden, die von Ausländern begangen worden sind, die einer ganz bestimmten Nationalität angehören, im Gegensatz zu Arbeitsmarktberichten, wo die Nationalität kaum eine Rolle spielt. Durch diese Vorgehensweise werden natürlich die Vorurteile bei der deutschen Bevölkerung gegenüber bestimmten Nationalitätengruppen der Ausländer bekräftigt. Damit wurde die Grundlage für die heutige Ausländerfeindlichkeit geschaffen, die sehr oft von den Politikern geleugnet wird.

Von einer Studie von Prof. Klaus Merten über "Inland-Ausländer" und "Ausländer-Ausländer" wird in den Medien sehr differenziert berichtet. Merten hierzu: "Zum einen treten dabei relativ kurzfristig und auf Einladung in der Bundesrepublik Deutschland anwesende Ausländer auf, nämlich Gäste, Künstler und Sportler, die in der Berichterstattung mit 40,4 Prozent aller Artikel den größten Anteil ausmachen. Eine weitere Aufschlüsselung nach Nationen zeigt, daß in der Gruppe der Gäste, Künstler und Sportler die europäischen Nachbarstaaten vorn liegen (25,1 Prozent), gefolgt von den englischsprachigen Ländern England, USA, Kanada, Australien (19,9 Prozent) ... Zum anderen gibt es Ausländer, die langfristig hier sind, hier wohnen und arbeiten (wollen), die nur zur Verrichtung eher unangenehmer (verachteter) Arbeit bestellt worden sind oder ungefragt, gleichsam ganz ohne Einladung kommen: Die sogenannten 'Gastarbeiter' oder die Asylbewerber" (11).

Nach der Studie von Merten zeigt die Berichterstattung über Ausländer eine scharfe Trennung in "gute" und "schlechte" Ausländer. Positive und negative Bewertung der verschiedenen Rollen von Ausländern sieht nach dieser Studie so aus: (12)

Bewertung	Gäste, Künstler Sportler	Ausländer als Arbeitnehmer	Asylanten
Positiv und sehr positiv	80,6 %	32,5 %	24,2 %
negativ und sehr negativ	19,4 %	64,8 %	75,8 %

In allen Studien, die bisher gemacht worden sind, werden unterschiedliche Bewertungen innerhalb ausländischer Arbeitnehmer-Nationalitäten festgestellt. Da die Italiener, Griechen und Spanier historisch und kulturell der deutschen Bevölkerung näherstehen als Türken, werden sie in den Medien sehr oft besser dargestellt als Menschen aus der Türkei.

Nach der Studie von Prof. Merten: "Während die nichttürkischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland eher positiv als negativ bewertet werden, werden die türkischen Arbeitnehmer, die der "Skala der Verachtung" am meisten unterstehen, überwiegend negativ eingeschätzt (13). Mit konkreten Zahlen sieht dies so aus:

	Bewertung		Saldo positiver minus negativer Bewertungen
	positiv	negativ	
nichttürkische Arbeitnehmer aus Anwerbeländern	172	158	Plus 4,2 %
Türkische Arbeitnehmer	29	72	Minus 42,6 %

Es ist eine Tatsache, daß in den Lokalteilen der Zeitungen überwiegend über Ausländer, besonders über türkische Arbeitnehmer, negativ berichtet wird. Mit Worten von Prof. Merten: "Vorurteile werden sozusagen vor Ort artikuliert". Die Brisanz dieser Feststellung wird jedoch erst richtig deutlich, wenn man die Quelle der negativen Bewertung heranzieht. Dies ist nämlich das Thema "Kriminalität", mit dem Ausländer insgesamt zu 13,9 Prozent, die ausländischen Arbeitnehmer jedoch zu 36,7 Prozent in Verbindung gebracht werden. Dabei liegt der Anteil der Türken nochmals doppelt so hoch wie der nichttürkischen Arbeitnehmer. Wenn man in Rechnung stellt, daß die Kriminalitätsraten der ausländischen Arbeitnehmer - verglichen mit denen der deutschen Arbeitnehmer - keineswegs höher sind, so wird deutlich, wie hier die Berichterstattung verzerrt (14)".

Es ist auch eine Tatsache, daß man durch die Überschriften die Nachrichten manipulieren und die Rezipienten provozieren kann. Nach der Studie von Delgado sieht in den bundesrepublikanischen Print-Medien die Art der Formulierung der Schlagzeile prozentual so aus (15):

- Positive Formulierung: 13,0 %
- Negative Formulierung: 31,3 %
- Schlagzeile enthält positive und negative Elemente: 27,0 %
- Sachliche, neutrale, wertungsfreie Formulierung: 28,7 %

Wenn man die negative Schlagzeile näher betrachtet, stellt man fest, daß die Journalisten folgende Eigenschaften den Ausländern zuschreiben (16):

- Sie sind lästig und fallen überall unangenehm auf: 32,1 %
- Südländer sind heißblütig und laufen den deutschen Frauen hinterher: 25,6 %

Hierzu gibt Delgado ein praktisches Beispiel: Ein "Gastarbeiter" aus der Türkei, 42 Jahre alt, verliebt sich in die gleichaltrige Frau seines Zimmervermieters. Die Frau zieht mit dem Türken weg. Der Ehemann zieht die Konsequenzen und läßt sich scheiden. Eine alltägliche, zur Selbstverständlichkeit gewordene Geschichte in Deutschland und anderswo.

Die Herren der Stadtverwaltung vermuten nun: "Es soll viele ähnliche Fälle geben, und dagegen muß man doch etwas tun (WAZ, Mönchengladbach, 11.10.1968). Sie wußten auch, was zu tun sei: Ausweisung des Türken. Die Begründung lautet: "Er habe eine Ehe zerrüttet, die Sittlichkeit gefährdet und öffentliches Ärgernis heraufbeschworen". "Eine mutige Tat", schreibt die Zeitung weiter, "die durch das gesunde Volksempfinden sicherlich akzeptiert wird". Aber sollen die Gastarbeiter in solchen Fällen rechtlich schlechter gestellt werden als deutsche Männer und Frauen? In normalen Fällen kann dieses Vorgehen mit einer Geldstrafe abgeurteilt werden. Eine Geldstrafe hat nicht die Vernichtung der Existenz zur Folge und stellt keine Diskriminierung dar. Das Thema "Gastarbeiter und die Frauen" wird in der Presse sehr pauschal behandelt. Meistens wird der Gastarbeiter als aufdringlicher Verfolger von unschuldigen deutschen Mädchen beschrieben. Er ist jung, unverheiratet oder von seiner Familie getrennt, impulsiv, liebeshungrig, eifersüchtig, jähzornig usw. (17).

Eine weitere Studie diene dazu, aufzuzeigen, in welchen Themenzusammenhängen über Ausländer geredet wird. Erhebliche Dominanz wiesen dabei die Bereiche "politische Auseinandersetzung und Kriminalität" auf. "Der hohe Anteil der Berichte über kriminelle Handlungen von Ausländern erweckt beim Leser zwangsläufig den ... falschen Eindruck, Ausländer seien im Vergleich zur deutschen Bevölkerung sehr stark kriminalisiert" (18). Auf diese Art und Weise wird auf jeden Fall die Integration der Ausländer erschwert.

Anmerkungen:

- 1) Delgado, Manuel J.: Die "Gastarbeiter" in der Presse. Opladen 1972, S. 14.
- 2) Ebd. S. 15.
- 3) Galanis, Georgios N.: Migranten-Kriminalität in der Presse. Berlin 1987, S. 69.
- 4) Ebd. S. 88.
- 5) Ebd. S. 88.
- 6) Ebd. S. 90.
- 7) Ebd. S. 94.
- 8) Ebd. S. 95.
- 9) Ebd. S. 99.
- 10) Ebd. S. 102.
- 11) Merten, Klaus: Das Bild der Ausländer in der Presse. Frankfurt 1986, S. 70 - 71.
- 12) Ebd. S. 71.
- 13) Ebd. S. 73.
- 14) Ebd. S. 73 - 74.
- 15) Vgl. Delgado, S. 103.
- 16) Vgl. Galanis, S. 108.
- 17) Vgl. Delgado, S. 50.
- 18) Vgl. Galanis, S. 112.

**PROBLEME DER KOOPERATION ZWISCHEN POLIZEI UND ANDEREN
BEHÖRDEN IM AUSLÄNDERBEREICH**

Arbeitsgruppe 1: "Ausländerbehörde und Vollzugspolizei"

Helmut Bäuerle

Gestatten Sie mir eingangs, daß ich die Stadt, aus der ich stamme und wo ich wirke, kurz vorstelle.

In der Landeshauptstadt Stuttgart lebten Ende August 1988 rund 109 500 Ausländer. Das sind 19,5 % der gesamten Einwohnerschaft oder jeder 5. Einwohner der Landeshauptstadt besitzt nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Damit ist Stuttgart nach Frankfurt und Offenbach diejenige Großstadt mit der relativ größten Ausländerdichte. Von diesen Ausländern waren bei Jahresende 1987

28 000 Jugoslawen,
19 000 Türken,
17 000 Italiener,
14 000 Griechen,
3 300 Österreicher,
3 000 Spanier,
1 800 Polen,
1 500 Portugiesen und
1 400 Franzosen.

Aus 177 Staaten dieser Welt sind in Stuttgart Ausländer von 154 Ländern registriert.

Von den in der Bundesrepublik Ende 1987 lebenden 4,6 Millionen Ausländern sind 59 % schon 10 Jahre oder länger bei uns. 67,5 % der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind hier geboren. In Stuttgart ist der Anteil bei den Kindern und Jugendlichen überproportional hoch. Von den Kindern bis 6 Jahren sind 28 % Ausländer, von den Kindern von 6 bis 15 Jahren 32 % und von den Jugendlichen von 15 bis 18 Jahren 26 % Ausländer. Dagegen beträgt der Anteil der 60- bis 65jährigen nur 8 % und bei den 65- bis 75jährigen sogar nur 3 %.

Von den am Jahresende 1987 83 000 aufenthaltspflichtigen Ausländern besaßen 38 500 oder = 46 % eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung. Rechnet man die dem EWG-Status unterfallenden Ausländer hinzu, so haben in Stuttgart 58 000 der 83 000 erlaubnispflichtigen Ausländer oder 70 % einen verfestigten Aufenthaltsstatus. Im Bundesgebiet sind dies im Vergleich dazu 68,7 % vom Hundert. Diese Feststellungen sind für die Arbeit der Ausländerbehörden erheblich!

Das Ausländergesetz von 1965 - so wird behauptet - sei wegen seiner weiten Ermessensspielräume eine Domäne der Exekutive. Dies mag zwar im Grundsatz zutreffen, jedoch nicht aus Sicht der Ausländerbehörden. Denn die ermessensbindenden Verwaltungsvorschriften und die zahlreichen Gerichtsentscheidungen reduzieren den Spielraum der Sachbearbeiter bei den Ausländerbehörden ganz erheblich. Ja, ich möchte sogar behaupten, daß obergerichtliche Rechtsprechung und Verwaltungsvorschriften heute das Ausländerrecht so unübersichtlich gemacht haben, daß sich nur noch Spezialisten zurechtfinden.

So waren vor Ergehen des Ausländererlasses 1981 in unserem Bundesland von den Ausländerbehörden über 450 Einzelerlasse zu beachten. Daß dabei die einheitliche Verwaltungspraxis auf der Strecke blieb, versteht sich von selbst. Dieser Gefahr scheinen wir wieder entgegenzugehen. Daher ist es nicht verwunderlich, daß nun neuerdings wieder von den gesellschaftlich relevanten Gruppen die Verrechtlichung des Ausländerrechts gefordert wird. Aber damit mag vielleicht mehr Überschaubarkeit und Vorausssehbarkeit erzielt werden können, nicht aber mehr Einzelfallgerechtigkeit. Auch die jüngsten Forderungen dieser Gruppen, das neue Ausländerrecht müsse weg von der Gefahrenabwehr und hin zur Partnerschaft tendieren, kann ich nicht teilen.

Ausländern kann nur Aufenthalt gewährt werden, so lange und so weit ihre Anwesenheit öffentliche Interessen nicht beeinträchtigt. Die Ausländerbehörden haben die Aufgabe, die Einhaltung dieses Grundsatzes zu überwachen und ggf. durch aufenthaltsbeendende oder -beschränkende Maßnahmen sicherzustellen. Sie können aber diese Aufgabe niemals allein, sondern nur dann erfüllen, wenn sie über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände unterrichtet werden. Deshalb sieht auch die Anlage III der Ausländerverwaltungsvorschrift unter anderem vor, daß die Polizeibehörden oder -dienststellen die Ausländerbehörden über die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens wegen eines Vergehens oder Verbrechens zu unterrichten haben. Sie unterrichten die Ausländerbehörden ferner, wenn ein Ausländer wegen erheblicher Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung in Erscheinung getreten ist. Ebenso unterrichten die Justizbehörden nach der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen die Ausländerbehörden. Darüber hinaus haben wir im Bundesland Baden-Württemberg durch das für uns geltende Polizeigesetz die Unterrichtungspflicht der Polizeidienststellen gegenüber den Polizeibehörden. In Baden-Württemberg zählen die Ausländerbehörden zu den Polizeibehörden.

Daß die Tätigkeit der Ausländerbehörden der Gefahrenabwehr zuzurechnen ist, läßt sich aus dem jüngsten Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom 12.05.1987 zum Ehegattennachzug unschwer entnehmen. Aufenthaltsbeschränkende oder aufenthaltsbeendende Maßnahmen sind Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr. Sie dienen nicht dazu, ein bestimm-

tes menschliches Verhalten zu ahnden, sondern einer künftigen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder einer Beeinträchtigung sonstiger erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland vorzubeugen. Voraussetzung ist allerdings, daß die Ausländerbehörden von derartigen Gefährdungen oder Störungen überhaupt Kenntnis erhalten. Dazu soll ja die Unterrichtungspflicht dienen. Funktioniert sie in der Praxis? Im großen und ganzen würde ich sagen ja. Allerdings ist sie noch erheblich verbesserungswürdig und -fähig. Allein die Ausweisungspraxis der verschiedenen Ausländerbehörden ist trotz Vorliegen von Verwaltungsvorschriften recht unterschiedlich, denn hier handelt es sich um Ermessensentscheidungen, die von vielen Faktoren beeinflusst werden. Ich nenne nur wenige stichwortartig wie Aufenthaltsdauer, zweite Generation, deutscher Ehegatte, Asylberechtigte, heimatlose Ausländer und so fort.

Dies führt vielfach zu der falschen Auffassung, die Ausländerbehörden reagieren auf Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gar nicht oder nur sehr zögernd. Daß aber die vorne genannten Gründe im Ausweisungsrecht relevant sind, wird dabei vielfach übersehen. Folge ist, daß die Ausländerbehörden nicht mehr umfassend unterrichtet werden und bei ihren Maßnahmen aus Unkenntnis wesentliche Umstände unberücksichtigt lassen müssen. Da es sich aber bei all diesen ausländerrechtlichen Maßnahmen um Prognoseentscheidungen handelt, ist eine umfassende Kenntnis aller Vorgänge, die entsprechende Maßnahmen begründen können, unerlässlich. In der Unterrichtungspflicht und im gegenseitigen Unterrichten darf es trotz scheinbarer Wirkungslosigkeit kein Resignieren geben.

Lassen Sie mich noch einige wenige Punkte zum Ausländerrecht ansprechen, die vordringlich einer Lösung zugeführt werden sollten.

Das ist zum einen der § 14 des Ausländergesetzes oder auch bekannt unter der etwas saloppen Bezeichnung "Kleines Asyl". Wir haben jetzt ein sehr straffes Asylverfahrensrecht mit relativ kurzen Fristen und gestrafftem Rechtsweg. Macht der Ausreiseverpflichtete ein Abschiebungshindernis nach § 14 Ausländergesetz geltend, so ist dies für die Ausländerbehörde von Amts wegen zu beachten. Stellt die Ausländerbehörde dennoch durch eine Ausreiseaufforderung fest, daß kein solches Abschiebungshindernis besteht, so ermöglicht diese Feststellung dem Ausreiseverpflichteten erneut den vollen Rechtsweg durch alle Instanzen, das heißt die kurzen Fristen des Asylverfahrens können hiermit leicht unterlaufen werden.

Des weiteren möchte ich nur noch einen weiteren Vorschlag zur Debatte stellen. Zu rund 95 bis 98 % aller Ausweisungsgründe liegen strafrechtliche Verurteilungen zugrunde. Ehe aber eine rechtskräftige Verurteilung der Ausländerbehörde zur Kenntnis kommt, vergeht in der Regel erhebliche Zeit. Der Verwaltungsrechtsweg gegen eine Auswei-

sungsentscheidung kann wiederum mehrere Jahre in Anspruch nehmen, so daß es keine Seltenheit ist, daß 3, 4 oder 5 Jahre nach der strafrechtlichen Verurteilung der Verwaltungsgerichtshof oder das Bundesverwaltungsgericht endgültig darüber befinden, ob die seinerzeitige Ausweisungsverfügung zu Recht ergangen ist oder nicht. Selbst im Wege des Sofortvollzuges können gut und gern 1 bis 2 Jahre vorübergehen, ehe ein vollstreckbarer Beschluß vorliegt.

Deshalb wäre zu überlegen, ob nicht im Strafrecht eine ähnliche Maßregel der Besserung und Sicherung eingeführt werden sollte, wie es die §§ 69 ff. des StGB über die Entziehung der Fahrerlaubnis vorsehen. Ich hielte es einfach für sinnvoll, daß der Strafrichter bei der Beurteilung der Straftat bei einem Ausländer gleichzeitig darüber befände, ob dieser ausgewiesen werden solle oder nicht. Ich könnte mir insbesondere im Jugendstrafrecht hier eine wesentliche Verfahrensverkürzung und die Vermeidung von Konflikten vorstellen. Sicherlich würden die richterlichen Entscheidungen eine höhere Akzeptanz genießen als die der Verwaltung.

Aber im Vorfeld der Ausweisung ließe sich die Zusammenarbeit der mit Ausländern befaßten Behörden noch wesentlich intensivieren. Die durch Aufgabenstellung notwendige Arbeitsteilung und die damit verbundene organisatorische Trennung der Behörden, die sich mit der Gefahrenabwehr befassen, hängt sehr viel vom persönlichen Engagement der mit diesen Aufgaben betrauten Personen ab, ob ein sinnvolles Miteinander- oder aber ein weniger effizientes Nebeneinanderarbeiten erfolgt. Allein schon regelmäßige gemeinsame Besprechungen, etwa zwischen Kriminalpolizei und Ausländerbehörde, über Möglichkeiten und Grenzen behördlichen Vorgehens, lassen gegenseitige Frustrationen vermeiden, fördern die Zusammenarbeit und - was ganz wesentlich ist - die Erfolge.

Daß derartige Zusammenarbeit von Erfolg gekrönt sein kann, lassen Sie mich an wenigen Beispielen darlegen. Durch ein geständiges Thai-Mädchen war bekanntgeworden, daß über den Weg der Scheinehe mit Deutschen die Mädchen nach Heirat und Einreise hier zur Prostitution gezwungen werden. Im wesentlichen war sie nur deshalb zur Aussage bereit, weil ihr die Ausländerbehörde Stuttgart den Aufenthalt auch weiterhin zusicherte. Die anschließende Aktion der Vollzugspolizei gegen den Mädchenhändler-Ring war vor allem deshalb erfolgreich, weil alle beteiligten Behörden im Vorfeld in sehr sorgfältiger Planung die Operation vorbereiteten. Die Staatsanwaltschaft, die Kriminalpolizei und die Ausländerbehörde hatten unter Ausschöpfung aller ihrer rechtlichen Möglichkeiten die Aktion geplant und durchgeführt. Gerade die Ausländerbehörde konnte in diesem Fall durch ihre Maßnahmen wesentlich zum Gelingen beitragen.

Schwarzafrikanische Asylbewerber, die der Landeshauptstadt für die Dauer ihres Asylverfahrens zugewiesen worden wa-

ren, trieben einen schwunghaften Straßenhandel mit Rauschgift. Die polizeilichen Maßnahmen bei der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität führten trotz massiver und personalintensiver Einsätze nicht zum gewünschten Erfolg, die offene Drogenszene im Bereich des Hauptbahnhofes zu beseitigen. Die Medien prangerten dies als Ärgernis an. Die schwarzafrikanischen Dealer ließen sich auch durch Festnahmen nicht von der Begehung weiterer strafbarer Handlungen abhalten. In Zusammenarbeit mit Kriminalpolizei, Ausländerbehörde und dem Regierungspräsidium wurden einige der Hauptverdächtigen aus Stuttgart auf das flache Land verlegt und so eine gewisse Besserung der Situation erzielt, denn andere ausländerrechtliche Maßnahmen, etwa Ausweisung, waren vor einer strafgerichtlichen Verurteilung vor Abschluß des Asylverfahrens nicht möglich. Des weiteren haben wir nach Abklärung über die Fragen des Datenschutzes veranlaßt, daß das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge über die strafrechtlichen Praktiken dieser Asylbegehrenden vorab unterrichtet wurde.

Als ein besonders hervorzuhebendes Beispiel von Zusammenarbeit zwischen der Vollzugspolizei und der Ausländerbehörde sei die letzte Fußball-Europameisterschaft genannt. In Stuttgart trafen die beiden Ländermannschaften von England und Irland aufeinander. Die aggressiven Anhänger sind weltweit bekannt. In enger Zusammenarbeit mit der englischen Polizei war in Erfahrung gebracht worden, daß ein Anführer der englischen Hooligans, einer Vereinigung sogenannter Fußballfans, die gewalttätigen Krawalle gezielt organisieren und ausüben, möglicherweise einreisen und auch in Stuttgart Randalen machen würde. Die sechs in Großbritannien registrierten Vorstrafen reichten für eine prophylaktische Ausweisungsverfügung. Trotz EWG-Aufenthalts- und Einreiserecht hätte eine Zurückweisung beim Grenzübertritt erfolgen können.

Schließlich erschöpfen sich die Maßnahmen nicht nur auf ausländerrechtliche Vorgehen, sondern auf alle Gebiete der Gefahrenabwehr. Im Falle der Thai-Prostituierten wurde gleichzeitig mit der Aktion gegen Menschenhandel die Gaststättenerlaubnis entzogen. Quasi in einer Art konzertierter Aktion.

Die Normierung der Mitteilungspflicht und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden - wie sie das neue Ausländerrecht vorsieht - genügen alleine nicht, wenn

1. die Beteiligten es bei bloßem Gesetzesvollzug beließen und die gesetzlichen Regelungen nicht mit Leben und Ideen erfüllten, und
2. alle Beteiligten nicht in einer Arbeitsgruppe zusammenarbeiten, sei es ad hoc oder als Institution, um die Probleme zu analysieren und deren Lösung zu strukturieren.

Die vielfältigen Lebenssachverhalte können heute nicht mehr im konventionellen Administrieren, sondern nur durch kreatives Agieren gelöst werden.

**PROBLEME DER KOOPERATION ZWISCHEN POLIZEI UND ANDEREN
BEHÖRDEN IM AUSLÄNDERBEREICH**

Arbeitsgruppe 1: "Ausländerbehörde und Vollzugspolizei"

Rainer Schmid

In der Kriminalität spielt der nichtdeutsche Tatverdächtige eine deutliche Rolle. Dies wird nicht so sehr durch die kriminalstatistischen Zahlen indiziert, als vielmehr durch Kriminalitätsbereiche, in denen ausländische Kriminelle und ihre Organisationen dominieren. Tageswohnungseinbrüche durch organisierte jugoslawische Einbrecherbanden und der Rauschgifthandel durch Schwarzafrikaner sind nur zwei aktuelle Phänomene des organisierten Verbrechens.

Für den Dienstbezirk des Polizeipräsidenten in Offenbach a.M. gilt, daß im vergangenen Jahr 28,7 % aller ermittelten Tatverdächtigen Nichtdeutsche waren (Hessen 25,8 % / Bund 20,0 %). Dagegen liegt der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung lediglich bei 14,3 %. Das führt zu einer Kriminalitätsbelastungszahl von 4.014 gegenüber 1.656 bei der deutschen Bevölkerung.

Vor diesem Hintergrund ist die tägliche Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörde und Vollzugspolizei zur Selbstverständlichkeit geworden. Und vorweg sei gleich in aller Deutlichkeit festgestellt, daß diese Kooperation im wesentlichen problemfrei ist. Dies gilt nicht nur für unseren eigenen Bereich, auch die Polizeibehörden in Frankfurt a.M. und Hanau a.M. bezeichnen das gegenseitige Verhältnis als gut bis sehr gut. Dennoch kann die Zusammenarbeit der beiden Behörden in einigen Punkten thematisiert werden, wobei die gesamte Asylproblematik den entscheidenden Hintergrund bildet.

Eine gerade erst vier Monate alte Hessische Landtags-Drucksache (Nr. 12/2576 vom 06.07.1988) verdeutlicht die Dimension des polizeilichen Problemfeldes. In den Jahren 1986 und 1987 sind in der Bundesrepublik insgesamt 147.029 Asylbewerber registriert worden (1986: 99.650 / 1987: 47.379). Im selben Zeitraum sind 93.955 Anträge abgelehnt und 17.084 Personen als Asylanten anerkannt worden. In den neun Monaten vom 01.10.1986 bis zum 30.06.1987 waren 32.785 ehemalige Asylbewerber zur Ausreise verpflichtet; auf zwölf Monate hochgerechnet entspricht dies einer Verpflichtetenzahl von 43.713. In demselben Neunmonatszeitraum sind tatsächlich nur 3.476 Personen freiwillig ausgereist (das entspricht 4.635 für zwölf Monate). Zusätzlich haben 1.825 Ausländer in dem genannten Zeitraum die Bundesrepublik zwangsläufig verlassen müssen, d. h. fürs Jahr hochgerechnet 2.433 Abschiebungen.

Diese Zahlen bedeuten im polizeilichen Verständnis: 1986 und 1987 sind insgesamt an die 94.000 Ablehnungen ausgesprochen worden. Nach den für zwei Jahre hochgerechneten Zahlen der Landtags-Drucksache dürften knapp 10.000 (ca. 10 %) freiwillig ausgereist, ca. 5.000 (etwa 5 %) abgeschoben worden sein. Es verbleibt ein Rest von rd. 80.000 Ausländern (ca. 85 %), der in der Illegalität lebt. Es bedarf keiner prophetischen Fähigkeiten zu behaupten, daß dieser illegale Aufenthalt in erster Linie aus kriminellen Aktivitäten bestritten wird.

Vor diesen endgültigen ausländerrechtlichen Entscheidungen liegen aber schon die Probleme, die durch die lange Dauer des Asylverfahrens begründet werden. Anerkennungs- und (regelmäßig betriebenes) Widerspruchsverfahren dauern durchschnittlich 24,7 Monate. Das allein bedeutet zwei Jahre gesicherten Aufenthalt in der Bundesrepublik, wobei der polizeiliche Praktiker aus dem Rhein-Main-Gebiet weiß, daß diese Verfahrensdauer für die hiesige Region keine Durchschnitts-, sondern eher untere Grenzwerte sind.

Die erwähnten 94.000 Ablehnungen weisen auf das eigentliche Problem der offensichtlich unbegründet gestellten Asylanträge hin, z.B. nach begangenen Straftaten, vor drohenden Verurteilungen und/oder nach jahrelangem Aufenthalt in der BRD. So waren von 22 im letzten Jahr durch mein Rauschgiftkommissariat ermittelten schwarzafrikanischen Drogenhändlern 20 Asylbewerber.

Zur Begründung für einen Asylantrag ist die politische Verfolgung zu behaupten. Dazu dient regelmäßig der Hinweis, man sei Mitglied einer in der Heimat verbotenen politischen Oppositionspartei. Bei den polizeilichen Ermittlungen wird dann aber festgestellt, daß dem nicht so ist oder schlechter noch: die angegebene Organisation ist nur Deckmantel für eine tatsächlich bestehende kriminelle Vereinigung (z. B. die jugoslawische RAVNA GORA).

Unter die Rubrik "offensichtlich unbegründet" gehören auch die Asylanträge, die unter Verwendung falscher Personaldokumente gestellt werden. Wir führen bei unserer Behörde seit Monaten eine HIDOK-Anwendung über jugoslawische Wohnungseinbrecher. Von 26 erfaßten Asylbewerbern sind bei 21 Alias-Personalien mit entsprechend vorhandenen Personalpapieren vermerkt, die in der Praxis auch ständig benutzt werden. Dazu folgendes Beispiel:

In Offenbach a.M. wurde am 06.01.1987 ein jugoslawischer Asylbewerber kontrolliert. Er hielt sich unberechtigt in der Stadt auf, denn sein Aufenthalt war auf das Asylantenlager in Bad Orb beschränkt. Dies war bereits der zehnte polizeilich festgestellte Verstoß gegen die bestehende Aufenthaltsbeschränkung. Gegen diesen Jugoslawen wurde allein in Offenbach a.M. in 22 Fällen wegen Raubes, Wohnungseinbrüchen und Körperverletzungsdelikten ermittelt. Er wurde in der Bundesrepublik bereits mehrfach rechts-

kräftig zu Freiheitsstrafen verurteilt und hat erst im Verfahrensgang Antrag auf Asyl gestellt. Er ist kriminalpolizeilich unter neun Alias-Personalien bekannt und wurde auch in der Schweiz, Österreich und Holland strafrechtlich verfolgt.

