

# GdP Schriftenreihe

Kriminalpolitisches

Programm



DIN 19 051



A 98 - 05851 *Verkschaft der Polizei*

# **GdP**

## **Schriftenreihe**

---

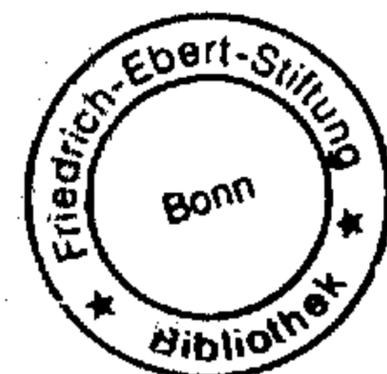
**Kriminalpolitisches**

---

**Programm**

---

**A 98 - 05851**



**Gewerkschaft der Polizei**



Nach einem jahrzehntelangen kontinuierlichen Anstieg der Fallzahlen wird das Kriminalitätsgeschehen in der Bundesrepublik nunmehr von gravierenden qualitativen Veränderungen geprägt.

Mit der deutsch-deutschen Vereinigung ergeben sich neue, im Ergebnis kaum absehbare Entwicklungen der Sicherheitslage und große Herausforderungen an die Organisation und Arbeit der Polizei.

Vor diesem Hintergrund soll das „Kriminalpolitische Programm der Gewerkschaft der Polizei“ einen Orientierungsrahmen bieten, in dem wesentliche Problemfelder zusammenfassend dargestellt und analysiert werden und der sowohl kriminalpolitische Strategien als auch konkrete polizeiliche Handlungsnotwendigkeiten begründet.

Das Programm soll die Öffentlichkeit über folgenschwere Entwicklungen informieren und zur Diskussion über die notwendigen Reaktionen auffordern. Es soll gleichzeitig den Kolleginnen und Kollegen in der Polizei die Positionen der Gewerkschaft der Polizei verdeutlichen. Wir hoffen, daß es auch als Orientierungsrahmen für den Neuaufbau der Polizeien in der DDR dienen kann.

Kriminalitätsbekämpfung kann in demokratischen Gesellschaften nur dann erfolgreich sein, wenn die Polizei eine akzeptierte Stellung und das Vertrauen der Bürger hat. Politiker, Bürger und Polizei sind hier gleichermaßen in der Verantwortung.

Insbesondere die verschiedenen Formen der „Organisierten Kriminalität“ stellen Gesellschaft und Polizei vor neue Herausforderungen. Die überlastete Polizei wird diesen Herausforderungen nur mit einer angemessenen Verstärkung und neuen Bekämpfungsmöglichkeiten gerecht werden können.

Impressum  
Herausgeber:  
Gewerkschaft der Polizei  
Forststraße 3 a · 4010 Hilden  
Oktober 1990  
Gesamtherstellung:  
Druckerei Wölfer · Haan

Die Gewerkschaft der Polizei appelliert an die Öffentlichkeit und vor allem an die Gesetzgeber in Bund und Ländern, den aus der organisierten Kriminalität erwachsenden Gefahren für die Substanz des demokratischen Rechtsstaates entschieden zu begegnen.

Bei den Verfassern

<i>Dr. Manfred Murck,</i>	Fachbereichsleiter Gesellschaftswissenschaften an der Polizeiführungsakademie
<i>Hans-Martin Zimmermann,</i>	Fachbereichsleiter Kriminalistik/Kriminologie der Polizeiführungsakademie
<i>Dagobert Allhorn,</i>	Dozent im Fachbereich Rechtswissenschaften der Polizeiführungsakademie
<i>Leo Schuster,</i>	Leitender Kriminaldirektor Bundeskriminalamt
<i>Michael Kniesel,</i>	Polizeipräsident Bonn
<i>Manfred Krupski,</i>	Bundesfachausschuß Kriminalpolizei
<i>Horst Heyn,</i>	Gewerkschaft der Polizei Bundesgeschäftsstelle
<i>Hans Adams,</i>	Gewerkschaft der Polizei Bundesgeschäftsstelle
<i>Konrad Freiberg,</i>	Vors. des Bundesfachausschusses Kriminalpolizei

möchte ich mich im Namen der Gewerkschaft der Polizei recht herzlich bedanken.



Klaus Steffenhagen  
Stellvertretender Bundesvorsitzender

## Kriminalpolitisches Programm der Gewerkschaft der Polizei

Inhalt	Seite
<b>1 Einleitung</b> .....	7
– Bedeutung der inneren Sicherheit	
– Rolle der Polizei in der Gesellschaft	
– Polizei/privates Sicherheitsgewerbe	
<b>2 Entwicklung der Kriminalität</b> .....	9
<b>3 Ursachen der Kriminalität</b> .....	14
<b>4 Grundsätze der Kriminalitätskontrolle</b> .....	17
Prävention	
<b>5 Ausgewählte Kriminalitätsbereiche</b> .....	19
5.1 Jugendkriminalität .....	19
5.2 Massenkriminalität .....	21
5.3 Ausländerkriminalität .....	23
5.4 Wirtschaftskriminalität .....	26
5.5 Umweltkriminalität .....	29
5.6 Organisierte Kriminalität .....	31
5.7 Rauschgiftkriminalität .....	34
5.8 Terrorismus .....	37
5.9 Gewaltkriminalität .....	39
5.10 Straftaten im Zusammenhang mit dem Demonstrationsgeschehen ..	42
<b>6 Besondere Bekämpfungsansätze</b> .....	44
6.1 Einsätze von verdeckten Ermittlern .....	44
6.2 Einsatz von V-Leuten .....	44
6.3 Einsatz als Agent provocateur .....	45
6.4 Abschöpfung illegaler Gewinne .....	45
6.5 Zeugenschutz .....	45
6.6 Genomanalyse .....	46
6.7 Neue Kronzeugenregelung .....	46
<b>7 Internationale Zusammenarbeit</b> .....	48
<b>8 Datenschutz und Polizei</b> .....	50
<b>9 Verhältnis Polizei/Justiz</b> .....	53
9.1 Legalitätsprinzip .....	53
9.2 Hilfsbeamteneigenschaft .....	54
9.3 Strafvollzug .....	54

10	Polizei/Verfassungsschutz	56
11	Situation der Polizei	58
12	Aus-/Fortbildung der Polizei	60
13	Resumee	62

## 1 Einleitung

Die Entwicklungschancen einer Gesellschaft und die Lebensqualität ihrer Bürger werden in entscheidender Weise vom Zustand der Öffentlichen Sicherheit geprägt.

Voraussetzung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Entfaltung ist der Schutz von Freiheit, körperlicher Unversehrtheit und Eigentum. Eine Gesellschaft, die diese Rechtsgüter nicht schützt und ihren Bruch nicht sanktionieren läßt, stellt ihre Existenzgrundlage in Frage.

Sie bietet keine verlässlichen Rahmenbedingungen für ihre Bürger, sondern überläßt sie der Willkür der Stärkeren und dem Gefühl von Ohnmacht und Angst.

Den Schutz der Rechtsgüter und damit ein friedliches Zusammenleben der Bürger einer Gesellschaft zu garantieren, ist die zentrale Aufgabe des Staates. Das ihm zugedachte Gewaltmonopol entzieht privater Gewalt die Legitimation und ist Grundlage der Gleichheit vor dem Gesetz. In Übereinstimmung mit diesem Prinzip weist die Gewerkschaft der Polizei eindringlich darauf hin, daß staatliche Handlungsdefizite im Bereich der inneren Sicherheit zunehmend durch das private Sicherheitsgewerbe ausgefüllt werden. Die aus rechts- und sozialstaatlichen Erwägungen zu fordernde Gleichheit im Rechtsgüterschutz wird durch diese Entwicklung bedroht.

Aus dem Gewaltmonopol des Staates ergibt sich nicht nur die Aufgabenstellung, sondern auch die größte gesellschaftspolitische Herausforderung der Polizei: Als Dienstleistungsinstitution für die Bürger ist sie mit Befugnissen ausgestattet, die auch zur Herrschaft über die Bürger mißbraucht werden können.

Jedes polizeiliche Handeln zum Schutz der öffentlichen Sicherheit steht in diesem Spannungsfeld zwischen Gesellschaft und Staat. Die Verfassung, der Bundesrepublik setzt der Gefahr staatlichen Machtmißbrauchs dabei eine deutliche rechtliche Schranke: Die Grundrechte sind Auftrag und zugleich Grenze polizeilichen Handelns.

Eine Polizei, die die Grundrechte der Bürger schützt und in der täglichen Praxis vorbehaltlos respektiert, ist das Leitbild aller Forderungen der Gewerkschaft der Polizei.

Die in Art. 1 des Grundgesetzes verankerte Würde des Menschen ist Richtschnur allen polizeilichen Handelns.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß eine konsequente Orientierung an den Grundrechten im Einzelfall auch zu Defiziten in der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit führen kann. Wie die Gesellschaft mit ihren unterschiedlichen sozialen und politischen Gruppierungen, so steht auch die Polizei häufig in einem Zielkonflikt. Maßnahmen und Eingriffe, die von einem Teil der Bürger als unzumutbare Freiheitsbeschränkungen wahrgenommen werden, sind einem anderen Teil nicht ausreichend, um unzumutbare Sicherheitsgefährdungen abzuwehren. Die Polizei muß Rechtsgüter abwägen und Prioritäten setzen. Daß die berufsethischen Maßstäbe hierbei deutlich bleiben und das vorhandene Vertrauen der Bürger gefestigt wird, sind wesentliche Merkmale einer professionellen Polizei, an deren weiterer Gestaltung die Gewerkschaft der Polizei maßgeblich mitwirkt.

Die Rahmenbedingungen hierfür haben sich in der Gesellschaft der Bundesrepublik gravierend verändert. Im Aufgabenfeld Kriminalitätsbekämpfung ist die Polizei mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die an wichtigen Punkten ein strategisches Umdenken erfordern. Diese Punkte lassen sich schlaglichtartig benennen.

- In weiten Bereichen der Massenkriminalität findet praktisch keine Ermittlungsarbeit mehr statt; die Polizei verwaltet Vorgänge.
- In den Deliktsbereichen Wirtschaftskriminalität, Rauschgiftkriminalität und organisierte Kriminalität wird die Polizei mit Dimensionen und Arbeitsweisen konfrontiert, für die ihre Kenntnisse und Instrumentarien vollkommen unzureichend sind.
- Vergleichbares gilt für den Bereich der Umweltkriminalität, in dem darüber hinaus Risiken angelegt sind, die eine akute Gefährdung ganzer Regionen oder unabsehbare Folgen mit sich bringen können.

Neben der traditionellen Vorstellung polizeilicher Arbeit, in deren Mittelpunkt eine einzelne Täter-Opfer-Beziehung steht, tritt das Bild einer Kriminalität, die aus organisierten Zusammenhängen heraus eine Vielzahl von potentiellen Opfern bedroht. Damit einher geht eine enorme Steigerung der technischen, ökonomischen und organisatorischen Kompetenz der Straftäter.

Den neuartigen Erscheinungsformen der Kriminalität muß mit veränderten Ermittlungs- und Sanktionsstrategien begegnet werden. Die Polizei braucht Zielvorgaben und Eingriffsrechte, die es ihr erlauben, Einblick in kriminelle Strukturen zu gewinnen. Der Aufgabe der Gefahrenabwehr muß – im Vergleich zur Strafverfolgung – zusätzliches Gewicht beigemessen werden.

Diese polizeiliche Notwendigkeit kollidiert jedoch mit Erwartungen und auch Vorbehalten vieler Bürger, die sich aus anderen gesellschaftlichen Entwicklungen ergeben haben.

Veränderungen in der Sozialstruktur, in Beruf, Familie und Freizeit, und der Anstieg des Bildungsniveaus haben einen Wandel von Werten und Verhaltensweisen in der Bevölkerung nach sich gezogen und die Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen in die Individualrechte verstärkt.

So begegnen z. B. polizeiliche Datenbanken, verdeckte Ermittlungen oder neue Identifizierungsmethoden einer engagierten gesellschaftspolitischen Kritik.

Es ist eine der großen strategischen Herausforderungen der Polizei, sich in diesem Spannungsfeld erfolgreich zu bewähren. Dazu braucht sie ein Berufsbild, dessen Grundmerkmale u. a.

- Fachkompetenz
- Unabhängigkeit und Unbestechlichkeit
- Gerechtigkeit und Fairness
- Offenheit und Kontrollierbarkeit

bei den Bürgern außer Zweifel stehen. In einer pluralistischen Gesellschaftsordnung wird die Polizei für ihre Prioritäten und Maßnahmen selten ungeteilte Zustimmung finden. Aber sie ist darauf angewiesen, daß ihre Integrität als Schutzorgan für die Bürger zum gesellschaftlichen Grundkonsens gehört.

## 2 Entwicklung und Kriminalität

Als Gradmesser der Kriminalitätsentwicklung werden im allgemeinen die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) und die Strafverfolgungsstatistik der Justiz (sogen. Verurteiltenstatistik) herangezogen.

Die polizeilich registrierte Kriminalität hat in den zurückliegenden 20 Jahren ganz erhebliche Veränderungen erfahren, und zwar in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht.

Am auffälligsten ist die Zunahme der Fallzahlen, die sich in diesem Zeitraum fast verdoppelt haben. Soweit es um die Gesamtkriminalität geht, vollzog sich die Steigerung in relativ kontinuierlichen Jahressprüngen. Lediglich 1973 und 1984 waren auf Bundesebene im Vergleich zu den Vorjahren erkennbare Rückgänge festzustellen, die auch in Änderungen der Erfassungsmodalitäten begründet sind. Die leicht rückläufige Entwicklung des Jahres 1988 hat sich im folgenden Jahr nicht fortgesetzt. Es kann derzeit günstigstenfalls von einer Stagnation auf hohem Niveau gesprochen werden.

Zum Vergleich:

1969 wurden in der PKS 2,21 Mill. Fälle erfaßt. 1,13 Mill. Fälle (51,2 %) wurden aufgeklärt.

Für 1989 weist die PKS 4,35 Mill. Fälle, darunter 2,05 Mill. aufgeklärte (47,2 %) aus.

Die Häufigkeitszahl (Straftaten auf 100.000 Einwohner) entwickelte sich in diesen 20 Jahren von 3645 auf 7050.

Die Verdoppelung der Zahlen der registrierten Kriminalität, insbesondere der Kriminalitätshäufigkeitszahlen, läßt Schlüsse auf eine Verschlechterung der objektiven Sicherheit in der Bundesrepublik zu. Die Validität des Zahlenmaterials ist aber auch abhängig von gleichbleibender Erfassungsehrlichkeit, von dem Ausschluß bewußter und unbewußter Verfälschung.

Die Aufklärungsquoten sind – jedenfalls bundesweit betrachtet – nicht bedeutsam zurückgegangen. Etwas anderes gilt jedoch für Großstädte und Ballungsräume. Bedingt durch die starke Konzentration des Kriminalitätsgeschehens in diesen Bereichen und strukturelle Besonderheiten der hier vorherrschenden Formen des Verbrechens, denen durch Bekämpfungsmaßnahmen nicht genügend entgegengewirkt werden konnte, gingen die Aufklärungsquoten dort inzwischen bis auf etwa 35 % zurück.

Die Betrachtung der Entwicklung der absoluten Zahlen ergibt andererseits, daß die Polizei selbst in den Ballungsgebieten immer mehr Einzelfälle aufklären konnte.

1969 wurden bei einer Aufklärungsquote von 34,3 % etwa 1,3 Mill. Diebstahlsdelikte gezählt. 1989 waren es fast 2,6 Mill. Fälle mit einem Aufklärungsanteil von 28,9 %. Für den Bereich des Diebstahls unter erschwerenden Umständen sieht die Entwicklung wie folgt aus: 1969 468.000 Fälle, davon 132.000 (28,2 %) aufgeklärt, 1989 1,5 Mill. Fälle, davon 232.400 (15,3 %) aufgeklärt.

Der Diebstahl dominiert heute mit etwa 2/3 der Fallzahlen. Schwere Formen des Diebstahls haben dabei an Bedeutung gewonnen. Hier haben sich also auch qualitative Veränderungen vollzogen.

Hohe bis extrem hohe Steigerungsraten waren in den letzten Jahren beim Kraftfahrzeugaufbruch und beim Wohnungseinbruch festzustellen. Die Fallzahlen gehen jetzt allerdings wieder zurück. Dennoch machen diese beiden Diebstahlsbereiche heute zusammen etwa ein Fünftel aller registrierten Straftaten aus. In vielen Fällen dürften die festgestellten Steigerungen auf die indirekte Beschaffungskriminalität (Beschaffung von Geldmitteln für den Drogenkonsum) zurückgehen.

Die rückläufigen, bei den schweren Diebstahlsformen stark rückläufigen Aufklärungsquoten wirken sich ganz erheblich auf die Gesamtaufklärungsquote aus. Fälle des schweren Diebstahls können in der Masse des Auftretens bei den der Polizei zur Verfügung stehenden Ressourcen nur unzureichend aufgeklärt werden. Der sogenannte schwere Diebstahl hat statistisch immer mehr eine Schlüsselrolle gewonnen, insbesondere im regionalen Vergleich. Dort, wo der Anteil des Diebstahls unter erschwerenden Umständen an der Gesamtkriminalität besonders hoch ist, liegt die Aufklärungsquote insgesamt sehr niedrig.

Bei der Entwicklung der Tatverdächtigenzahlen ist wegen der Einführung der Echttäterzählung im Jahre 1983 ein Vergleich mit den Ergebnissen der vorhergehenden Jahre praktisch nicht möglich. Die Veränderungen in den Erfassungsmodalitäten der PKS hatten auch Auswirkungen auf die Darstellung der Alters- und Geschlechtsstruktur der Tatverdächtigen, auf Nichtdeutschenanteil, Tätermobilität und vieles mehr.

Die Zahl der ermittelten Tatverdächtigen hat von 1984 bis 1989 um etwa 9,2 % zugenommen. Die Steigerungsraten sind derzeit sehr gering.

Änderungen sind in der Altersstruktur vorhanden. Hier nimmt der Anteil der Erwachsenen (1984 70,3 % - 1989 76,5 %) zu, der Anteil der Heranwachsenden (1984 11,8 % - 1989 10,3 %) sowie der Jugendlichen (1984 12,3 % - 1989 9,1 %) und der Kinder (1984 6,3 % - 1989 4,1 %) ab.

Die Geschlechtsstruktur der Tatverdächtigen zeigt sich in diesen fünf Jahren fast unverändert. Etwa 78 % der Ermittelten sind männlich.

Besorgniserregend - zumindest statistisch - entwickelt sich der Nichtdeutschenanteil. Waren 1984 16,6 % der ermittelten Straftäter Nichtdeutsche, so stieg der Anteil von Jahr zu Jahr kontinuierlich an. Er betrug im Jahr 1989 24,5 %.

Die vom Statistischen Bundesamt unter Mitwirkung der Statistischen Landesämter herausgegebene Strafverfolgungsstatistik ist ein Zählwerk der Justiz. Sie gibt als solches Auskunft über die Rechtsfolgen für die ermittelten Täter bzw. Tatverdächtigen. Diese Statistik zählt insbesondere die in einem Jahr Abgeurteilten und Verurteilten und gibt Auskunft über Strafen, Nebenstrafen, Nebenfolgen und Maßregeln. Dabei gelten als Abgeurteilte Angeklagte, gegen die Strafbefehle erlassen wurden bzw. Strafverfahren nach Eröffnung durch Urteil oder Einstellungsbefehl abgeschlossen worden sind.

Dieser gegenüber dem Verurteilten weitreichende Begriff ist erst in den 70er Jahren eingeführt worden. Er berücksichtigt die teilweise geänderten strafver-

fahrensrechtlichen Intentionen und Prioritäten in der Verfahrenspraxis. Damit sind auch die Verurteiltenzahlen, die die Statistik weiterhin auswirft, über die zurückliegenden 20 Jahre nicht in vollem Maße vergleichbar.