Aufgrund unserer besonderen Erfahrungen mit organisierten jugoslawischen Einbrechern können wir sagen, daß die Mehrheit mit gefälschten Papieren unterwegs ist. Asylanträge können so mehrfach gestellt, Aufenthaltsgestattungen und Duldungen vielfach erreicht werden. Aber auch schwarzafrikanische und südamerikanische Rauschgifthändler werden regelmäßig mit mehreren Personaldokumenten, sogar verschiedener Staaten, angetroffen, was den teilweise noch jahrelangen illegalen Aufenthalt nach einem rechtskräftig abgelehnten Asylantrag ermöglicht.

Ich gehe davon aus, daß die gegebene Rechtslage die Ausländerbehörden zwingt, auch offensichtlich unbegründete Asylanträge entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Während des laufenden Asylverfahrens wird der Bewerber einer Unterkunft für Asylanten zugewiesen und nach dem Asylverfahrensgesetz mit Aufenthaltsbeschränkungen belegt. Daneben erhält er die zur Lebenssicherung notwendigen staatlichen Sozialleistungen.

Aus polizeilicher Sicht kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß in diesen Asylantenunterkünften ein minderes Chaos herrscht (wobei in den angemieteten, privaten Heimen die Zustände noch ausgeprägter sind). Die wenigen Bediensteten sind hilflos überfordert, so daß von Betreuung und Kontrolle kaum die Rede sein kann. Eine geordnete und kontrollierte Belegung dieser Unterkünfte scheint aussichtslos zu sein.

Dasselbe gilt für die Überwachung der auferlegten Aufenthaltsbeschränkungen. Auch sie findet nicht statt. Auch die Frage nach der Kontrolle des berechtigten Bezugs der gewährten Sozialleistungen muß verneinend beantwortet werden. Das ist die Lebenswirklichkeit, welche die Vollzugs-polizei tagtäglich erlebt. Und aus dieser unbefriedigenden Situation ergeben sich unsere Vorhaltungen und Fragen an die Ausländerbehörden.

1. Informationsfluß

Die Polizei berichtet kriminelle Verstöße von Ausländern ausnahmslos (per Formblattmeldung) der Ausländerbehörde. Dennoch haben wir den Eindruck, daß diese Informationen ohne die von uns erwarteten Reaktionen bleiben. Wie wird die Tatsache des polizeilichen Inerscheintretens gewürdigt, wie werden die übermittelten polizeilichen Erkenntnisse verwertet?

Die von mir angesprochenen politischen Deckorganisationen scheinen den Ausländerämtern in ihrer eigentlichen Ziel-

richtung nicht immer bekannt zu sein. Woher rühren diese Informationsdefizite?

Strafgerichtliche Verurteilungen indizieren für mich einen Mißbrauch des Asylrechts. Warum führt eine Bestrafung durch ein ordentliches Gericht nicht automatisch zu einer Ablehnung des Asylantrags?

Aufgrund polizeilicher Hinweise ist die Asylbehörde über offensichtlich vorhandenes Vermögen oder Bargeld bei dem Antragsteller informiert. Oft weiß die Ausländerbehörde auch aus eigener Anschauung über die Vermögenslage Bescheid. Warum kommt es dennoch nicht zu einer Sperrung der Sozialleistungen, vielleicht sogar zu einer Zurückforderung gezahlter Unterstützungen? Warum werden bei der Polizei keine Anzeigen wegen Unterstützungsbetrugs erstattet?

2. Aufenthaltsbeschränkung

Ich habe bereits festgestellt, daß Aufenthaltsbeschränkungen zwar regelmäßig auferlegt, aber von der Ausländerbehörde kaum überwacht werden. Dabei wäre eine Kontrolle gerade dann besonders notwendig, wenn der Verdacht auf Straftatenbegehung besteht oder sogar schon Verurteilungen erfolgt sind. Die Ausländerbehörde überläßt es hier aber ganz offensichtlich dem Zufall, ob solche Feststellungen (durch die Polizei) getroffen werden. Oder unternimmt die Ausländerbehörde tatsächlich etwas zur Überwachung der Aufenthaltsbeschränkungen? Dabei ist auch in diesem Zusammenhang die Frage zu wiederholen, warum Asylanträge nicht automatisch als abgelehnt gelten, wenn es durch den Bewerber zu (wiederholten) Verstößen gegen das Asylverfahrensgesetz kommt?!

Leider ist in diesem Zusammenhang (wenn auch etwas außerhalb des Themas) festzustellen, daß auch die Justiz beharrliche Verstöße gegen Aufenthaltsbeschränkungen offensichtlich nicht besonders ernst nimmt, Verurteilungen sind selten.

Dazu ein Frankfurter Beispiel: Ein Asylbewerber, der nachweislich 37mal gegen die verfügbaren Aufenthaltsbeschränkungen verstoßen hatte, wurde erst beim letzten Verstoß zu sechs Monaten Freiheitsstrafe verurteilt.

3. Identitätsfeststellung

Die von mir geschilderten Phänomene zeigen, daß die zweifelsfreie Identitätsfeststellung von Asylbewerbern von hoher polizeilicher Relevanz ist. Dazu gehört zunächst einmal, daß die bei Antragstellung vorgelegten Ausweispapiere gewissenhaft auf Fälschungsmerkmale kontrolliert werden. Dies geschieht nach polizeilicher Erfahrung so gut wie nicht, auch weil einschlägiges Wissen bei den Bediensteten fehlt. Darüber hinaus müssen ggf. die notwendigen erkennungsdienstlichen Maßnahmen ergriffen werden, die

§ 13 AsylVG vorsieht: "Ist die Identität des Asylbewerbers nicht eindeutig bekannt, so ist sie durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu sichern."

Tatsächlich bleibt aber die heutige Praxis weit hinter diesem verpflichtenden gesetzlichen Auftrag zurück. Fast in Umkehrung des gesetzlichen Erfordernisses kommt es in Hessen nur dann noch zur erkennungsdienstlichen Behandlung, wenn gesicherte Zweifel an der Identität des Bewerbers bestehen. Tatsächlich sind auch aufgrund dieser Erlaßregelung Ersuchen der Ausländerämter um erkennungsdienstliche Behandlung sehr selten.

Von der rechtlichen Möglichkeit der Identitätsfeststellung müßte wieder sehr viel stärker Gebrauch gemacht werden, insbesondere bei den Angehörigen der Nationalitäten, bei denen in der Vergangenheit eine erhöhte Mißbrauchshäufigkeit festgestellt worden ist. Trotz dieser nachdrücklichen polizeilichen Forderung muß aber auch festgestellt werden, daß die dann hohe Zahl erkennungsdienstlicher Maßnahmen von der Vollzugspolizei nicht mehr durchgeführt werden kann. Im übrigen richtet der § 13 AsylVG diesen Auftrag zur Identitätsfeststellung auch an die Ausländerbehörden selbst. Die Ausländerämter müssen durch verstärkten Personaleinsatz dafür sorgen, daß dieser Verpflichtung Rechnung getragen werden kann.

4. Ermittlungsdienst

Eine meines Wissens bundesweite Besonderheit (zumindest aber in Hessen) gibt es in Frankfurt a.M. Dort existiert seit 1983 eine "Ermittlungsgruppe Ausländer" beim Ordnungsamt der Stadt. Diese Dienststelle, besetzt mit sieben Hilfspolizeibeamten, nimmt quasi vollzugspolizeiliche Aufgaben im Bereich der ausländerrechtlichen Ermittlungs- und Vollzugsmaßnahmen wahr. Tätigkeitsfelder dieser Arbeitsgruppe sind:

- Ermittlung illegal aufenthältlicher Ausländer
- Personenüberprüfungen
- Durchführung ausländerrechtlicher Ermittlungsverfahren
- Ermittlungen bei sog. Scheinehen
- Festnahme von Ausländern
- Durchführung von Abschiebungen u. ä. m.

Eine solche Exekutiveinheit verleiht einer Ausländerbehörde die notwendige Effektivität, um auch den hier formulierten Erwartungen entsprechen zu können. Gerade die niedrige Zahl an freiwilligen Ausreisen und Abschiebungen begründet die Forderung, mit verstärkten Exekutivmaßnahmen seitens der Ausländerbehörden den Problemen zu begegnen. Es ist zu wenig, nur der Vollzugspolizei die Exekution des Ausländerrechts zu überlassen. Im übrigen zeigen die Frankfurter Erfahrungen, daß die Zusammenarbeit der Vollzugspolizei mit der Ausländerbehörde über den Einsatz einer solchen eigenen Ermittlungsgruppe spürbar verbessert

werden kann; gemeinsame Einsatzplanung und Einsatzdurchführung sind in dieser Stadt selbstverständlich. Die Polizei hofft, daß das Frankfurter Beispiel Schule macht.

THESEN DER ARBEITSGRUPPE 1:

Probleme der Kooperation zwischen Ausländerbehörde und Vollzugspolizei

Grundsätzlich gilt, daß die Zusammenarbeit von Vollzugspolizei und Ausländerbehörden als gut bis sehr gut zu bezeichnen ist.

Anzusprechen sind folgende Anliegen:

1. Informationsaustausch

- Zur Verbesserung des Info-Austauschs sollten einzelfallbezogene oder besser ständige Arbeitsgruppen gebildet werden, die ggf. auch andere Institutionen einbeziehen.
- Informationen werden derzeit zu einseitig von der Polizei an die Ausländerbehörde gegeben; bemängelt wird die fehlende Rückkopplung.
- Die grundsätzliche Verpflichtung der Ausländerbehörden zur Strafverfolgung bei Verstößen gegen das Ausländerrecht und/oder damit zusammenhängender allgemeinrechtlicher Straftaten wäre zu prüfen.
- Der Informationsaustausch zwischen den beiden Behörden ist rechtlich gesichert, wenn er zur gegenseitigen Aufgabenerfüllung notwendig ist. Kritisiert wird die noch fehlende bereichsspezifische gesetzliche Regelung aufgrund des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts von 1983. Daraus resultieren in der Praxis Entscheidungsunsicherheiten.

2. Vollzugsdefizite

- Die bei der Polizei bestehenden Spezialdienststellen für die Verfolgung der Verstöße gegen das Ausländergesetz sollten eine Kompetenzerweiterung erfahren. Sie sollten zuständig sein bei allen Straftaten, die bei oder im Zusammenhang mit der Sicherung des illegalen Aufenthalts begangen werden (Urkundenfälschung, Unterstützungsbetrug pp.).
- Wünschenswert wäre auch eine Organisationseinheit zum Vollzug ausländerrechtlicher Entscheidungen, wobei die organisatorische Anbindung sowohl bei der Vollzugspolizei als auch bei der Ausländerbehörde denkbar wäre (z.B. "Ermittlungsgruppe Ausländer" beim Ordnungsamt der Stadt Frankfurt a.M. oder die schutzpolizeiliche Ermittlungsgruppe der Hamburger Polizei unter Fachaufsicht des Ausländeramtes der Stadt).

- Übereinstimmend und nachdrücklich wurde festgestellt, daß entgegen allgemeinen politischen Äußerungen ein erhebliches Vollzugsdefizit im Asylverfahren besteht.
- Generell gilt, daß die Strafverfolgung trotz bestehender Beweisschwierigkeiten intensiviert werden müßte.

3. Identitätsfeststellung

- Einheitlich beklagt wurde, daß die Identität der Ausländer durch die Mitarbeiter der Ausländerbehörden nicht in ausreichendem Maße festgestellt wird. Die fehlende Sach- und Fachkunde verhindert die Verdachtsschöpfung bei vorgelegten ge- oder verfälschten Personaldokumenten oder falschen Namensangaben.
- Der rechtlichen Verpflichtung des § 13 AsylVG zur Identitätsfeststellung sollte uneingeschränkt entsprochen werden. Beklagt wird, daß das BKA bereits heute seinem Auftrag zur Sammlung und Auswertung dieser erkennungsdienstlichen Unterlagen nicht in vollem Umfang gerecht wird.
- Die Vollzugspolizei sollte diese Unterlagen vermehrt nutzen, selbst aber auch die rechtlichen Möglichkeiten nach § 81 b StPO ausschöpfen, denn es dürften regelmäßig auch strafrechtliche Verstöße vorliegen.

**PROBLEME DER KOOPERATION ZWISCHEN POLIZEI UND ANDEREN
BEHÖRDEN IM AUSLÄNDERBEREICH**

Arbeitsgruppe 2: "Jugendamt und Polizei"

Christa Blanz-Gocht

Ein Statement hat für den Zuhörer den Vorzug der Kürze. Für den Vortragenden stellt sich jedoch die schwierige Frage, wie kann man ein so komplexes Thema raffen, um wenigstens das Wesentlichste anzusprechen?

Ich will es versuchen! In meinen Ausführungen beziehe ich mich auf die Gegebenheiten in der Landeshauptstadt Stuttgart, meinem Tätigkeitsbereich.

Seit mehreren Jahren beobachten wir besorgt die kontinuierliche Zunahme der Delinquenz minderjähriger Ausländer, vor allem im Bereich der Eigentumskriminalität. Immer mehr dieser Kinder und Jugendlichen treten als Mehrfach- und Vielfachtäter in Erscheinung. Sie sind auch in verstärktem Maße an Serienstraftaten beteiligt.

Die These, daß jugendliche Delinquenz Episodencharakter habe, scheint, wenn man sich mit dem Straffälligwerden jugendlicher Ausländer etwas näher beschäftigt, so nicht mehr zu stimmen.

Die Polizei will und kann in die einzelnen Sozialisationsbereiche junger Ausländer nicht hineinwirken und sie will und kann auch die einzelnen Sozialisationsinstanzen nicht beeinflussen.

Die Kriminalitätsursachen können von der Polizei nicht beseitigt werden, aber sie kann, zusammen mit anderen, versuchen, die Symptome zu bekämpfen. An einer Beseitigung der Kriminalitätsursachen sind wir natürlich interessiert - und damit auch an einer Zusammenarbeit mit den Jugendbehörden, speziell mit dem Jugendamt.

Die Zusammenarbeit mit dieser Behörde ist für die Polizei gesetzlich festgeschrieben im Polizeigesetz Baden-Württemberg (§ 2), sie ist geregelt in der Polizeidienstvorschrift (PDV 382) und auch im § 34 Landesjugendwohlfahrtsgesetz.

Die polizeiliche Unterrichtungspflicht hat absolut ihre Berechtigung, denn die Polizei wäre bei allem "good will" gar nicht in der Lage, bei Jugendlichen pädagogische Arbeit zu leisten oder eine nachgehende Betreuung durchzuführen. Dies kann nur in der Kooperation mit dem Jugendamt geschehen.

Aus diesem Grund wird das Jugendamt von uns unverzüglich eingeschaltet, und zwar nicht erst, wenn ein Kind oder ein Jugendlicher durch Straftaten auffällt, sondern bereits dann, wenn

- sich im Kontakt mit dem ausländischen Minderjährigen problematische Familienverhältnisse herausstellen,
- Auffälligkeiten durch Streunen, Schulschwänzen usw. bekannt werden,
- Eltern im Gespräch Überforderung oder Hilflosigkeit bei der Bewältigung der Erziehung erkennen lassen oder
- Verhaltensstörungen oder Verwahrlosungstendenzen festzustellen sind.

Sobald ein Jugendlicher straffällig wird, erhält die Staatsanwaltschaft eine Mehrfertigung des gesamten Ermittlungsvorganges zur Weitergabe an die Jugendgerichtshilfe (JGH) des Jugendamtes.

Es ist uns wichtig, gerade bei ausländischen Minderjährigen so schnell wie möglich präventiv tätig zu werden, d. h. den Kontakt zu den Jugendhilfebehörden zu suchen, zu unterhalten und durch unsere Ermittlungen weitestgehend zu unterstützen. Unsere Erfahrungen zeigen, daß ausländische junge Menschen stärker kriminalitätsgefährdet sind als ihre deutschen Altersgenossen. Das hat viele Gründe. Ich will nur einige exemplarisch auführen:

- Durch die Berufstätigkeit oft beider Elternteile werden diese Kinder sehr früh selbständig und lösen sich früher aus dem Familienverband,
- sie erlernen, im Gegensatz zu ihren Eltern, sehr schnell die deutsche Sprache und sind auch schneller als diese bereit, die mitteleuropäische Lebensweise zu akzeptieren bzw. sie akzeptieren sie auch aus Anpassungsgründen,
- sie vernachlässigen landsmannschaftliche und religiöse Traditionen schneller als ihre Eltern,
- sie "wachsen ihren Eltern über den Kopf" und gehen schon sehr frühzeitig ihre eigenen Wege,
- es kommt vermehrt zu Kommunikationsschwierigkeiten mit den Eltern,
- die ausländischen Eltern, die in der Bundesrepublik oft sehr isoliert leben, sind erzieherisch schnell überfordert. Sie haben ihre eigenen Probleme und resignieren, was ihre Kinder betrifft.

Man könnte diesen Katalog beliebig fortsetzen.

Ausländische Eltern sind von sich aus kaum bereit oder in der Lage, Hilfe bei deutschen Behörden zu suchen. Mehr als deutsche Eltern, befürchten sie einen Prestigeverlust, wenn sie sich wegen erzieherischer Probleme an Behörden wenden. Immer wieder erfahren wir, daß sie, mitunter auch schon kleinere Verfehlungen ihrer Kinder, mit drakonischen Strafsanktionen belegen, aber von sich aus nie auf die Idee kämen, sich zum Beispiel an die ausländischen Betreuungsstellen oder das Jugendamt zu wenden. Sie werden von

uns zwar entsprechend beraten, aber sie zeigen doch eine deutliche Schwellenangst vor einem solchen Weg.

Die Kooperation mit dem Jugendamt ist für uns in vielen Fällen leider eine "Einbahnstraße", die nach unserer Ansicht für eine "Verkehrsberuhigung" in Sachen Jugendschutz und Jugendkriminalität nicht sonderlich günstig ist.

In praxi sieht das folgendermaßen aus: Wir informieren, wie bereits vorgetragen, das Jugendamt über delinquente und auffällige ausländische Minderjährige, und zwar in allen Fällen, in denen wir zu der Auffassung kommen, hier müßten vom Jugendamt Maßnahmen ergriffen werden.

Für das Jugendamt besteht zwar bei der Bearbeitung eines gemeinsamen Falles die Verpflichtung, die Polizei "bei der Wahrnehmung von Aufgaben zum Schutze Minderjähriger und bei der vorbeugenden Bekämpfung der Jugendkriminalität" zu beraten und zu unterstützen (§ 34 LJWG). Wir erfahren aber, ohne Rückfrage, nicht mehr, ob und was vom Jugendamt getan wurde, um ausländische Eltern in ihren Erziehungsproblemen zu unterstützen oder welche sonstigen Stellen gegebenenfalls eingeschaltet wurden. Wir erfahren auch nicht, ob eine Heimunterbringung dieses Jugendlichen geplant, inzwischen vollzogen wurde oder ob eine Kooperation mit den Eltern überhaupt möglich ist.

Unsere Erkenntnisse über jugendamtliche Maßnahmen beziehen wir in den meisten Fällen durch das erneute Auftreten der Minderjährigen bei der Polizei. Da erfahren wir, daß der Jugendliche inzwischen in einem Heim untergebracht war, aus dem er nun gerade wieder entwichen ist, daß Gespräche mit dem Jugendamt stattgefunden haben, daß ein Mitarbeiter der ausländischen Betreuungsstelle hin und wieder in die Familie kommt oder daß Verbindungen zum Sozialarbeiter im Wohngebiet bestehen.

Wir erfahren auch einmal von den Eltern, daß Gespräche mit dem Jugendlichen inzwischen stattgefunden haben, in die sie, die Eltern, jedoch nicht einbezogen wurden, daß sie ihre Probleme beim Jugendamt dargelegt haben, ohne daß bisher Entscheidungen getroffen wurden und daß sie nun auch nicht mehr weiter wüßten.

Wir könnten den Jugendlichen oder deren Eltern effektiver begegnen, wenn wir Informationen über die vom Jugendamt beabsichtigten oder bereits getroffenen Maßnahmen hätten. Wir könnten zum Beispiel auf säumige und unentschlossene Eltern stärker einwirken, daß sie die Hilfsangebote des Jugendamtes annehmen mögen oder wir könnten an ihre Fürsorgepflicht ihren Kindern gegenüber appellieren usw.

Immer häufiger muß die Polizei gegen minderjährige Ausländer wegen erneuter Straffälligkeit ermitteln, noch bevor der vorangegangene Fall abgeschlossen ist und das Jugendamt oder die Jugendgerichtshilfe eingeschaltet werden

kann. Es wäre deshalb begrüßenswert, wenn auch die Jugendgerichtshilfe, die die erzieherischen und sozialen Aspekte im Strafverfahren gegen Jugendliche zu erheben hat, auf die Polizei zukäme. Aktuelle Probleme könnten somit unmittelbar, und nicht zuletzt auch zum Nutzen des Jugendlichen umgesetzt werden.

Vor folgender Situation stehen wir leider allzuoft: Der ausländische Jugendliche, der seit Jahren bei der Polizei durch sich abzeichnende kriminelle oder sexuelle Verwahrlosung bekannt ist und über den dem Jugendamt regelmäßig berichtet wurde, wird nach einer Raubtat oder einer Vielzahl erneuter schwerer Diebstähle wieder einmal festgenommen. Der Sachbearbeiter weiß inzwischen, daß die Eltern keinerlei Erziehungseinfluß mehr auf den Sohn haben und daß der Minderjährige seine Abende und Nächte im Kreise seiner Freunde mit der Begehung weiterer Straftaten verbringt. Eine Rückführung des Jugendlichen nach der Vernehmung zu den Eltern - die in vielen Fällen der Polizei erklären, sie wollen ihren Jungen nicht mehr, die Polizei solle mit ihm machen was sie wolle - würde erneute Straffälligkeit des Minderjährigen zur Folge haben.

Bei Einschaltung des Jugendamtes wird uns zum Beispiel erklärt,

- ein geeigneter Heimplatz stehe im Moment nicht zur Verfügung,
- die Eltern hätten zur Zeit eine Einwilligung zu einer freiwilligen Heimunterbringung (für deren Kosten sie ganz oder partiell aufkommen müssen) noch nicht erteilt,
- der zuständige Sachbearbeiter (Halbtagskraft) sei erst am folgenden Tag wieder erreichbar; man möge den Jungen dann zu ihm schicken oder
- eine erneute Heimunterbringung des unmotivierten Jugendlichen verspreche keinen Erfolg mehr.

Um den Jugendlichen aber vor sich selbst und Dritte vor ihm zu schützen, bleibt der Polizei in solchen Fällen keine andere Wahl als eine Vorführung beim Haftrichter. Eine bedrückende Demonstration der Hilfslosigkeit! Eine Lösung des Problems kann eine Inhaftierung bei Jugendlichen nicht sein! Sie muß tatsächlich das allerletzte Mittel darstellen. Alternativen zur Haftverschonung gibt es, allerdings wissen wir auch, daß sie noch "dünn gesät" sind.

Wir begrüßen die Bestrebungen des Jugendamtes, gefährdete Kinder und Jugendliche durch Stadtteilarbeit, Streetwork, Drogenberatung und ähnliche Maßnahmen zu erreichen. Es bleibt aber immer noch ein nicht unerheblicher "Bodensatz" Minderjähriger, der durch diese Maßnahmen nur oberflächlich oder gar nicht erreicht werden kann. Diese jungen Leute liegen uns aber besonders am Herzen.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß, selbst bei unterschiedlicher Aufgabenverteilung, eine enge Kooperation der Polizei mit den Jugendbehörden und umgekehrt unabdingbar ist, um die bereits vorliegenden Probleme und die, die künftig auf uns alle, die wir mit ausländischen Jugendlichen zu tun haben, zukommen werden, bewältigen zu können.

Der Vorwurf des Jugendamtes, der immer wieder einmal laut wird, die Polizei wolle sich in die Angelegenheiten des Jugendamtes einmischen, ist unberechtigt, ja grotesk. Es muß unser gemeinsames Anliegen und Bestreben sein, präventiv dafür zu sorgen, daß ausländische Minderjährige, die unter besonders schwierigen Bedingungen in unserem Lande aufwachsen und leben, mehr als deutsche Gleichaltrige, schneller und effektiver Hilfen und Unterstützungen erhalten.

PROBLEME DER KOOPERATION ZWISCHEN POLIZEI UND ANDEREN
BEHÖRDEN IM AUSLÄNDERBEREICH

Arbeitsgruppe 2: "Jugendamt und Polizei"

Adalbert Marschall

Ich möchte gleich zu Beginn meines Eingangsstatements darauf hinweisen, daß die zu beschreibenden und zu bearbeitenden Probleme in der Kooperation zwischen Jugendamt und Polizei in keinster Weise nur auf den Umgang mit dem Sachverhalt der Kriminalität ausländischer Jugendlicher beschränkt werden können. Es gibt meines Erachtens aus dem Sachverhalt auch keine spezifischen Probleme der Zusammenarbeit, sondern die Behandlung der Jugendkriminalität insgesamt ist der thematische Rahmen. Gleichwohl werden bezüglich der Gruppe ausländischer Jugendlicher und Heranwachsender einige Facetten der Kooperation zusätzlich herausgestellt werden müssen.

Hintergrund meiner Ausführungen sind Erfahrungen aus dieser Stadt, die ich aber soweit als möglich verallgemeinern will. Das ist allerdings so einfach wiederum nicht, da die Aufgaben der Jugendhilfe weitestgehend in kommunaler Trägerschaft wahrgenommen werden und somit deutliche Unterschiede von Stadt zu Stadt feststellbar sind. Diese Unterschiede manifestieren sich sowohl in der Organisation, als auch in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung.

Wenn von einem besorgniserregenden Zuwachs an Kriminalität ausländischer Jugendlicher und Heranwachsender gesprochen wird, so kann dies aus meiner Sicht nicht nachvollzogen werden.

In Wiesbaden sind z. B. im Jahr 1984 13,1 % aller "Eingänge" bei der Jugendgerichtshilfe (das sind tatverdächtige Jugendliche und Heranwachsende) ausländischer Nationalität gewesen. Im Jahr 1987 waren es gerade 15 %! Ich könnte aber auch sagen, daß die Kriminalität ausländischer Jugendlicher und Heranwachsender um 14,1 % gestiegen ist, was ihren Anteil an der Jugendkriminalität in Wiesbaden betrifft. Ich müßte dann der Fairness halber aber auch sagen, daß im Jahr 1984 die genannten 13,1 % in absoluten Zahlen 239 "Eingänge" waren und im Jahr 1987 die 15 % nur 177 "Eingänge". Denn insgesamt ist die Zahl der "Eingänge" von insgesamt 1.820 im Jahr 1984 auf 1.177 im Jahr 1987 gefallen. Zugegeben, die ausländischen Tatverdächtigen haben die Reduzierung der Fälle nicht ganz so mitgemacht wie die deutschen, jedoch liegen sie deutlich im Trend. Spezielle Maßnahmen lassen sich meines Erachtens aus dem Zahlenmaterial nicht ableiten. Das trifft auch dann zu, wenn man die Zahlen bei den schweren Delikten betrachtet, bei denen ausländischen Tatverdächtigen gemeinhin eine

besondere Aktivität nachgesagt wird. Diese Zahlen sollten aber nicht vom Thema ablenken, sondern lediglich die Dimensionen der Diskussion aus meiner Sicht etwas beleuchten.

Es ist keine Frage, daß die Verhinderung und Bekämpfung von Jugendkriminalität auch von seiten der Jugendhilfe als eine gemeinsame Aufgabe von Jugendamt und Polizei gesehen werden muß. Es wäre den Interessen der betroffenen Jugendlichen abträglich, wenn dies verneint würde und über das vorhandene Maß an Kooperationschwierigkeiten hinaus gar neue Gegensätze aufgebaut würden. Die vorhandenen Schwierigkeiten resultieren meines Erachtens aus folgenden Punkten:

- Die jeweiligen Funktionen und daraus abzuleitenden Aufgaben der beiden Bereiche sind nicht ausreichend gegenseitig bekannt. Das dürfte mehr auf die Polizei zutreffen.
- Die aus den unterschiedlichen Funktionen erwachsenden Handlungsabläufe und -muster werden nicht akzeptiert. Hier will ich weniger die Polizei ansprechen als Mitarbeiter/innen der Jugendämter.
- Die "überlappenden" Tätigkeiten sind für beide Bereiche nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Kooperation werden aufgrund des Arbeitsdruckes verdrängt. Es gibt Vordringlicheres!
- Zumindest für größere Gebietskörperschaften dürfte zutreffen, daß die Größe der Organisationen und die hierarchischen Strukturen der Apparate Hemmnisse in der Entwicklung von Lösungen darstellen.

Diese Punkte sollen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern sind von mir so gewählt, daß ich Lösungsvorschläge ansprechen kann. Würden diese konsequent abgearbeitet, so wäre die Situation schon deutlich verbessert.

Wenn eine Voraussetzung zur Verbesserung der Kooperation zwischen Jugendamt und Polizei die ist, daß das Aufgabenspektrum des jeweils anderen Bereiches bekannt sein muß, so gehören dazu inhaltliche und formale Kenntnisse. Landläufig ist es so, daß Jugendamtsmitarbeiter/innen, die in erster Linie als Kooperationspartner angesprochen werden, und die Bezirkssozialarbeiter/innen (oder auch Sozialarbeiter/innen der Familienhilfe) das gesamte Spektrum der sozialen und individuellen Probleme zu bearbeiten haben. Sie sind allzuständig. Es macht dabei keinen Unterschied, ob ein Sozialarbeiter mit deutschen oder ausländischen Klienten arbeitet. Sehr verdichtet läßt sich seine Aufgabe dahingehend beschreiben, daß er die eigenständige Lebensgestaltung der Klienten in ihrem sozialen Umfeld absichern oder wieder herstellen muß. Sozial auffälliges bis hin zu sozial gefährdendem Verhalten, wie es kriminelles Verhal-

ten darstellen kann, ist ein Teil der Lebensführung von Jugendlichen. Korrekturen sind hier vorrangig durch pädagogische Maßnahmen angezeigt. Bezogen auf die Gruppe der ausländischen Mitbürger trifft dies ebenso zu. Allerdings soll nicht heruntergespielt werden, daß auch auf Seiten der Jugendhilfe Qualifikationsdefizite und Informationslücken darüber bestehen, was es für die verschiedenen Ausländergruppen heißt, eine eigenständige Lebensgestaltung in ihrem sozialen Umfeld zu realisieren. Lebensgewohnheiten, kulturelle, sozial-traditionelle, religiöse und moralische Grundlagen sind vielfach unbekannt oder nur oberflächlich als Wissen vorhanden. Das führt dann dazu, daß auf ausländische Kinder und Familien deutsch reagiert wird, was zu Mißverständnissen und gegenseitigen Ablehnungen oder Abschottungen führt. So sind dann auch ausländische Familien unterrepräsentiert in der Jugendhilfe.

Ist also Sozialarbeit oder Jugendhilfe auf ganzheitliche, biografische Sichtweisen und Interventionsstrategien verpflichtet, so ist die Aufgabenstellung der Polizei aus meiner Sicht im Arbeitsalltag der Situation verhaftet. Hier: Der Lösung eines Konfliktes, genannt Straftat. Weniger die einzelne Straftat führt Jugendamt und Polizei zusammen, bzw. muß sie stärker zusammenführen, als viele Straftaten (entweder als Gruppenkriminalität oder Serienkriminalität Einzelner) und Gedanken zur Kriminalprävention. Hier werden Erklärungszusammenhänge gefordert, die in die Lebensführung und das soziale Umfeld hineingehen müssen. Ich bezweifle einmal, daß es auf Seiten der Polizei nicht ähnliche Qualifikations- und Informationsdefizite bezogen auf ausländische Mitbürger gibt.

Für beide Bereiche tut Fortbildung und zusätzlicher Kompetenzerwerb Not. Warum soll man hier nicht einen Teil des Weges gemeinsam gehen? Oder eine Ebene tiefer angesetzt: Warum gibt es keine gemeinsamen Besprechungen auf Stadtteilebene, um strukturelle Informationen auszutauschen? Solche Veranstaltungen könnten wesentlich dazu beitragen, daß über konkrete Informationen hinaus, die ausländische Lebensformen, Familienstrukturen, Milieus oder kulturelle Konflikte auf dem Weg zur Integration in unser soziales Umfeld betreffen, Mängel in der Einschätzung und dem Wissen über die jeweils andere Aufgabenstellung langsam aber sicher abbauen helfen.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen den ersten beiden von mir genannten Punkten, die zu Hemmnissen in der Kooperation führen müssen. Handlungsabläufe und Handlungsmuster unterscheiden sich deutlich, da die Funktionen und Aufgaben eben nur zu einem geringen Teil in der alltäglichen Arbeit Überschneidungen aufweisen. Sozialarbeit reklamiert für ihr Handeln stets die Vertrauensebene als Voraussetzung gelungenen Tuns. Welchem Polizisten wären diese zum Teil wortreichen Erklärungen nicht bekannt, wenn Gespräche zum Kern der Sache gehen. Zurück bleibt dann Unmut. Aber: Sozialarbeiter führen sich damit selbst aufs

Glatteis. Sie überschätzen ihre eigene Vertrauenswürdigkeit oft gerade bei ausländischen Klienten. Es wird zu schnell von Vertrauen geredet, obwohl das eine lange Tradition und viel Verstehen und Können voraussetzt. Zumindest als gleichrangig würde ich Durchsetzungsfähigkeit und das, was man allgemein als "Verhandlungsgeschick" bezeichnet, als Kompetenz von Sozialarbeit einfordern.

Nichts ist abträglicher, als wenn Sozialarbeiter sich unter der Flagge des Vertrauensverhältnisses zwischen ihnen und den ausländischen Klienten selbst in das sozialarbeiterische und/oder therapeutische Milieu einmauern. Solche Sozialarbeiter sind wenig handlungsfähig und kooperationskompetent.

Trotzdem gerät das Verhältnis von Jugendamt und Polizei dann zu einem sehr schwierig zu handhabenden, wenn der Gesprächsinhalt Straftaten sind. Das polizeiliche Handeln oktroyierte Legalitätsprinzip ist da eine Fessel. Es gibt eben nicht mehr den "Schutzmann um die Ecke", mit dem man etwas aushandeln kann. Erst auf der Ebene der Staatsanwaltschaft oder der Gerichte gewinnen Opportunitäts Gesichtspunkte mehr Gewicht im Gewand von pädagogischen Überlegungen und Diversionsstrategien. Die sollen damit nicht negativ beurteilt werden, sondern es soll nur aufgezeigt werden, was Handlungsabläufe und -muster beeinflusst. Dies ist ein Sachverhalt, den Sozialarbeiter bei ihren Kontakten mit der Polizei meistens kennen, aber auch bisweilen ideologisch überhöht als absolute Kooperationsbarriere gerne benutzen.

Heraus aus dieser Zwickmühle hilft meines Erachtens nur, wenn die Fronten sauber geklärt werden. Hier: Schutz der Sozialdaten, der von der Polizei als nicht zu übersteigende Barriere akzeptiert wird, dort: Abbau der Unterstellung, daß das Handeln nach dem Legalitätsprinzip eine Charaktereigenschaft und nicht eine zugewiesene Rolle der Polizei ist. Symposien und Arbeitstagen, wie die auf nordrhein-westfälischer Ebene oder auch wie diese Arbeitsgruppe sind hierfür geeignete Instrumentarien. Sie sind besser geeignet als Veranstaltungen "vor Ort", da die direkt im Alltag Kooperierenden diese Wege nur gehen können, wenn sie auf "höherer Ebene" nicht im Stich gelassen werden.

Nur noch einige Sätze zu den beiden letzten Punkten:

Bezüglich der Bekämpfung oder Bearbeitung von Jugendkriminalität operieren beide Bereiche in Nischen gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung. Wir können uns nur daraus befreien, wenn gemeinsam die Kooperation gewollt wird. Auf der Seite der Jugendhilfe sind in der Regel durch spezielle Sachbearbeiter der Jugendgerichtshilfe Ansätze organisatorisch verankert, die prädestiniert sind, die notwendigen Veranstaltungen zur Kooperationsverbesserung vordringlich zu machen.

In Wiesbaden gibt es ein polizeiliches Pendant: den Jugendkoordinator.

Aufgaben dieser beiden oder ähnlicher Instanzen müßte es vordringlich sein, die Anonymität großer Organisationsgebilde aufzubrechen und Regeln für die Zusammenarbeit zu entwickeln. Das kann nur gelingen, wenn spezifische Eigenschaften anerkannt werden, jedoch der gemeinsame Arbeitsauftrag nicht aus dem Blickfeld gerät: Weiterer Abbau der Jugendkriminalität, auch der ausländischer Jugendlicher.

THESEN DER ARBEITSGRUPPE 2:

**Probleme der Kooperation zwischen
Jugendamt und Polizei**

Die Diskussionen der Arbeitsgruppe 2 lassen sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

- Kriminalität junger Ausländer sollte in erster Linie als Jugendkriminalität (d.h. aus den Lebensumständen junger Menschen herrührend) und nicht als Ausländerkriminalität (d.h. vom Status "Ausländer" herrührend) angesehen werden.
- Notwendige Voraussetzung für eine ertragreiche Zusammenarbeit von Polizei und Jugendamt ist zunächst einmal eine differenziertere statistische Erfassung der Kriminalität ausländischer Jugendlicher.
- Stadtteilbezogene Arbeit von Polizei, Jugendamt, Schulen, Kindergärten, Kirchen etc. ermöglicht zum einen rechtzeitiges Erkennen von Gefährdungssituationen, zum anderen gezielte Absprachen über geeignete Maßnahmen der verschiedenen Institutionen bzw. gemeinsame Aktivitäten und schließlich auch die Festlegung gemeinsamer Prognosekriterien.
- Zum Abbau wechselseitiger Vorurteile und zur realistischen Einschätzung der Arbeitsmöglichkeiten der jeweils anderen Seite (einschl. der einschlägigen Rechtsgrundlagen) sollten gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen oder Gesprächskreise von Polizei und Jugendamt auf Sachbearbeiterebene durchgeführt werden.
- Für die Leitungsebenen sollten einschlägige Fachtagungen zu Grundsatzfragen der Zusammenarbeit angeboten werden (z.B. Datenschutz, Legalitätsprinzip).

**PROBLEME DER KOOPERATION ZWISCHEN POLIZEI UND ANDEREN
BEHÖRDEN IM AUSLÄNDERBEREICH**

Arbeitsgruppe 3: "Zusammenarbeit von Polizei und Justiz
mit ausländischen Behörden
(Internationale Rechtshilfe)"

Christoph Hölscher

Die politische und wirtschaftliche Öffnung der Grenzen in den letzten Jahrzehnten hat zu einem Zusammenrücken der Staaten, insbesondere in Europa, geführt, der die staatlichen Grenzen faktisch mehr und mehr überflüssig macht. Erleichtert wird diese Entwicklung durch modernste Kommunikationsmittel und ein eng verflochtenes Verkehrsnetz, das einen grenzüberschreitenden Verkehr in einem bisher nie dagewesenen Ausmaß ermöglicht.

So begrüßenswert diese Entwicklung ist, so bedauernswert ist es, auf der anderen Seite eine Internationalisierung der Kriminalität feststellen zu müssen, die eine wirksame Verbrechensbekämpfung immer schwieriger werden läßt. Denken Sie nur an die Bereiche des Drogenhandels, der multinationalen Wirtschaftskriminalität, der Euroscheckdelikte und nicht zuletzt des organisierten Verbrechens.

Hinzu kommt eine durch die Öffnung der Grenzen ermöglichte Mobilität der Täter, sei es, daß Straftaten vom Ausland aus begangen werden oder fliehende Täter ohne Schwierigkeiten im Ausland versuchen, sich dem Zugriff des ermittelnden Staates zu entziehen.

Während sich Straftäter im wesentlichen ungehindert über die Grenzen hinaus bewegen können, endet die Befugnis der Ermittlungsbehörden, eigene Maßnahmen bei der Verbrechensbekämpfung zu ergreifen, an den Staatsgrenzen. Jedes Hineinwirken einer staatlichen Stelle in den Hoheitsbereich eines anderen Staates verletzt dessen Souveränität und ist somit unzulässig. Der Rechtshilfeverkehr in Strafsachen hat durch den Aufschwung der internationalen Kriminalität heute eine größere Bedeutung denn je. Das Erfordernis, einen anderen Staat um Unterstützung bei Ermittlungen in einem deutschen Strafverfahren oder bei der Verfolgung flüchtiger Rechtsbrecher zu ersuchen, wird ständig größer, ebenso wie die deutschen Strafverfolgungsbehörden aufgrund der zentralen Lage der Bundesrepublik Deutschland in zunehmendem Maße vom Ausland um Rechtshilfe für ausländische Ermittlungs- oder Strafverfahren ersucht werden. Allein bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart ist in den letzten 10 Jahren eine Zunahme von Rechtshilfeporgängen um etwa 80 % zu verzeichnen.

Der ständig wachsenden Internationalisierung der Kriminalität und der infolge dessen ständig steigenden Zahl von Rechtshilfeersuchen steht ein Rechtshilferecht gegenüber, das den Anschein erweckt, den Ermittlungsbehörden den Kampf gegen das internationale Verbrechen eher zu erschweren als eine wirksame Hilfe zu sein. Denn der Rechtshilfeverkehr in strafrechtlichen Angelegenheiten mit dem Ausland ist gekennzeichnet durch eine nahezu unüberschaubare Vielzahl von völkerrechtlichen Übereinkünften, nationalen Verordnungen, Zuständigkeitsvereinbarungen, Runderlassen und ähnlichem mit der Folge, daß derjenige, der nicht ständig mit diesem Rechtsgebiet zu tun hat, in der Regel überfordert ist, wenn er zu prüfen hat, ob im konkreten Fall ein Rechtshilfeersuchen mit Erfolgsaussichten an eine ausländische Behörde gestellt werden kann oder, im umgekehrten Fall, ob auf ein eingehendes ausländisches Ersuchen die Rechtshilfe bewilligt werden darf.

Aber nicht nur die schwer überschaubaren Rechtsgrundlagen bereiten Probleme im Rechtshilfeverkehr, Verwirrung und Unverständnis lösen bei vielen Beteiligten auch die unterschiedlichen Geschäftswege aus, die bei bestimmten Ersuchen im Verhältnis zu bestimmten Staaten zu beachten sind und die zum Teil bei der Weiterleitung von Rechtshilfeersuchen schon allein innerstaatlich zu erheblichen Zeitverzögerungen führen. Dies gilt insbesondere, wenn der diplomatische Geschäftsweg eingehalten werden muß und ein Rechtshilfeersuchen, etwa das einer Staatsanwaltschaft, über den Generalstaatsanwalt, die Landesjustizverwaltungen, den Bundesminister der Justiz, das Auswärtige Amt und die deutsche Botschaft in dem entsprechenden ausländischen Staat weiterzuleiten ist, bis es der ausländischen Regierung vorliegt, die das Ersuchen ihrerseits unter Umständen auf einem entsprechend langen Geschäftsweg an die ausländische Justiz- oder Polizeibehörde übersendet.

Eine wesentliche Erleichterung bringt insoweit zwar die Beschreitung des Interpolweges, bei dem die jeweiligen Interpolzentralen des ersuchenden und des ersuchten Staates unmittelbar und unbürokratisch in Verbindung treten. Es darf dabei aber nicht übersehen werden, daß bei der Übermittlung von Rechtshilfeersuchen, wenn man von Eilfällen absieht, die Einschaltung der Interpol häufig unzulässig ist.

Ein Grund zu resignieren?

Ich meine nein. Denn trotz der bestehenden tatsächlichen und rechtlichen Probleme im Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland ist es möglich, praktikable Lösungen zu finden. Dabei ist es nicht erforderlich, den rechtlich "verordneten" Weg zu verlassen und unter Verletzung zwingender Rechtshilfavorschriften Ermittlungsergebnisse aus dem Ausland zu erlangen. Denn gerade mit den Staaten, mit denen für die überwiegende Zahl von Ersuchen der unmittelbare Geschäftsweg - also etwa von Staatsanwaltschaft zu

Staatsanwaltschaft - zulässig ist, bereitet der Rechtshilfeverkehr in der Regel nicht größere Schwierigkeiten als die Amtshilfe deutscher Behörden untereinander. Und auch den Justiz- und Polizeibehörden stehen mit Telex, Telefax und Telefon moderne Kommunikationsmittel zur Verfügung, die im Rechtshilfeverkehr Einsatz finden können und müssen.

Der auf den ersten Blick im Rechtshilfebereich auffallende Formalismus ist lediglich der Ausdruck und die Folge davon, daß Rechtshilfeverkehr immer auch eine außenpolitische Komponente enthält. Die Form darf aber nicht davon ablenken, daß das Rechtshilferecht ein flexibles Rechtsgebiet ist, das es erlaubt, über die staatlichen Grenzen hinaus zu schnellen und befriedigenden Ermittlungsergebnissen zu führen. Dabei habe ich die Erfahrung gewonnen, daß bei allen jenen Beteiligten im In- und im Ausland, die häufig mit internationalen Rechtshilfeangelegenheiten befaßt sind, eine große Bereitschaft zu pragmatischen Wegen bei der Lösung von Rechtshilfeproblemen zu finden ist. Wer die Schwierigkeiten dieses Ermittlungsbereichs kennt, weiß, daß er flexibel handeln muß, um zu tragbaren Ergebnissen im Kampf gegen das internationale Verbrechen zu kommen.

Voraussetzung ist eine profunde Kenntnis des Rechtsgebiets und seiner Möglichkeiten, die Bereitschaft zum Gespräch mit allen beteiligten Stellen und der Mut zum entschlossenen Handeln.

Ziel dieser Arbeitsgruppe ist es, die Erfahrungen deutscher Behörden bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darzustellen, auftretende Schwierigkeiten zu verdeutlichen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

**PROBLEME DER KOOPERATION ZWISCHEN POLIZEI UND ANDEREN
BEHÖRDEN IM AUSLÄNDERBEREICH**

Arbeitsgruppe 3: "Zusammenarbeit von Polizei und Justiz
mit ausländischen Behörden
(Internationale Rechtshilfe)"

Rainer Schmidt-Nothen

Die Probleme der Kooperation zwischen inländischen und ausländischen Sicherheitsbehörden werden deutlich, wenn man sich die Voraussetzungen einer gut funktionierenden Zusammenarbeit vor Augen führt:

1. Kooperationsbereitschaft

Grundvoraussetzung jeder Kooperation ist die Bereitschaft aller Beteiligten, den Partnern weitestgehende Hilfe zu gewähren.

Auch im europäischen Raum findet die Bereitschaft zur Unterstützung dort ihre Grenzen, wo die Hilfeleistungen die eigenen personellen oder materiellen Kräfte zu sehr in Anspruch nehmen würde. Welches Potential das ersuchte Land einzusetzen bereit ist, hängt u. a. wesentlich von der politischen und polizeilichen Prioritätensetzung, von Grundeinstellungen zu bestimmten Kriminalitätsphänomenen und länderspezifischen Interessenlagen ab. Das Maß an Bedeutung, das ein Land bestimmten Delikten beimißt, weicht daher oftmals von deutscher Sichtweise erheblich ab, was für die polizeiliche Zusammenarbeit mit dem Ausland zwangsläufig nachteilige Folgen haben kann:

Ein Beispiel hierfür stellt die liberale Einstellung der Niederlande zum Cannabiskonsum dar. Sie beeinflusst die Bereitschaft, die deutsche Polizei bei der Bekämpfung des Kleinhandels mit Cannabis zu unterstützen. Dies erschwert, was hier nur am Rande erwähnt sei, auch die Verhandlungen um polizeiliche Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen des Schengener Übereinkommens zum Abbau der Personenkontrollen an den Grenzen.

Als weiteres Beispiel läßt sich die Falschgeldbekämpfung im Verhältnis zu Italien anführen. Da Italien seine personellen und materiellen Kräfte schwerpunktmäßig zur Mafia-Bekämpfung einsetzt, wird die Falschgeldkriminalität nicht mit der Intensität verfolgt, wie es der deutschen Interessenlage entsprechen würde.

2. Kooperationsfähigkeit

Eine effektive Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen hängt neben der Kooperationsbereitschaft auch wesentlich

von der Kooperationsfähigkeit der beteiligten Stelle ab. Eine optimale Kooperationsfähigkeit wäre bei einem Gleichklang von personeller, technischer und materieller Ausstattung der beteiligten Behörden sowie bei einem vergleichbaren fachlichen und sprachlichen Ausbildungsstand der Beamten gewährleistet.

In diesem Bereich bestehen jedoch erhebliche Defizite. Die unzureichende personelle Ausstattung vieler Nationalbüros führt im internationalen Schriftverkehr zu zeitlichen Verzögerungen.

Die knappe personelle Ausstattung und der manchmal schlechte Ausbildungsstand der Beamten spiegeln sich z. B. in der unzureichenden Einhaltung der internationalen Meldepflichten und -wege wider. So haben z. B. Beamte des BKA im Februar 1988 im Rahmen einer Rechtshilfemaßnahme in der Türkei zufällig erfahren, daß in Istanbul zwei Monate zuvor eine Falschgelddruckerei ausgehoben worden war, in der falsche 100 DM-Banknoten einer neuen Fälschungsklasse hergestellt worden waren. Weder bei IP Ankara noch beim BKA lag darüber eine Meldung vor, entsprechend unvollständig mußte die Lageeinschätzung hinsichtlich dieser neuen Fälschungsklasse ausfallen.

Hiermit korrespondieren oft zeitlich verspätete Meldungen und Antworten auf schriftliche Rechtshilfeersuchen.

Die Kooperationsfähigkeit wird auch dadurch beeinträchtigt, daß in anderen Ländern organisatorisch voneinander unabhängige Polizeidienststellen für die Bekämpfung der Kriminalität zuständig sind.

Die unbürokratische Überwindung solcher Hemmnisse läßt sich am ehesten durch den vermehrten Einsatz von Verbindungsbeamten im Ausland bzw. ausländischen Verbindungsbeamten in der Bundesrepublik Deutschland überwinden. Gerade dann, wenn in Einzelfällen die Zusammenarbeit an zu langen Geschäftswegen oder an unzureichenden Sprachkenntnissen zu scheitern droht, bewähren sich die Verbindungsbeamten. Sie helfen z. B. bei der Beschaffung von Informationen und bei der Vorbereitung von Auslandsdienstreisen.

Manche positive Erfahrungen bei der Durchführung von Ermittlungen im Ausland, basierend auf großzügigem Entgegenkommen der Gastgeberländer sowohl im personellen, materiellen als auch im Informationsbereich, sind oftmals nicht Folge internationaler Verträge, sondern beruhen häufig auf dem persönlichen Engagement des jeweiligen Verbindungsbeamten.

3. Stimmigkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen

Eine effektive Zusammenarbeit setzt weiterhin rechtliche Rahmenbedingungen voraus, die - aufeinander abgestimmt - den Rechtshilfeverkehr fördern. In diesem Zusammenhang

gilt es zu überprüfen, ob und inwieweit die deutschen Rechtshilferegelungen - IRG, RiVAST, Zuständigkeitsvereinbarung - sowie die multi- und bilateralen Verträge den Bedürfnissen der Praxis entsprechen.

Exemplarisch will ich nun im folgenden auf einige rechtliche Aspekte eingehen, die die internationale Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung erschweren:

3.1 Das Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit

Die bisherige Aufrechterhaltung des Prinzips der beiderseitigen Strafbarkeit für die internationale Fahndung, die polizeiliche und justitielle Rechtshilfe und den Informationsaustausch behindert die internationale Verbrechensbekämpfung und die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden erheblich und kann weitgehende Konsequenzen haben. Das zeigen Beispiele aus einigen Kriminalitätsbereichen:

3.1.1 Organisierte Kriminalität

Im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität ergeben sich z. T. Schwierigkeiten mit den Behörden einiger Staaten, in denen ein dem § 129 StGB vergleichbarer Tatbestand fehlt. Bei Ermittlungen wird von dort dann häufig die Angabe konkreter Straftaten und ihre Zuordnung zu bestimmten Personen verlangt, obgleich dies zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich ist.

3.1.2 Waffenkriminalität

Im Bereich der Waffenkriminalität wirkt sich u. a. die fehlende beiderseitige Strafbarkeit bei Fällen des § 4a KWKG (illegale Vermittlung von Kriegswaffen) aus. Eine ähnlich lautende Vorschrift findet sich in den Rechtsordnungen keines Staates außer der Bundesrepublik Deutschland. Dies führt im Einzelfall sowohl bei Ersuchen um Durchführung von Rechtshilfehandlungen im Ausland als auch beim Interpol-Schriftverkehr zur Verweigerung der ausländischen Behörden unter Hinweis auf das Erfordernis der Gegenseitigkeit. So ist z. B. die Beantragung einer weitergehenden Eingriffsmaßnahme, sofern sie sich allein auf den Vorwurf eines Verstoßes gegen § 4a KWKG stützt, in den meisten Ländern aussichtslos.

Ferner begünstigen die liberalen Waffengesetze in einigen Staaten, z. B. Frankreich und Belgien, den Erwerb von Schußwaffen durch im Ausland ansässige Personen. Während in den meisten europäischen Ländern der Erwerb und der Besitz von Schußwaffen einer generellen Erlaubnispflicht unterliegen, können in diesen beiden Staaten Kleinkaliberpistolen und -gewehre sowie bestimmte Langwaffen frei erworben werden. Erfahrungsgemäß nutzen Waffeninteressenten diese Möglichkeiten des Legalerwerbes von Schußwaffen in Frankreich oder Belgien, um sie anschließend illegal nach Deutschland zu verbringen.

3.1.3 Delikte im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln und andere Urkundsdelikte

Die Zusammenarbeit der Polizei und Justizbehörden im Rahmen der Rechtshilfe gestaltet sich auch bei Scheck- und Kreditkarten-Fälschungen aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Bestimmungen in einigen Mitgliedsländern schwierig. Wesentlich ist insofern, daß die bloße Herstellung von Fälschungen unbarer Zahlungsmittel in einigen Staaten, z. T. auch in der Bundesrepublik Deutschland, nicht unter Strafe gestellt ist.

3.1.4 Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Weiterhin gibt es unterschiedliche gesetzliche Bestimmungen zur illegalen Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitsvermittlung. In Frankreich z. B. stellt die Vermittlung von Arbeitnehmern weder ein Vergehen noch ein Verbrechen dar. Auskünfte können dementsprechend nicht erteilt werden.

Die Konsequenzen lassen sich an folgendem exemplarischen Fall belegen:

Aufgrund einer am 23.07.84 vom Landeskriminalamt Baden-Württemberg gehaltenen Anfrage im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens der Staatsanwaltschaft Tübingen wegen Verdachts der gewerbsmäßigen unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung wurde bei IP Frankreich um Auskunft über verschiedene französische Firmen ersucht, die teilweise bis heute auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung aktiv sind. In diesem Zusammenhang wurde die grundsätzliche Antwort gegeben, daß in Frankreich kein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliege, Informationen über die genannten Firmen dementsprechend nicht übermittelt werden könnten.

3.1.5 Internationale Kfz-Verschlebung

Im internationalen Schriftverkehr bezüglich gestohlener hochwertiger Fahrzeuge ergeben sich Schwierigkeiten mit dem nicht europäischen Ausland (Naher Osten). Diese Probleme beruhen auf der Möglichkeit des gutgläubigen Erwerbs gestohlener Sachen im Nahen Osten.

3.1.6 Wirtschaftskriminalität

Im Bereich der Wirtschaftskriminalität ist bei dem vertragslosen Rechtshilfeverkehr mit außereuropäischen Ländern eine starke Abhängigkeit von der dortigen jeweiligen Wirtschafts- und Rechtspolitik erkennbar. Hier können rechtliche Eigenarten, wie z. B. Unterlagenbeschaffung und Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung, eingeschränkte Buchführungspflichten und Aufbewahrungspflichten und -zeiträume sowie Fiskalvorbehalte, hinderlich sein bzw. eine Maßnahme vereiteln.

3.2 Schwierigkeiten im Auslieferungsverkehr

Die Bekämpfung der Ausländerkriminalität wird weiterhin dadurch erschwert, daß sich Ausländer häufig nach Begehung der Straftat in ihr Heimatland zurückbegeben und von dort aus nicht ausgeliefert werden.

Aber auch dann, wenn sie sich in Drittländer absetzen, ergeben sich in dem anzustrengenden Auslieferungsverfahren immer wieder Probleme. Das Auslieferungsverfahren ist z. B. wegen der zu beschreitenden justizministeriellen oder diplomatischen Geschäftswege recht schwerfällig. Eine Verlagerung der Zuständigkeiten auf eine niedrigere Ebene zumindest im europäischen Raum erscheint sinnvoll: Da die rechtliche Zulässigkeit der Auslieferung von den Oberlandesgerichten geprüft wird, könnte unter Beibehaltung dieser nationalen Regelung der Auslieferungsverkehr von den deutschen Oberlandesgerichten zu den jeweils von den anderen Staaten zu benennenden Dienststellen durchgeführt werden. Dafür spricht auch die Tatsache, daß die Justizministerien letztlich nur noch politische Belange bei der Auslieferungsentscheidung überprüfen, die im Verhältnis der westeuropäischen Staaten untereinander keine Rolle mehr spielen sollten.