Entwicklung	(ohne Straßenverkehrsdelikte)	
	Abgeurteilten	Verurteilten
Zahl der		
1978	529.951	407.000
1988	599.486	445.870

(Zahlen für 1989 liegen noch nicht vor)

#### Entwicklung beim Diebstahl

Entwicklung	(ohne Straßenverkehrsdelikte)	
	Abgeurteilten	Verurteilten
Zahl der		
1978	195.656	160.202
1988	200.910	166.118

Es fällt auf, daß die Strafverfolgungsstatistik viel geringere Steigerungsraten aufweist als die PKS. Im Vergleich von Jahr zu Jahr bleiben die Zahlen sogar relativ konstant. Dieses kann unter Umständen darauf hindeuten, daß die Zahl der Ab- und Verurteilten weniger von der Zahl der bekanntgewordenen Straftaten und der ermittelten Tatverdächtigen abhängt als von den Arbeitskapazitäten der Anklagebehörden und Gerichte, die sich nur langsam ausbauen lassen. Darüber hinaus könnten sich die steigenden Anforderungen des Strafverfahrens, verbunden mit größerem Arbeitsdruck der Polizei, negativ auswirken.

Beide genannten Statistiken können nur ein eingeschränktes Bild der Verbrechenswirklichkeit vermitteln. Der größte Unsicherheitsfaktor ist dabei das Dunkelfeld, sowohl hinsichtlich der Taten als auch der Täter. Statistiken können hierzu keine Aussagen machen und auch selbst keine Gesetzmäßigkeiten aufzeigen. Die Justiz kann sich nur mit den ermittelten Tatverdächtigen befassen. Und nur gegen einen Teil der Straftäter kann und wird sie mit rechtlichen Sanktionen vorgehen.

Die Strafverfolgungsstatistik läßt keinen direkten Vergleich mit der Polizeilichen Kriminalstatistik zu. Sie hat einen völlig anderen Aufbau, ist rein strafrechtlich und nicht kriminologisch orientiert. Sie läßt insbesondere die für die Untersuchung der Kriminalitätsstrukturen und für die Planung und Durchführung von Bekämpfungsmaßnahmen wichtige Differenzierung innerhalb der Deliktsbereiche nicht zu. Beispiele: Bankraub / Handtaschenraub, Wohnungseinbruch / Trickdiebstahl, Handel mit Kokain / Handel mit Amphetaminen.

Sanktionen der Justiz erfolgen in aller Regel mit größerer Zeitverzögerung. Schon aus diesem Grunde verbietet sich der direkte Vergleich der Jahreszahlen.

Ein Vergleich der Fallzahlen schließt sich auch deshalb aus, weil die Strafverfolgungsstatistik eine Vielzahl von angeklagten und abgeurteilten Taten einer Person nur als eine Ver- bzw. Aburteilung zählt. Bei mehreren verschiedenen Delikten zählt in dieser Statistik nur das Schwerwiegendste.

So scheint jedenfalls die PKS bei allen Mängeln, die ihr zugeschrieben werden, in vielen Bereichen der validere Indikator für die Verbrechenswirklichkeit zu sein. Sie ist fallbezogener und tatnäher als jede andere Statistik. Uneingeschränkt kann die PKS als ein Ergebnis des Anzeigeverfahrens und ein Indikator für die polizeiliche Arbeitsbelastung gelten. Sie ermöglicht die Beobachtung

der Kriminalität und einzelner Deliktsbereiche, des Tatverdächtigenkreises sowie der Veränderungen der Kriminalitätsquotienten. Aus ihr sind Erkenntnisse für die vorbeugende und die verfolgende Kriminalitätsbekämpfung, für organisatorische Planungen und Entscheidungen sowie für kriminologisch-soziologische Forschungen und kriminalpolitische Maßnahmen abzuleiten.

Diesen Zielvorgaben kann die PKS aber nur gerecht werden, wenn die Straftatenschlüssel noch weiter verfeinert werden. Täterzahlweise und Plausibilitätskontrollen sind zu verbessern. Mehr als bisher sind die viktimologischen Gesichtspunkte zu gewichten und dementsprechend die Opferstatistiken auszubauen.

Statistisches Material bedarf fachmännischer Auslegung. Hierzu sollten auf Bundes- und auf Landesebene Fachgremien mit sachkundiger Besetzung eingerichtet werden. Die Auslegung muß stets auf Unsicherheiten und Grenzen hinweisen. Ein Beispiel wäre das vorhandene doppelte Dunkelfeld (nur bekannt gewordene/registrierte Kriminalität - Bevölkerungsstatistik enthält z.B. nicht Touristen/Illegale-), das für die Interpretation der Zahlen zur Ausländerkriminalität bedeutsam ist. Die PKS darf keinesfalls dazu benutzt werden, vordergründige politische Intentionen zu fördern.

Um ein umfassendes und verlässliches Bild der gesamten Kriminalitätslage gewinnen zu können, aus dem heraus sich auch die Schwerpunkte der notwendigen polizeilichen Maßnahmen ableiten lassen, müssen, zusätzlich zur PKS, weitere Indikatoren bzw. Erkenntnisse hinzugenommen werden.

Hierzu gehören zunächst eingehendere Analysen des Dunkelfeldes, die Aufschlüsse über die tatsächliche Verbreitung krimineller Handlungen und über die Verteilung des Opferisikos in verschiedenen Gruppen der Bevölkerung und bei verschiedenen Delikten liefern.

Als grundsätzlich notwendige Ergänzung zu den Daten der Kriminalstatistik sind zudem die Sicherheitsbedürfnisse der Bürger zu berücksichtigen. Denn aus den Zahlen der Kriminalstatistik kann nicht ohne weiteres darauf geschlossen werden, ob und inwieweit sich die Bürger persönlich gefährdet oder auf andere Weise betroffen fühlen.

Die Sicherheitsbedürfnisse der Bürger, ihre Sorgen und Erwartungen, sind ein unverzichtbarer Maßstab für das Handeln einer bürgernahen Polizei.

Leider wird diesem Gesichtspunkt noch nicht im erforderlichem Umfang Rechnung getragen, d. h. Daten über die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung wurden bisher nicht kontinuierlich und zielgerichtet erhoben.

Es liegen jedoch einzelne Ergebnisse - z. B. aus Umfragen für das Bundeskriminalamt - vor, mit denen sich einige Grundaussagen belegen lassen.

Danach muß insbesondere davon ausgegangen werden, daß Sicherheitsbedürfnisse in verschiedenen Gruppen der Bevölkerung sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Diesem Tatbestand muß die Polizei dadurch Rechnung tragen, daß sie sowohl präventive als auch repräsentive Maßnahmen entsprechend zielgruppengerecht gestaltet.

So ist zum Beispiel mehrfach nachgewiesen worden, daß Frauen - obwohl auch in dieser Hinsicht Angleichungen zu beobachten sind - und ältere Bürger ver-

gleichsweise größere Angst haben, Opfer einer Straftat zu werden. Hier sind besondere Schutz- und Aufklärungsmaßnahmen erforderlich.

Anforderungen an die polizeiliche Praxis ergeben sich auch aus den Reaktionen der Bürger auf deliktspezifische Entwicklungen. So ist davon auszugehen, daß der Anstieg der Massenkriminalität nicht zu einer pauschalen Verunsicherung geführt hat. Kiz-Aufbrüchen oder anderen Diebstahlsdelikten wird offensichtlich mit einer größeren „Toleranz“ als früher begegnet, - vermutlich auch ein Resultat des umfassenden Versicherungsschutzes und der insgesamt gestiegenen wirtschaftlich - sozialen Absicherung.

Dagegen dürfte die Bedeutung solcher Delikte, die entweder den privaten Nahraum und die körperliche Unversehrtheit bedrohen, oder zu umfassenden Gefährdungen des Lebensraumes führen, in der Wahrnehmung und Gewichtung durch die Bürger deutlich gestiegen sein und weiter steigen. Wohnungseinbrüche, Raubtaten, Umweltdelikte, organisierte- und Rauschgiftkriminalität zeichnen sich als die Herausforderungen ab, denen die Polizei auch nach Auffassung der Bürger besondere Priorität beimessen sollte.

Dabei sind die Bedürfnisse und Erwartungen der Bürger für die Polizei von zweierlei Bedeutung. Sie sind zunächst ein wichtiger Maßstab für den Bedarf an (polizeilichen) Sicherheitsmaßnahmen, also für den Umfang und die Verteilung von Personal und Aktivitäten.

Sie sind aber auch eine wichtige Rahmenbedingung dafür, welcher Eingriffsrechte oder technischen Instrumente sich die Polizei bedienen darf, ohne in Widerspruch zum „(Grund-) Rechtsgefühl“ größerer Teile der Bürger zu treten.

Ein „Sachverständigenrat zur Begutachtung der Sicherheitslage“ müßte nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei auch ein entsprechend differenziertes Bild der Sicherheitsbedürfnisse der Bürger und ihrer Erwartungen an die Polizei regelmäßig erheben und in seine Überlegungen einbeziehen.

### 3 Ursachen der Kriminalität

Zu den Kernbeständen des kriminologischen Wissens gehört die – wenn auch pessimistisch anmutende – Einsicht, daß Kriminalität in allen bekannten Gesellschaftsordnungen vorkommt, daß sie also insofern eine „normale“ Begleiterscheinung menschlichen Zusammenlebens ist. An dieser allgemeinen Einsicht scheitert zwar jede naive oder fundamentalistische Zielsetzung bei der Kriminalitätsbekämpfung, sie darf aber keine Ausrede für kriminologische Ignoranz oder kriminalpolitischen Defaitismus sein! Konkrete Erscheinungsformen der Kriminalität können analysiert, ihr Umfang kann vergleichend bewertet und Bekämpfungskonzepte können auf ihre Effizienz geprüft werden.

Ebenso muß sich die Kriminalpolitik stets der Tatsache bewußt sein, daß der Scheideweg zwischen strafrechtlichen Verfehlungen und Konformität oft schmal ist oder undeutlich verläuft. Dies gilt sowohl für die Seite des Rechts, als auch für das Maß der individuellen Schuld. Welches Verhalten strafrechtlich sanktioniert oder aber toleriert wird, ist das Ergebnis gesellschaftlicher Entwicklungen und politischer Entscheidungsprozesse und nicht ein für allemal festgelegt. Und es ist die Aufgabe der Rechtsprechung, in oft schwierigen Verfahren darüber zu befinden, ob und gegen welches Gesetz ein bestimmtes Verhalten tatsächlich verstoßen hat. Auf der Seite der einzelnen Bürger muß berücksichtigt werden, daß zwischen Konformität und Rechtsbruch oft nur die Situation entscheidet. Wer einer Straftat überführt wurde, gehört nicht ein für allemal zu den „Bösen“, und umgekehrt werden große gesellschaftliche Schäden auch hinter sauberen Westen verursacht. Die Strafbarkeit des Handelns ist nicht bruchlos mit der moralischen Verwerflichkeit des Handelnden gleichzusetzen, das Strafrecht ist nur die ultima ratio gesellschaftlicher Regelungsmechanismen.

Betrachtet man die vielfältigen Ergebnisse der kriminologischen Forschung über die Ursachen der Kriminalität, so kann zunächst festgehalten werden, daß kriminelles Verhalten oft aus gesellschaftlicher Benachteiligung resultiert. Eine tragische Kindheit in zerrissenen Familienstrukturen und relativer Armut steht am Beginn vieler sogenannter krimineller Karrieren. Denn Kriminalität ist oft das Ergebnis einer legal kaum zu überbrückenden Differenz zwischen gesellschaftlich weit verbreiteten Ansprüchen und eingeschränkten persönlichen Handlungsmöglichkeiten; sie ist umso wahrscheinlicher, je mehr soziale Belastungen im individuellen Fall kumulieren. Solchen Schattenbereichen gerade in der Wohlstandsgesellschaft politisch zu begegnen und betroffenen Menschen ausgleichend zu helfen, muß hier nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei die grundsätzliche Forderung sein. Vergleichbares gilt für die aus langfristiger Arbeitslosigkeit oder anderer wirtschaftlicher Not erwachsende Eigentumskriminalität.

Für weite Bereiche der Bagatellkriminalität, insbesondere der Jugendlichen, ist eine sozialstrukturelle Ursache jedoch kaum auszumachen. Vielmehr muß konstatiert werden, daß jugendliche Leichtfertigkeit und Verführbarkeit nahezu zwangsläufig mit dem engmaschigen Netz strafrechtlicher Normen in Kollision geraten. Verhaltensweisen, die früher im Gespräch zwischen Eltern abgeklärt und mit entschuldigender Wiedergutmachung aus der Welt geschaffen wurden,

werden in einer anonymen gewordenen städtischen Lebenswelt Anlaß strafprozessualer Verfahren. Polizei, Staatsanwalt und Jugendrichter müssen in diesem Bereich der Kriminalität mit Augenmaß reagieren und dabei berücksichtigen, daß die meisten jugendlichen Verfehlungen nur episodenhaften Charakter haben. Die Gewerkschaft der Polizei unterstützt entsprechende Diversionskonzepte.

Ist jugendliche Unbedachtheit eine Hauptursache vieler Formen der Jugendkriminalität, so stehen als Ursachen hinter einigen Bereichen der schweren Kriminalität persönliche und soziale Verstrickungen. Mord, Totschlag, schwere Körperverletzung sind oft Eruptionen verletzter Liebe und Eitelkeit, langjähriger Zerwürfnisse oder erlittener Unterdrückung. Sie müssen ermittelt und sanktioniert werden, um kriminellen Vorsätzen generalpräventiv begegnen und im Einzelfall Wahrheit und auch Genuß bieten zu können, aber Handlungsfeld polizeilicher Gefahrenabwehr können sie kaum sein.

Auslöser krimineller Gewalt sind aber nicht nur psychische Verstrickungen und Affekte, sondern Gewalt ist ebenso ein Ergebnis gesellschaftlicher Lernprozesse. Das „Lernen am Vorbild“ wurde von der sozialpsychologischen Forschung als wesentliche Ursache aggressiven Verhaltens belegt.

Dieser Zusammenhang muß auch Konsequenzen für die Programmgestaltung der elektronischen Medien haben.

In der Wirkungsforschung mehren sich die Befunde, die vor negativen Einflüssen eines gewaltdurchtränkten Fernseh-Dauerkonsums warnen. Die Gewerkschaft der Polizei verlangt eine breite öffentliche Diskussion über die Verantwortung der Medien.

Im Spektrum der kriminologischen Theorien muß sich die Polizei mit einem wissenschaftlichen Ansatz auseinandersetzen, der ihr eine Mitverantwortung an der Entstehung kriminellen Verhaltens attestiert.

Demnach werden Umfang und Verteilung der Kriminalität erst durch die polizeilichen Ermittlungen geschaffen und die Betroffenen stigmatisierender Strafverfolgung ausgesetzt. Derselbe Vorwurf, ohnehin sozial Benachteiligte größerer Kontrolle und härteren Sanktionen zu unterwerfen, wird gegen die Justiz und z. T. auch gegenüber den Institutionen der Sozialarbeit erhoben.

Auch wenn in dieser staatskritischen Position das Anzeigeverhalten und das Schutzbedürfnis der Bürger nicht berücksichtigt werden, so wird nach Ansicht der Gewerkschaft der Polizei doch zu Recht angemahnt, daß die Polizei die sozialen Folgen und damit die Prioritäten unterschiedlicher Ermittlungskonzepte zu bedenken hat.

Unter anderem deshalb müssen nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei die Deliktsbereiche Ziele einer offensiven und gefahrenabwehrenden polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung sein, deren Ursachen in unersättlicher Habgier oder organisierter Verantwortungslosigkeit und Brutalität liegen und deren Sozialschädlichkeit die Geltung rechtsstaatlicher Regeln bedroht. Hierzu gehören die verheerenden Folgen scheinbar harmloser Verletzungen von Umweltschutzregeln ebenso wie Finanzmanipulationen in Großunternehmen oder Korruptionsfälle in der Verwaltung, – sie zerstören nicht nur immense materielle Werte, sondern sie untergraben auch das Vertrauen in die moralischen Grundlagen unserer Gesellschaftsordnung.

Die Gelegenheitsstrukturen – eine der entscheidenden allgemeinen Erklärungsfaktoren der Kriminalität – für diese Art von Delikten scheinen unaufhörlich zu wachsen. Die kaum kontrollierbaren Milliardenumsätze verschachtelter Unternehmen, die verlockenden Gewinnmargen bei der illegalen „Entsorgung“ gefährlicher Güter, das auf Anlage und Vermehrung drängende schmutzige Geld, (z. B. aus der Rauschgiftkriminalität), die zu plündernden staatlichen Subventionstöpfe oder Investitionshaushalte: Anreize dieser Art prägen zunehmend die Motivstrukturen und gleichzeitig die Begehungsformen in gesellschaftlich folgenschweren Deliktsbereichen. Die Größe und die Komplexität wirtschaftlicher, sozialer und staatlicher Organisationen und damit die mangelhafte Transparenz ihrer internen Abläufe bestimmen die neuartigen Herausforderungen bei der Kriminalitätsbekämpfung.

#### 4 Grundsätze der Kriminalitätsbekämpfung

Kriminalitätsbekämpfung geschieht in der Rechtsgüterabwägung zwischen Freiheit und Sicherheit und ihre rechtlichen, organisatorischen und technischen Ansatzpunkte müssen in diesem gesellschaftspolitischen Spannungsfeld begründet werden.

Nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei sind dabei für die Arbeit der Polizei drei zentrale Fragen zu beantworten:

- Wo liegen die grundsätzlichen Ziele des übergreifenden kriminalpolitischen Konzepts?
- Wie sollen Arbeitsteilung und Kooperation zwischen den verschiedenen staatlichen Aufgabenfeldern bzw. Institutionen geordnet werden?
- Welche Prioritäten sollen Polizei – und Politik – angesichts begrenzter Kapazitäten setzen?

Erster Grundsatz der Kriminalitätsbekämpfung muß nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei der Vorrang der Prävention sein. Er gilt in erster Linie für den Abbau sozialer Probleme, die als Kriminalitätsursache anzusehen sind, und er gilt für die Vermeidung von Gelegenheiten, die potentielle Täter verlocken oder es ihnen leicht machen. Prävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nur durch das Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Aufgabenbereiche und mit Unterstützung der Bürger erfolgversprechend angegangen werden kann.

Das Tätigkeitsfeld der Polizei liegt dabei nicht nur im Bereich der unmittelbaren Gefahrenabwehr, sondern auch in der Beratung und Aufklärung. In diesem Sinn sollten ihr Urteil und ihr Rat auch in anderen staatlichen Aufgaben- bzw. Politikbereichen gehört werden.

Zur Prävention gehört auch die Vermeidung sogenannter sekundärer Devianz; also nicht die überharte Reaktion, die aggressiven Trotz hervorruft, oder die vermeidbare Zeitstrafe, die Charakter und Lebenschancen negativ verändert, sondern der Ausgleich zwischen Täter und Opfer sollte deshalb die Maxime der staatlichen Strafverfolgung sein. Zwar ist die Tätermittlung das spezifische Ziel polizeilichen Handelns, im Zentrum eines kriminalpolitischen Gesamtkonzepts sollte jedoch das Opfer und nicht der Täter stehen. Prävention und Restitution müssen die Leitlinien eines aufgeklärten Rechtssystems sein. Davon unbeschadet – auch wenn die Rechtsprechung im Einzelfall abwägen muß – bleibt die generalpräventive Bedeutung polizeilicher Ermittlungserfolge.