Es ist jedoch die Frage, ob man überhaupt am herkömmlichen Auslieferungsverfahren festhalten muß. Die Notwendigkeit des Auslieferungsverfahrens wird mit der Garantie des rechtlichen Gehörs begründet. Bezüglich der westeuropäischen Staaten bestehen jedoch heute keine Bedenken mehr, daß dem Verdächtigen ein rechtsstaatlich fairer Prozeß gemacht wird. Das herkömmliche Auslieferungsverfahren könnte daher durch neue, unkompliziertere und schnellere Verfahren ersetzt werden.

Am weitestgehenden wäre die Lösung, daß nationale Haftbefehle im Gebiet mehrerer Staaten die gleiche Bindung entfalten wie im Inland. Wer aufgrund eines nationalen Haftbefehles im Bereich anderer Staaten angetroffen wird, sollte festgenommen und mehr oder weniger formlos der Suchbehörde überstellt werden können. Dies bedeutet, daß zwischen den Vertragsstaaten grundsätzlich kein herkömmliches Auslieferungsverfahren mehr durchgeführt werden müßte. Die Vorführung vor dem Richter erfolgt dann entweder im Verfolger- oder im Ergreiferstaat. Dies ist davon abhängig, ob sichergestellt ist, daß die Vorführung vor dem Richter des Verfolgerstaates innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist erfolgen kann. Auf diese Weise dürften Auslieferungsverfahren nicht mehr an den knapp bemessenen Fristen scheitern.

THESEN DER ARBEITSGRUPPE 3:

**Zusammenarbeit von Polizei und Justiz mit
ausländischen Behörden
(Internationale Rechtshilfe)**

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe 3 zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden thesenartig wie folgt fixiert:

- Bewilligungsbefugnisse delegieren, z.B. Stellung von Vernehmungersuchen durch die Polizei
- Ausweitung des unmittelbaren Geschäftsweges, weg vom diplomatischen und justizministeriellen Geschäftsweg
- Zustellungen vom Ausland und ins Ausland unmittelbar an den Empfänger ohne Einschaltung von Bewilligungsbehörden
- Aufgabe des Grundsatzes der beiderseitigen Strafbarkeit auch bei Durchsuchungen, Beschlagnahmen und Herausgaben von Gegenständen und Auslieferungsverfahren
- Entlastung der Rechtshilfe durch Verzicht auf Ersuchen in Bagatellsachen, z.B. bei geringfügigen Verkehrsordnungswidrigkeiten
- Praxisnähere Entscheidungen beim BMJ, z.B. bei grenzüberschreitenden Observationen und Dienstreisen zur Teilnahme an Ermittlungen im Ausland

PODIUMSGESPRÄCH

**Polizeiliche und justitielle Aspekte der
Ausländerkriminalität**

Teilnehmer: Peter Bähr
Liselotte Funcke
Karlheinz Gemmer
Wilhelm Kewenig
Heinz Stocker

Gesprächsleitung: Hans-Ludwig Zachert

**Einführende Statements
und
Diskussionsbeiträge**

**POLIZEILICHE UND JUSTITIELLE ASPEKTE DER
AUSLÄNDERKRIMINALITÄT**

Hans-Ludwig Zachert

Auch dieses Jahr steht wieder ein Podiumsgespräch am Ende unserer Veranstaltung. Die Vorträge, die wir in den letzten Tagen gehört haben, und die anschließenden Diskussionen haben deutlich gezeigt, wie facettenreich und vielschichtig unser Thema, die Ausländerkriminalität, ist. Jetzt soll noch einmal die Möglichkeit geboten werden, das gesamte Spektrum des Tagungsthemas zu diskutieren, dabei auch bislang unerwähnte Gesichtspunkte anzureißen und Perspektiven für die nahe Zukunft zu entwickeln.

Polizei und Justiz sind die Institutionen, die unmittelbar dazu aufgerufen sind, eine Verringerung der Ausländerkriminalität zu erreichen. Können sie dieser Aufgabe gerecht werden, oder bestehen Vollzugsdefizite, die beseitigt werden müssen? Allerdings kann - dies hat die letztjährige Arbeitstagung überzeugend erbracht - Kriminalitätsabwehr von den Strafverfolgungsorganen nicht allein geleistet werden. Andere Einrichtungen, etwa der Kommunen, sind gehalten, ebenfalls zur Lösung des Problems beizutragen. Welche Formen der Zusammenarbeit sind hier möglich, welche sind erforderlich? Darüber hinaus läßt sich ein Eingreifen von Polizei und Justiz eventuell sogar vermeiden. Wie kann man unter Präventionsaspekten die Integration ausländischer Mitbürger verbessern? Die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen ist natürlich eingebettet in politische Zielsetzungen und muß sich an den von der Politik geschaffenen rechtlichen Gegebenheiten orientieren.

Wir haben zu den einzelnen Problembereichen prominente Sachkenner eingeladen. Ich begrüße hier auf dem Podium als Vertreter der Politik den Berliner Innensenator, Herrn Professor Kewenig. Für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen setzt sich im Auftrag der Bundesregierung Frau Staatsministerin Funcke ein. Als Vertreter der Polizei heiße ich den Frankfurter Polizeipräsidenten, Herrn Dr. Gemmer, als Vertreter der Justiz den Leitenden Oberstaatsanwalt beim Landgericht München I, Herrn Dr. Stocker, herzlich willkommen. Für die Kommunen spricht Herr Professor Bähr, der Leiter des Rechts- und Ordnungsdezernats der Stadtverwaltung Saarbrücken. Mit ihm und Herrn Professor Kewenig haben wir auch gleichzeitig zwei Wissenschaftler in unserer Runde.

Wie natürlich Frau Staatsministerin Funcke haben aber auch die anderen Gesprächsteilnehmer nicht nur gelegentlich mit der Ausländerproblematik zu tun. Immerhin kommen sie mit Berlin, München und Frankfurt/M. aus Städten, die hinsichtlich des Ausländeranteils sowohl an der Wohnbevölke-

rung als auch an der Tatverdächtigenzahl über dem Bundesdurchschnitt von 7,7 % - das ist etwa jeder 13. - bzw. 20 % liegen. In Berlin ist ungefähr jeder 7., in München jeder 6. und in Frankfurt/M. jeder 4. ein Ausländer. Von den Tatverdächtigen waren 1987 in Berlin 22,6 %, in München 29,7 % und in Frankfurt/M. 45,8 % Nichtdeutsche. Zwar sind diese Zahlen, wie Präsident Dr. Boge bereits in seiner Begrüßung ausgeführt hat, noch interpretationsbedürftig. Aber sie verdeutlichen doch die Relationen.

Die Voraussetzungen für ein anregendes Podiumsgespräch sind also gegeben. Ich bitte nun die fünf Teilnehmer, zunächst ihre Position in wenigen Minuten vorzutragen und anschließend wechselseitig zu den Statements Stellung zu nehmen. Danach ist das Plenum eingeladen, sich an der Aussprache zu beteiligen, um andere Sichtweisen - ich denke da z. B. an die anwesenden Mitarbeiter kirchlicher Einrichtungen oder Vertreter des Strafvollzugs - und unterschiedliche Bewertungen in die Diskussion einfließen zu lassen.

**POLIZEILICHE UND JUSTITIELLE ASPEKTE DER
AUSLÄNDERKRIMINALITÄT**

Wilhelm Kewenig

Das Problem der Ausländerkriminalität wurde in den Referaten der vergangenen Tage von allen Seiten gründlich beleuchtet, und ich möchte - schon wegen der Kürze der Zeit - nicht den Versuch unternehmen, diese Veranstaltung um ein weiteres Fachreferat zu ergänzen.

Ich will deshalb in meinem Eingangsstatement nur einige wenige Einzelaspekte aufgreifen und zur Diskussion stellen, die mir als Politiker und als für Polizei und Ausländerbehörde gleichermaßen verantwortlicher Innensenator wichtig erscheinen.

Wenn man sich die Veröffentlichungen zum Thema Ausländerkriminalität ansieht, fällt auf, daß es eine Vielzahl von Analysen über Erscheinungsformen der Kriminalität bei der zweiten und dritten Ausländergeneration gibt.

Fast alle diese Untersuchungen stimmen in zwei wesentlichen Punkten überein:

1. daß - bei aller Unsicherheit statistischer Erhebungen - die Kriminalitätsbelastung ausländischer Jugendlicher, insbesondere der männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden, erheblich höher ist als die Belastung der entsprechenden deutschen Vergleichsgruppen, und
2. daß ausländische Jugendliche beim Zugang zu schulischen, beruflichen, ökonomischen und anderen Möglichkeiten unserer Gesellschaft gegenüber deutschen Vergleichsgruppen benachteiligt sind.

Ich will hier gar nicht auf Details eingehen, aber daß es derartige Benachteiligungen - aus welchen Gründen auch immer - in vielerlei Hinsicht gibt, kann meines Erachtens ebensowenig ernsthaft bestritten werden wie die Tatsache, daß soziale Benachteiligung ein wesentlicher Faktor bei der Entstehung von Kriminalität sein kann.

Überlegungen zur Verbrechensvorbeugung sollten primär darauf gerichtet sein, kriminalitätserzeugende oder -fördernde Faktoren zu beseitigen. Nun könnte man sagen, ungünstige soziale Bedingungen - mangelnde Schulabschlüsse, fehlende Ausbildungsstellen, Arbeitslosigkeit - gibt es ja auch bei jungen Deutschen. Das ist sicher richtig, doch scheinen mir diese Defizite bei ausländischen Jugendlichen erheblich häufiger anzutreffen zu sein.

Wenn es also darum geht, Kriminalität auch durch die Behebung sozialer Mangellagen zu bekämpfen, müssen wir dort, wo Ausländer ausschließlich oder in besonderem Maße betroffen sind, auch besondere Ausgleichsmaßnahmen ergreifen.

In der Praxis bedeutet das: Wir müssen uns zunächst verstärkt um die Integration der Ausländer in Gesellschaft, Staat, Arbeitswelt und Kultur bemühen. Ich möchte das auch hier mit aller Deutlichkeit sagen: Insbesondere im Hinblick auf die Ausländer der zweiten und dritten Generation, die ganz überwiegend auf Dauer bei uns bleiben werden, gibt es zu einer umfassenden Integrationspolitik keine Alternative. Das ist eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die von uns Deutschen, aber auch von den hier lebenden Ausländern entsprechende Anstrengungen verlangt.

Zu dieser Aufgabe kann und muß auch die Polizei ihren Beitrag leisten. Sie tut dies zum einen, indem sie durch ihr Auftreten und ihr Verhalten gegenüber unseren ausländischen Mitbürgern deutlich macht, daß in unserem Lande Menschen wegen ihrer nationalen Herkunft, ihrer Rasse oder ihrer Religion nicht unterschiedlich behandelt werden. Darüber hinaus kann die Polizei aber auch als ein großer und wichtiger Arbeitgeber und Ausbildungsbetrieb einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Integration junger Ausländer leisten.

Ich habe diesen Gedanken in Berlin in die Tat umgesetzt, indem ich jungen Ausländern die Möglichkeit eröffnet habe, bei der Berliner Polizei eine Ausbildung zu Polizeibeamten zu beginnen, wenn sie die im übrigen erforderlichen Voraussetzungen mitbringen. Die Bewerber können als Polizeibeamte übernommen werden, wenn sie ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen und bis zu diesem Zeitpunkt die deutsche Staatsbürgerschaft erworben haben. Die fehlende deutsche Staatsbürgerschaft ist also kein Hindernis, eine Ausbildung bei der Polizei zu beginnen. Die jungen Leute können sich während der Ausbildung noch einmal prüfen, ob ihnen der Beruf des Polizeibeamten gefällt, so gefällt, daß sie bereit sind, dafür die deutsche Staatangehörigkeit zu erwerben.

Es ist natürlich noch zu früh, um etwas über Erfolg oder Mißerfolg dieses "Experiments" zu sagen, aber es besteht ein lebhaftes Interesse und ich hoffe, damit ein Signal für andere zu geben, ebenso zu verfahren und jungen ausländischen Mitbürgern die Chance einer qualifizierten Berufsausbildung zu eröffnen.

Für mich steht außer Frage, daß es ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung des sozialen Friedens und damit auch zur Kriminalitätsvorbeugung ist, jungen Menschen - Deutschen, aber eben auch Ausländern - eine Berufsausbildung zu verschaffen und ihnen eine sinnvolle, sie ausfüllende Aufgabe

zu geben. Eine primäre Prävention, die darauf abzielt, die Wurzeln der Kriminalität zu bekämpfen, muß aber schon früher einsetzen. Dabei geht es vor allem auch um ein Rechtsbewußtsein im Sinne grundlegender sozialer Normen, aber auch geschriebenen Rechts. An dieser erzieherischen Aufgabe müssen sich Schule und Elternhaus gleichermaßen beteiligen, und hier scheinen mir bei ausländischen Familien zum Teil erhebliche Differenzen z.B. zwischen den schulischen Erziehungszielen und den aus dem eigenen Kulturkreis stammenden Vorstellungen und Werten zu bestehen. Niemand darf zur Aufgabe seiner kulturellen, religiösen oder nationalen Identität gezwungen werden. Die bei uns lebenden Ausländer müssen jedoch ihrerseits bereit sein, sich in unsere Gemeinschaft einzugliedern, d.h. sie müssen unsere Rechtsvorschriften und Lebensformen achten sowie bei der Pflege ihrer heimatlichen Bräuche die Wertordnung unserer Verfassung respektieren. Daher müssen wir bei ausländischen Eltern nicht nur das Interesse an einer frühzeitigen gemeinsamen Erziehung ihrer Kinder mit deutschen Kindern vom Kindergartenalter an sowie an einer qualifizierten Schul- und Berufsausbildung nachhaltig fördern, sondern wir müssen auch verlangen, daß sie ihre Kinder zur Beachtung der hier geltenden Regeln und Normen anhalten.

Das gilt auch für Asylbewerber oder für abgelehnte Asylbewerber, die aus humanitären Gründen bei uns geduldet werden. Wer hier bei uns Gastrecht beansprucht, muß sich an die geltenden Regeln des Zusammenlebens halten.

In Berlin sind einige Familien von Asylbewerbern bekannt, deren strafunmündige Kinder eine Vielzahl von Einbrüchen oder Diebstählen - vornehmlich in Warenhäusern - begangen haben. Diese Kinder werden für ihre Taten in geradezu professioneller Weise vorbereitet. Bei ihren regelrechten Raubzügen führen sie Werkzeug mit, und wenn sie einmal gefaßt werden, verweigern sie die Aussage unter Hinweis auf ihren Rechtsanwalt.

Mit den Mitteln des Strafrechts läßt sich gegen diese Kinder nichts unternehmen. Auch eine Verletzung der Fürsorge- und Erziehungspflicht durch die Eltern ist in den meisten Fällen nur sehr schwer beweisbar. Dem Treiben dieser kindlichen Serientäter kann also nur durch intensive Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz und Jugend- und Familienfürsorge ein Ende gesetzt werden. Sie müssen gegebenenfalls dem Einfluß ihrer Eltern entzogen und so untergebracht werden, daß sie an der Begehung weiterer Straftaten gehindert sind.

Wir müssen aber nicht nur durch Worte, sondern auch durch konsequentes Handeln immer wieder verdeutlichen, daß es Kriminelle gibt, die wir unter keinen Umständen in unserem Land dulden wollen. Damit meine ich nicht den kleinen Ladendieb, sondern etwa gewerbsmäßig oder bandenmäßig handelnde Täter, vor allem aber die skrupellosen Rausch-

gifthändler. Ich halte es für unerträglich, wenn Ausländer, die - aus welchen Gründen auch immer - bei uns Gastrecht in Anspruch nehmen, hier organisiert oder gewerbsmäßig mit Rauschgift handeln und damit Elend, Leid und sogar den Tod vieler junger Menschen heraufbeschwören. Das wirksamste Mittel zur Verhütung weiterer Verbrechen liegt in solchen Fällen darin, die Täter zum frühestmöglichen Zeitpunkt abzuschieben. Nach meiner Auffassung ist hier - auch im Hinblick auf die präventive Wirkung solcher Maßnahmen - konsequentes Handeln geboten.

Abschiebungen können natürlich kein Allheilmittel sein. Die zunehmende Freizügigkeit im Reise- und Handelsverkehr und die modernen Verkehrsmittel machen es auch Straftätern immer leichter, Grenzen zu überschreiten. Für Berlin gilt das in besonderem Maße, denn die geographische und politische Lage erlaubt es Ausländern, unkontrolliert mit öffentlichen Verkehrsmitteln vom Ostteil in den Westteil der Stadt zu reisen. Als "Touristen" reist eine zunehmende Zahl polnischer Schwarzarbeiter vorzugsweise nach Berlin (West) ein, und unter dem Stichwort "Tourismus" wird die organisierte Einschleusung von Frauen aus dem fernöstlichen Raum betrieben, die in Deutschland zur Prostitution gezwungen werden.

Es wird daher - und dies soll meine letzte Anmerkung sein - eine der zentralen sicherheitspolitischen Aufgaben sein, zu gewährleisten, daß die immer durchlässiger werdenden Grenzen innerhalb der EG und der damit verbundene Abbau von Grenzkontrollen sich nicht zu Lasten der inneren Sicherheit und des inneren Friedens in unserem Lande auswirken.

**POLIZEILICHE UND JUSTITIELLE ASPEKTE DER
AUSLÄNDERKRIMINALITÄT**

Heinz Stocker

In den Vorträgen der Tagung wurde fundiert und unter Heranziehung aller wissenschaftlichen und statistischen Erkenntnisse über Ursachen, Entwicklung und Prognosen der Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland referiert.

Ich möchte dennoch in meinem Statement schlaglichtartig auf die alltäglichen Probleme der Strafjustiz in Zusammenhang mit der Ausländerkriminalität aus der Sicht des Praktikers an der Front eingehen, auch wenn dabei Überschneidungen, Wiederholungen und Vereinfachungen unvermeidlich sind.

Dazu muß ich in Stichworten den Bereich, der meinen Ausführungen zugrunde liegt, skizzieren. Der Bezirk der Staatsanwaltschaft München I umfaßt die Landeshauptstadt München und den Landkreis München mit zusammen ca. 1,5 Millionen Einwohnern.

Die Landeshauptstadt München hat einen Anteil an gemeldeten Nichtdeutschen an der Gesamtbevölkerung von 18,3 %. Dazu kommen gerade auch in München eine große Zahl ausländischer Touristen, Durchreisender und sich illegal aufhaltender Ausländer. Der Anteil der nichtdeutschen ermittelten Tatverdächtigen betrug 1987 29,7 % (1984: 25,2 %).

Im Bereich der Strafverfolgung sind folgende Hauptschwierigkeiten signifikant:

- Identifizierungsprobleme:

Ungenauere und unvollständige Personaldaten in ausländischen Personaldokumenten, schwierige Schreibweise von Namen, die auch viele Variationsmöglichkeiten (Vater-Mutter-Namen u.a.) zulassen; sehr geringe Möglichkeiten, mitgeführte Personalpapiere sofort auf ihre Echtheit und Richtigkeit zu überprüfen.

Folge: erhebliche Fahndungsprobleme, Nichterkennen überregionaler Täter u.a.

- Sprachprobleme:

Schon bei den ersten polizeilichen Ermittlungen wie auch bei polizeilichen Einsatzsituationen sind sprachliches Unverständnis bzw. Mißverständnisse häufig vorprogrammiert mit der Folge, daß sich oft harmlose Situationen bis zu tätlichen Auseinandersetzungen und Widerstandshandlungen

"aufheizen". Bei der Aufnahme von Anzeigen geht vielfach wertvolle Zeit verloren, da erst Dolmetscher beigezogen werden müssen, die oft nicht sofort und möglicherweise nicht in genügender Zahl zur Verfügung stehen. Ein sofortiger Zugriff wird dadurch häufig erschwert, nicht selten unmöglich gemacht.

Die allgemein bekannte Problematik, Beschuldigte und Zeugen über einen Dolmetscher vernehmen zu müssen, brauche ich hier nicht zu vertiefen. Der unmittelbare Kontakt zwischen Vernehmenden und seinem "Gegenüber" fehlt, das rasche Wechselspiel zwischen Frage und Antwort muß daher ungenutzt bleiben. In vielen Fällen muß zudem davon ausgegangen werden, daß der zu Vernehmende die deutsch formulierten Fragen zumindest sinngemäß versteht, durch die Übersetzung und etwaige Nachfrage aber genügend Zeit gewinnt, sich eine passende, für ihn vorteilhafte Antwort "zurechtzulegen".

- Unberechtigte Furcht von Zeugen oder geschädigten Ausländern vor ausländerrechtlichen Maßnahmen, die sie möglicherweise selbst betreffen könnten:

Die Unkenntnis unseres Ausländerrechts führt nicht selten dazu, daß ausländische Opfer auch schwerer Straftaten keine Anzeige erstatten aus Angst, im Rahmen der Ermittlungen selbst mit ausländerrechtlichen Konsequenzen rechnen zu müssen (z.B. wegen Ablaufs der Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis u.a.). In diesem Zusammenhang muß auch darauf hingewiesen werden, daß Ausländer ihre Erfahrungen mit der heimatlichen Polizei und Justiz auf die deutschen Verhältnisse übertragen und dadurch in ihrem Verhalten gegenüber den hiesigen Behörden - vorsichtig ausgedrückt - beeinflußt werden. Ausländische Zeugen und Opfer müssen zunehmend damit rechnen, insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität, daß sie durch wahrheitsgemäße Aussagen Repressalien gegen Angehörige in der Heimat auslösen.

Diese Schwierigkeiten setzen sich in etwas abgeänderter Form auch im Strafverfahren bis in die Hauptverhandlung fort. Das Prinzip der Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme und damit die Bewertung von Aussagen durch das Gericht leiden zwangsläufig bei Einschaltung - möglicherweise mehrerer - Dolmetscher; die Wahrheitsfindung wird deutlich erschwert. Abgesehen davon wird das Aussageverhalten ausländischer Angeklagter und Zeugen vielfach geprägt von für uns oft schwer verständlichen, altüberkommenen Ehrbegriffen, Rücksichtnahmen auf großfamiliäre oder gruppenspezifische Zwänge, oft aber auch von Angst vor "außergerichtlichen Sanktionen" durch die Familie/Gruppe, die häufig für den Einzelnen schwerer wiegen als die zu erwartenden gerichtlichen Strafen. Die Pflicht zur wahrheitsgemäßen Aussage als Zeuge oder die an sich vorhandene Einsicht, durch ein Geständnis das Gericht milde zu stimmen, werden unter diesen Umständen nicht selten verdrängt.

Große Schwierigkeiten entstehen auch durch die strengen prozessualen Anforderungen, die an die Ablehnung eines Zeugenbeweises "als unerreichbares Beweismittel" gestellt werden. Es ist recht einfach, z.B. einen Alibizeugen zu benennen, der sich jetzt aber wieder im Vorderen Orient, in Sambia oder in Pakistan aufhalte.

Die prozessuale Pflicht für Staatsanwaltschaft und Gericht, Existenz und ladungsfähige Anschrift dieser Zeugen festzustellen, ist häufig eine fast aussichtslose Aufgabe, bedingt aber in jedem Fall Arbeitszeit, Kosten und führt vielfach zu einer Aussetzung der Hauptverhandlung oder deren kaum vertretbaren Verlängerung.

Schließlich wird jedes Strafverfahren mit Auslandsbezug, beginnend mit den ersten Ermittlungen, erschwert durch komplizierte, unterschiedliche, je nach Land anderslautende Rechtshilfavorschriften. Zeitliche Verzögerungen dringender Ermittlungen von 6 Monaten und länger sind keine Seltenheit, Nichterledigung von Rechtshilfeersuchen an ausländische Staaten durchaus keine Ausnahme.

Diese nur beispielhaft und sehr verkürzt aufgezeigten Schwierigkeiten werden, auch das muß gesagt werden, von intelligenten, gut beratenen ausländischen Straftätern sehr schnell erkannt und vielfach mit Erfolg zu Lasten der Verbrechensaufklärung und -bekämpfung genutzt.

Nicht zuletzt haben auch die Justizvollzugsanstalten ihre Schwierigkeiten mit ausländischen Gefangenen. Vielleicht kann hierauf in der Diskussion noch eingegangen werden. Nur ein Beispiel: Die JVA Stadelheim hatte am 22.9.1988 insgesamt 1.455 U- und Strafgefangene, davon 547 Nichtdeutsche (= 37,5 %) aus 56 verschiedenen Staaten.

Zusammenfassung:

Polizei und Justiz werden mit dem größten Teil der Schwierigkeiten auch weiterhin leben müssen; ich bin sogar der Meinung, daß mit den künftigen Lockerungen der Grenzkontrollen, so wünschenswert und erfreulich sie für den "Normalbürger" sind, die Fahndung nach Rechtsbrechern und die Aufklärung von Straftaten erheblich erschwert werden.

Verbesserungen wären zumindest theoretisch möglich durch

- Vereinfachung und Beschleunigung des internationalen Rechtshilfeverkehrs
- verstärkte Bemühungen, internationale Mindestanforderungen an Personaldokumente und deren Genauigkeit und Fälschungssicherheit zu vereinbaren
- konsequente Abschiebung und Ausweisung von überführten Straftätern (Problem: es wird sofort Asylantrag gestellt).

- verstärkte Anstrengungen, bei hier wohnenden Nichtdeutschen und ihren Familienangehörigen Verständnis und vor allem Vertrauen für Arbeit und Aufgaben der Sicherheits- und Justizbehörden zu wecken.

**POLIZEILICHE UND JUSTITIELLE ASPEKTE DER
AUSLÄNDERKRIMINALITÄT**

Liselotte Funcke

Es ist bedauerlich, daß die vorliegenden Statistiken die Kriminalität der ausländischen Bevölkerung nicht differenziert genug ausweisen. Denn um Ausmaß und Ursachen genauer ermitteln zu können, müßten die überführten Straftäter nach ihrem Aufenthaltsgrund (ob Arbeitnehmer, Asylbewerber, Illegale, Stationierungskräfte) und bei den Jugendlichen nach der Dauer ihres Aufenthaltes, dem Schulabschluß und ihrem Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis untersucht werden. Daraus könnten bessere Erkenntnisse zur Beurteilung der Kriminalität von Nichtdeutschen und für Gegenstrategien gewonnen werden.

Mein Amtsvorgänger hat in seinem Memorandum "Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland" vom September 1979 mit großer Eindringlichkeit darauf hingewiesen, daß Versäumnisse bei der Integration junger Ausländer zu erheblich gesteigerter Kriminalität führen könnten. Tatsächlich ist die Zahl der Rechtsverstöße besonders bei den ausländischen Heranwachsenden gestiegen. Und so müssen wir uns fragen, ob denn genug getan wurde, um dieser voraussehbaren Entwicklung zu begegnen.

Nach meiner Information sind unter den straffällig gewordenen jungen Ausländern weniger die späteingereisten als die in Deutschland geborenen oder langjährig hier aufgewachsenen jungen Ausländer zu finden. Das ist verständlich. Denn wenn ein Italiener, Jugoslawe oder Türke, der von Kind an in Deutschland gelebt und die Schule erfolgreich abgeschlossen hat, erlebt, daß er bei der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz abgewiesen wird, nur weil er Ausländer ist, wird er eher als ein Neuankömmling gegen die Zurücksetzung rebellieren, sei es, daß er sich seine Lebenschancen in Raub, Diebstahl oder Drogenhandel sucht, sei es, daß er seine Aggressionen gewalttätig abregiert, wo sich eine Gelegenheit bietet.

Es erscheint mir daher notwendig, den Ursachen der Kriminalität intensiver nachzuspüren. Allgemein ist bekannt, daß das Nachlassen der sozialen Kontrolle in der anonymen Gesellschaft das Ausbrechen aus den gesetzten Normen erleichtert. Bei ausländischen Jugendlichen kommt hinzu, daß sie in der deutschen Umgebung nicht mehr die ihnen vom Elternhaus gesetzten Grenzen erkennen und deshalb alles als erlaubt ansehen. Zudem leben sie in einer Gesellschaftsschicht, die auch in der deutschen Bevölkerung eine höhere Kriminalitätsrate ausweist. Und schließlich wirken

sich die verweigerte Annahme in der deutschen Gesellschaft und die fehlende Zukunftsperspektive negativ aus.