Es ist in der Kriminologie unbestritten, daß die Polizei bereits im Vorfeld strafprozessualer Maßnahmen auch in diesem Sinn konfliktlichend wirken kann und wirkt. Dieses Handlungskonzept sollte eindeutiger Bestandteil des polizeilichen Berufsbildes sein und nötigenfalls auch rechtlich ausdrücklich verankert werden.

Im Spektrum der verschiedenen staatlichen Aufgabenbereiche obliegen der Polizei die Schwerpunkte Gefahrenabwehr und Strafermittlung, sie hat dabei überwiegend „Querschnittsfunktion“. Je komplexer die Hintergründe des Kriminalitätsgeschehens und je fachkundiger die Täter werden, umso mehr ist die

Polizei deshalb auf Informationen und Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fachbehörden angewiesen. Auch hier müssen ggf. eindeutige rechtliche Regelungen, insbesondere zum Informationsaustausch, getroffen werden.

Sowohl polizeiliche Prävention als auch Strafverfolgung sind ohne die Mitwirkung der Bürger zum Scheitern verurteilt. Um zur Verhinderung oder zum Abbau kriminalitätsfördernder Probleme und Gelegenheitsstrukturen beitragen zu können, muß die Polizei in die politische Entscheidungsfindung eingebunden werden. Auch auf lokaler Ebene sollte dieses Ziel durch die Einrichtung von „Ausschüssen zur Verbrechensverhütung“ realisiert werden, damit öffentliche Sicherheit wieder stärker zum kommunalpolitischen Auftrag gemacht wird.

Prävention ist aber auch eine „Bringschuld“ der Bürger, die es den Tätern nicht zu leicht machen dürfen und die auch keine allzu verlockenden Anreize bieten sollten. Eine angemessene Sicherung von Häusern und Wohnungen oder umsichtiges Verhalten im öffentlichen Raum gehören ebenso zu diesem Verantwortungsbereich wie beispielsweise der Verzicht auf raffinierte Kaufhausauslagen, die Kinder zum Stehlen verleiten könnten.

Eine Priorität für die spezifisch polizeilichen Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Strafermittlung sollte in den Bereichen der Kriminalität gesetzt werden, die im Hinblick auf den angerichteten materiellen und immateriellen Schaden besonders schwerwiegend sind und deren Begehungsformen eine hohe professionelle Kompetenz der Polizei erfordern. Für die hier zusätzlich erforderlichen Eingriffsrechte muß um möglichst weitgehenden politischen Konsens gerungen werden.

## 5 Ausgewählte Kriminalitätsbereiche

### 5.1 Jugendkriminalität

Unter Jugendkriminalität wird die Gesamtheit der Straftaten verstanden, die von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden begangen werden. Darüber hinaus gibt es jugendtypische Deliktsbereiche und jugendtypische Begehungsformen.

Kernbereich der Jugenddelinquenz ist die Diebstahlskriminalität. Sie besteht zum weitaus größten Teil aus Bagatelldelikten. Zwar waren die bis 21-jährigen 1988 auch zu 28 % an den aufgeklärten Gewaltdelikten beteiligt, eine differenziertere Betrachtung ergibt jedoch, daß Jugendliche – sieht man von einigen wenigen Ausnahmen, wie beispielsweise dem Handtaschenraub ab – auch hier eher durch Bagatellen auffallen. Gewalt wird von ihnen eher gegen Sachen verübt, etwa in der Form des Vandalismus bei Einbruchdiebstählen.

Jugenddelikte werden überwiegend spontan und ohne große Tatplanung begangen. Sie richten sich gegen anonyme Opfer und folgen Vorurteilen und Feindbildern, z. B. gegen Ausländer. Sehr oft werden die Taten aus Gruppen heraus begangen. Tatauslösend sind häufig Alkohol und andere legale und illegale Drogen.

Inwieweit sich das Ausmaß und die Entwicklung innerhalb der Jugendkriminalität auf einzelne Deliktsbereiche und auf die Gesamtkriminalität auswirken, steht nicht eindeutig fest. Veränderungen in der Täterstruktur erschweren derartige Aussagen.

Wichtig ist jedoch die Feststellung, daß der weitaus größte Teil der Jugendkriminalität für die Täter Episode ist und bleibt und keinen symptomatischen Charakter annimmt. Oft sind kleine Diebstähle im Leben des jungen Menschen ein einmaliger Vorgang, der sich auch ohne Zutun der Instanzen der Sozialkontrolle, formeller wie informeller Art, nicht wiederholt.

Die Ergebnisse der Dunkelfeldforschung belegen diese These. Dabei sind immer wieder die Aussagen der „nichtkriminellen“ Vergleichsgruppen bemerkenswert, die besagen, daß auch dort Bagatelldelikte begangen worden sind. Ob eine solche „Jugendsünde“ entdeckt wird oder nicht und von wem sie ggf. entdeckt wird, ist weitgehend dem Zufall überlassen.

Diese Erkenntnisse müssen sich nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei auf die Behandlung ermittelter jugendlicher Ersttäter auswirken.

Etwas anderes gilt für jugendliche Mehrfach- oder gar Intensivtäter. Hier scheint es so zu sein, daß ein relativ kleiner Teil der ermittelten jugendlichen Straftäter für einen sehr großen Anteil an bekanntgewordenen Fällen verantwortlich ist. Schon 1982 haben Untersuchungen in Nordrhein-Westfalen ergeben, daß nur 5 % der jugendlichen Tatverdächtigen etwa 35 % der dieser Altersgruppe zugeordneten Taten begangen hatten.

Daraus ergibt sich zwangsläufig das Erfordernis differenzierter Reaktion. Das muß auch Einfluß auf polizeiliche Konzeptionen zur Bekämpfung der Jugendkriminalität haben.

Die Entstehungsbedingungen der Jugenddelinquenz sind vielfältig. Abweichendes Verhalten läßt sich aus vielen gesellschaftlichen Faktoren und Abläufen erklären. Abweichen vom Vorgegebenen ist zunächst einmal ein normaler und zur Sozialisation des jungen Menschen gehörender Prozeß. Leicht werden dabei die Grenzen zu Verhaltensweisen überschritten, die unsere Gesellschaft bereits als kriminell definiert. Die sich dann ergebenden Reaktionen und Interaktionen können Weichenstellungen für den weiteren Entwicklungsprozeß sein.

Sozio-ökonomische Verhältnisse, daraus resultierende Chancenstrukturen, individuelle Entwicklungsmöglichkeiten, Stigmatisierungsmechanismen wirken sich ebenso aus wie die Veränderungen in den Lebensformen, die Jugend Arbeitslosigkeit, massenmediale Einflüsse oder auch städtebauliche Fehlentwicklungen.

Wir teilen die Auffassung, nach der die demographischen Veränderungen in der Bundesrepublik zu einer sehr drastischen Reduzierung der Jugendkriminalität führen sollen, nicht. Zwar kehrt sich die Alterspyramide in unserem Land aufgrund der Geburtenrückgänge um: (Hierbei sind die neuesten Entwicklungen durch Aus- und Übersiedler sowie Asylanten nicht berücksichtigt). Der Anteil der Jugendlichen und Jungerwachsenen an der Gesamtbevölkerung nimmt ab. Gleichzeitig gehen auch die Zahlen der ermittelten jungen Täter zurück.

All das hat aber nur partiell zu einem Rückgang der Fallzahlen in den jugendtypischen Deliktsfeldern geführt. Die Prüfung der statistischen Zahlen ergibt, daß die Kriminalitätsbelastungszahlen seit 1984 lediglich bei den Kindern geringfügig zurückgeht. Bei Jugendlichen bleibt sie relativ konstant, bei den Heranwachsenden steigt sie weiter an. Besonders problematisch stellt sich die Kriminalitätsbelastung bei den minderjährigen Nichtdeutschen dar. Sie nimmt überproportional zu, insbesondere bei den Gewaltdelikten. Der Anteil der Nichtdeutschen betrug 1989 bei den tatverdächtigen Heranwachsenden bereits 26,5 %, bei den tatverdächtigen Jugendlichen sogar 27,9 %. Die Kriminalitätsbelastung der nichtdeutschen Kinder ist fast dreimal so hoch wie die der deutschen, bei steigender Tendenz.

Dieses sind eindeutige Hinweise auf eine qualitative Veränderung der Täterstruktur: weniger Tatverdächtige, mehr Straftaten und damit höhere Kriminalitätsbelastung. Der Trend zum Mehrfach- und Intensivtäter ist unverkennbar. Dieses sollte man zur Kenntnis nehmen, ohne die Entwicklung in der Jugendkriminalität zu dramatisieren.

Was kann und muß getan werden?

Zunächst ist kritisch zu fragen, ob jede kleine Zuwiderhandlung eines jungen Menschen, insbesondere wenn sie erstmals bekannt wird, staatliche Reaktionen erfordert. Eine gewisse Toleranz kann günstiger und angemessener sein als Erziehungsmaßnahmen oder gar Strafe.

Als Gewerkschaft treten wir uneingeschränkt für den Diversiongedanken im Jugendstrafverfahren ein. Diversionsregelungen müssen aber ehrlich sein.

Diversion ist ein im Jugendgerichtsgesetz festgeschriebener Grundsatz, nach dem der junge Ermittelter an einer formellen Bestrafung vorbeigeführt werden soll. Dieser Grundsatz muß durch Regelungen, in die auch Behörden außerhalb der Justiz und Polizei sowie außerbehördliche Einrichtungen eingeschlossen sind, mit Leben erfüllt werden.

Diversionsregelungen dürfen nicht als vereinfachte Formularverfahren für die Bearbeitung von Jugenddelikten mißverstanden werden. Es geht nicht um Verwaltung der Jugendkriminalität, sondern, soweit Reaktionen angebracht sind, um eine Beschäftigung mit ihm und seinen Problemen. Wenn auch die Schwerpunkte im außerpolizeilichen Bereich liegen sollten: Die Polizei ist ebenfalls gefordert. Damit kann Diversion kein Grund für Personaleinsparungen bei der Polizei sein.

Noch mehr als in anderen Bereichen der Kriminalität kommt es bei der Bekämpfung der Jugenddelinquenz auf das Zusammenwirken aller gesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Ressorts an. Als Instrument der gemeinsamen Anstrengungen bieten sich sogenannte Präventionsräte auf kommunaler sowie auf Länder- und Bundesebene an, wie sie die Gewerkschaft der Polizei seit langer Zeit immer wieder fordert. Diese zum Beispiel in Schweden bereits etablierten und in Schleswig-Holstein geplanten Einrichtungen sollen den Sachverstand und das Engagement der tangierten Ressorts, Behörden, Kirchen, Parteien und Verbände, letztlich auch der interessierten Bürger koordinieren.

Unabhängig von diesen offiziellen Institutionen sind alle freien Projekte, die der Konfliktschlichtung, dem Ausgleich und der Entkriminalisierung der Konflikte Jugendlicher dienen, zu fördern. Dabei ist aber zu beachten, daß nicht das Opfer einer Straftat die Last der Sozialisierungs- bzw. Resozialisierungsmaßnahmen zu tragen hat. Im Vordergrund müssen immer ehrliche Einsicht, Wiedergutmachung und Erziehungsmaßnahmen, wo erforderlich, stehen.

Andererseits muß am Ende der Maßnahmenkette für notorische Intensivtäter die schuldangemessene Strafe, dann aber verbunden mit einem Behandlungsvollzug und nicht als reine Verwahrung, stehen.

In die Polizeiausbildung müssen verstärkt sozialwissenschaftliche Elemente eingebaut werden. Darüber hinaus plädieren wir für eine speziellere Weiterbildung der Sachbearbeiter für Jugenddelikte bei der Schutz- und Kriminalpolizei. Dieses wäre die konsequente Fortsetzung der bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften geübten Praxis.

Für die Bekämpfung von Brennpunkten jugendtypischer Delinquenz bieten sich integrierte Einsatzgruppen aus Beamten der Schutz- und Kriminalpolizei an.

## **5.2 Massenkriminalität**

Die Polizeiliche Kriminalstatistik wird weitgehend von den Diebstahlsdelikten, ganz besonders von den Diebstählen unter erschwerenden Umständen, geprägt. Der Diebstahl macht insgesamt mehr als 2/3 aller bekanntgewordenen Straftaten aus. Wenn sich die Kriminalität in unserem Land in den zurückliegenden zwanzig Jahren mehr als verdoppelt hat, dann liegt das in erster Linie an der Entwicklung dieses Deliktsfeldes.

Bei den wichtigsten Begehungsformen des Einbruchs liegt die Aufklärung in vielen Großstädten nur bei wenig mehr als 10 %. Das Täterdunkelfeld von fast 90 % läßt kaum noch gescherte Schlüsse auf das tatsächliche Täterfeld und die Täterstruktur zu.

Massenkriminalität ist aber nicht nur Diebstahlskriminalität. Auch bestimmte Variationen des Betruges, Sachbeschädigungen, Leistungerschleichungen und Körperverletzungsdelikte treten statistisch massenhaft auf.

Das Auftreten solcher Rechtsverstöße in so großer Zahl verleitet dazu, Massenkriminalität schlechthin mit Bagatellkriminalität gleichzusetzen. Einer solchen Vereinfachung muß energisch entgegengetreten werden, weil sie in der Folge personelle Fehlentscheidungen begünstigt. Die bei vielen Massendelikten im Durchschnitt geringe Schadenshöhe und die Tatsache, daß ein erheblicher Teil dieser Kriminalitätsschäden durch Versicherungen abgedeckt ist, können nicht der einzige Maßstab für die Intensität der polizeilichen Strafverfolgung sein. Schadenshöhen sind von Fall zu Fall und von Opfer zu Opfer anders zu bewerten. Versicherungsleistungen wirken sich außerdem auf die Versicherungsprämien aus.

Deshalb dürfen vereinfachte Bearbeitungsverfahren, die wir grundsätzlich als Mittel eines effizienteren und effektiveren Aufgabenvollzuges bejahen, nicht den Trend zur reinen Kriminalitätsverwaltung fördern. Ein solcher Zustand würde an der Normakzeptanz und dem Gerechtigkeitsgefühl der Bevölkerung rütteln. Reine Kriminalitätsverwaltung mit daraus resultierender noch geringerer Aufklärungswahrscheinlichkeit scheint auf potentielle Straftäter zusätzlich tatanreizend zu wirken.

Die enormen Steigerungen der Fallzahlen haben einige Delikte deshalb erst zu Massendelikten werden lassen, die vom Unrechtsgehalt her keine Bagatellen sein können. Beispiele hierfür sind der Kraftfahrzeugaufbruch (1968 168.000 Fälle, 1989 633.494 Fälle) und der Wohnungseinbruch (1968 48.000 Fälle, 1989 bereits 156.917 Fälle).

Die Prognose ist nicht günstig. Zwar verzeichnen wir nach kontinuierlichen Steigerungsraten über zwei Jahrzehnte 1988 erstmalig insgesamt einen leichten Rückgang der Fallzahlen. Nichts deutet bisher aber darauf hin, daß sich dieses Phänomen in einen Trend umsetzt. Derzeit kann bestenfalls von einer Stagnation der Massenkriminalität auf hohem Niveau ausgegangen werden.

Der oft zitierte Wertewandel, zunehmende Anonymisierung der Lebensverhältnisse, die Zunahme der Versicherungsverhältnisse und Forderungen der Versicherungsgesellschaften nach Anzeigenerstattung u.v.m. haben Einfluß auf die Entwicklung der Fallzahlen.

Der zunehmende Konsum von Drogen hat uns das Phänomen der Beschaffungskriminalität beschert. Dort, wo sich in Großstädten Drogenszenen etabliert haben, dominieren Konsumenten harter Drogen als Tatverdächtige in vielen Diebstahlsbereichen. Ein herausragendes Beispiel ist der Tageswohnungseinbruch, bei dem Drogenabhängige regional einen Anteil von 50-70 % der ermittelten Tatverdächtigen stellen können.

Nicht unwesentlich hat im weiteren die Veränderung der Tatgelegenheitsstruktur in unseren Städten zu den Steigerungen im Diebstahlsbereich beigetragen. Der weit verbreitete Wohlstand verspricht allgemein lohnendere Beute als früher. Waren liegen in Kaufhäusern und Läden frei zugänglich aus. Wohnungen sind tagsüber unbeaufsichtigt. Kraftfahrzeuge sind im wahrsten Sinne des Wortes massenhaft vorhanden. Das alles können nur Beispiele sein.

Die personellen und materiellen Ressourcen der Polizei haben mit der Entwicklung der Massenkriminalität nicht annähernd Schritt gehalten. Der einzelne Sachbearbeiter kann die Aktenflut selbst bei Anwendung durchrationalisierter Verfahren nicht mehr bewältigen. Kriminalistische Grundsätze treten in einer

solchen Überlastungssituation in den Hintergrund. So ist die Unterstützung der Fallbearbeitung durch eine ordentliche Spurensicherung inzwischen die Ausnahme, nicht aber die Regel.

Nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei ist diese Situation primär für die niedrigen Aufklärungsquoten bei Massendelikten verantwortlich.

Folgendes halten wir für erforderlich:

Personelle Verbesserungen, damit die Verwaltung der Massendelikte durch eine differenzierte und kriminalistisch begründete Sachbearbeitung ersetzt werden kann.

Reine Routinetätigkeiten müssen dagegen, soweit irgend möglich, durch Büro-kommunikationssysteme abgewickelt werden können. Die Systeme sollten kompatibel sein. Sie müssen auch die Recherche und das Zusammenführen von Serientaten ermöglichen.

Vereinfachte (Formular-)Verfahren dürfen nur bei wirklichen Bagatelldelikten Anwendung finden.

Drogenpolitische Maßnahmen müssen auch auf einen Abbau der Beschaffungsdelikte ausgerichtet sein.

Es muß mehr als bisher beim gewerbsmäßigen Hehler angesetzt werden. Dazu benötigt die Polizei eigenständige Organisationseinheiten.

Dagegen lehnt die Gewerkschaft der Polizei grundsätzlich eine Entkriminalisierung von Tatbeständen des Diebstahls ab. Nur das Strafrecht und die Kriminalstatistik können durch eine solche Maßnahme entlastet werden, nicht aber der Bürger und nicht die Polizei.

Der Aufwand bei der Fallbearbeitung ist bereits auf ein Mindestmaß reduziert worden. Die Verfolgung von Taten wird auch dann nicht entfallen, wenn aus der Straftat eine Ordnungswidrigkeit gemacht worden ist. Der minimierte Aufwand wird auch dann in jedem Einzelfall geleistet werden müssen. Und dieser Aufwand wird von Polizeibeamten zu leisten sein.

### **5.3 Ausländerkriminalität**

Die Bundesrepublik Deutschland ist offiziell kein Einwanderungsland. Zeiten wirtschaftlicher Hochkonjunktur haben jedoch Gastarbeiter, später auch Familienangehörige in großer Zahl ins Land gebracht. Das aus den bitteren Erfahrungen unserer Geschichte heraus freizügig geregelte Asylrecht wirkt sich in einem Zustrom von Asylsuchenden aus vielen Teilen der Welt aus. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Menschen kommt nicht aus Gründen politischer Verfolgung, sondern aus wirtschaftlicher Not.

Der Anteil der Ausländer bzw. der Nichtdeutschen an der Wohnbevölkerung unseres Landes beträgt inzwischen relativ konstant 8 %. Dabei ist es allerdings zu Konzentrationen in den Großstädten gekommen. Hier kann der Ausländeranteil (Beispiel Frankfurt) weit mehr als 20 % betragen. Der weitaus überwiegende Teil dieser Nichtdeutschen verhält sich gesetzeskonform.

Unsere Wohlstandsgesellschaft ist andererseits natürlich auch ein lohnendes Betätigungsfeld für ausländische Rechtsbrecher, darüber hinaus für kriminelle Organisationen aus dem Ausland. Nichtdeutsche Straftäter reisen als scheinbare Touristen ein und aus bzw. halten sich ständig illegal in der Bundesrepublik auf.