Kriminalität ist sicher nicht in jedem Fall mit ungünstigen Lebensbedingungen zu erklären, dennoch fördern diese in vielen Fällen das Abgleiten in die Straffälligkeit. Deshalb müssen die Lebensbedingungen der Ausländer entscheidend verbessert werden.

Dazu gehören:

- Ein neues Ausländergesetz, das den langjährig in Deutschland lebenden Arbeitnehmern sowie ihren Ehegatten und Kindern ein gesichertes Aufenthaltsrecht und einen uneingeschränkten Nachzug der engsten Familienangehörigen garantiert;
- Eine menschenwürdige Behandlung von Asylsuchenden, insbesondere das Verbot von langen Lageraufenthalten;
- Ein ausreichendes Angebot von Ausbildungsplätzen für ausländische Schulabgänger;
- Berufsvorbereitende Maßnahmen für Jugendliche ohne Hauptschulabschluß;
- Familienberatungsstellen, die bei Partnerschafts- und Generationskonflikten in ausländischen Familien Rat und Hilfe bieten;
- Verstärkte Förderung von ausländischen Begegnungszentren einerseits und von deutschen Initiativen, die in der Ausländerarbeit stehen, andererseits;
- Förderung des Jugendaustausches in die Länder des Mittelmeerraumes, um mehr Verständnis füreinander und mehr persönliche Verbindungen zu schaffen.

Ausländische Verurteilte sollten überdies nach langjährigem Aufenthalt in der Regel nicht mehr ausgewiesen werden, sondern bei der Verbüßung ihrer Strafe alle gebotenen Resozialisierungsmaßnahmen erfahren wie Deutsche.

Denn wohin kann man mit gutem Gewissen einen in Deutschland geborenen und aufgewachsenen jungen Jugoslawen ausweisen, wenn alle seine Familienangehörigen in Deutschland leben und er die Sprache seines Landes nicht versteht?

Mir scheint, das wirksamste Mittel gegen die Kriminalität ist, den jungen Ausländern eine berufliche, familiäre und gesellschaftliche Zukunft in Deutschland zu ermöglichen; d.h., ihnen Wege aufzuzeigen und zu ebnen, auf denen sie ohne Unrechtshandlungen ihren Lebensstandard verbessern und Anerkennung gewinnen können.

POLIZEILICHE UND JUSTITIELLE ASPEKTE DER AUSLÄNDERKRIMINALITÄT

Karlheinz Gemmer

Die Stadt Frankfurt hat mit 22,6 % vor Stuttgart (18,1 %) und München (17,4 %) den höchsten Anteil der Großstädte der Bundesrepublik an ausländischer Bevölkerung. Der Anteil ausländischer Tatverdächtiger liegt mit 43,4 % in der Kriminalstatistik des vergangenen Jahres nahezu doppelt so hoch wie der Anteil der Wohnbevölkerung. Noch ungünstiger stellt sich die Kriminalitätsentwicklung in der Altersgruppe der unter 21jährigen dar, denn hier ist bereits jeder zweite Tatverdächtige ein Ausländer.

Wir wissen gerade am Ende dieser Arbeitstagung zur Ausländerkriminalität sehr wohl, daß es falsch ist, mit solch' grobem Raster Vergleiche der Kriminalitätsanteile von Deutschen und Ausländern anzustellen und daraus gar noch auf stärkere kriminelle Neigung unserer ausländischen Mitbürger zu schließen.

Frankfurt zum Beispiel ist ein Verkehrsknotenpunkt, ein Wirtschaftszentrum und eine weltweit bekannte Banken-Metropole, deren Infrastruktur bis hin zu vielfältigen Angeboten der Vergnügungsindustrie attraktiv wirkt, nicht nur für legale, sondern auch illegale Betätigung von Ausländern. Die in diesem Umfeld begangene Kriminalität darf man nicht der ausländischen Wohnbevölkerung anlasten, denn Illegale und Durchreisende sind zu einem hohen Anteil vertreten. Auch erlaubt die Polizeiliche Kriminalstatistik keine zuverlässigen Schlüsse zur Gewichtung der Kriminalität, weil kriminologische Merkmale noch immer fehlen.

Diese und andere Ungenauigkeiten der statistischen Ausgangslage verhindern annähernd zuverlässige Aussagen und Vergleiche. Schon hier beginnen Vollzugsdefizite. Ein Gesamtlagebild setzt zudem auch Erkenntnisse anderer Behörden, wie Justiz, Ausländer-, Ordnungs-, Sozial- und Jugendämter, voraus, ferner die Erfahrungen freier Träger. Bereichsspezifischer Datenschutz und Persönlichkeitsrechte verhindern diese Gesamterfassung und Auswertung mit dem Ergebnis, daß immer wieder und auch in Frankfurt von verschiedenen Institutionen unkoordiniert nebeneinander hergearbeitet oder speziell bei der Verfolgung organisierten Verbrechens das Wissen zur Erkennung komplexer Zusammenhänge und Vorgehensweisen nicht zusammengeführt wird.

Die tägliche polizeiliche Praxis in der Großstadt belegt drastisch, daß das bestehende Recht nicht oder nur schwerfällig greift bei Scheinasylanten, Berufskriminellen oder solchen Ausländern, die sich im organisierten Verbrechen betätigen, dort meist in kleinen Gruppen mit starker eth-

nischer Bindung agieren und sich flexibel allen tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten anpassen.

Dagegen gibt es bei der Polizei kaum einmal überregional abgestimmte Taktiken und Strategien. Mit eigenen Analysen, orientiert an örtlich begrenztem Einblick und knapper Personallage, versucht man, im eigenen Dienstbezirk Wirkung zu erzielen. Wir sind uns dessen bewußt, daß wir damit Kriminalitätsprobleme kaum lösen, sondern allenfalls zeitliche oder räumliche Verdrängungsmechanismen in Gang setzen.

Verdeutlichen möchte ich das an Beobachtungen, die wir seit knapp 3 Jahren im Zusammenhang mit einem speziellen Bekämpfungskonzept gegen Straßenkriminalität machen, an der besonders ausländische Jugendliche häufig beteiligt sind. Es werden 30 Beamte von Schutz- und Kriminalpolizei sowie weitere 40 Beamte der Bereitschaftspolizei zu kombinierten offenen und verdeckten Maßnahmen an erkannten Brennpunkten eingesetzt.

Dadurch konnten Straßen- und Handtaschenraub in der Innenstadt stark reduziert werden. Wir registrierten aber sehr bald, und das besonders bei dem Massendelikt des Diebstahls aus Kraftfahrzeugen, daß unsere Maßnahmen mittelfristig eine Verdrängung in vorher weniger belastete Außenbereiche oder zum Leidwesen unserer Nachbardienststellen in deren Dienstbezirke bewirkten.

Dieser Effekt könnte demnächst wieder eintreten, wenn sich unsere schwarzafrikanischen Rauschgifthändler, die seit ca. 2 Jahren die Heroinversorgung der Abhängigen in Frankfurt betreiben, auf die Gegenmaßnahmen der Polizei eingestellt haben. Sie führten zuletzt ihren Stoff in Packs zwischen 0,2 und 0,5 gr. Heroin im Mund mit. Sobald sie kontrolliert wurden, schluckten sie die Beweismittel runter. Unser Polizeiarzt hat inzwischen eine recht zuverlässige Röntgenmethode zur Feststellung des Stoffes im Magen entwickelt, die ggf. die Verabreichung von Abführ- und Brechmitteln und eine dann wenig appetitliche Beweissicherung zur Folge hat. Dadurch konnten wir in guter Zusammenarbeit mit der Justiz die offene Schwarzafrikanerszene in Frankfurt nahezu zerschlagen. Wir sehen allerdings voraus, daß sich dieser Täterkreis, gestützt auch auf das Zauberwort Asyl, weiterhin an anderer Stelle in der Bundesrepublik aufhalten wird, um ggf. mit neuen Verteilermethoden doch noch an den immensen Verdienstmöglichkeiten des Rauschgifthandels teilzuhaben.

Ähnliches gilt übrigens für südamerikanische Banden von Trick- und Taschendieben, gegen die wir noch kein wirksames Konzept gefunden haben.

Begrenzte Erfolge ließen sich im Rhein-Main-Gebiet bei der Bekämpfung von Schwerkriminalität bis hin zu organisiertem Verbrechen dadurch erzielen, daß wir Fachkommissariate

fast völlig auflösen und die Mitarbeiter täterorientiert sowie deliktübergreifend gegen Intensivtäter einsetzen.

Derzeit richtet sich unsere Ermittlungsarbeit vor allem gegen jugoslawische Kriminelle, die in Führungsfunktionen des Frankfurter Milieus eine beherrschende Rolle übernommen haben und sich mit allem befassen, was schnellen und hohen Gewinn verspricht, u.a. mit Rauschgifthandel, Schutzgelderpressung, Prostitution, Menschenhandel, Hehle- rei und Glücksspiel.

Diese Beispiele "angepaßter" Arbeitsmethoden der Polizei sollen deutlich machen, daß Improvisation, Ideenreichtum und Zusammenwirken verschiedener Institutionen erforderlich und auch erfolgversprechend sind. So arbeiten in Frankfurt seit 1980 Zoll und Polizei in einer gemeinsamen Rauschgift-Fahndungsgruppe, hat das Ordnungsamt seit 1983 eine eigene Ermittlungsgruppe von städtischen Bediensteten, die Abschiebefälle von uns übernehmen und endbearbeiten, erfolgen enge Absprachen mit Jugendschutz, Gesundheitsaufsicht und anderen städtischen Behörden und ebenso gezielte gemeinsame Aktivitäten mit der Staatsanwaltschaft, die der Schwerpunktbildung auch zur ökonomischen Verfahrensabwicklung dienen.

All das kann aber nicht verdecken, daß solche Maßnahmen irgendwo auch Zufallscharakter haben. Oft unterbleibt die Initiative zum Erfahrungsaustausch z.B. zwischen vergleichbaren Großstädten des In- und Auslandes mit ähnlicher Kriminalitätslage, weil - wie wir meinen - die Vielzahl täglicher Aufgaben dazu keine Zeit läßt. Nicht zuletzt deswegen kommt solchen Arbeitstagungen des Bundeskriminalamtes ganz besondere Bedeutung zu.

Nach diesem Lagebild eine mehr stichwortartige Beantwortung der Frage nach Vollzugsdefiziten:

Unser Rechtssystem ist vielfach zu unterlaufen, teils wegen hoher Beweisanforderungen unterschiedlichster Art, aber faktisch auch wegen eines geschickt über Jahre auszu- dehnenden Instanzenweges.

Wo primitive Lebensbedingungen im Heimatland herrschen, läuft der Sanktionscharakter der Strafe ins Leere und wird auch Untersuchungshaft bereitwillig in Kauf genommen.

Speziell bei schwereren Delikten bleibt unser Wissen um Herkunft, Vorstrafen und kriminelle Aktivitäten eines Verdächtigen, soweit diese im Ausland liegen, ungeachtet aller Bemühungen auch von Interpol, sehr bescheiden, ist oft nahe Null.

Die Polizei kann sich in ihren Arbeitsabläufen nur unvollständig auf die fremde Sprache, den fremden Kulturkreis und fremde Lebensgewohnheiten einstellen.

Es fehlt uns an einem überregionalen repressiven und präventiven Bekämpfungskonzept von Ausländerkriminalität, wohl auch deswegen, weil wir damit in die Nähe der Diskriminierung gebracht werden könnten.

Die Frage nach der Integration ausländischer Mitbürger ist nicht von der Polizei zu beantworten. Sie stellt sich in erster Linie der Politik, ebenso unseren staatlichen, kommunalen und kirchlichen Einrichtungen. Besonders die Massendelikte der mittleren und kleinen Kriminalität, die von ausländischen Jugendlichen begangen werden, sind aber wohl auf diesem Wege präventabel. Die Straftaten derer allerdings, die sich bewusst auf den profitträchtigen deutschen Markt stürzen, um hier abzukassieren, lassen sich über Integrationsbemühungen nicht bekämpfen. Dieser Täterkreis will sich nicht integrieren.

Es ist für den Polizeipraktiker geradezu eine Farce, wenn unterschiedliche Behörden ihr Wissen nicht austauschen, weil bereichsspezifischer Datenschutz das angeblich verbietet. Damit erreichen wir sehenden Auges, daß gerade die geschickt angelegten kriminellen Machenschaften lange unerkannt bleiben und die Polizei erst nach Eintritt des Schadens aktiv werden kann.

**POLIZEILICHE UND JUSTITIELLE ASPEKTE DER
AUSLÄNDERKRIMINALITÄT**

Peter Bähr

Aus kommunaler Sicht kann ich nur wenig konkrete Hinweise zum Thema dieser Podiumsdiskussion bieten. Es ist nicht Aufgabe der Städte und Gemeinden, sich aktiv in die Verbrechensbekämpfung einzuschalten; auch soweit die Städte als Ausländerbehörden unmittelbar mit diesem Thema konfrontiert sind, kann nach meiner Beurteilung von Vollzugsdefiziten oder Mängeln in der Zusammenarbeit kaum gesprochen werden: Die Meldungen über begangene Straftaten gehen bei den Behörden ein und werden auf dem üblichen Weg ausländerpolizeilich bearbeitet; im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten erfolgt eine Ausweisung aufgrund des § 10 Abs. 1 Nr. 2 Ausländergesetz und ggf. eine Abschiebung; das ist aber im Grunde genommen nur ein Akt der Nachsorge für einen bereits eingetretenen Schaden und kann zu den hier angeschnittenen Problemen einer vorbeugenden Verbrechensbekämpfung nur wenig positive Anhaltspunkte beitragen.

Als ich mich auf diesen Vortrag durch Rückfragen bei Kollegen und beim Deutschen Städtetag vorbereiten wollte, habe ich so etwas den Eindruck gewonnen, als werde bei den Kommunen das Phänomen der Ausländerkriminalität bis zu einem gewissen Grad tabuisiert. Das hängt wohl in erster Linie mit der berechtigten Sorge zusammen, daß durch eine allzu intensive Diskussion dieses Themas die latente Ausländerfeindlichkeit gerade in den sozialen Spannungsgebieten weiter geschürt wird, weil der Eindruck entstehen kann, als seien "die" Ausländer in besonderem Maße kriminell und als bedeute die Tatsache, daß immer mehr Menschen fremder Staatsangehörigkeit Aufnahme in unserem Land finden, für sich allein schon eine Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Zunehmende Ausländerkriminalität, von der auf dieser Tagung die Rede ist, stellt andererseits gerade für die Kommunen einen Indikator dafür dar, daß eine wichtige kommunale Aufgabe, nämlich die Integration der ausländischen Mitbürger in unsere Gemeinden, immer noch nicht voll gelungen ist; darüber möchte ich in meiner Stellungnahme einiges ausführen.

Zunächst sei jedoch der Hinweis gestattet, daß es meiner Meinung nach "die" Ausländer als geschlossene, soziologisch klar abgrenzbare Gruppe nicht gibt. Zwar fehlt bei jedem 13. Bürger in unserem Land die deutsche Staatsangehörigkeit; dies ist ein leicht festzustellendes Merkmal der statistischen Zuordnung, besagt aber noch nichts über die sozialen Verhältnisse und gibt, wie ich meine, für sich betrachtet auch noch keine Hinweise auf eine besondere Kriminalitätsanfälligkeit. In der Bundesrepublik

Deutschland und in West-Berlin leben heute rd. 4,7 Mio. Ausländer, was knapp 8 % unserer Wohnbevölkerung ausmacht. Über 3 Mio. Ausländer, etwa 2/3, leben länger als acht Jahre im Bundesgebiet; wir haben allein mehr als 1 Mio. jugendliche Ausländer mit einem Alter bis zu 16 Jahren, von denen knapp 70 % im Bundesgebiet selbst geboren sind. Ausländer und vor allem Ausländerkinder helfen die demographischen Lücken zu schließen, die die Auswirkungen des 2. Weltkriegs und veränderte soziale Verhaltensweisen in den Altersaufbau unserer heimischen Bevölkerung geschlagen haben: 1974 wurde mit einem Ausländeranteil von 17,3 % nahezu jedes 6. in Deutschland geborene Kind mit ausländischer Staatsangehörigkeit geboren; auch im Jahre 1986, zu dem mir die neuesten Statistiken vorliegen, liegt der Ausländeranteil mit 9,4 % immer noch deutlich über dem Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung. Nahezu jeder 4. Einwohner von Frankfurt am Main besitzt nicht die deutsche Staatsangehörigkeit; aber auch die Großstädte Offenbach, Stuttgart, München, Düsseldorf, Mannheim und Köln haben eine Ausländerquote von mehr als 15 %. In Berlin leben derzeit rd. 105.000 Türken; das ist nach unseren Maßstäben eine Großstadt für sich.

Die geschilderten Zahlen belegen, daß die Bundesrepublik Deutschland allen gegenteiligen Bekundungen zum Trotz längst ein Einwanderungsland geworden ist. Vorherrschend ist heute nicht mehr der Typ des Ausländers, der zu einem von vornherein befristeten Zweck vorübergehend in unser Land einreist, hier Fremder ist und es auch so bleibt. Typisch ist vielmehr der Ausländer, der sich für einen längeren Abschnitt seines Lebens oder auch für immer in unserem Land niederläßt, in unserem Land seinen Hausstand gründet, seine Familie hat und in unserem Land seine Kinder zur Welt bringt oder sie hier doch zumindest großziehen möchte. Dies ist nun einmal die - seinerzeit sicher nicht so bedachte, aber, wie sich im Nachhinein herausstellt, zwangsläufige - Folge der Gastarbeiterpolitik der sechziger und frühen siebziger Jahre, ich meine aber auch eine sich allgemein abzeichnende Konsequenz der europäischen Integration und, hier spreche ich vor allem das Problem der Wirtschaftsasylanten an, die bedrohliche Auswirkung des Nord-Süd-Gefälles. Wir sollten uns zu dieser Entwicklung bekennen, denn sie hat auch positive Seiten. Die früheren Gastarbeiter haben nicht nur die Arbeitsmarktlücken der sechziger und siebziger Jahre geschlossen (und sind auch heute noch mit einem erheblichen Anteil an unserem Wirtschaftsleben beteiligt), die hier aufwachsenden Kinder der Gastarbeiter werden den dringend benötigten Facharbeiternachwuchs der neunziger Jahre bereitstellen helfen.

Mit dem Übergang von dem "einfachen" Gastarbeiter, der nach Ausnutzung seiner Arbeitskraft im Rotationssystem ohne große Probleme wieder in sein Heimatland zurückverfrachtet werden konnte, zum Arbeitseinwanderer sind erhebliche soziale Probleme auf uns zugekommen. Das läßt sich

z.B. aus den Arbeitslosenstatistiken ablesen: Während der Beschäftigungseinbruch von 1966/67 noch weitgehend auf dem Rücken der in ihr Heimatland zurückgeschickten Gastarbeiter abgefedert werden konnte - damals verließ 1/5 der ausländischen Erwerbspersonen kurzfristig die Bundesrepublik - liegen die Ausländer in der derzeit anhaltenden Periode der Arbeitslosigkeit nun schon seit mehreren Jahren mit einer Quote zwischen 13 und 14 % deutlich über dem Anteil der deutschen Arbeitslosen. 1986 war jeder 9. Arbeitslose in Deutschland ein Ausländer. Besorgnis erwecken vor allem die Zahlen der jugendlichen Arbeitslosen; 1986 war mehr als jeder 6. Arbeitslose unter 20 Jahren ein Ausländer, darunter fast 2/3 Türken.

Noch im Jahre 1980 konnte der damalige Präsident des Deutschen Städtetags, der Kieler Oberbürgermeister Günther Bantzer, aus der Kriminalstatistik ableiten, daß Ausländer generell weniger oft straffällig werden als Deutsche. Die Kommunen haben sich lange Jahre mit dieser Feststellung beruhigt und in ihr eine Bestätigung für den Erfolg ihrer Integrationspolitik gesehen. Wenn ich die mir vorliegenden neueren Zahlen richtig deute, scheint sich insoweit inzwischen ein grundlegender Wandel vollzogen zu haben: Unter den im Jahre 1986 wegen einer Straftat verurteilten Personen (nicht mitgerechnet die Verurteilungen wegen einer Straftat im Straßenverkehr) nahmen die Ausländer mit einer Quote von rd. 15 % einen fast doppelt so hohen Anteil ein, als dies ihrem Anteil von knapp 8 % an der Gesamtbevölkerung entspricht. Weit überproportional sind die Verurteilungen wegen Raub und Erpressung, wegen Diebstahl und Unterschlagung und wegen anderer Vermögensdelikte, die sich in Prozentanteilen zwischen 16,9 und 12,9 % der insgesamt begangenen Straftaten bewegen. Mehr als 39 % aller wegen einer Straftat belangten Ausländer waren jünger als 25 Jahre, andererseits macht diese Altergruppe nur 18 % der ausländischen Wohnbevölkerung aus.

Ähnlich wie beim Problem der Arbeitslosigkeit läßt sich das Problem der offenbar zunehmenden Ausländerkriminalität nicht mehr mit dem überlieferten Hilfsmittel der Landesverweisung lösen. Wir haben zwar in § 10 Abs. 1 Nr. 2 Ausländergesetz noch den Ausweisungsgrund der strafrechtlichen Verurteilung, dieses ausländerpolizeiliche Instrument gerade auch der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung ist jedoch zunehmend in seiner Wirkung abgeschwächt worden. Betrachtet man etwa die Gruppe der Sinti und Roma, denen ein nicht unerheblicher Anteil der Diebstahlsdelikte anzulasten sein dürfte, so stammen sie aus Ostblockstaaten, soweit sie nicht ohnehin staatenlos sind. In den Ostblock darf nicht abgeschoben werden; die Ausländerbehörden verzichten dann auch in vielen Fällen von vornherein auf den administrativen Aufwand eines förmlichen Ausweisungsverfahrens. Asylbewerber können zwar aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen werden, was gemäß § 20 Abs. 3 Nr. 1 Asylverfahrensgesetz zum automatischen Erlöschen ihrer auf ihrem

Asylantrag beruhenden Aufenthaltsgestattung führt; als Vollzug der Ausweisung kommt aber regelmäßig nur die Abschiebung in den Heimatstaat in Betracht, was während der Dauer des Asylverfahrens nur unter den engen, in ihrer Verfassungsmäßigkeit überdies bestrittenen Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 Ausländergesetz möglich ist.

Wenn nach dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei weitere Stufen der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit auch gegenüber diesem Land abgebaut sein werden, wird in absehbarer Zeit 2/3 der in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Bevölkerung den aufenthaltsrechtlichen Status eines "Gemeinschaftsinländers" mit weitgehender Freizügigkeit besitzen. Für unser Thema bedeutet dies, daß eine Ausweisung wegen einer strafrechtlichen Verurteilung nur noch aus spezialpräventiven Gründen bei Straftaten von besonderer Sozialschädlichkeit und mit erheblicher krimineller Intensität möglich sein wird.

Auch dies ist eine neue Dimension unserer Beziehungen zu den Ausländern innerhalb unseres Gemeinwesens, die wir als Folge einer umfassenderen allgemeinpolitischen Entwicklung hinzunehmen und - wie ich meine - zu akzeptieren haben. Wie ich eingangs andeutete, stellt sich ohnehin die Frage, ob ausländerpolizeiliche Ausweisungsverfügungen jemals ein geeignetes Mittel der Deliktsbekämpfung waren und ob sie angesichts der Offenheit unserer Staatsgrenzen und eines sich wandelnden rechts- und sozialstaatlichen Verständnisses überhaupt noch in die rechtspolitische Landschaft unserer Tage passen.

Als Antwort auf die Fragen, die die auf dieser Tagung diskutierten Erkenntnisse über eine wachsende Ausländerkriminalität aufwerfen, bleibt daher nur die Verbesserung der Sozialpolitik gegenüber unseren ausländischen Mitbürgern. Die Ursachen der Straffälligkeit liegen meiner Überzeugung nach weniger in der nichtdeutschen Herkunft der Straftäter als vielmehr in den sozialen Verhältnissen und den Milieubedingungen, unter denen wir die Ausländer hier in Deutschland leben lassen. Damit werden nun allerdings Zusammenhänge zwischen sozialem Status und Kriminalitätsverhalten angesprochen, die in gleicher Weise auch für die deutsche Bevölkerung charakteristisch sind. Das für die Ausländer Besondere besteht indessen darin, daß Anpassungsschwierigkeiten an die hiesigen Verhältnisse und eine ungenügende gesellschaftliche Integration zusätzliche Erschwernisse bilden, die die ohnehin vorhandenen wirtschaftlichen Probleme, die Ungunst der Verhältnisse, mangelndes Prestige und all diejenigen Milieufaktoren verstärken, die einen Menschen mit dem Gesetz in Konflikt geraten lassen.

Besonders augenfällig wird das an der Situation der Asylbewerber. Die Art und Weise, wie deutsche Behörden derzeit den Zustrom von Wirtschaftsflüchtlingen aus der Dritten Welt in den Griff zu bekommen versuchen, ist schon für

sich betrachtet fragwürdig, sie führt aber geradezu zwangsläufig dazu, diese Gruppe von Ausländern in besonderem Maße dem Risiko auszusetzen, straffällig zu werden: Die Einwanderer aus Ghana, Pakistan oder woher sie auch immer herkommen mögen, bekommen hier sehr schnell zu spüren, daß sie in unserem Land unerwünscht sind und die Behörden als ihren Gegner zu betrachten haben, den es mit allen Mitteln zu überlisten gilt, um wenigstens noch einige Monate zusätzlichen Aufenthalts herauszuschinden. Der ungesicherte Rechtsstatus, der in aller Regel irgendwann durch eine Abschiebung beendet wird, die durch das generelle Arbeitsverbot erzwungene Beschäftigungslosigkeit, unwürdige Zustände in den Wohnheimen, eine von Almosen der Sozialhilfe abhängige wirtschaftliche Existenz inmitten einer Glitzerwelt überquellenden Wohlstandes - all das sind Einflüsse, bei denen es schon der Charakterstärke eines Heiligen bedürfte, um nicht früher oder später der Versuchung zu erliegen, durch Straftaten die eigene Lage wenigstens ein bißchen besser zu gestalten.

Die Kommunen und ihre Spitzenverbände haben die Bundesbehörden immer wieder auf die großen sozialen Probleme und die Gefahren hingewiesen, die das massierte Auftreten von Asylbewerbern vor allem in einigen Ballungszentren hervorrufen. Die Städte, die mit der sozialen Betreuung der Asylbewerber befaßt sind, sind mit dieser Aufgabe hoffnungslos überfordert und am Ende ihrer Kapazität; dies gilt vor allem dann, wenn die Asylbewerberzahlen wieder sprunghaft steigen, wie sich das seit Anfang 1988 abzeichnen scheint, nachdem 1987 einmal eine vorübergehende Besserung eingetreten war. Verschärft wird gegenwärtig die Situation durch den enormen Zustrom von Aussiedlern aus den Ostgebieten; Übergangsheime und Obdachlosenunterkünfte sind hoffnungslos überfüllt, angesichts wachsender Unduldsamkeit in der Bevölkerung macht es zunehmend Schwierigkeiten, auf Hotels auszuweichen oder andere Provisorien schnell einzurichten. Nach wie vor sehen die Städte die wirksamste Abhilfe in einer spürbaren Beschleunigung des Asylverfahrens - selbst um den Preis der Verkürzung eines den sonst üblichen Maßstäben entsprechenden Rechtsschutzes -, in einer trotz aller Härten rigorosen Abschiebungspraxis und in einer Verbesserung der Rückführungsprogramme insbesondere auch für die vom Asylverfahrensgesetz heute nur noch zum Teil erfaßten de facto-Flüchtlinge.

Völlig anders ist die Situation bei den ausländischen Arbeitnehmern, die sich mit ihren Familien schon seit längerer Zeit in unserem Lande niedergelassen haben. Seit nunmehr mehr als 20 Jahren bemühen sich die Kommunen um eine Integration dieser Bevölkerungsgruppe. Wenn auch nicht alle ehrgeizigen Pläne der Vergangenheit realisiert werden konnten, wird man dieser Politik im großen und ganzen Erfolge nicht absprechen können. Dies gilt vor allem für die Ballungszentren mit ihrem großen Ausländeranteil. Es hat eigentlich niemals eine Diskussion darüber gegeben, ob die Integration der ausländischen Zuwanderer

eine kommunale Aufgabe sei oder nicht. Die Städte mit ihren eigenen Rechten und Pflichten im öffentlichen Bildungs- und Erziehungswesen haben diese Aufgaben vielmehr von Anfang an aufgegriffen eingedenk ihrer originären Funktion als "Stätten der Integration" aller Einwohner und damit auch der seit den sechziger Jahren verstärkt zuwandernden Ausländer.