Scheck-, Trick- und Taschendiebstahl sowie Hehlerei sind beliebte Betätigungsfelder. Im Nachtleben der Großstädte nehmen Ausländer führende Positionen ein und sind nicht unerheblich am Frauenhandel mit Prostituierten aus der dritten Welt beteiligt. Der Handel mit Betäubungsmitteln befindet sich auf vielen Drogenszenen fest in der Hand ausländischer Täter, leider sehr oft von Asylbewerbern. Ein inzwischen nicht mehr neues Phänomen ist das Auftreten organisierter Tageswohnungseinbrecher aus dem Mittelmeerraum.

Unabhängig von diesen Erfahrungen aus der praktischen Kriminalitätsbekämpfung muß auf Besonderheiten in der Kriminalitätsstruktur hingewiesen werden. Dabei ist nach Ausländergenerationen zu unterscheiden. Kriminologen sprechen vom sogenannten Vier-Generationen-Assimilierungs-Zyklus. Danach zeichnen sich die „Einwanderer“ und ihre Kinder, soweit sie im Heimatland bereits eine fortgeschrittene Sozialisation erfahren haben, eher durch Anpassung und im allgemeinen geringere Kriminalitätsbelastung aus. Gründe des Kulturkonflikts können allerdings je nach Nationalität zu höheren Belastungen bei speziellen Delikten führen. Solche Prädilektionsdelikte sind dann beispielsweise Tötungs- und Körperverletzungsdelikte, zumeist gegen Landsleute begangen, sowie Sexualdelikte.

Die sogenannten Ausländerfolgegenerationen gleichen sich in der Deliktswahl mehr und mehr der Kriminalität der Deutschen an, in der Intensität übertreffen sie diese jedoch bei weitem. Die höhere Belastung der jungen Ausländer aus Folgegenerationen im Verhältnis zu deutschen Vergleichsgruppen ist aus der erheblich ungünstigeren Chancenstruktur erklärbar. In der Kriminologie geht man davon aus, daß die Belastung mit fortschreitender gesellschaftlicher Integration der Familien und mit den dann verbesserten Chancen und Möglichkeiten abgebaut wird, so daß schließlich kein Unterschied zu deutschen Vergleichsgruppen mehr vorhanden ist.

Der Blick in die Polizeiliche Kriminalstatistik bestätigt, daß Ausländer als Tatverdächtige tatsächlich weit überrepräsentiert sind. Nach kontinuierlicher Zunahme über die letzten Jahre hinweg machten die Ausländer 1989 mit fast 336.000 ermittelten Tatverdächtigen bereits 24,5 % aller in der Bundesrepublik festgestellten Straftäter aus.

Der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen lag in einer Reihe von Delikten 1989 hoch oder extrem hoch, u. a. beim Taschendiebstahl (69,8 %), bei der illegalen Einfuhr von Kokain (43,7 %) und LSD (33,3 %), beim Btm-Anbau, der Herstellung und dem Handel mit Btm als Mitglied einer Bande (35,7 %), der durch Gruppen überfallartig begangenen Vergewaltigung (39,7 %), dem illegalen Handel mit Heroin (37,8 %) und dem Straßenraub (36,8 %). Dieses alles sind nur Beispiele. In fast allen diesen Delikten steigt der Ausländeranteil.

Besonderer Anlaß zur Sorge bereitet die Feststellung, daß die Kriminalitätsbelastungszahlen bei den jungen Ausländern im Vergleich zu gleichaltrigen Deutschen enorm angestiegen sind. Sie bewegen sich bei Kindern auf das etwa Dreifache zu (1987: 3117 zu 1186). Bei Jugendlichen sinken die Tatverdächtigenzahlen bei den Deutschen. Sie steigen aber bei den Ausländern. Der Ausländeranteil an den tatverdächtigen Jugendlichen betrug 1989 27,9 %. Die Kriminalitätsbelastungszahl der ausländischen Jugendlichen ist ebenfalls überhöht (1987: 8321 zu 3477), mehr noch sogar bei den ausländischen Heranwachsenden (1987: 11.093 zu 4228). Die Unterschiede sind bei Gewaltdelikten insgesamt noch gravierender.

Die hohe Kriminalitätsbelastung minderjähriger Ausländer wird durch verschiedene Umstände jedenfalls zu einem gewissen Teil relativiert. Hierzu einige Feststellungen und begründete Vermutungen:

- Angehörige der Stationierungstreitkräfte und deren Familien, Touristen und Durchreisende sowie die sich illegal bei uns Aufhaltenden werden zwar bei der Straftatenerfassung, nicht aber bei der Wohnbevölkerung eingerechnet. Daraus ergibt sich eine Überhöhung der Belastungsziffern.
- Ausländer halten sich überwiegend in großstädtischen Ballungsgebieten auf, in denen auch die deutsche Bevölkerung höher belastet ist. Es fehlt mehr die ausgleichende Wirkung des flachen Landes.
- Die Geschlechtsstruktur, teilweise auch die Altersstruktur der Ausländer ist eine andere. Es dominieren die höher belasteten Männer und die allgemein stärker kriminalitätsgefährdeten Altersgruppen.
- Randständige unterliegen erfahrungsgemäß einer strengeren Kontrolle. Für randständige Ausländer soll dieses im verstärkten Maße zutreffen.
- Ausländer sind bei uns stärker als Deutsche von Vorurteilen betroffen. Das kann in der Bevölkerung zu einer erhöhten Anzeigebereitschaft führen.

Wir müssen uns also vor oberflächlichen Vergleichen hüten.

Trotz allem läßt sich eine höhere Belastung der Ausländer und speziell der jungen Ausländer nicht wegdiskutieren. In gleichen Sinne sind die hohen Straftatenanteile in vielen sicherheitsrelevanten Deliktsbereichen (Beispiel Drogenkriminalität) deutliche Alarmzeichen, die nicht bagatellisiert werden dürfen. Darauf muß angemessen und ohne Diskriminierung reagiert werden.

Die Gewerkschaft der Polizei sieht folgende Lösungsansätze:

Die Integrationsbemühungen müssen auf beiden Seiten – bei Deutschen und Ausländern – verstärkt werden. Integration bedeutet aber nicht Aufgabe der eigenen Identität und der Kultur des Heimatlandes. Die bei uns wohnenden Ausländer bereichern auch unsere Kultur. Der Prozeß der Integration hier lebender Nichtdeutscher ist ein wichtiger Wegbereiter zu dem vielzitierten Europa ohne Grenzen.

In unseren Großstädten müssen durch städtebauliche und stadtverwaltende Maßnahmen Ghettobildungen verhindert werden. Die Bildung von Wohnghettos erschwert die Integration und fördert Vorurteile gegen Ausländer.

Wo die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen oder geschaffen werden können, müssen Einbürgerungen erleichtert werden. Ansonsten müssen Aufenthaltserlaubnisse nach mehrjähriger Aufenthaltsdauer unbefristet erteilt werden. Insbesondere in der Bundesrepublik geborenen und aufgewachsenen Ausländern muß die Angst vor einem Verlust des Aufenthaltsrechts aus rein formalen Gründen genommen werden. Geregelte Verhältnisse wirken kriminosistent.

Kriminalitätsanfällig sind dagegen Ausländer mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus. Sie können schnell in die Illegalität gedrängt werden. Illegaler Aufenthalt bietet zumeist aber nur illegale Möglichkeiten des Lebensunterhaltes. Auch aus diesem Grunde bedarf es beispielsweise der Beschleunigung von Asylverfahren.

Illegale Beschäftigung und illegale Arbeitnehmerüberlassung dürfen nicht – wie vielfach geschehen – aus wirtschaftlichen Erwägungen vorübergehend geduldet werden.

Dem internationalen Frauenhandel, der jedes Jahr etwa 30.000 Frauen aus Afrika, Asien und Südamerika in die Bundesrepublik bringt, die hier unter unwürdigsten Verhältnissen der Prostitution nachgehen, muß eindeutiger der Kampf angesagt werden. Dazu sind gesetzgeberische Maßnahmen und eine bessere internationale Zusammenarbeit erforderlich.

Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei richten sich nicht gegen die Ausländer, sondern ausschließlich gegen ausländische Straftäter. Schwerpunktmäßig ist gegen Angehörige krimineller Gruppen, gegen Drogenhändler und deren Helfershelfer und gegen erkannte Intensivtäter vorzugehen. Gegen derart qualifizierte Täter müssen auch alle ausländerrechtlichen Möglichkeiten konsequent eingesetzt werden. Das Ausländerrecht darf aber nicht Ersatz für das Strafrecht sein.

Schließlich muß sich auch die Polizei besser auf ausländerspezifische Kriminalität einstellen. Die in diesem Zusammenhang eingesetzten Beschäftigten benötigen eine fachbezogene Einweisung, die auch Kenntnisse über Mentalität und Kultur der Ausländer einbezieht.

Darüber hinaus halten wir die Einstellung von Anwärtern für den Polizeidienst aus Familien ausländischer Herkunft für den richtigen Weg, um in das Verhältnis Polizei – ausländischer Bürger mehr Normalität hineinzubringen. Für Dolmetscher-, soziale und andere Unterstützungsaufgaben bietet sich weiter die Aufnahme von Ausländern in das Angestelltenverhältnis an.

#### **5.4 Wirtschaftskriminalität**

Das Wirtschaftssystem ist ein wichtiger Teil unseres Gesellschaftssystems. Die privatwirtschaftlich ausgerichtete Marktwirtschaft unseres Landes vereint freiheitliche und soziale Komponenten zur sozialen Marktwirtschaft. Innerhalb eines vorgegebenen Rahmens unterliegt alles weitere dem relativ freien Spiel der Kräfte des Marktes (Prinzip von Angebot und Nachfrage).

So leistungsfähig das System der Marktwirtschaft auch ist, so anfällig ist es gegen eine spezielle Form der Kriminalität, die sich aus der Wirtschaft heraus gegen die Wirtschaft richtet.

Wirtschaftskriminalität verursacht bekanntlich sehr große materielle Schäden. Über die tatsächliche Höhe kann nur spekuliert werden. Sie wird von einigen Fachleuten sogar auf etwa 10% des Bruttosozialproduktes geschätzt. Bei dem enormen Dunkelfeld, das aus den komplizierten Abläufen in der Wirtschaft resultiert, und den kaum zu erfassenden indirekten Wirkungen, die von solchen Taten ausgehen, können die in der Polizeilichen Kriminalstatistik ausgeworfenen Schadenshöhen allenfalls Vergleichsgrößen sein. Wir weisen weiter darauf hin, daß zum Beispiel die große Zahl der abschließend, also ohne Beteiligung der Polizei, von den Schwerpunktstaatsanwaltschaften bearbeiteten Fälle nicht in diese Statistik einfließt.

Viel wesentlicher als der materielle ist der immaterielle Schaden. Wirtschaftskriminalität ist eben nicht nur ein Angriff auf das Vermögen einzelner, sondern darüber hinaus und vorrangig auf die Ordnung der Gesamtwirtschaft. Kauf-

männische Grundsätze, wie der von Treu und Glauben, werden abgebaut, der Wettbewerb durch verbotene Werbemethoden, Verletzung von Urheberrechten, Wirtschaftsspionage, durch Korruption, Preisabsprachen oder Steuerhinterziehungen untergraben. So setzt sich nicht mehr das wirtschaftlich gesunde Unternehmen, sondern das weniger leistungsfähige, aber kriminell vorgehende durch. Derartige Erscheinungen lösen geradezu Kettenreaktionen aus, die sich in andere Wirtschaftsbereiche hinein auswirken können und schließlich das Gesamtsystem Wirtschaft schädigen.

Wirtschaftskriminalität ist oft auch organisierte Kriminalität. Geradezu typisch sind die Überschneidungen von legalen und illegalen Aktivitäten, die von außen nicht erkennbar sind und damit die Entdeckung und Aufklärung solcher Taten erschweren.

Zur Wirtschaftskriminalität zählen nicht nur betrugsähnliche Straftaten, sondern auch kriminelle Verhaltensweisen im Vorfeld solcher Delikte. Aus gewerkschaftlicher Sicht liegt in der Verbindung Wirtschaftskriminalität und Umweltkriminalität besonderer Zündstoff. Ebenso liegt uns die konsequente Verfolgung der Arbeitsschutzdelikte in der Form der illegalen Arbeitnehmerüberlassung ganz besonders am Herzen. Hier werden deutsche und ausländische Arbeitnehmer in großer Zahl unter Ausnutzung von Notlagen, wie Arbeitslosigkeit oder Illegalität, in ausbeuterische Abhängigkeitsverhältnisse gebracht.

Die polizeiliche Verfolgungspraxis wird gekennzeichnet durch steigende Fallzahlen und hohe Schadenssummen, durch komplizierte und komplexe Verfahren mit entsprechend langen Bearbeitungszeiten. Mangelnde Spezialausbildung und damit mangelhafte Vorbereitung auf die Wahrnehmung der Aufgaben, unzureichende Personal- und Sachmittelausstattung, eine uneinheitliche Organisationsstruktur und – jedenfalls im Vergleich zu anderen Deliktsbereichen – zu viele Ermittlungshindernisse erschweren die Arbeit der Sacharbeiter. Geradezu typisch scheint auch die Belastung mit wirtschaftskriminalitätsfremden Aufgaben zu sein. Entsprechende Probleme bereitet die Werbung neuer Mitarbeiter. Die Fluktuation aus den Spezialdienststellen heraus ist groß. Dadurch geht dringend benötigtes Spezialwissen verloren.

Diese für die Kriminalpolizei ungünstige Ausgangslage hat dazu geführt, daß die Staatsanwaltschaften in einem Maße die Ermittlungen selbst übernommen haben, wie dieses in keinem anderen Deliktsbereich der Fall ist. Hier und da ist die Gefahr begründet, daß die polizeiliche Tätigkeit zur reinen Zuarbeit degeneriert. Gerade das kann aber nicht im Interesse einer effektiven und effizienten Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, wie der Bürger sie erwartet, sein, zumal auch der gegenseitige Informationsfluß der Staatsanwaltschaft zur Polizei nicht gewährleistet ist.

Die Politik ist aufgefordert, eine bessere Basis für die Bekämpfung von Wirtschaftsstraftaten zu schaffen und es nicht bei reinen Absichtserklärungen zu belassen.

Die Gewerkschaft der Polizei schlägt im einzelnen vor:

Zentralere Bearbeitung von Wirtschaftsdelikten, also organisatorische Zusammenlegung zu Dienststellen, in denen dann ausschließlich Wirtschaftskriminalität bearbeitet werden kann. Die konsequente Umsetzung dieser Idee bei der

Staatsanwaltschaft (Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Wirtschaftskriminalität) kann als Vorbild gelten. Die hohen Anforderungen an die Qualität der Ermittlungen müssen sich in den Stellenbewertungen niederschlagen.

Der Sondermeldedienst muß weiter automatisiert werden und dann in der Lage sein, mögliche Zusammenhänge sicher aufzuzeigen.

Aus der Wahrnehmung komplizierter Aufgaben erwächst auch das Recht der Mitarbeiter zu gründlicher Spezialausbildung und ständiger Weiterbildung, und zwar auch an außerpolizeilichen Einrichtungen. Praktika bei der Staatsanwaltschaft, bei Finanz- und Zollbehörden, aber auch in der Privatwirtschaft, müssen zum Standard gehören. Besondere Bedeutung sollte die Ausbildung in der Informatik haben.

Die Ermittlungsarbeit des polizeilichen Sachbearbeiters muß durch qualifizierte Angestellte ergänzt werden, insbesondere durch Buchprüfer mit Berufspraxis und spezielle Buchprüfungsdienste. Diese Zusammenarbeit muß in jedem Fall bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität problemlos möglich sein. Darüber hinaus geht es darum, den Sachbearbeiter von Routinearbeiten zu entlasten. Dafür sind Schreibkräfte und andere Angestellte einzustellen.

Die Erforderlichkeit polizeilicher Vorfeldarbeit wird durch die Schaffung einer Reihe neuer Straftatbestände im Vorfeld der Schädigung, also durch reine Gefährdungstatbestände, eindrucksvoll belegt. Neue Arbeitsweisen werden oft viel zu spät erkannt. Ermittlungen setzen erst ein, wenn das Vermögen vieler geschädigt ist und die Wirtschaft Schaden genommen hat. Den Dienststellen muß vom personellen Ansatz her endlich auch eine Arbeit im Vorfeld möglich gemacht werden. Diese beginnt mit relativ simplen Tätigkeiten, wie Auswertung von Annoncen und Überprüfung von Registereintragungen oder dem Halten von Verbindungen zu Behörden und Firmen.

Verbrechensvorbeugenden Maßnahmen kann und muß auch bei der Wirtschaftskriminalität mehr Raum gegeben werden. Natürlich ist das nicht ohne personelle Verstärkung möglich.

Die materielle Ausstattung erfordert an vielen Dienststellen noch Verbesserungen. Bürocomputer, Schreibautomaten, Diktiergeräte, Tischrechner und Fotokopierer müssen einfach jedem Sachbearbeiter zur Verfügung stehen. Ebenso selbstverständlich sollte der Zugriff auf die relevante Fachliteratur sein. Diensträume, gerade auch Vernehmungsräume sind der üblichen Klientel angemessen auszustatten. Das schafft Akzeptanz und fördert den Ermittlungserfolg.

Soweit es um die eigentliche Verfahrensbearbeitung geht, muß es möglich sein, durch Absprachen mit den Staatsanwaltschaften zu einer Art Verfahrensökonomie zu kommen. Die Sachbearbeiter bemängeln immer wieder einen Ermittlungsaufwand, der sich nicht an den Beweisfordernissen orientiert, sondern zum Beispiel bereits vorliegende stichhaltige Einstellungsgründe in übertriebener Weise untermauern soll.

**Auch an gesetzgeberischen Maßnahmen besteht Handlungsbedarf.**

**Aufbauend auf die Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sollte endlich der Gefährdungstatbestand des Auschreibungs Betruges geschaffen werden.**

Im Insolvenzrecht bietet sich die Einführung der Überprüfung von Geschäftsunterlagen auch bei Konkursen an, die mangels Masse abgelehnt worden sind.

In Fällen der Wirtschaftskriminalität sollte die Durchsicht von Papieren (zumindest der Geschäftspapiere) auch den „Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“ zugestanden werden.

Die Einführung einer Mitteilungspflicht von Behörden bei dort auftretenden Verdachtsgründen hinsichtlich wirtschaftskrimineller Verhaltensweisen sollte neu diskutiert werden.

Soweit es um bestehendes Recht geht, muß zum Beispiel erreicht werden, daß die Staatsanwaltschaften bei Berufung auf das Bankgeheimnis stärker die Möglichkeiten des § 161 a StPO nutzen.

Schließlich sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um die bei vielen Behörden noch vorhandenen Rechtsunsicherheiten bei polizeilichen Auskunftsersuchen, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Datenschutz, abzubauen. Daraus ergeben sich in der Praxis immer wieder vermeidbare Ermittlungshindernisse.

### **5.5 Bekämpfung der Umweltkriminalität**

Die Produktion von Gütern und Dienstleistungen belastet die natürliche Umwelt. Daher ist es notwendig, Verfahren zu entwickeln und anzuwenden, die die Umweltmedien Boden, Luft, Wasser, Fauna und Flora so gering wie möglich in Anspruch nehmen. Die Eingriffe in die Natur müssen ökologisch vertretbar sein; entstandene Schäden müssen beseitigt werden und es muß durch den Einsatz umweltverträglicher Materialien Vorsorge getroffen werden, daß den Menschen eine gesunde Umwelt erhalten bleibt.

Die Gewerkschaft der Polizei sieht den Schutz der Umwelt als ein Grundrecht an und verlangt die Verankerung des Umweltschutzes als Staatsziel im Grundgesetz. Dem Schutz der Umwelt dienen bereits heute eine Reihe von Umweltschutzgesetzen, wie Bundesimmissionsschutzgesetz, Abfallgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Naturschutzgesetz, Lebensmittelrecht. Mangelndes Verantwortungsbewußtsein und hohe Entsorgungskosten haben aber schon frühzeitig erkennen lassen, daß die Umweltschutzvorschriften einer strafrechtlichen Ergänzungsgesetzgebung bedürfen, um gefährlichen Eingriffen in die Umwelt gezielt begegnen zu können. Die Polizei ist gefordert, sich dieser gesellschaftlichen Aufgabe zu stellen; sie hat die Umwelt vor Schäden zu bewahren und Verstöße gegen die Umwelt zu verfolgen.

Der beste Schutz vor Umweltbelastungen ist das Vorsorgeprinzip. Dazu ist es notwendig, daß die originär zuständigen Behörden die Vollzugspolizei im Rahmen der Gefahrenabwehr informieren. Das Kooperationsprinzip darf nicht dazu mißbraucht werden, daß Verwaltungsbehörden die Polizei wegen der Einhaltung von Geheimhaltungsvorschriften nicht über die Nutzung der Umwelt durch Anlagenbetreiber oder Gewerbebetriebe in Kenntnis setzen. Umweltgerechtes Verhalten und schonender Umgang mit den Umweltgütern endet nicht am Fabriktor. Deshalb muß die Verwaltung durch die Einführung einer gesetzlichen Anzeigepflicht gebunden werden, bei Verdacht auf umweltkriminelles Handeln die Strafverfolgungsbehörden zu benachrichtigen. Dies bedingen die fehlenden Kontroll- und Betretungsrechte der Polizei zur Abwehr abstrakt drohender Gefahren im Umweltbereich.

Durch intensive Aufklärungsarbeit und Berichterstattung in den Medien über die Notwendigkeit der Einhaltung der Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt ist das Anzeigeverhalten der Bevölkerung zu wecken. Das Einbinden der Bevölkerung im Kampf um den Schutz der Umwelt gilt auch für die Genehmigungspraxis der Verwaltungsbehörden über die Nutzung der Umweltgüter. Polizeiliche Erkenntnisse über die Verschmutzung von Boden, Luft oder Gewässer enden bei Nachforschungen nur allzuoft bei den erlaubten Einleitungen. Daher sollte die Polizei Kenntnis haben vom Inhalt der Genehmigungsbescheide, d.h. es bedarf einer entsprechenden Kommunikation mit den Umweltverwaltungsbehörden über das Ausmaß der erlaubten Verschmutzung mit ihren Grenz- und Höchstwerten.

Das polizeiliche Wissen muß ergänzt werden um das Erkennenkönnen umweltschädlicher Betriebsabläufe. Daher ist es notwendig, die fachspezifische Aus- und Fachbildung umgehend qualitativ und quantitativ zu verbessern. Ziel muß es sein, jeden Polizeivollzugsbeamten für die Bekämpfung von Umweldelikten heranziehen zu können.

Zur Effektivierung der Bekämpfung der Umweltkriminalität bedarf es auch einer Straffung der Zuständigkeiten. Der derzeitige Kompetenzwirrwarr in der Umweltverwaltung erschwert gezieltes Vorgehen gegen umweltkriminelles Handeln. Es muß eine Konzeption zur länderübergreifenden Zusammenarbeit entwickelt werden, die neben der Einengung der Ermessensspielräume der Verwaltungsbehörden auch das Ziel haben muß, Aufsichts- und Genehmigungsbehörden strikt voneinander zu trennen. Darüber hinaus sollten die Umweltbehörden aufgefordert werden, Listen zu erstellen, aus denen hervorgeht, welche Stoffe generell verboten sind und welche nur in bestimmten Konzentrationen abgeleitet werden dürfen. Gefährliche Stoffe sollten nicht mehr über ungeeignete Summenparameter wie AOX, CSB eingeleitet werden dürfen. Flankierend ist dafür Sorge zu tragen, daß die Erlaubnisinhaber eigenverantwortlich mitwirken bei der Gewährleistung einer wirksamen Betriebsüberwachung. Analoges gilt für Gefahrguttransporte.

Dies erfordert eine Fortentwicklung des Umweltschutzrechts. Das gleiche gilt für das Umweltstrafrecht. Um die Bekämpfung der Umweltkriminalität intensiver betreiben zu können, bedarf es der Schaffung eines „Organisationsdelikts“ im Umweltbereich. Werden Mißstände bei Produktion, Transport und Lagerung umweltgefährlicher Stoffe bekannt, müssen diese der Unternehmensleitung durch dazu beauftragte Personen mitgeteilt werden. Das Delegationsprinzip darf nicht dazu führen, daß sich Unternehmensleitungen ihrer Verantwortlichkeit für die Einhaltung und Beachtung von Umweltvorschriften entledigen. Daher ist die Aufsichtspflicht der Unternehmensleitung über die berichtspflichtigen Beauftragten erheblich zu verschärfen. Es reicht nicht aus, Pflichtverletzungen von Betriebsbeauftragten wegen der sozial schädlichen Folgen mit Freiheitsstrafe zu bedrohen. Vielmehr muß durch Verschärfung des Ordnungswidrigkeitengesetzes für eine gehörige Aufsicht durch die Unternehmensleitung gesorgt werden. Kommt der Berichtspflichtige seinen Aufgaben nach und meldet Verletzungen und Verstöße gegen die Umwelt, ist ein unterlassenes Handeln der Unternehmensleitung strafbewehrt zu ahnden. Nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei muß „mit Freiheitsstrafe bis .... oder mit Geldstrafe bestraft werden,

wer als Organisationsverantwortlicher nicht für Abhilfe sorgt, obwohl er davon Kenntnis hat, daß beharrlich wiederholt gegen Auflagen und Bestimmungen, die zum Schutz der Umwelt erlassen worden sind, verstoßen wird oder wer als Organisationsverantwortlicher aufgrund der Berichte meldepflichtiger Personen nicht die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt trifft“.

Um ein möglichst umfassendes Lagebild zur Bekämpfung von Umweldelikten zu erhalten, bedarf es der Verbesserung der Informationsgewinnung. Neben der Auswertung von allgemein zugänglichen Medieninformationen muß das polizeiliche Meldesystem erheblich verbessert werden. Dies trifft insbesondere auf Gefahrguttransporte zu. Im Rahmen der Gefahrenabwehr ist – zusätzlich zu dem neu installierten computerunterstützten Schnellauskunftssystem des Umweltbundesamtes – ein datenverarbeitungsunterstütztes Meldesystem zu installieren, bestehend aus einem

- Identifizierungssystem (Stoffname, Gefahren, Erscheinungsbild, erlaubnispflichtige Stoffe, Gefährdungsfaktor)
- Befolgungssystem (Verpackungs- und Zusammenpackvorschriften, Kennzeichnung und Beförderungspapiere, Beförderungsvorschriften wie Zusammenladeverbote, Ausrüstung und Kennzeichnung der Fahrzeuge, Anhänger und Sattelaufleger sowie Bußgeldvorschriften)
- Überwachungssystem (Erfassung der Fahrzeuge, die Gefahrgüter transportieren dürfen [Stückgutfahrzeuge, Tankcontainer], mit Versandort/Bestimmungsort, Datum und Fahrzeugroute)

Für die Verfolgung von Umweldelikten ist die Polizei zuständig. Zur Erfüllung der Aufgaben sind die organisationsstrukturellen und technischen Voraussetzungen (aufgabengerechte Beweissicherung und angemessene Eigensicherung) zu schaffen. Darüber hinaus ist die bisherige Praxis, Schwerpunktbildung durch personelle Umschichtungen zu betreiben, durch die Einstellung von mehr Personal abzulösen. Nur so kann die Polizei der schwierigen Aufgabe der Bekämpfung der Umweldelikte in präventiver und repressiver Sicht gerecht werden. Die Defizite im Kontroll- und Verfolgungsbereich erfordern hierbei schnelles Handeln.

### **5.6 Organisierte Kriminalität**

Noch Anfang der 80'er Jahre gab es in der Bundesrepublik den Streit zwischen Sicherheitsexperten, ob es in der Bundesrepublik organisierte Kriminalität überhaupt gibt bzw. was darunter zu verstehen ist.

Die Existenz von organisierter Kriminalität wird heute von niemandem mehr ernsthaft bezweifelt. Die Sicherheitsbehörden verwenden heute folgende Definition für die organisierte Kriminalität:

„Organisierte Kriminalität ist ein arbeitsteiliges, bewußtes und gewolltes, auf Dauer angelegtes Zusammenwirken mehrerer Personen zur Begehung strafbarer Handlungen, unter Ausnutzung moderner Infrastrukturen mit dem Ziel, möglichst schnell hohe finanzielle Gewinne zu erreichen.“

Die organisierte Kriminalität unterscheidet sich von der Bandenkriminalität durch

- ihre festeren Strukturen,
- die Qualität der Verbrechensplanung und
- die kontinuierliche Tätigkeit.

Entwicklungstendenzen der organisierten Kriminalität sind in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu sehen. Derzeitige Aussagen über die Quantität der organisierten Kriminalität beruhen nur auf Schätzungen von Experten. Organisierte Kriminalität ist keine Straftat an sich. Daher wird sie auch nicht in der Kriminalstatistik gesondert erfaßt.

Es gibt noch keine Anhaltspunkte, daß es in der Bundesrepublik eine Parallelgesellschaft im Sinne des „organized crime“, kein Syndikatsverbrechen nach Art der Mafia oder Camorra gibt.

Fest steht jedoch, daß diese Syndikate vom Ausland her vermehrt in der Bundesrepublik tätig sind.

Bei der allgemeinen Kriminalität haben sich einige Kriminalitätsbereiche herauskristallisiert, in denen kriminelle Organisationen verstärkt tätig werden.

Hierzu gehören:

- Wirtschaftskriminalität
- Umweltkriminalität
- Rauschgiftkriminalität
- Fälschungskriminalität
- illegaler Waffenhandel und Schmuggel
- hochqualifizierte Eigentumskriminalität
- Erpressung von Schutzgeldern
- verbotenes Glücks- und Falschspiel
- Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben (Prostitution/Zuhälterei)

Die Mitglieder von kriminellen Organisationen haben sich in erschreckendem Maße auf die herkömmlichen Bekämpfungsmethoden seitens der Polizei eingestellt.

Hierzu zählen insbesondere:

- Die kriminellen Organisationen sind nach außen stark abgeschottet; diese Abschottung ist auch innerhalb der Organisation zwischen den einzelnen Mitgliedern anzutreffen, (insbesondere innerhalb von Hierarchien).
- Zeugenaussagen stehen Ermittlern kaum zur Verfügung (z.B. Schweigegelder, Drohungen).
- Mitglieder der Organisation werden durch ein starkes Sanktionierungssystem (bis hin zum Mord) an die Organisation gebunden.
- Straftaten werden nach strategischer Planung, arbeitsteilig unter Einsatz von Spezialisten begangen (unter Ausnutzung moderner Infrastrukturen).
- Für die Versorgung von Inhaftierten und ihren Familien wird gesorgt.
- Die in der Hierarchie höher gestellten Mitglieder treten nicht mehr mit den unmittelbar begangenen Straftaten in Verbindung (Ausführung und Weiterverkauf).

- Alle Handlungen von kriminellen Organisationen sind durch ein hohes Maß konspirativer Verhaltensweisen gekennzeichnet, die der Risikominderung gegenüber den Strafverfolgungsbehörden dienen.

Die organisierte Kriminalität stellt eine Gefahr für unseren freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaat dar.

Allein der Schaden, der in der Bundesrepublik durch die organisierte Kriminalität angerichtet wird, schätzt man auf ca. 130 bis 150 Milliarden DM. Weltweit wird der Umsatz allein mit Drogen auf ca. 500 Milliarden Dollar geschätzt. Dies verdeutlicht die Dimension, die das Phänomen „Organisierte Kriminalität“ darstellt. Eine besondere Gefahr stellt der immense Gewinn dar, den die organisierten Kriminellen „einnehmen“ und z. Z. „in normale“ Wirtschaftsunternehmen (Geldwäsche) investieren und sich damit auch wirtschaftliche Macht und Einfluß sichern.

Eine große Gefahr stellt auch die Einflußnahme auf Politik und Verwaltung dar. Beispiele wie Italien, Bolivien, Kolumbien und auch die USA zeigen, daß die organisierte Kriminalität z. T. sogar „mitregiert“. Erste Ansätze sind in der Bundesrepublik Deutschland erkennbar.

Fest steht, daß eine organisierte Kriminalität, die sich in unseren gesellschaftlichen Strukturen verfestigt hat, durch die Polizei kaum noch zu bekämpfen ist. Dies gilt insbesondere bei einer Zunahme von Korruption (u. a. bei Behörden) und der Einflußnahme und Zusammenarbeit mit der politischen und ökonomischen Führungsschicht. In diesen Fällen ist eine klare Trennung zwischen organisierter Kriminalität und Wirtschaft/Politik kaum noch möglich. Diese Entwicklung muß bei uns in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten werden.

Die Bedrohung unseres Rechtsstaates durch die organisierte Kriminalität zwingt zum konsequenten Handeln. Die Polizei muß dieser Gefahr durch organisatorische, personelle und taktische Maßnahmen Rechnung tragen. In allen bundesdeutschen Großstädten müssen spezielle Dienststellen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingerichtet werden. Diese müssen der Besonderheit der organisierten Kriminalität Rechnung tragen und vor allen Dingen personenorientiert arbeiten.

Da herkömmliche polizeiliche Maßnahmen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität versagen, müssen neue Methoden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zum Tragen kommen. Nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei gehören hierzu:

- verdeckte Ermittlung (siehe Ziff. 6)
- der Einsatz von V-Leuten (siehe Ziff. 6)
- die Abschöpfung illegaler Gewinne (siehe Ziff. 6)
- verstärkte Zeugenschutzmaßnahmen (siehe Ziff. 6)
- die sog. vorbeugende Verbrechensbekämpfung (siehe Ziff. 8)

Eine besondere Bedeutung kommt der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu.

Organisierte Kriminalität arbeitet „grenzenlos“. Aber in der Zusammenarbeit der Polizeien der einzelnen Länder gibt es zur Zeit teilweise noch unüberwindliche Grenzen.

Die internationale Zusammenarbeit muß dringend verbessert werden. Insbesondere im Hinblick auf die „Öffnung der EG-Grenzen“ sind konkrete Maßnahmen erforderlich. Dieses muß über gemeinsame Sonderkommissionen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität bis zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Polizeiamtes gehen. Die organisierte Kriminalität wird zunehmend zu einem zentralen Problem unserer Gesellschaft. Dieses wird insbesondere an der dramatischen Entwicklung der Rauschgiftkriminalität deutlich.

Die Polizei muß zunehmend Ressourcen (Personal, Sachmittel) für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität bereitstellen. Dieses zwingt zur Prioritätensetzung. Dieses muß zwangsläufig unter Vernachlässigung anderer Aufgaben geschehen. Auch der Gesetzgeber muß künftig der Gefährdung unseres Rechtsstaates durch die organisierte Kriminalität Rechnung tragen.

Dies wird zu einer neuen Güterabwägung zwischen Freiheitsrechten des Bürgers und Eingriffsrechten des Staates führen.

### **5.7 Rauschgiftkriminalität**

In der Rauschgiftbekämpfung gibt es in der Bundesrepublik eine grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Das BKA ist zuständig für die Bekämpfung des international organisierten Rauschgifthandels und -schmuggels, soweit eine Sachaufklärung im Ausland erforderlich ist. Ziel der Maßnahmen ist die obere Händlerebene.

Die Landeskriminalämter bekämpfen den regionalen und überregionalen Rauschgifthandel. Ziel ist hierbei die mittlere Händlerebene.

Die örtlichen Dienststellen der Polizei bekämpfen den Rauschgifthandel und -besitz in den lokalen Szenen.

Den Polizeien der Bundesländer obliegen auch die präventiven Maßnahmen zur Rauschgiftbekämpfung.

Zwischen Polizei, Grenzpolizei und Zoll findet ein Informations- und Nachrichtenaustausch statt. Auch eine personelle Zusammenarbeit mit dem Zoll gibt es in zahlreichen Städten in Form von gemeinsamen Ermittlungsgruppen. Seit 1973 existiert ein Sondermeldedienst „Rauschgift.“

Das Lagebild der Rauschgiftkriminalität kann nur als dramatisch bezeichnet werden. Auch 1989 setzte sich die dramatische Entwicklung fort. 991 Drogentote wurden 1989 registriert. Dies ist eine 45 %-ige Steigerung gegenüber 1988 (670 Drogentote). Die wirkliche Zahl der Drogentoten dürfte wesentlich höher sein (Dunkelfeldproblematik). 8758 Erstkonsumenten harter Drogen wurden 1989 registriert. Die Zahl der Konsumenten harter Drogen wird in der Bundesrepublik auf 80.000 bis 100.000 geschätzt. Auch die Sicherstellung von Drogen hat 1989 weiter zugenommen. So konnten u. a. 1400 kg Kokain sichergestellt werden. Das ist fast die dreifache Menge wie 1988.

Der weltweite Umsatz von Rauschgiften wird auf ca. 800 Milliarden DM geschätzt. Dies verdeutlicht die Dimension des Rauschgiftproblems.

Die Rauschgiftkriminalität ist ein wesentlicher Teil der organisierten Kriminalität. Die Rauschgiftlage ist durch folgende Entwicklungen gekennzeichnet:

- die Rauschgiftdelikte steigen
- die Zahl der Drogensüchtigen steigt weiter

- höhere Professionalität bei den Tatabsicherungen
  - der Organisationsgrad nimmt ständig zu
  - die internationalen Verflechtungen nehmen zu
  - Zunahme von illegalen Rauschgiftlaboratorien zur Herstellung von synthetischen Drogen
  - Etablierung von kolumbianischen Kokainhändlern
  - neue Dimensionen bei Vertrauenskäufen und bei Belohnungen von V-Leuten.
- Von dieser Entwicklung der Rauschgiftkriminalität drohen unserem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat eine Reihe von Gefahren:
- der Einfluß der kriminellen Organisationen auf die Politik und Wirtschaft droht zuzunehmen (Korruption)
  - der wirtschaftliche Einfluß durch Investitionen der immensen Gewinne aus dem Rauschgifthandel in legale Wirtschaftszweige nimmt zu
  - das menschliche Leid wird sich durch die Zunahme der Drogensüchtigen vergrößern
  - die Zunahme von Drogensüchtigen wird erhebliche Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme haben
  - die indirekte Beschaffungskriminalität (Wohnungseinbrüche, Diebstähle aus Kfz, Straßenraube) wird weiter zunehmen.