Die Integrationsarbeit fängt im Kindergarten an und setzt sich in den Schulen fort; sie verlangt Elternbetreuung und Informationshilfen sowohl für die mit der Fürsorge für Ausländerkinder befaßten Mitarbeiter als auch für die Eltern der Kinder. Von Anfang an konzentrierte sich die Integrationsarbeit der Kommunen auf die Kinder der ausländischen Einwanderer in der Erkenntnis, daß es faktisch unmöglich sein würde, den als Erwachsenen eingewanderten Arbeitnehmern und ihren mit- oder nachgezogenen Ehepartnern eine echte Chancengleichheit in unserem Land garantieren und vermitteln zu können. Die erste Generation muß mehr oder minder auf sich selbst gestellt bleiben und sich mit jenen Vorteilen der besseren Lebensbedingungen in unserem Land begnügen, die sie zum Verlassen ihrer Heimat motiviert hatten. Eine volle Integration in die deutsche Gesellschaft wird den Ausländern der ersten Generation nur in Ausnahmefällen gelingen und scheint von ihnen auch gar nicht so erwünscht zu sein, wie die relativ geringen Zahlen der Einbürgerungsfälle belegen. Um so größer sind unsere Verpflichtungen, der 2. und 3. Ausländergeneration gleiche Startchancen in unserer Gesellschaft zu vermitteln. Das ist nicht allein eine soziale Aufgabe, sondern ein Gebot unseres ureigensten Interesses, denn von dem Erfolg dieser Integrationsbemühungen wird es maßgeblich abhängen, ob in unseren Städten die Kinder der Gastarbeiter tatsächlich zum Facharbeiternachwuchs für die neunziger Jahre heranwachsen werden oder ob sie, worauf einige Zahlen ja nun leider hindeuten, sich zu einer ernstzunehmenden Gefahr für die innere Sicherheit in diesem Lande entwickeln.

Ausländerfamilien benötigen Wohnungen; ein Thema, das nicht erst durch den verstärkten Zustrom von Aussiedlern aus den Ostgebieten wieder aktuell geworden ist. Auch hier haben die Städte in der Vergangenheit viel geleistet, es sei nur an die großen Sanierungsprogramme des Berliner Senats in Kreuzberg oder in anderen Bezirken von West-Berlin erinnert. Gleichwohl leben die Ausländer in der Regel immer noch in den schlechteren Wohnquartieren der Städte, in den städtebaulichen Problemgebieten mit schlechter Bausubstanz und hohen Umweltbelastungen. Nach wie vor mangelt es an einem ausreichenden Angebot an größeren, angemessenen Wohnungen zu tragbaren Preisen für die meist kinderreichen Haushalte der Ausländer. Hier zeigen sich bedenkliche Folgen einer durch das allmähliche Austrocknen staatlicher Wohnungsbauprogramme und die anhaltende Finanzschwäche der kommunalen Haushalte hervorgerufenen Stagnation der kommunalen Wohnungsbaupolitik.

Ausländerintegration bedeutet nicht zuletzt mehr Rechtssicherheit. Die Weiterentwicklung des Ausländerrechts von einem rein restriktiven Ausländerpolizeirecht zu einem auf Eingliederung abzielenden Ausländeraufenthaltsrecht mit einklagbaren, an präzise Tatbestände geknüpften Rechtsgewährleistungen ist seit langem überfällig. Auch wird man allmählich über eine Beteiligung unserer ausländischen Mitbürger an der politischen Willensbildung jedenfalls auf kommunaler Ebene nachdenken müssen, obwohl die Haltung des Deutschen Städtetags gegenüber einem Kommunalwahlrecht für Ausländer nach wie vor strikt ablehnend ist.

Integration vollzieht sich nicht von heute auf morgen, aber sie ist machbar. Wir können hier in Deutschland auf eine reiche geschichtliche Erfahrung zurückblicken: Es sei nur an die polnischen Bergleute erinnert, die gegen Ende des 19. Jahrhunderts in das Ruhrgebiet eingewandert sind. Sie konnten zwar auch nicht innerhalb einer Generation eingegliedert werden, sondern nur in einem jahrzehntelangen Entwicklungsprozeß - schließlich hatte das aber Erfolg. Wir müssen mehr Geduld aufbringen und uns mittelfristige Planungsziele setzen, dürfen allerdings auch keine Zeit vertrödeln.

Insofern kann ein Anwachsen der Kriminalität von Ausländern, vor allem der Jugendkriminalität, ein Alarmsignal sein, das auf bedenkliche Defizite in der Integrationspolitik hinweist. Darauf sollten die Kommunen als Träger dieser wichtigen Aufgabe von diesem berufenen Kreis von Kriminalfachleuten aufmerksam gemacht werden. Denn eins ist sicher: Entwickeln sich die Dinge weiter so wie bisher und wird die Ausländerkriminalität zu einem Phänomen, das als solches in das Bewußtsein der Bevölkerung dringt und die Furcht vor dem "von Natur aus kriminellen" Ausländer zu wecken im Stande ist, dann hat unsere Gesellschaft bei der Bewältigung einer der wichtigsten sozialpolitischen Aufgaben unserer Zeit völlig versagt. Die Folgen werden dann schlimm sein; auch kriminalpolizeiliche Mittel sind dann kaum ausreichend, diesen Schaden wieder in Ordnung zu bringen.

Diskussion

Frau Funcke:

Nur eine Detailfrage, Herr Bähr, wir stimmen ja weitestgehend überein. Nur hat mich gewundert, daß Sie sagten, Ausweisungen nach Kriminalität würden nur noch in schweren Fällen vorgenommen. Meine Erfahrungen sind anders. Das mag regional unterschiedlich sein. In manchen Bundesländern ist schon eine Wiederholungstat ein Grund zur Ausweisung. Wir brauchen gar nicht an den - entschuldigen Sie - "Hexenprozeß" in Memmingen zu denken, wo man den Frauen, die zu 300 DM Strafe verurteilt wurden, gleich eine Drohung ins Haus geschickt hat, sie müßten mit der Ausweisung rechnen, wenn noch irgendetwas in der Familie vorkommt. Es gibt schon erhebliche Drohungen und Ausweisungen auch bei nicht so schwerer Kriminalität. Deswegen meine Rückfrage: Ist es wirklich so, daß nur bei schwerer Kriminalität ausgewiesen wird?

Herr Prof. Bähr:

Ich komme aus dem Saarland, wo ganz allgemein eine recht zurückhaltende Ausweisungspraxis besteht. Insofern ist mein Statement zunächst von diesem Eindruck geprägt. Berücksichtigt man die Rechtsprechung, so ist aber darüber hinaus ganz allgemein die Möglichkeit einer Ausweisung zumindest bei den EG-Ausländern, richtiger "den Gemeinschaftsinländern", erheblich eingeschränkt. Die zweite große Gruppe, die uns erhebliche Sorgen bereitet, bilden die Asylbewerber: Hier ist eine Abschiebung nur unter den engen Voraussetzungen des § 14 AuslG möglich. Das bedeutet: Theoretisch kann zwar ein Asylbewerber aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden, womit dann auch sein vorläufiges Aufenthaltsrecht erlischt; solange das Asylverfahren läuft, kommt aber praktisch nur die Abschiebung in das Fluchtland in Betracht, was dann eben oft an den engen Schranken des § 14 AuslG scheitert. Nach meinem Eindruck resignieren daher die Behörden meist schon von vornherein und führen erst gar keine Ausweisungsverfahren mehr durch.

Deutlich wird das etwa bei der Gruppe der Sinti und Roma, die gerade bei uns im Saarland bei ihrer Durchwanderung nach Frankreich immer wieder auftauchen. Sie kommen aus den Ostblockstaaten. In die Ostblockstaaten darf aber nicht abgeschoben werden, so daß uns bei Straftaten eigentlich nur die Möglichkeit bleibt, diese Personen bis zur Stadtgrenze zu bringen, denn wir haben kein Handhabe, sie endgültig außer Landes zu schaffen.

Ich bin auch der Meinung, daß bei dem Teil der ausländischen Bevölkerung, der sich hier in Deutschland zum dauernden Aufenthalt niedergelassen hat, die Ausweisung nicht die adäquate Reaktion auf gelegentliches strafbares Verhalten sein kann. Das mag z. B. bei den in Frankfurt auftretenden organisierten Verbrecherbanden und den in großem Stil durchreisenden Kriminellen anders sein. Hier kann eine Ausweisung u. U. auch noch den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vermitteln, der den ganzen mit einer solchen Maßnahme verbundenen Aufwand lohnt. Aber bei der viel zitierten türkischen Familie, die seit acht oder zehn Jahren in unserem Land lebt, kann man jedenfalls bei einfachen Delikten wie z. B. Diebstählen im Kaufhaus nicht ohne weiteres mit der Ausweisung reagieren, denn wir zerstören mit diesem Eingriff ja das ganze Leben dieser Menschen.

Herr Prof. Kewenig:

Ich bin in der Tat der Auffassung, daß bei der Behandlung der Ausländerproblematik vor allem die Politik versagt hat. Sie hat es nicht fertiggebracht, rechtzeitig die Probleme zu erkennen bzw. rechtzeitig geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die hier vielfältig geschilderten Probleme gar nicht erst entstehen zu lassen. Mit der schlichten Formel - die auch heute wieder in den Statements meiner Kollegen auftaucht -, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist, kann man keine vernünftige Ausländerpolitik machen. Ich würde allerdings nicht so weit gehen wie Herr Bähr und umgekehrt sagen, daß wir inzwischen ein Einwanderungsland sind. Wir sind das zwar in gewissem Maße, da stimme ich Ihnen zu; nur bekommt man, glaube ich, wenn man mit dem Schlagwort "Einwanderungsland" arbeitet, möglicherweise weit schlimmere Reaktionen als mit ganz vorsichtigen Formulierungen.

Ich betone ausdrücklich: Die Vorstellung, daß wir kein Einwanderungsland sind, hat mit der Realität überhaupt nichts zu tun. Allerdings stammen die Begriffe "Einwanderungsland" und "Auswanderungsland" - wie auch die ganzen Kategorien, die in das Ausländerrecht hineinspielen, z. B. die "Staatsangehörigkeit" - aus dem 19. Jahrhundert. Sie haben es zu einer großen Blüte und Bedeutung gebracht, aber in der Realität, bei der schnellen Veränderung innerhalb Europas, aber auch in der ganzen Welt, haben sie nicht mehr das Gewicht. Trotzdem ist unsere Vorstellung, insbesondere die der Juristen in bestimmten Ministerien und Behörden, noch sehr stark davon geprägt.

Statistiken sind, so hat Herr Zachert gesagt, "so schlecht nicht". Das gebe ich zu. Aber Sie müssen bedenken, daß Sie alle mit Statistiken umgehen können. Viele Leute benutzen jedoch die Statistik nur, um damit ihr politisches Süppchen, das sie schon vorher praktisch fertig hatten, zu

garnieren und suchen sich aus diesen Statistiken das heraus, was ihnen paßt. Wir wissen doch alle, daß man in den Statistiken für alles einen Beleg finden kann; man kann A und B beweisen, indem man einfach andere Zahlen nimmt oder andere Korrelationen aufstellt. Deshalb bin ich mit Statistiken immer außerordentlich zurückhaltend; ich kann damit überhaupt nichts anfangen, denn man kann alles damit anfangen. Eine Statistik mag dazu dienen, Entwicklungen zu erkennen; sie hilft aber sicherlich nicht, um damit laute Propaganda zu machen oder irgend etwas beweisen zu wollen.

Ich war gerade gestern morgen in den vier Polizeiabschnitten in Neukölln. Neukölln ist eine relativ ansehnliche "Großstadt" - wenn es auch nur ein Bezirk Berlins ist - mit etwa 300 000 Einwohnern. Die Ausländerrelation ist dort nicht ganz so hoch wie in Frankfurt, aber sie liegt immerhin bei etwa 21 %. Ich habe in jedem Abschnitt nach den Ausländern gefragt: "Sind sie mehr oder weniger auffällig und wie lassen sie sich kategorisieren?" In allen vier Abschnitten sagten mir diese Praktiker, die das nun jeden Tag machen, eigentlich genau dasselbe: "Sie wissen ja, wir haben hier ein Asylantenheim, vier Blöcke von den Häusern einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft entfernt, wo Asylbewerber und Geduldete wohnen. Dort ist die Kriminalitätsrate ganz eindeutig größer als an anderen Ecken". Sieht man aber von diesen - um es vorsichtig zu formulieren - ungewöhnlichen Umständen, von diesen sozial sehr bedrängten Umständen ab und nimmt den "normalen" Ausländer, der seit 20 Jahren oder manchmal noch sehr viel länger in Berlin wohnt, dann ist die übereinstimmende Aussage aller Polizeidienststellen, daß Unterschiede in der polizeilichen Auffälligkeit zwischen ausländischen und Berliner Mitbürgern nicht existieren.

Ich möchte noch eine Bemerkung zu den Ausführungen von Frau Funcke machen: Auch wenn ich die Schwierigkeiten sehe, die hier aufgezeigt worden sind - Stichwort: EG-Binnenmarkt und Ausweisungen bzw. Abschiebungen in die Länder, die dort einbezogen werden -, bin ich der Meinung, daß die Abschiebung eine sehr sinnvolle Ergänzung der generalpräventiven Funktion der Strafe insgesamt ist. Ich kann nur sagen: Solange ich Innensenator bin, werde ich Straftäter jedenfalls bei nennenswerten Straftaten abschieben. Natürlich kann man immer diese armen Kerlchen bedauern, die dann wieder ins Ausland müssen und möglicherweise gar nicht so gut jugoslawisch oder libanesisch wie deutsch können. Ich finde aber, irgendwo hören Sozialtherapie und solche Überlegungen auf. Wenn man sich zum wiederholten Male oder sonst in einem nennenswerten Maße strafbar gemacht hat, muß man wissen - und das halte ich als Jurist nun wirklich für sinnvoll -, daß dies eben bei Ausländern Abschiebung bedeutet. Wir werden jedenfalls, soweit es möglich ist, bei dieser Haltung bleiben; wir sind in unserer Abschiebungspraxis an dieser Stelle auch relativ rigoros.

Ich möchte mich nun den Ausführungen von Herrn Gemmer zuwenden. Ich glaube, viel wichtiger, als sich mit der Kriminalität von Ausländern zu beschäftigen, ist der Blick auf die Formen der Kriminalität unseres Jahrhunderts. Viel spannender als Ausländerkriminalität ist für mich organisierte Kriminalität; dort gibt es ja auch einen großen Ausländeranteil. Mein Problem mit dieser organisierten Kriminalität ist - um es auf eine kurze Formel zu bringen und das zu bestätigen, was Herr Gemmer gesagt hat -: Je besser die Leute arbeiten und je mehr Geld da im Spiel ist (gerade im Rauschgiftbereich geht es ja nun wirklich um sehr viel Geld), desto besser sind sie organisiert, und zwar in jeder Hinsicht, und desto besser sind die Mittel, die ihnen zur Verfügung stehen. Ich denke dabei an meine armen Kriminalbeamten, die, vorsichtig formuliert, noch mit den Mitteln des 19. Jahrhunderts versuchen, dieser Art von Kriminalität beizukommen. Wenn sie mal nach Paris telefonieren müssen, müssen sie zuerst bei Herrn Leupolt nachfragen, ob sie das überhaupt dürfen. Inzwischen sind unsere Kunden schon längst mit einem gecharterten Flugzeug nach Paris unterwegs, um die Sache dort möglichst unauffällig selber zu erledigen. Hier liegt offensichtlich ein ganz entscheidender Punkt. Wenn wir die Situation, von der Herr Bähr ein so düsteres Bild malte, in den Griff bekommen wollen, dann müssen wir fragen: "Wie rüsten wir unsere Polizei aus?"

Zweite Bemerkung: Datenschutz, insbesondere Datenschutz zwischen den Behörden. Wissen Sie - ich sage das besonders gern, weil Frau Funcke hier ist -, wir Deutschen haben eine großartige Neigung: Wenn wir uns für das Gute engagieren, dann aber immer 100 %ig, und dann erkennen wir immer nur ein Gutes. Ich erlebe gerade in Berlin die wunderbare Diskussion über Pressefreiheit. Da tun die Leute so, insbesondere die Vertreter der Presse, als bestünde das Grundgesetz nur aus einem Artikel, dem Artikel 5, und sie tun auch so, als habe der Artikel 5 nur einen Absatz, nämlich: "Presse geht über alles, und der Rest ist eine große Sauerei und alles ist verfassungswidrig". Meine Bemühungen, die immer nur verkürzt wiedergegeben werden, gingen dahin, folgendes deutlich zu machen: Es gibt ja die Pressefreiheit! Nur existieren eben auch Grenzen der Pressefreiheit, und vor allem gibt es auch andere Grundrechte. Das, was die Polizei tut, ist auch grundrechtsbewehrt; sie schützt nämlich nicht etwa nur die Politiker oder Einrichtungen des Staates, wie z. B. das BKA, sondern sie schützt Leib, Leben, Gesundheit und Eigentum der Bürger. Nur deshalb ist sie mit den Mitteln ausgestattet, die sie hat. Die Datenschutzdiskussion läuft in derselben Art und Weise ab. Wir haben den Datenschutz entdeckt. Die entsprechenden Urteile des Bundesverfassungsgerichts haben die meisten Leute nie gelesen und wissen deshalb nicht, daß selbst Herrn Benda gewisse Reduzierungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung eingefallen sind. Entscheidend ist: Datenschutz ist etwas ungeheuer Wichtiges, aber Datenschutz darf nicht dazu führen, daß die Wahrung und

Sicherung anderer Grundrechte und anderer Befindlichkeiten zu kurz kommen. Wenn ich mir die ganze Diskussion über die Polizeigesetze der Länder vor Augen halte, dann kann ich nur sagen: Wir sind mal wieder einäugig, und alle, insbesondere diejenigen, die sich etwas auf ihre Liberalität einbilden, pochen und verweisen auf den Datenschutz und können ihn gar nicht hoch genug ansiedeln. Wenn der Datenschutz aber zu hoch aufgehängt wird, wenn man nicht sieht, daß dadurch andere ebenso heilige und ebenso schutzwürdige Grundwerte und Grundrechte zu kurz kommen, dann glaube ich, daß "Datenschutz" in den nächsten Jahren auch für die Arbeit der Polizei zum wichtigsten Thema überhaupt wird.

Lassen Sie mich abschließen: Natürlich müssen wir uns überlegen, mit welchen Instrumenten wir den Integrationsprozeß unserer ausländischen Mitbürger vorantreiben können. Ich sage, und zwar nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen, auch nicht, weil meine eigene Partei das so möchte, sondern aus wirklicher Überzeugung: Die Diskussion über das kommunale Wahlrecht ist nicht integrationsfördernd. Man muß über andere Mittel - Stichwort: Erleichterung von Einbürgerungsvoraussetzungen - versuchen, die Integration voranzubringen. In Berlin würden zwei Drittel aller Ausländer die Voraussetzungen der Einbürgerung erfüllen. Wenn es denen wirklich um kommunales Wahlrecht oder sogar um volles Wahlrecht ginge, könnten sie innerhalb von wenigen Wochen eingebürgert werden. Sie tun es aber nicht. Es wäre eine sehr interessante Frage, warum sie es nicht tun. Wir versuchen, einen heilsamen, einen vorsichtigen Druck auf unsere ausländischen Mitbürger auszuüben, indem wir sagen: "Irgendwann mußt Du dich einmal entscheiden, irgendwann mußt Du auch einmal den Integrationsprozeß von Dir aus beenden, indem Du Deutscher wirst." Nehmen wir diesen heilsamen Druck nicht dadurch weg, daß wir versuchen, scheinbar bestimmte Dinge zuzugestehen? Führt nicht gerade dies im Grunde nur zu Unzufriedenheit und nicht zu einer Befriedigung realer und, wie ich finde, eigentlich berechtigter Bedürfnisse?

Herr Zachert:

Vielen Dank, Herr Prof. Kewenig, für die sehr facettenreichen Ausführungen.

Nur unterstreichen kann ich Ihr anfängliches Eingeständnis, daß die Politik uns auch in diesem Fall nicht so ganz befriedigen konnte. Dieselbe Feststellung haben wir auch auf unserer Arbeitstagung im vergangenen Jahr treffen müssen. Sie haben Datenschutz als "Überrecht" charakterisiert. Genau dies ist unser Kampf schon all die Jahre: Wir haben in der Datenschutzdebatte bisher einfach keine Ausgewogenheit erkennen können. Wenn das, was Sie aufgezeigt haben, von anderen maßgeblichen Politikern ebenfalls gesehen würde, wären wir sehr glücklich.

Ihre starken Worte - nicht nur hier, sondern auch in der Presse - zu der polizeilichen Arbeit vor Ort, mit denen Sie die Relation aufgezeigt haben zu den Pflichten der Presse, haben uns wohlgetan.

Herr Dr. Stocker:

Eine Frage, die vielleicht der Diskussion hilfreich sein könnte. Was uns - und ich bin sicher, auch der Polizei - große Schwierigkeiten macht, ist doch die organisierte Kriminalität der Ausländer und nicht die Gelegenheitskriminalität der hier arbeitenden Ausländer und deren Familien. Die wird von unseren Leuten auch ausgeführt. Es geht um die Leute, die hier in die Bundesrepublik kommen, um aufgrund der hier herrschenden Verhältnisse kriminellen Gewinn abzuschöpfen. Diese Leute sind mit Sicherheit weder integrationswillig noch integrationsfähig noch sonstwas. Ich wollte sagen, wir müßten hier mal unterscheiden zwischen den hier Arbeitenden und Lebenden, die hier halt mal kriminell werden und den anderen, die ganz bewußt in krimineller Absicht zu uns kommen. Wenn wir das ganz bewußt auseinanderhalten, dann wird die Diskussion auf zwei Schienen vielleicht etwas klarer werden.

Herr Dommaschk:

Die Diskussion des Podiums hat m. E. die Problematik der Ausländerkriminalität bisher zu sehr auf die organisierte Kriminalität eingeengt. Demgegenüber hat Herr Kollege Dr. Gemmer sehr zutreffend dargestellt, daß es vor allem die Massenkriminalität im Ausländerbereich ist, die doch erheblich zu denken gibt. Ich halte es für ganz wichtig, diese Frage nicht zu verdrängen, gerade im Hinblick auf die Tatsache, daß wir ja zu einem guten Miteinander kommen wollen. Insofern ist der Umstand, daß ein Ausländer kriminalitätsbelastet ist, für mich - und ich stehe hier sicherlich nicht allein mit dieser Ansicht - ein nicht unerhebliches Integrationshemmnis. Dabei muß man sehen, daß ein Ausländer, der kriminalitätsbelastet in diese Gesellschaft integriert werden will, es u. U. wesentlich schwerer haben wird als ein vergleichbarer deutscher Straftäter, der resozialisiert werden will.

Im übrigen möchte ich noch eine Frage anschließen, die sich vor allem an Frau Funcke richtet. Wenn ich mir die Integrationspolitik der letzten Jahre kritisch ansehe, muß ich leider sagen, ich sehe nicht so ganz große Fortschritte. Die erste Generation der Ausländer hat sich eigentlich hier in dieser Bundesrepublik im wesentlichen selbst integriert, wenn ich das einmal etwas pointiert sagen darf, und zwar aufgrund der Berufe, die sie mitbrachte. Bei der zweiten und dritten Generation ist die häufig anzutreffen-

de fehlende berufliche Qualifikation neben der Sprachbarriere und der Identitätskrise das große Integrationshindernis. Ich glaube, diesem Problembereich müssen wir ganz große Aufmerksamkeit widmen und meine Fragen würden dahingehen: Was ist möglicherweise zu leisten, damit das deutsche Rechts- und Verfassungssystem in verständlicher, einfacher Form dem Ausländer nähergebracht wird; denn da sind ja ganz erhebliche Defizite und Schwierigkeiten. Darüber hinaus - und das sehe ich jetzt ganz speziell auch für die Polizei -, wie ist es möglich, daß die Befugnisse und Aufgaben der deutschen Polizei dem Ausländer gegenüber besser klargemacht werden können? Dies sind zwei zentrale Fragen, die m. E. wesentlich dazu beitragen werden, daß sich das Verhältnis zwischen Ausländern und Deutschen in dieser Republik bessert.

Frau Funcke:

Ich möchte zunächst auf den Ausdruck "Hexenprozeß" zurückkommen, der offensichtlich unglücklich angekommen ist. Soweit er als Angriff auf die Justiz verstanden worden ist, nehme ich ihn zurück. Ich verstehe, daß die Justiz sich gegen eine solche Bewertung wehrt, aber ich bin Politikerin, und in der Politik nennt man Dinge auch einmal so, wie sie empfunden werden, nicht wie sie im strengen rechtlichen Sinne sind. Daß es sich um einen rechtstaatlich möglichen Prozeß handelt, ist ohne Zweifel, aber er mußte nicht so laufen. In anderen Bundesländern wird anders verfahren. Man muß ja sehen, daß eine Ausländerin nicht immer weiß, daß der Schwangerschaftsabbruch bei uns verboten ist und unter welchen Voraussetzungen er in den verschiedenen Ländern straffrei bleibt. Zudem leben Ausländer vielfach in einer besonderen Drucksituation, denn nach dem Gesetz ist ihr Aufenthalt an den Nachweis einer ausreichend großen Wohnung gebunden, und die könnte nach der Geburt eines weiteren Kindes als nicht mehr ausreichend angesehen werden. In einer solchen Lage empfindet man eine solche Verurteilung als besonders belastend. Außerdem - ich sage es etwas aggressiv -, wenn diese Versammlung nicht zu 98 % aus Männern bestände, sondern wie in der Bevölkerung zu 50 % aus Frauen, wäre die Reaktion eine andere.

Lassen Sie mich etwas zur Integration sagen. Es ist richtig, daß die Integrationsbemühungen nicht so gut gewesen sind, wie man sie sich gewünscht hätte. Herr Bähr hat das m. E. zu positiv geschildert. Sicher haben sich viele bemüht; die Schulverwaltungen, die Städte, auch Länder- und Bundesinstanzen, aber eine zusammenhängende Integrationspolitik ist niemals formuliert und schon gar nicht durchgeführt worden. Mein Amtsvorgänger hat 1979 einen Bericht über die Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien geschrieben und Perspektiven aufgezeigt, die man daraus entwickeln könnte. Dieser Bericht ist relativ unwirksam geblieben. Das lag zum Teil daran, daß zwar die

damalige Bundesregierung im Ansatz etwas tun wollte, dann aber durch die erstmalig hohe Zahl von über 100 000 Asylsuchenden im Jahr 1980 den Mut verlor, gegen die aufkommende ausländerkritische Diskussion und Angst in der Bevölkerung verbesserte Rahmenbedingungen für die ausländischen Arbeitnehmer zu beschließen.

Kritisch muß man anmerken, daß nahezu alle öffentlichen Stellen sich lange Zeit nicht klargemacht haben, daß sich der genehmigte Aufenthalt der einmal angeworbenen Arbeiter zu einem Daueraufenthalt entwickeln würde. Vielmehr wurde noch bis in die 80er Jahre davon ausgegangen, daß der jeweilige Aufenthalt vorübergehend sei. Auch die Schulverwaltungen haben sich auf den Zuwachs von hier geborenen Kindern erst sehr spät eingestellt, obwohl man ja schon sechs Jahre vorher weiß, was auf die Schule zukommt. Sowohl die pädagogischen wie die schulorganisatorischen Maßnahmen dafür wurden erst sehr spät und keineswegs ausreichend ergriffen. Und auch die Gemeinden sind nur zögernd bereit, nationale Zentren für die ausländischen Gruppen zu fördern. Man meint vielfach, Integration sei, daß man mit den Deutschen wie Deutsche lebt und sich nicht absondert. Das aber ist falsch. Integration - richtig verstanden - meint nicht Entwurzelung und Anpassung, sondern schließt die Pflege der heimischen Kultur und Tradition ein. Nur wer seine Wurzeln behält, kann offen sein für die Begegnung mit anderen. Gerade die zweite Generation der Ausländer gerät leicht in die Spannung zwischen häuslicher Erziehung und der Erwartung der Umwelt und Schule. In dieser schwierigen Lage ist schon mancher Jugendliche gestrauchelt und aus der Bahn gekommen. Diesen Schwierigkeiten sind wir bisher zu wenig nachgegangen in der Bereitschaft, uns auf andersartige Einstellungen und Erziehungsmethoden einzustellen, so daß wir die jungen Menschen auffangen und ihnen Hilfen in dem Generationenkonflikt geben.

Etwas leichter wird es jetzt in der Ausbildungsfrage werden. Da gilt es, besonders die ausländischen Eltern von der Notwendigkeit zu überzeugen, den Jugendlichen eine Ausbildung zu ermöglichen und sie nicht schnell als Ungelernte in ein Arbeitsverhältnis zu drängen. Denn damit haben sie keine Zukunftsperspektive.