Trotz dieser erkannten Gefahren für unsere Gesellschaft durch die Entwicklung der Rauschgiftkriminalität gibt es eine Reihe von Defiziten in der Rauschgiftbekämpfung in der Bundesrepublik:

- die personelle und materielle Ausstattung der Rauschgiftdienststellen ist absolut unzureichend
- die Zusammenarbeit der Polizeien untereinander und mit anderen Behörden ist verbesserungsbedürftig
- die internationale Zusammenarbeit muß dringend der Kriminalitätsentwicklung angepaßt werden
- das Nebeneinander bei Ermittlungen von Polizei und Zoll ist unerträglich
- die Justiz hat mit der Entwicklung nicht Schritt gehalten (teilweise fehlendes Spezialwissen, zu langwierige Abwicklung bei Großverfahren)
- es fehlen praktikable Gesetze zur Abschöpfung illegaler Gewinne und zur Strafbarkeit der Geldwäsche

Um eine effektive Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität zu gewährleisten, fordert die Gewerkschaft der Polizei:

- die Einrichtung von Spezialdienststellen zur Rauschgiftbekämpfung auf allen Organisationsebenen der Polizei und einheitliche Aufbauorganisationen bei den Landeskriminalämtern (mit entsprechenden personellen und materiellen Ausstattungen)
- entsprechende Einrichtung von Spezial-Staatsanwaltschaften und Gerichtskammern, um die sachgerechte Abwicklung von Großverfahren zu gewährleisten
- verbesserte Zusammenarbeit mit anderen Behörden (Ausländerbehörden, Wirtschafts- und Ordnungsämter), um ein einheitliches staatliches Vorgehen zu erreichen

- Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit durch praxisgerechte internationale Rechtshilfeabkommen
- Einrichtung eines europäischen Polizeiamtes
- effektive Ausgleichmaßnahmen beim Wegfall der EG-Binnengrenzen, um die Defizite im Bereich der inneren Sicherheit auszugleichen
- Harmonisierung der einzelnen Drogenpolitiken der EG-Länder
- verbesserte Aus- und Fortbildung für die Polizeien
- verstärkte Präventionsmaßnahmen („Achtung von Drogen“)
- Unterstützung der Anbauländer (Substitutionsanbauprogramme, technische Ausrüstung, Ausbildungshilfen)
- praktikable gesetzliche Regelungen zur Abschöpfung illegaler Gewinne („Umkehr der Beweislast“)
- Ausbau der Zeugenschutzmaßnahmen
- Schaffung von rechtlich einwandfreien Rechtsgrundlagen für „neue Bekämpfungsmethoden“
  - Einsatz von verdeckten Ermittlern
  - Einsatz von V-Leuten
  - vorbeugende Verbrechensbekämpfung

Eine besondere Bedeutung bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität kommt der Prävention zu, die eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Die Aufklärungsarbeit besonders in Richtung Kinder und Jugendliche muß intensiviert werden.

Zur Koordinierung und Optimierung aller vorhandenen Bekämpfungsansätze und -strategien fordert die Gewerkschaft der Polizei die Einrichtung eines aus allen Fach- und Gesellschaftsgruppen übergreifenden Drogenbeirates. Diesem Drogenbeirat sollen u. a. Mediziner, Soziologen, Sozialarbeiter, Psychologen, Kriminologen und Polizeibeamte angehören. Nur so kann sichergestellt werden, daß ein notwendiger fachübergreifender Bekämpfungsansatz erarbeitet wird, der sowohl die Angebots- wie auch die Verbraucherseite berücksichtigt.

Neben repressiven Maßnahmen müssen aber auch breitgefächerte und leistungsfähige Behandlungsprogramme für Süchtige zur Verfügung stehen. Nicht jede Therapie ist für jeden Süchtigen geeignet. Die Gewerkschaft der Polizei schließt u. a. auch für einen genau zu definierenden Teil von Opiatsüchtigen staatlich streng kontrollierte Methadon-Programme nicht aus. Derartige Programme müssen – wie die übrigen Therapieangebote auch – mit der Zielsetzung der Drogenfreiheit, also letztlich auch mit der Methadonfreiheit, angeboten werden. Der Widerstand gegen Methadonprogramme sollte aus humanitären (die nächste Nadel könnte den Tod oder Aids zur Folge haben) und gesellschaftspolitischen (mit Methadon wird eine soziale Integration und eigener Lebensunterhalt durch Arbeit wieder möglich), aber auch kriminologischen Gründen (die Beschaffungskriminalität nimmt ab) aufgegeben werden.

Insgesamt bleibt festzustellen, daß die dramatische Entwicklung der Rauschgiftkriminalität mit all ihren negativen Folgen und Begleiterscheinungen zu einem zentralen Problem unserer Gesellschaft werden wird.

## 5.8 Terrorismus

Die Fährdungserfolge seit Mai 1990 im Gebiet der DDR haben deutlich gemacht, wie es terroristischen Vereinigungen gelungen ist, auch mit Hilfe totalitärer Staaten sich Ruhe – und Rückzugsräume vor und nach terroristischen Aktivitäten zu verschaffen. Trotz dieser Erfolge stellt der Terrorismus weiterhin eine Bedrohung des freiheitlich demokratischen Rechtsstaates in der Bundesrepublik Deutschland und darüber hinaus auch anderer Staaten mit demokratischer Grundordnung dar.

Der Schwerpunkt der Bedrohung liegt im Linksterrorismus und der politisch motivierten Ausländerkriminalität. Im Bereich des Rechtsextremismus sind terroristische Strukturen zur Zeit nicht erkennbar.

Dies darf die Gefährlichkeit rechtsextremistischer Einzeltäter mit in der Vergangenheit nachgewiesenen versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten nicht vergessen lassen. Der Hauptanteil politisch motivierter Straftaten rechter Gruppen liegt im Bereich der Propagandadelikte. Diesen Bereich gilt es genau zu beobachten, um terroristische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und rechtzeitig Kriminalstrategien und taktische Maßnahmen zur Verhinderung der Verfestigung rechtsterroristischer Strukturen zu entwickeln. Hier allerdings ist der Verfassungsschutz zur Zeit stärker gefordert als die Polizei.

Die Hauptgefahr im linksterroristischen Bereich stellen immer noch die Aktivitäten der „Rote Armee Fraktion“ (RAF) dar. Der Anschlag auf den Vorstandssprecher der Deutschen Bank am 30. 11 1989 zeigt, daß die Haupttrichtung der RAF immer noch der militärisch – industrielle Komplex mit einer Zahl von über dreihundert gefährdeten Personen in der Bundesrepublik Deutschland ist. Daneben ist aber auch weiterhin die Gefahr der „Revolutionären Zellen“ (RZ) nicht zu unterschätzen. Nach einer Ruhepause 1988 bis Mitte 1989, die wohl auf die Ermittlungserfolge Ende 1987 zurückzuführen war, haben diese terroristischen Gruppen mit mehreren Sprengstoffanschlägen gegen Einrichtungen des Staates auf sich aufmerksam gemacht, deren Hauptziel die Ausländer- und Asylpolitik der Bundesrepublik Deutschland war.

Daneben ist auch noch das Spektrum der sogenannten Autonomen zu berücksichtigen, die mit einem starken Gewaltpotential eine Reihe von politischen Reizthemen zum Anlaß von Straftaten bis zur Qualität eines Sprengstoff- und Brandanschlages nehmen. Allerdings ist hier die Grenze zum extremistischen Bereich fließend, der sich in erster Linie in der Begehung von Straftaten anläßlich demonstrativer Ereignisse manifestiert.

Die Erscheinungsformen ausländischer terroristischer Straftaten erstrecken sich von den Morden irischer Aktivisten der PIRA (Provisional Irish Republican Army) über den Bereich der palästinensischen Terroristen der PFLP-CC (People's Front of the Liberation of Palestine – General Command) über libanesischen Schützen bis zu den Straftaten kurdischer Extremisten der PKK (Kommunistische Arbeiterpartei Kurdistans).

Hier stellt die Bundesrepublik Deutschland mit ihren Einrichtungen zwar nicht das Angriffsziel dar, aber auf ihrem Boden werden die terroristischen Aktivitäten gegen andere ausländische Staaten, die Heimatregierungen der Terroristen oder aber politisch andersdenkende Angehörige des Herkunftslandes ausgetragen.

Die Gefahr des Terrorismus liegt dabei nicht in der Möglichkeit eines revolutionären Umschwungs in der Bundesrepublik Deutschland, denn bisher ist es keiner terroristischen Vereinigung gelungen, durch Straftaten eine politische Destabilisierung der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen. Allerdings steht der Staat bei der terroristischen Bedrohung immer wieder vor der Herausforderung durch eigene Reaktionen, sei es im kriminalpolitischen Bereich durch gesetzgeberischen Aktivismus oder im kriminalstrategischen Bereich durch Konzepte, die die Rechte des Einzelnen nicht im notwendigen Maße berücksichtigen, generell oder im Einzelfall die Grenzen rechtsstaatlichen Handelns genau zu beachten.

Weiterhin gefährden terroristische Straftaten nicht nur Leib und Leben von Personen und bewirken hohe Sachschäden, sie vermögen auch das Vertrauen in die Kraft des Rechtsstaates zu erschüttern, diese Verbrechen aufzuklären und die Straftäter einem rechtsstaatlichen Verfahren zuzuführen.

Darüber hinaus werden durch die Strafverfahren im terroristischen Bereich wertvolle Ermittlungskapazitäten gebunden, und der Personaleinsatz im Bereich des Personen- und Objektschutzes bedingt Verringerungen des Personals bei der Erfüllung wichtiger polizeilicher Aufgaben.

Die Forderungen der Gewerkschaft der Polizei sind nicht auf neue Gesetze gerichtet. Höhere Strafandrohungen sowie die Subsumierung neuer Straftaten unter den Paragraphen 129 a StGB können nicht den gewünschten Erfolg, nämlich Ermittlung und Festnahme der terroristischen Straftäter, bringen. Vielmehr besteht eher die Gefahr eines Solidarisierungseffektes extremistischer Gruppen mit dem harten Kern der terroristischen Straftäter.

Erfolgversprechender, aber auch notwendig, erscheint die Verbesserung des polizeilichen Instrumentariums.

Zunächst einmal ist festzuhalten, daß die Zuständigkeitsregelungen sich im Prinzip als richtig erwiesen haben. Neben der Informationssammlung und -auswertung muß dem Bundeskriminalamt die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung gegen bundesweit agierende terroristische Vereinigungen obliegen. Für eifersüchtiges Zuständigkeitsdenken darf kein Platz bleiben, daran muß sich auch die Auftragsvergabe des Generalbundesanwaltes orientieren. Natürlich kann und muß das BKA diese Aufgaben nur mit Unterstützung der Landeskriminalämter sowie der örtlichen Dienststellen durchführen.

Von außerordentlicher Wichtigkeit ist in diesem Bereich die internationale Zusammenarbeit. Die Arbeitsgruppe TREVI muß sich stärker um die Koordination der Ermittlungs- und Fahndungsaufgaben bemühen. Hier sind gegebenenfalls im Gesamtzusammenhang mit der internationalen Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung neue Wege unter Einbeziehung der Staaten, die nicht der Europäischen Gemeinschaft angehören, zu suchen. Als Optimallösung muß auch hier die Forderung nach einem europäischen Kriminalamt mit entsprechenden Informations- und Koordinierungszuständigkeiten stehen.

Vor allem aber muß der Polizei bei der Ermittlung terroristischer Straftaten die notwendige Selbständigkeit zur Vorbereitung und Durchführung der polizeilich erforderlichen Maßnahmen gelassen werden. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß Polizeiführer und ihre Stäbe nach terroristischen Straftaten mehr mit der Erledigung der Berichtspflichten gegenüber den obersten Bundes- und Landesbehörden beschäftigt waren, als mit sinnvoller polizeilicher Planung und Durchführung.

Gleiches gilt für die erforderlichen Schutzmaßnahmen für den Kreis der gefährdeten Personen. Hier sollen die Grundlagen für jede Maßnahme nur die polizeiliche Lagebeurteilung und nicht der politische Druck sein, der letztendlich nur aus den – allerdings verständlichen – Ängsten der möglichen Betroffenen und ihrer Institutionen/Behörden resultiert. Schutzmaßnahmen für alle sind nicht möglich. Dies kann nur zur Folge haben, daß durch eine sachgerechte Gefährdungsbeurteilung die Grundlagen für eine vernünftige Selektion und einen sachgerechten Personaleinsatz geschaffen werden.

Die bisherigen Fahndungskonzepte – vor allem das auf die Überwachung des Umfeldes gerichtete K 106 – müssen ständig auf ihre Wirksamkeit überprüft werden und mit sachkundiger Planung und entsprechender Ausbildung des Personals einer möglichst effektiven Durchführung zugeführt werden. Überreaktionen und zielloser Personaleinsatz nach einem Anschlag können nur kontraproduktiv werden, da polizeiliche Kräfte oftmals an der falschen Stelle gebunden sind.

Insgesamt muß allen Maßnahmen, seien sie kriminalpolitischer, -strategischer oder -taktischer Art, der Gedanke rechtsstaatlichen Handelns unter Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorangehen.

### **5.9 Gewaltkriminalität**

Immer wieder wird behauptet, daß die Gewaltkriminalität statistisch im Durchschnitt nur wenig mehr als 2 % der Gesamtkriminalität ausmacht und daher in der internen wie in der öffentlichen Diskussion überschätzt wird.

Bei genauer phänomenologischer Betrachtung der Entwicklung in den einzelnen Deliktsbereichen der Gewaltkriminalität und bei kritischer Prüfung der statistischen Definition kann diese Aussage nicht widerspruchsfrei übernommen werden.

Zunächst muß auf die in aller Regel hohe Deliktsqualität hingewiesen werden. Die Tatsache, daß es sich vielfach um Beziehungstaten handelt, kann diese Feststellung kaum relativieren. Kriminologische Untersuchungen belegen im übrigen, wie hoch das Dunkelfeld zum Beispiel in Fällen sexueller Gewalt gegen Frauen und Kinder in unserer Gesellschaft ist und wie gravierend sich solche Taten auf die Opfer auswirken. Straftaten dieser Art, die sich oft im engen Familienkreis abspielen, sind dem Zugriff und der Einflußnahme von Strafverfolgung und Sozialbetreuung weitgehend entzogen.

Auch die Gewaltdelikte haben im Verhältnis gesehen eine ebenso rasante Steigerung erfahren wie die Massendelikte. In der Zeit von 1967 bis 1983, also innerhalb von noch nicht einmal zwei Jahrzehnten, haben sich die Fallzahlen verdoppelt. Noch weitaus beeindruckender fällt die Betrachtung der einzelnen Delikte

aus. Mehr als verdoppelt hat sich seit 1972 die Zahl der Banküberfälle, vervierfacht die Zahl der Überfälle auf Geschäfte. Der Handtaschenraub hat nach wie vor erhebliche Steigerungsraten, ebenso die erst relativ neue Erscheinungsform des Raubes in Wohnungen. Als Opfer der Gewalt sehen wir häufiger als früher ältere Menschen. Gleichzeitig gehen die Aufklärungsquoten merklich zurück. All das beeinflusst das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger negativ.

Neuerdings scheint sich zumindest der quantitative Trend nicht weiter fortzusetzen. Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist für 1989 102.645 Gewaltdelikte aus. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das eine Zunahme von fast 2,8 %.

Die Analyse des statistischen Materials belegt andererseits aber auch einen Trend zu höherer Tatqualität. So nimmt beispielsweise der Anteil der überfallartig begangenen Vergewaltigungen zu.

Zu erstaunlichen Erkenntnissen kommt man im übrigen, wenn man sich mit der einschränkenden Definition der Gewaltkriminalität, wie sie als Summenbegriff für die PKS gilt, auseinandersetzt. Nur ein Teil der Kriminalität, die sich durch Gewalt und Aggression vollzieht, wird als Gewaltdelinquenz gezählt. Dazu gehören Mord, Totschlag, Kindstötung, Raub, räuberische Erpressung, räuberischer Angriff auf Kraftfahrer, Körperverletzungen mit Todesfolge, gefährliche und schwere Körperverletzung sowie Vergiftung, seit 1973 auch die Geiselnahme und der erpresserische Menschenraub. Es fehlen aber zum Beispiel bestimmte Formen der Freiheitsentziehung und der Entführung gegen den Willen der Entführten, die Mißhandlung von Schutzbefohlenen, die einfachen Körperverletzungen, die verschiedenen Formen der Nötigung und der Bedrohung, bestimmte schwere Branddelikte, Gewaltanwendung und -durchsetzung im Zusammenhang mit Zuhälterei. Abgrenzungen sind oft unlogisch und nicht nachzuvollziehen. Auf diese Weise wird gewollt oder ungewollt ein falsches Bild von der Verbrechenswirklichkeit vermittelt.

Kein Verständnis kann auch dafür aufgebracht werden, daß bei Sexualdelikten die Art und Weise des vom Täter erzwungenen sexuellen Verkehrs darüber entscheidet, was Gewaltdelikt ist und was nicht (sexuelle Nötigung zum Mund- und Analverkehr ist in der PKS kein Gewaltdelikt).

Neue Formen der Gewaltkriminalität, wie Geiselnahme und erpresserischer Menschenraub gehören inzwischen fast zum Alltag. Wie einige spektakuläre Einzelfälle der jüngsten Vergangenheit zeigen, hat sich die Polizei in der Bundesrepublik auf die Bewältigung solcher Großlagen immer noch nicht genügend einstellen können.

Zu den Ursachen der Gewalt kann nur festgehalten werden, daß sich alle gesellschaftspolitischen Bemühungen, die auf den Abbau von Aggressionen und auf Ausgleich von Konflikten mit gewaltlosen Mitteln ausgerichtet waren, als wenig erfolgreich erwiesen haben. Von vielen werden in dem unter jungen Menschen verbreiteten exzessiven Fernsehkonsum mit immer häufigeren Gewaltdarstellungen, mehr noch in dem Konsum sogenannter Gewalt-Videos, negative Einflüsse gesehen. Selbst wenn man unterstellt, daß solche Darstellungen nicht unmittelbar beispielelegend und damit tateisend wirken, so fördern sie doch letztlich die Akzeptanz von Gewalt und vielleicht auch die Bereitschaft, im Konfliktfall Gewalt anzuwenden.

Für die Gewerkschaft der Polizei ergeben sich aus dieser Sachdarstellung folgende Forderungen:

Klare Definition dessen, was als Gewalt angesehen wird. Gegen jede Form der Gewaltverherrlichung und gegen Gewaltdarstellungen, die nur in sich selbst begründet sind, muß entschiedener vorgegangen werden. Bezüglich der Verbreitung von Videofilmen und Darstellungen in den Medien gilt es, Gremien der Selbstkontrolle zu schaffen bzw. vorhandene Ansätze zu unterstützen.

Langfristig sollte im Strafrecht auf eine andere Prioritätensetzung (weg von der Überbetonung des Eigentumsschutzes) hingewirkt werden. Das kann auch heute schon Auswirkungen auf die Verfolgungspraxis haben.

Die waffengesetzlichen Bestimmungen sind praktikabler zu gestalten. Der Erwerb von Schreckschußwaffen, Schußwaffenattrappen und gefährlichen Gegenständen, deren vorrangiger Zweck in der Provokation und im Angriff anderer zu sehen ist, muß konsequenter unterbunden werden.

Die gesetzlichen Bestimmungen, die die Stellung, die Vertretung und den Schutz der Opfer von Gewalttaten im Strafverfahren regeln, müssen weiter ausgebaut werden.

Einrichtungen der sozialen Krisenintervention müssen Opfern von Gewalttaten außerhalb der allgemeinen Geschäftszeiten zugänglich sein. Die Wahrnehmung dieser wichtigen Aufgabe kann nicht auf die Vollzugspolizei abgewälzt werden.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik muß in der Zählung und Darstellung von Gewaltdelikten so verändert werden, daß sie ein zutreffenderes Bild vermitteln kann.

Darüber hinaus muß sich die Polizei organisatorisch, personell und materiel besser auf herausragende Fälle, wie Geiselnahmen und Entführungen, einstellen. Bund und Länder müssen die erforderlichen Ressourcen bereitstellen. Wie die Praxis gezeigt hat, ist die Lagebewältigung in derartigen Fällen aus dem täglichen Dienst heraus nicht darstellbar.

Die Gewerkschaft der Polizei fordert die Einrichtung von Führungsstäben, so diese noch nicht vorhanden sind, und den Ausbau und die verbesserte (auch organisatorische) Zusammenarbeit von Spezialeinheiten, wie z. B. SEK, MEK und Verhandlungsgruppen. Gleiches gilt für die Beratergruppen für Fälle schwerster Gewaltkriminalität, die in einigen wenigen Bundesländern immer noch keine zu akzeptierende organisatorische Regelung gefunden haben.