Sehr wichtig ist es, mehr Verständnis und Bereitschaft in der deutschen Bevölkerung zu wecken und zu aktivieren. In Deutschland ist man auf Fremde im eigenen Land weniger eingestellt als in den meisten Nachbarländern. Die Abschottung ist - wenn auch nicht in der Form der Ausländerfeindlichkeit - wohl aber in der Abgrenzung sehr groß, und da hat auch unsere Schule noch nicht allzuviel bewirkt. In kleineren Orten und in Mittelstädten ist es leichter als etwa in Frankfurt, Berlin oder Duisburg, Kontakte zu knüpfen, dort, wo die Menschen sich noch kennen. Aber in den Großstädten ist das Vorurteil gegen die Ausländer m. E. recht groß. Die dankenswerten Bemühungen von kleinen Gruppen erreichen nur einen begrenzten Personenkreis, der sich

dann immer wieder trifft, aber nicht die breitere Masse erreicht.

Wichtig ist, daß endlich das Ausländerrecht verbessert wird. Es geht nicht an, daß Frauen und Kinder ausgewiesen werden, wenn der Vater stirbt oder die Familie verläßt. Die langjährig in der Bundesrepublik Deutschland lebende Familie muß wissen, wo sie sich festmachen kann. Wenn ein Ausländergesetz verabschiedet würde und sich alle Parteien positiv dafür einsetzten, würde das auch eine maßstäbliche Beurteilungsmöglichkeit für die Bevölkerung mit sich bringen. Daran fehlt es heute, weil Politiker sich positiv zu Ausländerfragen kaum in der Öffentlichkeit äußern und deshalb das Gefühl in der Öffentlichkeit verstärken, daß Ausländer unerwünscht seien.

Herr Dommaschk:

Frau Funcke, darf ich noch einmal auf meine erste Frage zurückkommen? Ich bin nicht ganz zufrieden mit Ihrer Antwort, weil ich mich frage, wer leistet eigentlich einen Beitrag dazu, daß das deutsche Rechts- und Verfassungssystem den Ausländern verständlicher wird, daß z. B. auch klarer wird, welche Befugnisse die deutsche Polizei hat? Schauen Sie mir den Beitrag unserer Schulen in dieser Hinsicht kritisch an, dann sehe ich da etwas skeptisch in die Zukunft. Wenn schon deutsche Schüler hier erhebliche Wissensdefizite aufweisen, umso mehr muß sich diese mangelnde Kenntnis bei Ausländern auswirken, die zudem aus einem anderen Rechts- und Kulturkreis kommen. Hier bedarf es also m. E. erheblicher Anstrengungen. Meine Frage zielt darauf ab, ob Sie in Ihrer Fraktion als Ausländerbeauftragte, mit der Sie eine gewisse Scharnierfunktion wahrnehmen, gerade auf diesem erwähnten Gebiet nicht mehr leisten können. Entschuldigen Sie, daß ich das noch einmal so kritisch anspreche.

Frau Funcke:

Das können Sie sicher kritisch ansprechen. Ich habe vier fachliche Mitarbeiter und einen Etat für Öffentlichkeitsarbeit, der bei 10 000,-- DM im Jahr liegt. Da können Sie sich ungefähr vorstellen, welche Möglichkeiten mir bleiben. Ich kann nur anregen. Doch bemühe ich mich über die bescheidenen Haushaltsmittel hinaus um eine effektive Öffentlichkeitsarbeit und finde auch immer wieder Unterstützung.

Wir haben in Deutschland ein ausgebautes Netz der Sozialberatung für Ausländer erreicht. Beauftragte sind der Deutsche Caritas-Verband, das Diakonische Werk und die Arbeiterwohlfahrt. Jede Organisation bemüht sich, die Aus-

länder über unser Rechtssystem zu informieren und Veröffentlichungen z. T. in der Heimatsprache zu verbreiten. Ich selbst habe eine Orientierungsschrift herausgegeben, in der auf Informationen für die verschiedenen Lebensbereiche hingewiesen wird.

Aber letztlich ist das Wissen allein noch nicht alles. Auch Deutsche, die unsere Gesetze kennen, verstoßen dagegen. Wissen ist deshalb zwar wichtig, aber es ist nicht der Kernpunkt der Frage um die Ausländerkriminalität.

Herr Dr. Gemmer:

Es ist schon richtig, daß wir mit dem Schlagwort "Organized Crime" gelegentlich die Erfahrung verdrängen, wonach uns die Masse der Eigentumsdelikte sehr viel eher belastet, auch das Sicherheitsgefühl des einzelnen empfindlicher berührt. Man wird schnell Opfer eines Diebstahls, Objekt ist etwa das Auto, die Wohnung, das Haus oder man erlebt Gewalt und Aggression auf der Straße. Gerade in großen Städten muß das über kurz oder lang dazu führen, daß der Bürger sich zunehmend unsicherer fühlt, wogegen organisierte Kriminalität dem einzelnen eigentlich kaum unter die Haut geht. Dessen muß man sich bewußt sein, weil daraus die Verpflichtung für die Polizei erwächst, präventiv zu wirken. Angesichts unserer knappen Personallage werden wir damit häufig überfordert. So werden wir gezwungen, Prioritäten zu setzen, arbeiten weniger kriminalistisch, nehmen niedrige Aufklärungsquoten in Kauf. Vorgänge der Massenkriminalität werden mehr oder weniger nur noch registriert. Das ist ein Bild, das gerade dem Polizeipraktiker weh tut.

Herr Prof. Kewenig:

Zum einen: Wenn man die Problematik der organisierten Kriminalität hervorhebt, dann heißt das nicht, daß man die Bedeutung der Massenkriminalität hintanstellt. Wenn ich aber z. B. in die Abschnitte der Landespolizeidirektion gehe, stelle ich immer wieder fest, daß sich unsere Polizeibeamten nicht mit organisierter Kriminalität, sondern ausschließlich mit Massenkriminalität beschäftigen. Deshalb, finde ich, wäre es wichtig, daß Politiker oder auch andere, die eine Weichenstellung vornehmen können, die Aufmerksamkeit auf bestimmte neue und besonders gefährliche Formen der Kriminalität lenken, ohne daß dadurch ein Ausschließlichkeitsanspruch entsteht.

Zum anderen: Ich persönlich bin sehr stark geneigt, bei der Massenkriminalität deutliche Unterscheidungen zu machen. Ich halte z. B. aus Gründen, die hier vom Frankfurter Polizeipräsidenten genannt worden sind, den Wohnungs-

einbruch für eine außerordentlich diffizile und schwierige und für das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung ganz entscheidende Sache. Da kann man gar nicht genug tun! Ich halte das Stichwort "Diebstahl aus Kraftfahrzeugen" dagegen, und ich denke insbesondere an diese wunderbaren Autoradios. Die Polizei ist zu großen Teilen mit der Verfolgung dieser Kriminalität beschäftigt, wird aber in Wirklichkeit zu nichts anderem mißbraucht als dazu, Stempel auf irgendwelche Antragsformulare an die Versicherung zu drücken, damit der Bestohlene entschädigt wird. Ich bin der Meinung, daß man sich sehr genau überlegen muß, welche Form der Massenkriminalität erstens tatsächlich für das Sicherheitsempfinden entscheidend und zweitens auch unter anderen Gesichtspunkten eine wichtige polizeiliche Aufgabe ist und in welchen Fällen üblicher Massenkriminalität zumindest die Gefahr besteht, daß die Polizei wie eine Art Agent von bestimmten Versicherungsunternehmen mißbraucht wird.

Herr Dr. Gemmer:

Ich muß da doch nochmal intervenieren! Der Diebstahl von Autoradios ist ein schon allein wegen der Häufigkeit von der Bevölkerung so schwerwiegend empfundenes Delikt, besonders wenn es den einzelnen, den kleinen Mann in kurzer Zeit zwei- oder dreimal erwischt, daß das für uns doch ein ganz erheblicher Anlaß ist, gezielte Maßnahmen zu ergreifen. Ich lasse mir in Frankfurt beispielsweise immer wieder vorhalten: "Wenn wir gegen das Halteverbot verstoßen, dann seid Ihr sofort da, aber wenn es darum geht, genau das gleiche Auto gegen Diebstahl zu schützen, dann vermissen wir Polizei". Es hat mir mal einer, der in kurzer Zeit zwei-, dreimal Opfer wurde, geschrieben, ich möchte doch bitte vor seiner Haustür ein Halteverbot einrichten, denn dann hätte er die Chance, daß sein Auto nicht so oft Opfer eines Diebstahls wird, weil die Polizei die Einhaltung von Halteverboten gründlich kontrolliert.

Herr Kordel:

Ich bin der Leiter der Kriminalpolizei Bochum. Als Praktiker möchte ich Ihnen, Frau Funcke, einen Fall aus der Praxis der letzten Monate schildern. Wir versuchten durch Schwerpunktbildung ungefähr 350 Wohnungseinbrüche aufzuklären und stellten dann fest, daß ausländische Tätergruppen speziell zu diesem Zweck in die Bundesrepublik eingereist sind. Es handelt sich um mobile ethnische Minderheiten. Wir dürfen per Erlaß in Nordrhein-Westfalen den wirklichen Namen nicht mehr nennen, weil wir eine sehr liberale Gesetzgebung in Nordrhein-Westfalen haben. Aber schildern möchte ich folgendes: Bei der massiven Bekämpfung der Tätergruppen kamen einige Leute dieser ethnischen Minder-

heiten zu den Beamten und haben gesagt: "Es gehört zu unserem Wertsystem, zu unseren Wertvorstellungen, daß wir hier in der Bundesrepublik von diesen Diebstählen leben und wenn Sie diese polizeilichen Maßnahmen beenden, garantieren wir Ihnen, daß wir in eine andere Stadt gehen". Das bedeutet also, daß hier spezifische Internationalisierungen von subkulturellen Wertvorstellungen - um das mal in der Sprache der Kriminologen zu sagen - bei diesen Gruppen bestehen und daß sie eben in die Bundesrepublik kommen, wie das Herr Gemmer gesagt hat, wie viele Praktiker wissen, um hier das liberale Rechtssystem auszunutzen. Da möchte ich bitte Ihre Meinung hören und stelle das auch einmal bei Ihnen auf dem Podium zur Diskussion.

Herr Dr. Stocker:

Das ist eine etwas schwierige Frage. Es ist bekannt, daß solche Gruppen bei uns einreisen, um Diebstähle zu begehen. Es wurde auch gestern oder vorgestern in irgendeinem Vortrag ein ähnliches Problem angesprochen, daß Kinder, nun sagen wir zwischen 13 und 15, ganz bewußt und gezielt auf Wohnungseinbrüche, ich möchte fast sagen, abgerichtet werden und daß dann die Frage, wann sind Sie geboren, also das Geburtsdatum, häufig dazu führt, daß man sie noch als strafunmündig bezeichnen muß. Wir haben das in München mehrfach gehabt, daß diese Minderheiten, die Sie genannt haben, von Amsterdam angereist sind und wir dann auch noch die Schwierigkeiten hatten, über Sozialämter die "Minderjährigen" wieder in ihre Heimat nach Amsterdam zu bringen. Von strafrechtlicher Verfolgung steht da natürlich nichts drin, "da strafunmündig". Das ist klar und die Hintermänner haben wir auch nicht bekommen. Ich sehe auch keine große Lösungsmöglichkeit. Ich kann nur bestätigen, daß das so ist. Aber eine Lösung aus der Sicht der Staatsanwaltschaft sehe ich nicht; die Aufklärung ist äußerst schwierig in dem Bereich.

Herr Prof. Bähr:

Ich kann dazu eigentlich auch nur eine Anekdote beisteuern. Wir hatten im saarländischen Raum vor einiger Zeit eine Sippe mit nichtseßhaften Ausländern, die sich auf Wohnungseinbrüche durch Kinder spezialisiert hatte. Da war es üblich, daß die Kinder sich abends bei der Polizei meldeten, um mit dem Streifenwagen nach Hause gebracht zu werden, nach getaner Arbeit sozusagen, was auch klappte, weil die Polizei nichts anderes mit den Kindern anzufangen wußte.

Aber ich meine, das ist natürlich eine Gruppe von Straftätern, die man auch durch alle Integrationsbemühungen und alle Aufklärung über unser Wertsystem nicht davon abhalten

kann, diese Diebstähle zu begehen. Das ist eine Gruppe von Menschen, die schon unsere Großeltern und Urgroßeltern heimgesucht hat, und schon damals war es üblich, "die Wäsche von der Leine zu nehmen", wenn eine solche Sippe ins Städtchen kam.

Meine große Sorge ist nur, daß gerade solche Ereignisse in der Bevölkerung dazu führen, generell Ausländerfeindlichkeit anzuheizen, weil sie als typisch genommen werden für alles, was dunkelhäutig ist oder was gebrochen Deutsch spricht. Das Klima der Ausländerfeindlichkeit ist ja inzwischen auch von bestimmten politischen Gruppierungen mit in ihre Agitation aufgenommen worden. Hier müssen wir gegenhalten, und hier muß auch die Polizei Präsenz markieren, um das Gefühl der inneren Sicherheit zu vermitteln. Nur so ist die Bevölkerung in der Lage, zu differenzieren, damit nicht der Mustafa, der seit 8 Jahren in der Nachbarschaft wohnt und als Hüttenarbeiter brav seine Schicht fährt, mit den vom Ausland hereinkommenden kriminellen Elementen in einen Topf geworfen wird.

Herr Stille:

Ich komme von einer hessischen Staatsanwaltschaft. - Unbenommen müssen wir uns dem Problem der zweiten Generation stellen. Gleichwohl habe ich hier die Erfahrung gemacht, daß wir dem Ausländerproblem mit einer gewissen Wehleidigkeit begegnen, die meines Erachtens unangebracht ist. Ich möchte nur zwei kurze Erfahrungsbeispiele nennen, die mir aber symptomatisch zu sein scheinen. Das erste Beispiel ist der Wohnungspreis. Nach meiner Erkenntnis gibt eine deutsche Durchschnittsfamilie etwa 1/3 des Nettoeinkommens für die Wohnung aus. Dazu ist ein Ausländer, zum Beispiel ein Türke, oft nicht gewillt. Er will nach Möglichkeit viel Geld verdienen, um einen Großteil hiervon an seine Verwandten im Heimatland zu überweisen. Ich will nicht verleugnen, daß es an Wohnungen gerade für Ausländer häufig mangelt, aber ich glaube, es scheint mir symptomatisch zu sein, daß bei den Ausländern bis zu einem gewissen Grade keine Bereitschaft besteht, aus eigenem Antrieb wirtschaftliche Anstrengungen zu unternehmen, die ein Deutscher als selbstverständlich ansieht. Herr Prof. Kewenig hat dieses Problem bereits im Zusammenhang mit dem Kommunalwahlrecht angesprochen.

Ein zweites Beispiel ist der Abbau von Barrieren. Ich weiß aus persönlicher Erfahrung, daß große Probleme schon bei der Aufnahme von Ausländerkindern in den Kindergarten und später auch bei der Einschulung bestehen, weil Sprachschwierigkeiten vorhanden sind. Die Kinder ausländischer Eltern wissen häufig nicht um die einfachsten alltäglichen Dinge, weil von seiten des Elternhauses überhaupt kein Antrieb besteht, von sich aus zum Abbau der Schwierigkeiten beizutragen. Ich habe erhebliche Bedenken, ob ein Großteil

unserer Ausländer überhaupt gewillt ist, sich hier zu integrieren. Meine Frage an Frau Funcke: Wie sehen Sie das?

Ein Weiteres: Die Ausländer kommen in aller Regel aus Rechtskreisen, in denen die Polizei nicht gerade zimperlich im Umgang mit dem Bürger ist. Die Ausländer kommen häufig aus Rechtskreisen, in denen Strafen zur Debatte stehen, die bei uns nicht Träume, sondern Alpträume wären. Meine Frage hierzu, Frau Funcke, ist:

Wie erklären Sie sich das Rechtsverhalten vieler Ausländer, die hier offensichtlich überhaupt kein Verhältnis zur Rechtswidrigkeit ihres Handelns haben? Wie erklären Sie sich das Verhalten dieser Leute, die aus Rechtskreisen kommen, in denen ganz anders mit ihnen umgegangen wird?

Meine letzte Frage betrifft die Frage der Sozialstaatlichkeit, Frau Funcke. Sie sprachen von dem Beispiel, daß ein Familienvater stirbt und nun die Frage auftaucht, was wird mit der Mutter, was wird mit den Kindern passieren. Sicherlich muß hier etwas geschehen, aber das ändert meines Erachtens nichts an dem Grundproblem. Die aufgeworfenen Fragen sind doch in erster Linie Probleme der Heimatstaaten. Inwieweit sind denn Bestrebungen im Gange, mit den Heimatstaaten einmal darüber zu sprechen, wie die soziale Absicherung erfolgen soll. Die Ausländer kehren oft sehr spät in ihr Heimatland zurück, aber sie kehren irgendwann einmal wieder zurück. Wir können uns doch nicht zu 100 % den Sozialschuh, die soziale Absicherung, anziehen, ohne daß die anderen Länder, die Heimatstaaten, in die Pflicht genommen werden.

Frau Funcke:

Zu dem Bochumer Fall kann ich nichts sagen, denn für Asylsuchende und illegal Eingewanderte bin ich nicht zuständig. Ich möchte vielmehr zu den Fragen der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen kommen. Man hat ihnen ja, als sie angeworben wurden, die Möglichkeit gegeben, hierherzukommen. Sie sind keine Ein- oder Auswanderer im klassischen Sinne, die Schluß gemacht haben in ihrer Heimat, um anderswo neu anzufangen. Bei den heutigen Verkehrsverhältnissen ist man in 2 - 3 Stunden in Sizilien oder in der Türkei, man ist also "Wanderarbeiter" und versteht sich auch so z. T. noch heute. Wir haben sie auch lange Zeit so behandelt. Die Frage: wollen sie sich nicht integrieren?, müssen wir mit der Frage an die deutsche Bevölkerung verbinden: dürfen sie sich denn hier integrieren oder haben sie nicht immer noch den Eventualstatus, der es auch nach 10 oder 20 Jahren Aufenthalt ermöglicht, sie zurückzuschicken, wenn wir es wollen?

Wichtig ist, daß Frauen und Kinder, die mehrere Jahre hier gelebt haben, ein Anrecht bekommen, hierbleiben zu dürfen,

wenn der Ehemann und Vater stirbt oder die Familiengemeinschaft durch Trennung zerbricht. Menschen sind keine Maschinen, die man aufstellt, wenn man sie braucht und abbrückt, wenn man sie nicht mehr braucht. Mit dem Aufenthalt entstehen menschliche Bindungen. Wenn wir den Familiennachzug zugelassen haben - und das ist gut, denn ich möchte nicht die Kriminalität kennen, wenn hier zwei oder drei Millionen Singels herumlaufen würden -, dann müssen wir auch die Familie ernst nehmen und den allmählichen Verwurzelungsprozeß berücksichtigen. Denn auch unter dem Kopftuch verändert sich die ausländische Frau. Sie hat ein Stück Weges in die deutsche Gesellschaft zurückgelegt, und man kann sie deshalb nicht wieder neu entwurzeln.

Wir sind im Gespräch mit den Herkunftsländern, daß sie für die Rückkehrer mehr tun in Bezug auf schulische Hilfestellungen. Aber die Tatsache ist doch, daß die Zahl der Rückkehrer immer kleiner wird und man sich bewußt oder unbewußt auf einen längeren Aufenthalt in Deutschland einrichtet.

Natürlich ist bei einer großen Familie eine Wohnung in entsprechender Größe für einen ausländischen Arbeitnehmer in Hilfsarbeiterstellung einfach nicht finanzierbar, und dann kann er den entsprechend geforderten Wohnraum nicht nachweisen. Dennoch ist die Bereitschaft, eine bessere Wohnung zu suchen, größer als die Möglichkeit, sie zu finden. Auch Besser-Situierte, die als Ingenieure, Geschäftsleute oder Handwerker tätig sind, sagen mir immer wieder, daß sie keine Chance haben, eine angezeigte Wohnung zu bekommen. Sobald die Vermieter erfahren, daß wir Ausländer sind - und das sieht und hört man -, sagen sie: "Es tut uns leid, die Wohnung ist bereits vermietet". Ruft dann später ein Deutscher an, ist sie noch frei. Die Tatsache, daß ausländische Familien auf dem Wohnungsmarkt sehr benachteiligt sind, ist einfach nicht zu leugnen. Ob im Einzelfall tatsächlich einmal ein besseres Angebot ausgeschlagen wird, weil es etwas mehr kostet, will ich nicht in Abrede stellen. Aber das ist nicht der normale Fall.

Die Kinder wachsen natürlich in der Muttersprache auf. Sie müßten in Kindergärten und vorschulischen Einrichtungen besser mit der deutschen Sprache vertraut gemacht werden. Es müßte auch mehr geschehen, um mit den Müttern auf geeignete Weise ins Gespräch zu kommen und ihre Sprachkenntnisse zu verbessern.

Und nun zur Einbürgerung. Es sagt sich so leicht: "Dann sollen sie sich doch - bitteschön - einbürgern lassen". Mein Schreibtisch ist voll von mißglückten Einbürgerungsversuchen. Einmal sind die Bedingungen nur schwer zu erfüllen, und die Tatsache, daß man sich dann von der eigenen Nationalität völlig lösen muß, ist für die meisten Ausländer eine unüberwindliche Schranke. Andere Länder verlangen das nicht. Man trennt sich ja nicht so einfach von der Nationalität, in der man erzogen wurde. Auch Deut-

sche, die 12 und mehr Jahre im Ausland leben, wollen nicht gleich Spanier, Brasilianer oder Nigerianer werden. Ich weiß daher nicht, warum wir fordern, daß, wenn jemand längere Zeit hier lebt, er sich einbürgern lassen sollte, während wir es begrüßen, daß überall in der Welt Deutsche leben, die ihr Selbstverständnis, Deutsche zu sein, über lange Zeiten bewahren. Ich sehe also, Herr Kewenig, - da sind wir wohl unterschiedlicher Meinung - die Lösung nicht darin, Ausländer zu drängen, Deutsche zu werden und damit auf ihre eigene Nationalität, die ein Stück Selbstverständnis ist, zu verzichten.

Herr Prof. Kewenig:

Ich möchte auch von meinem Schreibtisch berichten, der, was Einbürgerungen betrifft, vollkommen anders aussieht als Ihrer, Frau Funcke. Sie sagen: "Reden wir nicht über die, die es nicht wollen". Befassen wir uns also mit den anderen, und da gibt es viele Probleme. Die Relation im letzten Jahr von meinem Schreibtisch aus war die: Es hätten etwa 66 000 oder mehr einen Antrag stellen können, getan haben es 2 000. Also schon von den Zahlen her ist es eine ganz große Kategorie, die keinen Antrag stellt. Ich komme gleich noch zu dieser Kategorie.

Wenn es jetzt um die 2 000 geht, die einen Antrag stellen - einige von ihnen werden nicht durchkommen -, dann stimme ich mit Ihnen überein, daß wir im Bereich der Einbürgerung Erleichterungen finden müssen. Darüber besteht inzwischen Einigkeit mit dem Bundesinnenminister. Wir werden in Kürze, davon gehe ich aus, im Bereich der Richtlinien - nicht auf der gesetzlichen Ebene - zu erheblichen Veränderungen kommen, Veränderungen, die eine Einbürgerung in sehr vielen Fällen, die bis heute noch abgelehnt werden, nicht mehr scheitern lassen.

Das Hauptproblem ist die Akzeptanz der Doppelstaatsangehörigkeit. Die meisten meiner Kollegen und auch das Bundesinnenministerium zeigen keine Bereitschaft, im größeren Umfang Doppelstaatsangehörigkeit zu tolerieren. Ich verstehe, ehrlich gesagt nicht, warum man da so pingelig ist. Wenn man fragt: "Erklären Sie mal, was Sie eigentlich gegen Doppelstaatsangehörigkeit haben!", dann wird auf zwei Ebenen, nämlich auf einer emotionalen und auf einer juristischen, argumentiert.

Die emotionale Begründung lautet: "Man kann nicht gleichzeitig zwei Herren dienen". Ich halte dieses Argument angesichts der Schnellebigkeit unserer Welt und angesichts der Tatsache, daß eben tatsächlich in zunehmendem Maße Menschen für sehr lange Zeit in unterschiedlichen Gemeinwesen leben und sich dabei auch wohlfühlen, für wenig überzeugend. Man glaubt vermutlich, daß jemand mit zwei Staatsangehörigkeiten mit seiner Loyalität nicht zurecht-

kommt. Demgegenüber muß ich sagen, daß zwei Drittel der Einbürgerungen, die wir in Berlin vornehmen, Einbürgerungen sind, die zu einer Doppelstaatsangehörigkeit führen. In den meisten Fällen handelt es sich um junge Türken, die schlicht und einfach eine Entlassung aus ihrer Staatsbürgerschaft nicht bekommen, weil sie ihren Militärdienst noch nicht abgeleistet haben. Dies ist übrigens eine Situation, in der sogar der Bundesinnenminister bereit ist, Doppelstaatsangehörigkeit zu tolerieren.

Noch viel weniger als die emotionalen Bedenken gegen die Doppelstaatsangehörigkeit teile ich die praktisch juristischen. Interessant ist nämlich folgendes: Erkundigen Sie sich einmal bei einem, der alles, was jemandem mit zwei Staatsangehörigkeiten passiert, ganz furchtbar findet, nach den einzelnen Fällen, die er in den letzten zehn Jahren hatte. Ich habe das schon ab und zu versucht: Wenn man die zuständigen Referenten fragt, wieviele Probleme es denn bisher mit der Doppelstaatsangehörigkeit gegeben habe, ist das erstaunliche Ergebnis, daß Probleme kaum vorkommen.

Es gibt zwar ein wunderbares europäisches Abkommen gegen die Doppelstaatsangehörigkeit. In diesem internationalen Vertrag hat man endlich nach 100 Jahren die Probleme des 19. Jahrhunderts bewältigt. Man hat aber noch gar nicht gemerkt, daß erstens es jene Probleme kaum noch gibt und zweitens, wenn sie auftreten, sie mit ganz simplen, juristischen Methoden sehr gut beherrscht werden können. Man muß sich nur in der angloamerikanischen Rechtsprechung umsehen, die dieses Problem seit langem mit großen Erfolg behandelt.

Ich glaube also, daß das Entscheidende ist, Einbürgerungserleichterungen zu schaffen, und daß man unterhalb der Gesetzesebene sehr vieles tun kann. Ich hoffe, daß das auch tatsächlich geschieht und sich dann das Verhältnis auf meinem Schreibtisch vom 70 000 zu 2 000 zugunsten der Einbürgerungsanträge verändert.

Nun zu dem anderen Problem: Warum wollen sich denn nur so wenige Ausländer einbürgern lassen? Es kommen vor allem keine Anträge von Türken der zweiten und dritten Generation, also von Türken, die ganz sicher nicht mehr vorhaben, "nach Hause" zu gehen; denn inzwischen berlinern sie besser als die Berliner, Berlin ist ihre Heimat und nicht irgendein Dorf in Anatolien, wo ihre Großeltern einmal hergekommen sind. Warum ist denn bei ihnen der Widerstand dagegen, Deutsche zu werden, noch so groß? Eine sehr interessante Frage! Ich dränge niemanden, aber ich fordere unsere ausländischen Mitbürger auf: "Wenn Ihr Euch voll integrieren wollt, gehört auch die Einbürgerung dazu". Ich halte nichts davon, häppchenweise nur Rechte zu beanspruchen. Rechte korrelieren immer mit Pflichten. Wer anfängt, Rechte über diejenigen hinaus, die wir jedem Menschen oder jedem Gast zur Verfügung stellen, zu reklamieren, dem müs-

sen wir leider sagen: "Du kannst nur ganz springen oder Du mußt es lassen". Diese kleine Weitergabe von Rechten, die natürlich nie befriedigt und die dann immer dazu führt, daß man noch ein Stückchen will, fördert meines Erachtens nicht die Bereitschaft zur vollständigen Integration, sondern hindert sie. Da, meine ich, könnten wir durchaus von den "Einbürgerungsländern" lernen, also von Ländern, die schon seit langem mit den Problemen einer starken Einwanderung umgehen, z. B. die Vereinigten Staaten oder Australien. Dort würde eine solche Forderung, wie sie hier bei uns mit dem kommunalen Wahlrecht erwogen wird, kaum verstanden, geschweige denn akzeptiert werden.