Die Spezialeinheiten müssen sich länderübergreifend in ihrer Taktik, Technik und Ausstattung aufeinander einstellen. Eine Koordination von Ausbildung und Einsatz ist zu gewährleisten.

Kompatibilität und gegenseitige Unterstützung bei diesen schweren Gewaltdelikten bedingen aber auch einheitliche Eingriffsermächtigungen. Politisch divergierende Auffassungen in diesen Fragen sind legitim. Sie dürfen aber nicht auf dem Rücken des Polizeibeamten ausgetragen werden.

### **5.10 Straftaten im Zusammenhang mit dem Demonstrationsgeschehen**

Für die Gewerkschaft der Polizei hat das Demonstrationsrecht einen hohen Stellenwert. Das Demonstrationsrecht ist das „Presserecht des kleinen Mannes“. Der Schutz von Demonstrationen ist eine wichtige Aufgabe der Polizei.

Die Zunahme von Demonstrationen seit den 70'er Jahren bedeutet für die Polizei aber auch eine umfangreiche Mehrarbeit und somit auch eine Mehrbelastung. Polizeikräfte, die bei Demonstrationen gebunden sind, fehlen bei der Wahrnehmung der anderen polizeilichen Aufgaben.

Immer wieder sind im Zusammenhang mit dem Demonstrationsgeschehen Polizeibeamte z. T. erheblich verletzt worden. Insbesondere im Außenseitermilieu gibt es Gruppen in unserer Gesellschaft, denen Gewaltanwendung als Mittel der politischen Auseinandersetzung Akzeptanz findet. Die Polizei wird damit vor erhebliche Probleme gestellt. Auf der einen Seite soll sie Gewalttätigkeiten verhindern und Straftäter festnehmen; aber gleichzeitig wird von ihr erwartet, daß sie möglichst zurückhaltend auftritt, das Demonstrationsrecht schützt und zwischen friedlichen Demonstrationsteilnehmern und unfriedlichen Störern sorgfältig differenziert. Vernachlässigt sie eine dieser Aufgaben bzw. gelingt es ihr nicht, beide Aufgaben wahrzunehmen, ist sie sofort heftiger Kritik ausgesetzt. Für die Polizei, insbesondere für die eingesetzten Beamten, ist diese Situation außerordentlich belastend. Auch deshalb muß nach Auswegen gesucht werden, die die Situation für die Polizei und Bürger erträglich gestalten und die Gewalt reduzieren.

Entscheidend ist, daß die Polizei nicht als Politik-Ersatz mißbraucht wird. Sie kann nicht Konflikte lösen, die durch eine nicht genügend auf Konsens und Vertrauen ausgerichtete Politik entstanden sind (z. B. Kalkar, Startbahn-West, Wackersdorf pp.).

Auch die Verschärfung von Gesetzen löst diese Probleme nicht, im Gegenteil. Wir haben kein Defizit an Gesetzen, sondern die Polizei muß in die Lage versetzt werden, die Defizite beim Vollzug bereits bestehender Gesetze auszugleichen.

#### **Forderungen der Gewerkschaft der Polizei**

Die Gewerkschaft der Polizei hat zu dem Thema Verhinderung von Gewalt bei Demonstrationen umfangreiche Forderungen erhoben. Sie reichen von Lösungsansätzen im Bereich der Polizei (z. B. Führung mit Stäben, Einsatzauswertung und Einsatznachbereitung) bis hin zu Aus- und Fortbildung und technischer Ausstattung. Unter kriminalpolitischen Aspekten fordert sie insbesondere:

- Personelle Verstärkung der Polizei, die den zunehmenden Aufgaben der Polizei auch im Demonstrationsgeschehen entspricht.
- Der Strafverfolgung von Gewalttätern (Festnahme- und Beweissicherungskonzeptionen) muß eine höhere Priorität eingeräumt werden.
- Der Meldedienst „Landfriedensbruch und verwandte Straftaten“ muß verbessert werden und vor allem muß er von allen Bundesländern bedient und benutzt werden.
- Verbesserte Führungs- und Einsatzmittel (insbesondere bessere Schutzausrüstung für die eingesetzten Beamten).

- Ein effektiver Rechtsschutz für die Polizeibeamten (Motivation der Kollegen).
- Verbesserung der Aus- und Fortbildung bei der Polizei (Vermittlung der Fähigkeit zur Deeskalation).

Da die Polizeibeamten bei Gewalttätigkeiten ungeheuren Konflikten ausgesetzt werden (Trennung zwischen friedlichen Demonstranten und Gewalttätern), muß der Dienstherr auch dafür sorgen, daß der einzelne Polizeibeamte auf diese Situationen vorbereitet wird. Hierzu gehören psychologische Grundkenntnisse über Gruppenphänomene und Konfliktverhalten. Deshalb müssen heute Programme wie

- Verhaltenstraining zur Konfliktbewältigung (Kommunikationstraining, Training zur Steigerung der Stressresistenz)
- zur Ausbildung gehören.

## 6 Besondere Bekämpfungsansätze

Die quantitative und qualitative Entwicklung der Kriminalität erfordert auch von der Polizei, ständig der Entwicklung angepasste neue Bekämpfungsansätze zu erarbeiten.

Bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität versagen zunehmend die klassischen polizeilichen Eingriffsmittel und Strategien.

Zu diesen neuen Bekämpfungsansätzen gehört u. a.:

### 6.1 Einsatz von verdeckten Ermittlern

Bei den verdeckten Ermittlern handelt es sich um Polizeibeamte, die unter Einsatz einer Legende im kriminellen Milieu Informationen über Straftäter bzw. Informationen über Strukturen von kriminellen Organisationen sammeln.

Diese besondere Einsatzform wird von der Gewerkschaft der Polizei zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität für notwendig gehalten.

Bereits heute werden in einzelnen Bundesländern verdeckte Ermittler eingesetzt. Hierfür wurden sog. „Richtlinien“ erarbeitet. Nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei bedarf der Einsatz von verdeckten Ermittlern jedoch aus rechtsstaatlichen Gründen einer eindeutigen Rechtsgrundlage.

Die besonders risikoreiche Tätigkeit als verdeckter Ermittler erfordert aber auch besondere Fürsorgemaßnahmen durch den Dienstherrn.

Nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei sollten verdeckte Ermittler

- nur in Feldern der organisierten Kriminalität eingesetzt werden,
- nach wie vor der Strafverfolgungspflicht gemäß § 163 StPO unterliegen,
- eine Teilnahme (bzw. Begehung) von Straftaten untersagt bleiben.

Als besondere Fürsorgemaßnahmen fordert die Gewerkschaft der Polizei:

- Einen umfassenden Rechtsschutz für den eingesetzten verdeckten Ermittler,
- der Einsatz als verdeckter Ermittler sollte zeitlich begrenzt sein (ca. 1 Jahr, in Ausnahmefällen maximal 2 Jahre),
- wenn Kapitaleinsatz Erfolg verspricht, ist dieser der verdeckten Ermittlung vorzuziehen.

### 6.2 Einsatz von V-Leuten

Auf die Verwendung von Vertrauensleuten kann bei der Bekämpfung der Schwermriminalität und hier insbesondere bei der organisierten Kriminalität nicht verzichtet werden. Bei V-Leuten handelt es sich auch um Personen aus dem kriminellen Milieu, die gegen Vergünstigungen (Geld pp.) der Polizei bei der Aufklärung von schwerwiegenden Straftaten behilflich sind.

Die Verwendung von V-Leuten ist durch die Rechtsprechung (Bundesverfassungsgericht vom 26.5.1981 und BGH vom 17.10.1983) bestätigt worden. Trotz der eindeutigen Rechtsprechung bedarf der Einsatz von V-Leuten nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei einer eindeutigen Rechtsgrundlage. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die analoge Auslegung des Volkszählungsgesetzesurteils vom 15.12.1983 des Bundesverfassungsgerichts.

### 6.3 Einsatz als Agent provocateur

Der Bundesgerichtshof erachtet den polizeilich gesteuerten Einsatz von Agent provocateurs als Methode zur Bekämpfung besonders gefährlicher und schwer aufklärbarer Kriminalität in ständiger Rechtsprechung für zulässig und unverzichtbar.

Der Agent provocateur hat die Aufgabe, bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf Tatverdächtige mit dem Ziel einzuwirken, um deren Verhalten so zu steuern, daß sie einer vorher schon geplanten Straftat überführt werden können.

Der Einsatz eines Agent provocateurs sollte nur zulässig sein,

- bei Straftaten von erheblicher Bedeutung,
- wenn die Aufklärung auf andere Weise nicht möglich bzw. erheblich erschwert wäre.

### 6.4 Abschöpfung illegaler Gewinne

Der Abschöpfung von illegalen Gewinnen kommt bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität eine zentrale Aufgabe zu. Die jetzigen gesetzlichen Vorschriften über Verfall und Einziehung (vorläufige Beschlagnahme) sind zu kompliziert und wenig praktikabel. Auch die geplante Gesetzgebung scheint noch nicht ausreichend.

Gerade die Abschöpfung von illegalen Gewinnen kann zu einem effektiven neuen Bekämpfungsansatz gegen die organisierte Kriminalität werden, wenn der Gesetzgeber auch bereit ist, Regelungen zu erlassen, die für Polizei und Justiz auch praktikabel sind.

Die Gewerkschaft der Polizei fordert eine Gesetzesregelung, die eine sog. „Umkehr der Beweislast“ enthält. D. h., daß der überführte Straftäter (aus dem OK-Bereich) vor Gericht nachweisen muß, wodurch er sein Vermögen erworben hat. Entscheidend ist hierbei der Zeitpunkt des polizeilichen Einschreitens. Unvollständige Erkenntnisse sind zu diesem Zeitpunkt die Regel. Aber zu diesem Zeitpunkt müssen auch Entscheidungen über Verfall und Einziehung (Beschlagnahme) getroffen werden, da der Beschuldigte ansonsten die Möglichkeit der Verdunkelung bzw. die Möglichkeit erhält, sein Vermögen dem staatlichen Zugriff zu entziehen.

Komplizierte Gesetze haben nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei nur dann einen Sinn, wenn die Justiz und die Polizei auch in der Lage sind (personell und fachlich), diese in der Praxis auch anzuwenden. Deshalb müssen sich auch die Ermittlungen der Polizei künftig in Richtung Gewinnabschöpfung orientieren („Neue Ermittlungsrichtung“), damit die Beweise für illegale Gewinne herbeigeschafft werden können. Nur so kann die Justiz auch entsprechend urteilen. Die „neue Ermittlungsrichtung“ wird bei der Polizei aber auch einen höheren Personalaufwand in quantitativer und qualitativer (Fachleute) Hinsicht erfordern.

### 6.5 Zeugenchutz

Bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität kommt dem Zeugenbeweis eine außerordentliche Bedeutung zu. Gerade in diesem Kriminalitätsbereich ist eine Zunahme von Repression gegenüber Zeugen festzustellen. Dies wiederum hat zur Folge, daß die Tendenz zur sinkenden Aussagebereitschaft zunehmen

wird. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sind geeignete Zeugenschutzmaßnahmen erforderlich. Bei entsprechender Gefährdung sind die Zeugenschutzmaßnahmen bis zur vollständigen Identitätsänderung und Verbringung ins Ausland auszudehnen. Für diese Aufgabe müssen in allen Bundesländern (BKA-Koordinierung) spezielle „Zeugenschutzdienststellen“ eingerichtet werden. Die organisatorische Trennung von den betreffenden Ermittlungsdienststellen ist notwendig, um eine gewisse Objektivität zu gewährleisten bzw. zu vermeiden, daß der Vorwurf der Zeugenbeeinflussung gegenüber der Polizei erhoben werden kann. Für die Durchführung von Zeugenschutzmaßnahmen ist eine Aufgabenzuweisung für die Polizei in der Strafprozeßordnung aufzunehmen.

### **6.6 Genomanalyse im Strafverfahren (Genetischer Fingerabdruck)**

Genomanalysen können erhebliche Bedeutung für Strafverfahren gewinnen. Bei dem hier in Frage kommenden „genetischen Fingerabdruck“ gelingt es bei der Auswertung geringer Blut-, Speichel- oder sonstiger Sekretspuren, die individuelle Zuordnung oder Ausschlüsse einer solchen Spur in bezug auf Verdächtige so sicher wie bei einem Fingerabdruck zu gestatten; somit ist die Genomanalyse im Strafverfahren ein Hilfsmittel von unschätzbarem Wert.

Bei den gegenwärtig verwandten Analysemethoden beschränkt man sich auf solche Genomabschnitte (Minisatelliten), die nach dem gegenwärtigen (und auch wahrscheinlich zukünftigen Stand der Wissenschaft keine „benutzte Erbinformation“ (kodierende Sequenzen) enthalten. Daher fallen bei Anwendung derartiger Methoden auch keine Informationen über vererbte Dispositionen, Krankheitsbilder pp. an.

Trotzdem wird das Persönlichkeitsrecht betroffen und Fragen des Persönlichkeitsschutzes werden relevant. Somit bedürfen Eingriff, Analyse sowie die Verwertung und gegebenenfalls Speicherung klarer gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen. Mit einer derartigen Norm im Strafverfahrensrecht müßte in Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips festgelegt werden, daß ein „genetischer Fingerabdruck“ nur bei bestimmten schweren Straftaten angeordnet werden darf. Ebenso soll eine besondere Festschreibung des Zweck-Bindungsprinzips erfolgen. Auch zukünftig sollen dabei nur Verfahren angewandt werden dürfen, die sich auf Genomabschnitte beschränken, die keine kodierenden Sequenzen enthalten.

### **6.7 Neue Kronzeugenregelung**

Die Gewerkschaft der Polizei hat von Beginn der erneuten Diskussion über eine Kronzeugenregelung sich gegen die Einführung dieses rechtlichen Instrumentariums gewandt. Die Gewerkschaft der Polizei ist der Auffassung, daß eine derartige Regelung sachlich nichts bringt, rechtsstaatlich sowie rechtsethisch nicht vertretbar ist, und zur Destabilisierung der Rechtsordnung sowie zur Erschütterung des Rechtsbewußtseins beiträgt. Die Erfahrungen, die uns aus Italien übermittelt wurden, können dies sachlich nicht widerlegen.

Die Gewerkschaft der Polizei schließt sich daher den 79 Strafrechtslehrern an, die u. a. wie folgt argumentieren:

1. Die Kronzeugenregelung verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip und gegen das Gleichheitsprinzip.

2. Die Kronzeugenregelung verletze das Legalitätsprinzip und das Öffentlichkeitsprinzip.
3. Die Privilegierung des Kronzeugen bewirke eine Destabilisierung der Rechtsordnung und eine Erschütterung des Rechtsbewußtseins.
4. Aus rechtsethischen Gründen verbiete sich ein Zusammenwirken des Staates mit Schwerverkriminalen als unmoralisch.

Hilfreich dagegen könnte der Vorschlag des Düsseldorfer Polizeipräsidenten Dr. Liskens sein, der einen uns als gangbar erscheinenden Weg zur Lösung des Problems vorschlug:

„Wie bei § 24 StGB soll derjenige „Gnade“ finden können der innerlich umkehrt und deswegen bereit ist, sein Wissen den Strafverfolgungsbehörden zugänglich zu machen. Nur ein solcher „Zeuge“ wird nach aller forensischen Erfahrung überzeugend wirken können. Dazu würde auch beitragen, wenn ihm nicht bereits Straffreiheit verbürgt ist, sondern wenn er – auch aus Achtung vor sich selbst – bereit ist, Strafe auf sich zu nehmen, und sich richterlicher Milde auszuliefern.“

Es läge also rechtsdogmatisch, rechtspolitisch und rechtsethisch näher, die gedachte Regelung prinzipiell in das StGB einzubringen und § 24 StGB in der Weise zu ergänzen, daß auch derjenige vom Gericht Strafmilderung (gegebenenfalls sogar Straffreiheit) erlangen kann, der sich nach Tatvollendung ernsthaft um deren Aufklärung bemüht. Damit entfielen zugleich die Privilegierung des politischen Mordes und die Problematik der Käuflichkeit, wie sie im jetzigen Vorschlag des Entwurfs – durch die Zeitweiligkeit – zutage treten.“

## 7 Internationale Zusammenarbeit

Die Bekämpfung der Kriminalität kann erfolgreich aus folgenden Gründen nicht allein mit nationalstaatlichen Maßnahmen durchgeführt werden.

1. Es gibt Kriminalitätsformen, die entgegen der Souveränität der Staaten bei der Strafverfolgung internationale Dimensionen erreicht haben. Diese bestehen im Zusammenwirken von Tätern und Tätergruppen in verschiedenen Ländern, dem Ausnutzen von Staatsgrenzen, um der Strafverfolgung zu entgehen, Beschaffung oder Verwertung von Beute und der Erlangung verbotener Sachen, unter Ausnutzung der verschiedenen tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen in den Nationalstaaten. Als herausragende Beispiele seien hier nur die organisierte Kriminalität mit den Hauptfeldern der Betäubungsmittelkriminalität, der Milieukriminalität, Teile der Eigentumskriminalität, (Autoverschlebung pp.), dem illegalen Waffenhandel, der Falschgeldkriminalität und der Wirtschaftskriminalität (Subventionsbetrug) zu nennen.
2. Die Mobilität und die Kommunikationsmöglichkeiten unseres Zeitalters lassen Staatsgrenzen, insbesondere in Europa, nur noch als leicht zu überwindende geographische Linien erscheinen.
3. Unterschiedliche Rechtsformen und Wirtschaftssysteme ermöglichen deren Nutzung zu neuen Formen der illegalen Bereicherung, wie Beispiele der Wirtschaftskriminalität und des Betäubungsmittelhandels belegen.
4. Das in den Nationalstaaten vorhandene Wissen in der Kriminalitätsbekämpfung muß allen zugute kommen, sei es im taktischen oder technischen Bereich. Hier erfordert eine effizientere Kriminalitätsbekämpfung unter anderem eine Aufgabenverteilung und den Austausch des Erfahrungsstandes über die Staatsgrenzen hinaus.
5. Der geplante Abbau von Grenzkontrollen im europäischen Raum macht Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall dieser noch theoretischen Kontrollmöglichkeit erforderlich.

Denkbar ist dabei der Ausbau vorhandener Organisationen oder die Schaffung neuer Formen der institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit.

Die IKPO (Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation -INTERPOL) kann wegen der Vielzahl der Mitglieder mit völlig unterschiedlichen Rechts- und Wirtschaftssystemen kaum die geeignete Basis einer effektiven Zusammenarbeit sein. Hier bietet nur der Ausbau des europäischen Regionalbüros eine Chance, allerdings auch nur als Übergangslösung, um im europäischen Raum eine Verbesserung der Zusammenarbeit zu erreichen.

Die TREVI (Terrorismus, Radikalismus, Extremismus, Internationale Gewalt)-Arbeitsgruppen bieten die Möglichkeit, im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft bestimmte Felder der Kriminalitätsbekämpfung zu verbessern. Allerdings ist zu beachten, daß hier wichtige Staaten, wie unsere Nachbarn Österreich und die Schweiz, nicht vertreten sind und daß alle im TREVI-Rahmen gefaßten Beschlüsse auch nicht die Souveränität der Staaten bei der Verbrechens-

bekämpfung aufheben und damit im grenzüberschreitenden Bereich auch nur Absichtserklärungen bleiben können.