Herr Schmidt-Nothen:

Ich leite hier im Bundeskriminalamt die Stabsstelle "Auslandsbeziehungen". Herr Dr. Stocker, Sie haben in Ihrem Vortrag beklagt, wie umständlich die Rechtshilfebestimmungen sind, wie lang die Entscheidungsketten sind und haben überzeugend gefordert, daß dies vereinfacht werden soll. Gestern in der Arbeitsgruppe wurden dieselben Forderungen gestellt und nicht nur von der Polizei, sondern auch von Justizvertretern, die anwesend waren. Es waren, das möchte ich hier besonders erwähnen, auch zwei Medienvertreter dabei, die sehr temperamentvoll ihrem Unverständnis Ausdruck gegeben haben, daß dies alles so kompliziert sei, denn dies wußten sie vorher noch nicht. Nun stellen wir fest, daß bei den Verhandlungen über die Vereinfachung der Rechtshilfe die justizministerielle Ebene kaum einer Vereinfachung gegenüber aufgeschlossen ist, im Gegenteil, wir stellen geradezu ein systematisches Beharren auf etablierten Positionen fest. Ich möchte anfügen, daß wir hier im Bundeskriminalamt mittlerweile einen Auslandsverkehr haben von 210 000 Nachrichten im Jahr, die Frequenz der Grenzübertritte beläuft sich auf 910 Millionen pro Jahr an den Grenzen der Bundesrepublik; innerhalb der europäischen Gemeinschaft werden es mehrere Milliarden sein. Herr Dr. Stocker, was ist Ihre Meinung, weshalb die justizministerielle Ebene nun auf den etablierten Formen beharrt? Sie selbst haben in pessimistischer Weise gesagt, eine Vereinfachung dieser Materie sei wohl nur Wunschdenken.

Herr Dr. Stocker:

Was nun speziell das "Beharrungsvermögen", wie Sie es nennen, der verschiedenen Justizministerien angeht, das kann ich Ihnen natürlich auch nicht genau sagen. Die Frage ist wohl ein gewisses Ressortdenken. Was auf der einen Seite "Polizei" läuft, erfordert auf der Justiz-Seite offizielle Rechtshilfeersuchen über zum Großteil auch noch Auswärtiges Amt und "drüben" wieder runter über die ganzen diplomatischen Wege, die da notwendig sind; daß diese Wege na-

türlich gewisse Formalien notwendig machen und daß es da natürlich, ich will es mal vorsichtig sagen, schwierig ist, irgendwelche Vorschläge zu machen, um das zu vereinfachen, ist klar. Da ist sicher vor allem das Problem, so sehe ich das jedenfalls, auf der "Gegenseite", den ausländischen Staaten, der Souveränität und ähnliche Dinge. Man fühlt sich insoweit gleich angesprochen, wenn der ersuchende Staat irgendwas will, was einem nicht so ganz "in den Kram paßt". Darum sage ich ja, ich halte es mehr für Wunschdenken, hier zu einer Vereinfachung zu kommen. Was große Schwierigkeiten macht oder was sich vielleicht zunächst gar nicht bewegt, ist die oft mangelnde Reaktion der anderen Seite. Solange da nicht noch mehr Aufgeschlossenheit herrscht, wird zum Teil einfach nicht geantwortet. Es mag vielleicht, Herr Präsident, auf dem Polizeiweg anders sein, aber Rechtshilfeersuchen der Justiz werden manchmal, ich sage das ganz offen, wenn sie etwas über unsere Nachbarn hinausgehen, zum Teil einfach nicht beantwortet, wenn es nicht opportun erscheint. Die Erledigung dauert auch häufig viel zu lange, um in einem Ermittlungsverfahren die konkreten Ansatzpunkte möglichst schnell zu bekommen. Da könnte man sicher was machen. Ich bin kein Spezialist auf dem Gebiet, glaube aber, daß das nach wie vor große Schwierigkeiten bereiten wird.

Herr Dr. Boge:

An dem Ist-Zustand werden wir im Augenblick sicher nichts ändern. Aber wir müssen doch sehen, daß wir in Vorbereitung der Verhältnisse ab 1990 und 1992 möglichst in allen Bereichen nicht nur eine Harmonisierung, sondern sogar eine Annäherung zustande bringen. Ich kann mir nicht vorstellen, daß wir nach 1992 im europäischen Raum noch ebenso vorgehen wie jetzt und vor allem in der Vergangenheit. Die Verfahrensweise kann dann doch nicht anders sein, als sie heute zwischen den einzelnen Bundesländern praktiziert wird: man überstellt einfach. Sonst geraten wir vollkommen aus den Fugen: Auf der einen Seite wollen wir zusammenwachsen, und auf der anderen Seite entfernen wir uns immer mehr voneinander.

Herr Stille:

Ich komme auf die Bestrebungen dahingehend, daß der Rechtshilfeweg erleichtert wird. Ich halte den derzeitigen Zustand wirklich für nahezu eine Katastrophe. Der sogenannte GROßE Rechtshilfeweg, d. h. also das Ersuchen über das Landesjustizministerium, Bundesjustizministerium, Außenministerium, halte ich schon aus den Gründen der zeitlichen Verzögerung schlicht und einfach für eine Katastrophe. Ist Ihnen aus dem Kabinett bekannt, ob der Rechtshilfeweg in Zukunft einfacher gestaltet werden soll?

Herr Dr. Boge:

Bei den Verhandlungen im Rahmen des Schengener Abkommens spielt das natürlich eine ganz entscheidende Rolle. Aber ich möchte ganz vorsichtig andeuten, daß es nicht nur unsere Nachbarn sind, die abblocken; offensichtlich haben auch unsere ministeriellen Vertreter aus diesem Ressort Sorge, Kompetenzen zu verlieren.

SCHLUSSWORT

Edwin Kube

Verschiedene Diskussionsbeiträge während dieser Tagung sowie einzelne Presseberichte haben uns im Bundeskriminalamt erkennen lassen, daß die mit dieser Veranstaltung verbundenen Intentionen teilweise mißverstanden werden konnten. Es lag natürlich keinesfalls in unserer Absicht, - bereits durch das Tagungsthema - die ausländischen Mitbürger pauschal zu diskriminieren. Unser Anliegen war es allein, ausländerspezifische Probleme der Kriminalität zu diskutieren, nach deren Ursachen zu fragen und Lösungsansätze zu suchen. Um dem gerecht werden zu können, haben wir den Rahmen der Vortragsthemen bewußt sehr weit gespannt, so daß hier und da auch grundsätzlichere Fragen der Ausländerpolitik zur Sprache kamen. Dabei wurde deutlich, daß uns schon der Begriff des Ausländers erhebliche Schwierigkeiten bereiten kann. Im polizeilichen Alltag sind mit Ausländerkriminalität naheliegenderweise nicht nur Straftaten von im Ausland agierenden Drahtziehern oder Delikte kurzfristig einreisender Täter gemeint. Vielmehr zählen hierzu auch Taten von nichtdeutschen Mitbürgern, die schon seit langem hier im Lande wohnen (Stichwort: der "inländische Ausländer").

Eine Rückschau auf die inhaltlichen Schwerpunkte der Tagung offenbart Defizite und Handlungsbedarf auf folgenden Ebenen:

- Öffentlichkeit und Medien
- statistische Grundlagen und Forschung
- operative polizeiliche Maßnahmen
- Aufgaben von Justiz und Verwaltungsbehörden
- internationale Zusammenarbeit
- gesetzgeberische Notwendigkeiten.

Einige der dazu angesprochenen Punkte möchte ich in der gebotenen Kürze skizzieren:

In weiten Kreisen der Bevölkerung bestehen offensichtlich teilweise falsche Vorstellungen über Ausmaß und Struktur der Ausländerkriminalität, und zwar soweit die sogenannten Gastarbeiter betroffen sind. Dieses verzerrte Bild ist sicherlich nicht zuletzt auf die nach Aufmachung und Inhalt nicht immer treffende Darstellung in manchen Medien zurückzuführen. Gleichzeitig spiegelt aber diese Berichterstattung wohl auch Leserwünsche wider. An die Presse ist deshalb zu appellieren, die im Ehrenkodex des Deutschen Presserates selbst auferlegten Regeln sozusagen ausländerfreundlich anzuwenden. Nur wenn hier Zurückhaltung der Publizistik wirklich geübt wird, wird sich ein gesellschaftliches Klima einstellen können, wie es für eine

erfolgreiche Integration unerlässlich ist, das also bei uns wohnende Ausländer zu wirklichen Mitbürgern werden läßt. Daran mitzuwirken ist Aufgabe jedes einzelnen und aller gesellschaftlichen Kräfte. Auf diese Weise würden auch die Randbedingungen für die Prävention von Ausländerkriminalität verbessert.

Gezielte Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung können nur auf empirische Befunde gegründet werden. Hier bestehen noch erhebliche Defizite; selbst die vorhandenen Statistiken und Forschungsergebnisse weisen in weiten Bereichen bisher nicht die notwendigen Differenzierungen auf. Uns fehlen z. B. vertiefte Erkenntnisse über ausländische Intensivtäter oder die Einstellung von Polizeibeamten gegenüber Ausländern. Vor allem aber benötigen wir eingehendere Untersuchungen zu den Ursachen der Ausländerkriminalität. Denn nicht der Status als Ausländer ist als die entscheidende kriminogene Ursache anzusehen. Vielmehr liegt sie in vielfältigen persönlichen und sozialen Faktoren. Wer sich bei solchen komplexen Problemen mit sozialem Zündstoff nicht auf dem laufenden hält, d. h. hier nicht mindestens ein Forschungsbein einsetzt, verlernt das Laufen. Er muß sich - bildlich gesprochen - nicht wundern, wenn er auf die Nase fällt.

Ähnlich diffizil stellt sich die Lage im polizeilichen Bereich dar. Die größten Schwierigkeiten bereitet nicht der Umstand, daß ein Tatverdächtiger Ausländer ist, sondern die besonderen Begleiterscheinungen in einzelnen Deliktsbereichen und bei bestimmten Tätergruppen. Jüngste Entwicklungen zeigen, daß gewisse Straftaten - Tageswohnungseinbruch, Taschendiebstahl, organisierte Rauschgiftkriminalität, um nur einige Beispiele zu nennen - immer mehr zur Domäne nichtdeutscher Krimineller werden. Daneben fördert die Herkunft aus einem anderen Sprach- und Kulturkreis bei verschiedenen Nationalitäten die Gruppenbildung und damit die Abschottung, wie sie z. B. bei der illegalen Beschäftigung genutzt wird. Schließlich haben wir es in einer Reihe von Fällen mit hoch kriminellen Aktivitäten zu tun, die vom Ausland aus gesteuert werden. Vielfach wird die Polizei damit vor nahezu unüberwindbare Hindernisse bei der Informationsgewinnung und Tataufklärung gestellt. Notwendig ist deshalb - obwohl fast nicht mehr zumutbar - eine weitere Spezialisierung auf polizeilicher Seite. Die Fortbildung der dort tätigen Beamten sollte auch die Vermittlung von Fremdsprachenkenntnissen umfassen. Weiterhin bietet es sich an, vermehrt ausländische Mitarbeiter oder ehemalige Ausländer einzustellen. Für schwerwiegende Formen der professionellen Ausländerkriminalität müßten Spezialdienststellen eingerichtet werden. Gegebenenfalls können Clearingstellen auf oberer Ebene hilfreich sein, von denen Informationen zu grundsätzlichen Fragestellungen mit Auslands- bzw. Ausländerbezug beschafft werden können.

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß für die polizeiliche Arbeit auch vertrauensbildende Maßnahmen bei der

ausländischen Bevölkerung von Bedeutung sind. Dazu gehört beispielsweise gezielte Aufklärung über die Rolle der Polizei oder der Einsatz sprachkundiger Kontaktbereichsbeamter in entsprechenden Stadtvierteln.

Die polizeiliche Bekämpfung der Ausländerkriminalität kann nicht losgelöst von den Aufgaben anderer staatlicher Stellen gesehen werden. Bereits das rechtzeitige Erkennen und die Beseitigung von kriminalitätsfördernden Gefährdungssituationen erfordert die Kooperation von Polizei und anderen Behörden wie Ausländeramt oder Jugendamt auf lokaler Ebene. Dabei ist anzustreben, daß diese Zusammenarbeit nicht nur anlaß- bzw. fallbezogen erfolgt. Erkennbar geworden sind des weiteren Vollzugsdefizite bei der Anwendung des Ausländerrechts (z. B. bei der Identitätsprüfung oder Abschiebung), Defizite, die es auch im Interesse der Eindämmung von Ausländerkriminalität abzubauen gilt. Wenn bei jährlich 50 000 - 100 000 Asylbewerbern 80 - 90 % der Anträge abgelehnt werden, wohl nur ein Bruchteil dieser Menschen freiwillig danach ausreist, weniger als 10 % abgeschoben werden, ein geringer Teil aus humanitären Gründen ein Bleiberecht erhält, so sind es viele Tausende, die zwangsläufig in die Illegalität geraten. In diesem Zusammenhang ist auf die Einrichtung spezieller Dienststellen zum Vollzug ausländerrechtlicher Entscheidungen hinzuweisen, die sowohl bei der Ausländerbehörde (Beispiel: Frankfurt) als auch bei der Polizei (Beispiel: Hamburg) angesiedelt sein können.

In einer Zeit, in der Europa enger zusammenwächst, bereitet die internationale Rechtshilfe in Strafsachen immer noch erhebliche Schwierigkeiten durch bürokratische Hemmnisse. Die Ermittlungen bei Straftaten mit Auslandsbezug gestalten sich deshalb oft sehr zeitaufwendig. Daraus ziehen die Straftäter ihre Vorteile. Der europäische Einigungsprozeß darf daher nicht dazu führen, daß die Landesgrenzen für den "Full-time-Kriminellen" aufgehoben werden, ihm aber weiterhin nur nationale Strafverfolgungsbehörden gegenüberstehen. Die internationale Zusammenarbeit muß folglich schon heute vereinfacht und intensiviert werden. Stichworte u. a.: Ausweitung des unmittelbaren polizeilichen Geschäftsweges, Delegation von Bewilligungsbefugnissen. Auch sind konkrete Konzepte vorzulegen, wie bei der zukünftigen Grenzsituation den polizeilichen Bedürfnissen Rechnung getragen werden kann. Europäischen Kooperationsformen wie TREVI müssen im Hinblick auf den Grenzabbau zum einheitlichen Sicherheitsraum führen. Das schwierigste Problem aller dieser Bemühungen bleibt jedoch die offene Frage, wie sich die nationalen Rechtssysteme - etwa im Asyl- oder Melderecht - in Europa innerhalb angemessener Frist harmonisieren lassen. Hier sind die einzelnen Gesetzgeber zur Eile aufgefordert, soll nicht die Kriminalitätsbekämpfung Schaden nehmen.

Wir haben in den vergangenen Tagen eine große Anzahl offener Probleme zusammengetragen und uns um Lösungsvor-

schläge bemüht. Möglicherweise läßt sich das eine oder andere davon bereits umsetzen, wenn Sie zu Ihren Dienststellen zurückkehren. Vieles von dem, was uns beschäftigt hat, war allerdings auch an andere Adressaten gerichtet. Ich bin sicher, daß wir uns in einigen Jahren an dieser Stelle wieder treffen werden, um die diskutierten Probleme unter den dann herrschenden neuen Gegebenheiten erneut aufzugreifen.

Gerade bei der drohenden Zunahme der organisierten Ausländerkriminalität, die wir - zumindest vorübergehend - nach dem Abbau der Grenzkontrollen trotz Ausgleichsmaßnahmen zu erwarten haben, dürfen wir Prognose sowie Innovation nicht vernachlässigen und - um mit Nietzsche zu sprechen - nicht bloß den emsigen Seildrehern gleichen. Denn: "Sie ziehen zwar den Faden beharrlich in die Länge, gehen dabei selber aber rückwärts".

VERABSCHIEDUNG

Heinrich Boge

Das Ziel unserer Tagung, ein realitätsnahes und differenziertes Bild der Ausländerkriminalität zu zeichnen, haben wir zu erreichen versucht, indem wir mosaiksteinchenweise Einzelprobleme aneinandergereiht haben. Vieles ist noch zu ergänzen. Weit mehr als in den vergangenen Jahren wird es unsere Aufgabe sein, jetzt die Ergebnisse der Veranstaltung auszuwerten. Um wirklich sagen zu können, wir seien hier erfolgreich gewesen, werden wir auch insbesondere an die Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen, die in dieses Thema im weitesten Sinne mit eingebunden sind, die gewonnenen Erkenntnisse weitergeben müssen.

Jetzt bleibt mir nur, Ihnen zu danken, für Ihr Kommen, aber auch für die Beiträge, die Sie geleistet haben, wobei ich ganz besonders an die Referenten denke. Mein Dank gilt schließlich meinen Mitarbeitern, die sehr viel Mühe aufgewandt haben, um diese Veranstaltung wieder bestmöglich abzuwickeln.

Ich wünsche Ihnen jetzt einen guten und angenehmen Heimweg und hoffe auf ein Wiedersehen im nächsten Jahr.

Referenten

Bähr, Peter, Prof. Dr. jur.

Hauptamtlicher Beigeordneter, Leiter des Rechts- und Ordnungsdezernats der Stadtverwaltung Saarbrücken (seit 1974); Mitglied des Rechts- und Verfassungsausschusses des Deutschen Städtetags. Zuvor (seit 1972) Professor für Prozeßrecht und Bürgerliches Recht an der Universität des Saarlandes.

6600 Saarbrücken, Rotenbühlerweg 72

Bäuerle, Helmut

Ltd. Stadtverwaltungsdirektor; im Amt für öffentliche Ordnung der Landeshauptstadt Stuttgart stellvertretender Amtsleiter und Abteilungsleiter für Melde-, Paß- und Ausweiswesen, Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungs- sowie Ausländerangelegenheiten (seit 1987). Nach Ausbildung für den Verwaltungsdienst seit 1948 mit verschiedenen Aufgaben in der Ordnungsverwaltung betraut. Lehrtätigkeit im allgemeinen und besonderen Polizeirecht als Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und anderen Institutionen.

7000 Stuttgart 10, Postfach 10 60 34

Blanz-Gocht, Christa

Erste Kriminalhauptkommissarin, Leiterin des Jugenddezernates der Landespolizeidirektion Stuttgart II (seit 1984). Diplomierte Sozialarbeiterin. Von 1962 bis 1977 Sachbearbeiterin und stellvertretende Dezernatsleiterin bei der Weiblichen Kriminalpolizei. Von 1978 bis Mai 1984 Leiterin des Dezernates für Sexualdelikte.

7000 Stuttgart 50, Hahnemannstraße 1

Boge, Heinrich, Dr. jur.

Präsident des BKA (seit April 1981). Zuvor (ab Oktober 1978) Ministerialdirektor und Leiter der Abteilung Polizeiangelegenheiten im Bundesministerium des Innern. Im Polizeidienst seit 1950; neun Jahre Polizeipräsident in Hannover; langjährige Lehrtätigkeit an der Landespolizeischule Niedersachsen, zuletzt als Leiter des Schulstabes und Vertreter des Schulleiters in Exekutivangelegenheiten.

6200 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Funcke, Liselotte

Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (seit Ende 1980). 1950—1961 Mitglied des Landtages Nordrhein-Westfalen; 1961—1979 Mitglied des Deutschen Bundestages; 1969—1979 Vizepräsidentin, 1973—1979 Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages; 1979—1980 Staatsminister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in Nordrhein-Westfalen. Mitglied der Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland. Veröffentlichungen zu Ausländerfragen.

5300 Bonn-Lengsdorf, Lengsdorfer Hauptstraße 72—80

Gemmer, Karlheinz, Dr. jur.

Polizeipräsident in Frankfurt a. M. (seit 1980); zuvor Leiter der Abteilung Kriminalistisches Institut des BKA. Früher Leiter der Ermittlungsabteilung im BKA und im Hessischen LKA. Veröffentlichungen zu kriminalistisch-kriminologischen Fragen.

6000 Frankfurt a. M. 1, Friedrich-Ebert-Anlage 11

Hölscher, Christoph

Staatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart, Dezerent für alle im Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft Stuttgart eingehenden und ausgehenden internationalen Rechtshilfeersuchen (seit 1985). Seit 1982 im Justizdienst als Richter und Staatsanwalt.

7000 Stuttgart 1, Neckarstraße 145

Jeschke, Jürgen

Abteilungspräsident im BKA, Leiter der neugeschaffenen Abteilung „Rauschgiftbekämpfung“ (seit 1986). Nach dem 2. Juristischen Staatsexamen Eintritt in das BKA 1964; ab 1966 Mitarbeiter in der Abteilung Ausland; 1968—1971 Abordnung zum Generalsekretär der IKPO-Interpol in St. Cloud/Frankreich; anschließend Leiter der Dienststelle „Nationales Zentralbüro der IKPO-Interpol“ beim BKA; ab 1977 Angehöriger der Abteilung „Ermittlungen in originärer Zuständigkeit“; zunächst als Gruppenleiter, von 1980 bis 1985 als Abteilungsleiter.

6200 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Kendall, Raymond E., M. A.

Generalsekretär der IKPO-Interpol in St. Cloud/Frankreich (seit 1986). Nach dem Studium an der Universität Oxford Eintritt in die Polizei; ab 1956 leitender Beamter der Kriminalpolizei des Kigezi Distrikts/Uganda; von 1962 bis 1986 Angehöriger der Metropolitan Police/New Scotland Yard, London, zuletzt im Range eines Deputy Assistant Commissioner. Im Generalsekretariat der IKPO-Interpol seit 1971; von 1976 bis 1985 Leiter der Polizeiabteilung, ab 1983 offizieller Abwesenheitsvertreter des Generalsekretärs.

F-92212 St. Cloud-Cedex, B. P. 205

Kewenig, Wilhelm, Prof. Dr. jur.

Senator für Inneres in Berlin (seit 1986); seit 1971 o. Professor für öffentliches Recht an der Universität Kiel (z. Zt. beurlaubt); seit 1981 Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin und des Senats, zunächst als Senator für Wissenschaft und Kulturelle Angelegenheiten (1981—1983), dann als Senator für Wissenschaft und Forschung (1983—1986); Vorsitzender des Bundesfachausschusses Innenpolitik der CDU.

1000 Berlin 31, Fehrbelliner Platz 2

Kube, Edwin, Prof. Dr. jur.

Abteilungspräsident im BKA, Leiter der Abteilung „Kriminalistisches Institut“ (seit 1982); zuvor Leiter der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe im BKA. Honorarprofessor der Universität Gießen. Bis 1974 in der allgemeinen Innenverwaltung Baden-Württemberg tätig. Veröffentlichungen insbesondere zu kriminalistisch-kriminologischen Fragen; Tagungsleiter.

6200 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Kulahçı, Ahmet

Bonner Korrespondent der HÜRRIYET (seit 1987). 1969—1972 Medizinstudium an der Universität Straßburg; danach Wechsel an die Ruhr-Universität Bochum, 1973—1974 Studium der Germanistik und Romanistik, 1974—1980 Studium der Publizistik und Kommunikationswissenschaften, Politische Wissenschaften und Allgemeine Sprachwissenschaften. Seit 1981 festangestellter Redakteur bei Hürriyet in Frankfurt; 1983—1985 Redaktionsleitung der Hürriyet in Berlin; 1985—1987 Leitung der Nachrichtenabteilung in Frankfurt.

5300 Bonn 1, Hausdorffstraße 1

Marschall, Adalbert

Staatl. anerkannter Sozialarbeiter, Abteilungsleiter Sozialdienst im Amt für Jugend, Soziales und Wohnen bei der Landeshauptstadt Wiesbaden (seit 1984). 1973—1975 Sozialarbeiter in der Familienhilfe beim Diakonischen Werk an der Saar, Saarbrücken, mit praktischer Tätigkeit in der Jugendgerichtshilfe; ab 1975 beim Jugendamt der Landeshauptstadt Wiesbaden, bis 1984 überwiegend mit Planungsaufgaben der kommunalen Jugend- und Sozialhilfe betraut.

6200 Wiesbaden, Auf den Erlen 5

Rohrmoser, Günter, Prof. Dr. phil.

Ordinarius für Sozialphilosophie an der Universität Hohenheim (seit 1976). Lehrtätigkeit im Bereich der politischen Philosophie an der Universität Stuttgart. Nach Studium der Philosophie, Theologie und Nationalökonomie 1961 Habilitation in Köln; 1962—1976 Ordinarius für Philosophie in Münster. Arbeitsschwerpunkte auf den Gebieten der Religionsphilosophie, Ästhetik, Philosophie des Politischen und Theorie der Gesellschaft.

7000 Stuttgart 70, Postfach 700562

Schmid, Rainer

Kriminaldirektor, Leiter der Kriminalabteilung des Polizeipräsidiums Offenbach a. M. (seit 1976). Polizeieintritt 1961, im Kriminaldienst seit 1967, zunächst als Sachbearbeiter und ab 1973 in leitenden Positionen beim Bundeskriminalamt und der hessischen Polizei. Veröffentlichungen und Vorträge zu (wirtschafts-)kriminalistischen und allgemeinen (kriminal-)polizeilichen (Führungs- und Einsatz-) Problemen.

6050 Offenbach a. M., Geleitstraße 124

Schmidt-Nothen, Rainer

Leiter der Stabsgruppe Koordinierung Ausland, Nationales Zentralbüro INTERPOL des BKA (seit 1985). Zuvor beim Generalsekretariat der IKPO-Interpol in St. Cloud/Frankreich Leiter des Referats Gewaltkriminalität, ab 1981 Leiter der Unterabteilung Gewalt- und Diebstahlskriminalität. Im Bundeskriminalamt seit 1971. 1973—1974 im Referat Kriminalpolizeiliche Angelegenheiten des BMI und 1974—1977 im Referat Internationale Fahndung und Rechtshilfe des BKA tätig.

6200 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Schreiber, Wolfgang, Dr. jur.

Ministerialdirektor, Leiter der Polizeiabteilung im Bundesministerium des Innern (seit 1988). Seit 1964 in verschiedenen Fachbereichen des Ministeriums tätig (u.a. Zivile Verteidigung/Zivilschutz, Wahlrecht, Parteienrecht, Versammlungsrecht, Vereinsrecht, Staatsorganisationsrecht), zuletzt Leiter der Unterabteilung Staats- und Verfassungsrecht (1982—1987) und Ständiger Vertreter des Leiters der Zentralabteilung (1987—1988). Zahlreiche Veröffentlichungen (Bücher/Kommentare, Aufsätze) auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts, insbesondere des Verfassungsrechts.

5300 Bonn 2, Kastanienweg 31

Sielaff, Wolfgang

Leitender Kriminaldirektor, Leiter der Spezialdienststellen der Hamburger Kriminalpolizei (seit 1983). Eintritt in den Kriminaldienst 1966; 1978/79 Leiter der Kriminalinspektion Rauschgift. Danach stellv. Leiter einer Sonderkommission; Planung und Aufbau einer Kriminalinspektion zur Bekämpfung organisierter Kriminalität und bis Ende 1983 deren Leiter. Lehrtätigkeit sowie Veröffentlichungen und Vorträge, insbesondere zur organisierten Kriminalität.

2000 Hamburg 1, Beim Strohause 31

Stocker, Heinz, Dr. jur.

Leitender Oberstaatsanwalt bei dem Landgericht München I (seit 1987); zuvor Leitender Oberstaatsanwalt und Ständiger Vertreter des Generalstaatsanwalts bei dem Oberlandesgericht München. Prüfer im ersten und zweiten Staatsexamen. Von 1963 bis 1973 Staatsanwalt, Richter am Landgericht und Erster Staatsanwalt in Traunstein und Kempten; 1973—1983 Oberstaatsanwalt als Abteilungsleiter und ab 1979 Ständiger Vertreter des Leitenden Oberstaatsanwalts München I.

8000 München 35, Linprunstraße 25

Villmow, Bernhard, Prof. Dr. jur.

Professor für Kriminologie an der Universität Hamburg, Fachbereich Rechtswissenschaft II (seit 1979). Zuvor Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Forschungsgruppe Kriminologie in Freiburg. Veröffentlichungen insbesondere zur Dunkelfeldforschung, Jugendkriminalität, Opferentschädigung.

2000 Hamburg 13, Edmund-Siemers-Allee 1

Walter, Michael, Prof. Dr. jur.

Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht an der Universität Köln (seit 1984); zuvor Professor an der Universität Hamburg. Verschiedene Tätigkeiten in der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen. Bisheriger Arbeitsschwerpunkt: Jugendkriminologie und Jugendkriminalrecht; Veröffentlichungen auch in anderen Bereichen (Strafrecht).

5000 Köln 41, Albertus-Magnus-Platz

Zachert, Hans-Ludwig

Vizepräsident des BKA (seit 1987). Zuvor (ab 1985) als Hauptabteilungsleiter zuständig für die Bekämpfung von Staatsgefährdung und Landesverrat sowie für den persönlichen Schutz der Mitglieder der Verfassungsorgane und ihrer Gäste. Im Bundeskriminalamt seit 1965; 1976 — 1980 Fachbereichsleiter für Kriminalistik und Kriminologie an der Polizei-Führungsakademie Münster; ab 1982 Leiter der Abteilung Sicherungsgruppe.

6200 Wiesbaden, Thaerstraße 11