Ziel einer effektiveren Kriminalitätsbekämpfung im europäischen Rahmen kann nur die Schaffung eines europäischen Kriminalamtes sein, dem wichtige Aufgaben im Bereich der Informationssammlung, die Steuerung und Koordinierung der nationalen Strafverfolgung, aber auch eigene Zuständigkeiten im Bereich der internationalen Strafverfolgung, übertragen werden müßten. Zu denken ist an eine Einrichtung auf europäischer Ebene, wie sie bereits in einigen Staaten mit föderalistischer Struktur, so der Bundesrepublik Deutschland mit dem Bundeskriminalamt, vorhanden ist.

Natürlich kann ein solches Amt bei der augenblicklich noch vorhandenen nationalen Unterschiedlichkeit in der Verbrechensbekämpfung nur als optimales Endziel gesehen werden. Auf dem Wege zu einem solchen Ziel gibt es eine Reihe von kriminalpolitischen Maßnahmen vorweg zu regeln. Dies sind insbesondere:

- Die Verbesserung und Ausweitung der Rechtshilfe einschließlich der polizeilichen Rechtshilfe bis zur völligen Verwirklichung des Grundsatzes „dedere aut indicare“ (Ausliefern oder Verurteilen).
- Die Schaffung eines automatisierten gemeinsamen Informations- und Fahndungssystems nach dem Vorbild des geplanten Schengener Informationssystems (SIS).
- Die Harmonisierung des materiellen Strafrechts, des für die Strafverfolgung relevanten Verwaltungsrechts und des Strafverfahrensrechts.
- Die Regelung möglichst einheitlicher grenzüberschreitender Maßnahmen, wie der Nacheile und der Observation, einschließlich der Zugriffsrechte.
- Die Einsetzung von Verbindungsbeamten zentral und dezentral und die Schaffung gemeinsamer Dienststellen im grenznahen Bereich.
- Die Standardisierung der vorhandenen Einsatz- und Kommunikationsmittel bis zur völligen Kompatibilität.
- Die Zusammenarbeit in der Aus- und Fortbildung durch Fremdsprachenunterricht, gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen, Austausch von Beamten und in der Endstufe der gemeinsamen Ausbildung von Führungskräften an einer europäischen Polizeihochschule.

All diese Maßnahmen können nationalstaatliche Besonderheiten wie in einem förderativen Staat berücksichtigen. Gleichzeitig, aber im Hinblick auf eine europäische Gesamtlösung, müssen vorhandene bi- und multinationale Institutionen und Arbeitsgruppen gestärkt werden, um die vorhandenen Defizite sofort zu verringern. Dabei muß allerdings die Zahl dieser Gruppen möglichst nicht uferlos ausgeweitet werden, um die personellen Ressourcen nicht über Gebühr zu strapazieren und divergierende Entwicklungen durch fehlende Koordination zu verhindern.

## 8 Datenschutz

Die Polizei sieht sich insbesondere durch die organisierte Kriminalität, die Wirtschafts- und Umweltkriminalität und den Terrorismus herausgefordert. Insoweit hat sich die Kriminalitätssituation insgesamt seit etwa einem Jahrzehnt inhaltlich, qualitativ und strukturell gewandelt. Der Trend zur kriminellen Professionalität ist unverkennbar. Die ungestörte Verbreitung krimineller Machtbasis hat aber dauerhafte politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gefährdungen im Gefolge. Ist die organisierte Kriminalität erst einmal Bestandteil der Gesellschaft geworden, läßt sie sich kaum mehr beseitigen.

Grundgesetz, Polizeigesetze und Strafprozeßordnung verpflichten die Polizei zur präventiven und repressiven Kriminalitätsbekämpfung. In Verfolgung dieses Auftrags muß der Bürger davon ausgehen, daß die Polizei die organisierte Kriminalität mit den herkömmlichen Mitteln und Methoden, die die geltenden Polizeigesetze und die StPO bereitstellen, nicht mit Aussicht auf Erfolg bekämpfen kann. Politik und Gesellschaft müssen entscheiden, ob der Polizei das Betreten des Vorfeldes der konkreten Gefahr gestattet werden soll, wobei aber nur Bereiche der organisierten Kriminalität und Delikte entsprechender Sziälschädlichkeit zur Diskussion stehen. (Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten im Bereich des Staatsschutzes mit politischem Hintergrund ist nicht Aufgabe der Polizei). Sie hält das Betreten des Vorfeldes der konkreten Gefahr für unumgänglich.

Eine reaktive, defensive, offene und deliktsgebundene Kriminalitätsbekämpfung kann gegen Straftäter auf den Feldern der organisierten Kriminalität und des Terrorismus nicht greifen. Ein Verzicht auf verdeckte Ermittlungshandlungen in Kriminalitätsbereichen ohne Anzeigeverhalten bzw. ohne Opfer (z.B. Rauschgift, Zuhälterei, Menschenhandel, Schutzgelderpressung, aber auch bei der Umweltkriminalität) käme einem Verzicht auf Kriminalitätsbekämpfung gleich. Deshalb sind Maßnahmen neuer Qualität entwickelt worden, z.B. verdeckte Ermittlungen, polizeiliche Beobachtungen, Rasterfahndung. Seit Beginn der 70'er Jahre nutzt die Polizei den Computer und hat Informationssysteme – insbesondere INPOL – aufgebaut. Die polizeiliche Informationsverarbeitung (Speicherung, Nutzung und Übermittlung von Daten) findet dabei nicht nur nach Vorliegen einer konkreten Gefahr und eines konkretisierbaren Tatverdachts statt, sondern bereits im Vorfeld, also wenn noch gar keine Straftat gegeben ist.

Die polizeilichen Maßnahmen zur Informationsverarbeitung (Erhebung, Speicherung, Nutzung und Übermittlung) stellen weitgehend Grundrechtseingriffe dar, lassen sich nicht mehr als schlicht hoheitliches Handeln begreifen und bedürfen deshalb nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz gesetzlicher Ermächtigung durch Befugnisnormen.

Diese konkreten Ermächtigungsgrundlagen und deren Begrenzung hätte der Gesetzgeber in den Polizeigesetzen, der Strafprozeßordnung, den Datenschutzgesetzen usw. bereitzustellen.

Auf einer zweiten Ebene hat das Grundgesetz gegenüber polizeilichen informationellen Aktivitäten absolute Schranken in der Verfassung selber errichtet. Hier

schützt insbesondere das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung den einzelnen davor, daß der Staat die Daten seiner Bürger zusammenfassend beschafft, aufbewahrt, nutzt und weitergibt. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung unvereinbar, in der der einzelne nicht mehr voraussehen kann, wer was, wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß. Als verfassungsrechtliche Dimension des Datenschutzes soll das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Humanisierung staatlicher Datenverfügungsmacht bewirken. Datenschutz gehört insoweit als Auftrag zum Grundrechtsschutz zur Aufgabe der Gefahrenabwehr, die in der polizeilichen Generalklausel schon immer den Schutz der Grundrechte des Bürgers verlangte.

Sicherheitsmaximierung hat Kosten, insbesondere immaterielle, weil sie zu Einschränkungen in Bürgerfreiheiten führt. Schonung von Freiheitsrechten bei gleichzeitiger Hebung des Sicherheitsstandards ist nicht möglich. Freiheit und Sicherheit können nicht absolut gesetzt werden, sondern sind variable Größen bei der Findung eines tragbaren Kompromisses zwischen beiden.

Der polizeiliche Auftrag zur Gewährleistung der inneren Sicherheit kann deshalb nicht so verstanden werden, als bedeute er absoluten Schutz des Bürgers im Sinne einer totalen Gefahrenabwehr mit dem Schutzmann hinter jeder Straßenecke und einer 100 %igen Aufklärungsquote. Der Rechtsstaat mit seinen Fesseln in den Polizeigesetzen, der Strafprozeßordnung und den Datenschutzgesetzen, mit seiner Ausrichtung auf die Wahrung von Freiheitsrechten und mit seiner Unschuldsvermutung steht diesen Zielen entgegen.

Der liberale Rechtsstaat des Grundgesetzes zieht der Polizei unverrückbare Grenzen für ihr Handeln, sieht seine Bürger grundsätzlich als rechtstreu und nicht als potentiell Sicherheitsrisiko.

Die Mittel eines rechtsstaatlichen Polizeirechts bzw. Strafprozeßrechts sind begrenzt, so daß schon mit der Geltung des Rechtsstaatsprinzips ein Verzicht auf maximale polizeiliche Effizienz vorgegeben ist.

So besteht auch ein permanentes Spannungsverhältnis zwischen dem sicherheitsbehördlichen Auftrag, Gefahren abzuwehren bzw. Straftaten zu verhüten sowie strafbare Handlungen zu verfolgen und der Pflicht zur Beachtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen hat der Gesetzgeber der Polizei Fesseln angelegt i.S. von Handlungsbeschränkungen zum Schutz von Bürgerrechten. Solche „Fesseln“ sind nicht neu. So sind Zeugnisverweigerungsrechte oder das Verbot bestimmter Vernehmungsmethoden fraglos nicht geeignet, die polizeiliche Aufklärungsarbeit zu fördern.

Daraus folgt, daß es ein Maximum an Grundrechtsschutz und ein Maximum an Sicherheit zusammen nicht geben kann.

Der Rechtsstaat nimmt vielmehr mit seiner Ausrichtung auf den Erhalt von Freiheitsrechten und seiner Unschuldsvermutung ein bestimmtes Sicherheitsdefizit in Kauf, weil Rechtsstaatlichkeit und nicht Effizienz der letzte Maßstab für polizeiliches Handeln ist.

Der Bürger will aus seinem verbürgten Freiheitsanspruch heraus von staatlichen Eingriffen möglichst verschont werden, will unbehelligt bleiben. Zugleich stellt er aber auch den Anspruch, in Sicherheit zu leben. Damit ist nicht nur das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit augenfällig, sondern auch das Dilemma der Polizei. Sie soll einerseits Bürgerfreiheiten schützen, also den Bürger möglichst unbehelligt lassen, andererseits aber auch innere Sicherheit gewährleisten, was zwangsläufig bedingt, in Bürgerfreiheiten eingreifen zu müssen.

Diesem Dilemma sowie dem Konflikt zwischen Datenschutz und Sicherheit muß sich der Gesetzgeber stellen, insbesondere den Datenschutz mit dem Polizei- und Strafprozeßrecht harmonisieren, d. h. datenschutzrechtliche Bestimmungen mit den Polizeigesetzen bzw. dem VersG und der Strafprozeßordnung verzahnen.

Dabei ist vom Gesetzgeber zu verlangen, daß er sich um einen annehmbaren Kompromiß zwischen möglichst ungeschmälerter Erhalt von Freiheitsrechten einerseits und Sicherheitsansprüchen andererseits bemühen muß. Das Sicherheitsrecht jeder Epoche muß den Kompromiß zwischen individueller Freiheit und gesellschaftlich-staatlicher Notwendigkeit herstellen. Dieser kann nur gelingen, wenn die Grundwerte Freiheit und Sicherheit angemessen Berücksichtigung finden. Der aus dem Verfassungswert Sicherheit fließende Schutzauftrag des Staates gegenüber seinen Bürgern, deren Ansprüche auf Schutzgewährung, sind keine vernachlässigbaren Größen. Wer nur das Verhältnis Polizei – Bürger sieht, die andere Seite Straftäter – Opfer ausblendet, kann den Kompromiß nicht herstellen. Nur wenn die real existierende Kriminalität und die daraus resultierenden Sicherheitsansprüche berücksichtigt werden, kann von einem Kompromiß, einem Ausräumen von Freiheit und Sicherheit gesprochen werden. Gleich, wie der Gesetzgeber sich entscheidet, muß er sich zu dieser Entscheidung auch offen bekennen und nicht der Polizei die Verantwortung zuschieben, wenn es gerade opportun ist.

Verzicht auf Informationen braucht nicht zwangsläufig polizeiliche Arbeit zu behindern. In Anbetracht der Fülle polizeilicher Datensammlungen (Kriminalakten, Staatsschutzdateien) kann weniger mehr sein. Wer sich von Datenballast befreit, sich von „verschmutzten“ Informationsbeständen trennt, macht sich erst den Weg zu effizienter Aufgabenerfüllung frei und kommt gleichzeitig dem Auftrag zum Grundrechtsschutz nach.

Bei aller Notwendigkeit des Datenschutzes darf Informationstechnik nicht veräußert werden, zumal dann, wenn diese Technologie ihre eigene Kontrolle gewährleistet, indem der Computer durch programmiertes Vergessen selber Datenschutz realisiert.

## 9 Verhältnis Polizei und Justiz

Die faktisch dominierende Rolle, die die Polizei seit Jahren bei der Kriminalitätsbekämpfung einnimmt, muß auch im Verhältnis Polizei und Justiz weiter verdeutlicht werden. Das Selbstverständnis der Polizei läßt sich schon lange nicht mehr mit dem eines Hilfs- und/oder Vollzugssorgans vergleichen. Neben der Gefahrenabwehr nimmt die Polizei bei der eminent wichtigen vorbeugenden Straftatenbekämpfung eine eigene Rolle wahr und erfüllt den ihr gesetzlich zugewiesenen Auftrag. Bei der Strafverfolgung ist eine enge Zusammenarbeit Polizei – Staatsanwaltschaft dringend erforderlich. Nach Abschluß der Novellierung der Polizeigesetze ist es unerlässlich, so schnell wie möglich die Strafprozeßordnung den Erfordernissen einer modernen Verbrechensbekämpfung anzupassen und die nötige Kongruenz zu den Polizeigesetzen herzustellen. Dabei sollte auch das auf einem Bild des vergangenen Jahrhunderts aufbauende Verhältnis der Staatsanwaltschaft zur Polizei den tatsächlichen Gegebenheiten angepaßt werden. Denn in aller Regel kommen die Bürger zur Polizei und nicht zur Staatsanwaltschaft, zum anderen bestimmt die Polizei insbesondere im Bereich der sog. Kontrolldelikte, was auf dem Schreibtisch der Staatsanwaltschaft landet.

### 9.1 Legalitätsprinzip

Die Polizei muß berücksichtigen, daß der Staatsanwaltschaft allein und abschließend die justizförmige Sachprüfung obliegt und sie die End- und Grundverantwortung für die Beschaffung und die Zuverlässigkeit des in der Hauptverhandlung benötigten Beweismaterials trägt. Realität ist jedoch, daß die Polizei de facto bis auf ganz wenige Ausnahmen das Ermittlungsverfahren vom Anfang bis zum Ende abschließend in völliger Eigenverantwortlichkeit bearbeitet. Es muß in Rechnung gestellt werden, daß die Polizei sich angesichts ihrer faktischen Stellung in der gesetzlichen Beschreibung als Vollzugs- und Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft nicht angemessen erfaßt sieht. Angesichts auch weiterhin knapp bleibender Ressourcen und einem weiteren Ansteigen der Schwerekriminalität erscheint es nahezu kontraproduktiv, wenn Ambitionen der Staatsanwaltschaft darauf abzielen, in der Strafverfolgung eher der Menge statt der Güte den Vorzug zu geben. Zum Beispiel bei der Rauschgiftkriminalität zielt der kriminalstrategische Ansatz der Polizei primär auf jene Täter, die die Drogensucht kriminell vermarkten. Die gegen sie zu führenden Ermittlungen setzen entsprechende personelle und zeitliche Ressourcen voraus, insbesondere ist zur Überführung von Dealern der mittleren und oberen Ebene ein langer Atem erforderlich. Werden jedoch die Ermittlungskapazitäten ständig dadurch gebunden, daß die Staatsanwaltschaft zur Durchsetzung des Legalitätsprinzips um jeden Preis von der Polizei die umfassende Durchermittlung von konsumbezogenen Bagatellfällen (Besitz geringer Mengen Rauschgift) verlangt, erhält die Rauschgiftbekämpfung völlig falsche Zielsetzungen. Bei einer Einstellungsquote von über 80 % bei derartigen Ermittlungsverfahren führt das Ungleichgewicht der Strafverfolgung auch zur Ungerechtigkeit, weil die eigentlichen Kriminellen nicht mit der notwendigen Konsequenz verfolgt werden können.

Angesichts der immer weiter ansteigenden Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaft auch bei schweren und komplizierteren Delikten erscheint es nahezu

absurd, daß die Polizei unter scheinbarer Aufrechterhaltung des Legalitätsprinzips diese Ermittlungsverfahren bis zu ihrer Einstellung vollständig durchzuermitteln hat. Auch eine Begrenzung von Verfahrensinhalten ist erforderlich. Bei einem Serienverfahren mit mehreren tausend Geschädigten sollte eine Begrenzung von Verfahrensinhalten möglich sein. Denn sonst würden wichtigere Strafverfahren liegenbleiben und auf der Polizeiseite personelle und organisatorische Kapazitäten ineffizient gebunden. Es muß mit dem Legalitätsprinzip vereinbar sein, daß bei derartig umfangreichen Ermittlungsverfahren eine Beschränkung auf einen repräsentativen Teil gleichgelagerter Delikte als erforderlich und auch vertretbar angesehen werden kann. Eine aus dem vergangenen Jahrhundert stammende und bis in den letzten Winkel vordringende Strafverfolgung ist angesichts der heutigen Verhältnisse undurchführbar, praxisfremd und auch nicht erstrebenswert. Dies gilt zum Beispiel auch für weite Bereiche jugendlicher Bagatelldelinquenz, bei denen etwa im Rahmen von Diversionen das Legalitätsprinzip nur eingeschränkt gültig ist. Durch geeignete zu schaffende gesetzliche Maßnahmen im Ermittlungsverfahren könnten auch die seit einiger Zeit bestehenden informellen Absprachen bzw. Verständigungen zwischen den Verfahrensbeteiligten vor Gericht vermieden werden, die zu einem unzulässigen 'Vergleich im Strafverfahren' kommen und auch Kriminalität finanziell kalkulierbar machen. Bei der heutigen strengen Ausgestaltung des Legalitätsprinzips stehen die Polizeibeamten, die bei der Rauschgiftkriminalität sich mehr den Dealern als den Konsumenten ermittlungsmäßig zuwenden, unter dem Damoklesschwert des § 258 a StGB, Strafvereitelung im Amt. Auch hier ist ein Anpassungsbedarf durch den Gesetzgeber an die Praxis dringend erforderlich.

## 9.2 Hilfsbeamteneigenschaft

Die abschließende justizförmige Bearbeitung des Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft hat sich bewährt. Demgegenüber steht die Polizei als ein organisatorisch eigenständiges Ermittlungsorgan. Deswegen und aufgrund der gestiegenen Qualifikation der Polizeibeamten (Fachhochschule) ist es nicht nur eine sprachliche Entgleisung, sondern auch eine sachfremde Bewertung, weiterhin von dem Polizeibeamten als Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft zu sprechen. Hier besteht ein sprachlicher und faktischer Nachholbedarf durch den Gesetzgeber. Berücksichtigt werden müßte dabei auch, daß nicht einzelnen, sondern allen Polizeibeamten Eingriffsbefugnisse nach der Strafprozeßordnung eingeräumt werden sollten.

Darüber hinaus muß insbesondere bedacht werden, daß die Polizei ihr Selbstverständnis und Berufsbild verstärkt in der Prävention, also bei der Verhütung von Straftaten, sieht.

## 9.3 Strafvollzug

Die Polizei darf ihre Position als Garant der inneren Sicherheit nicht isoliert und insbesondere nicht einseitig repressiv, sondern muß sie als Teil einer Gesamtstrategie zur Bekämpfung der Kriminalität verstehen. Zu dieser Gesamtstrategie gehört auch der Strafvollzug. Für beide ist somit eine Zielidentität gegeben.

Es gibt weitere Verknüpfungspunkte. Versagen der Prävention – bei gleichzeitigem Erfolg im repressiven Bereich – schafft dem Strafvollzug Arbeit. Defizite im Bereich des Strafvollzuges, die aufgrund der personellen und materiellen Ressourcen fast unausweichlich sind, gelingt es ihm also nicht, den Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen, erhöht dies die Arbeitsbelastung der Polizei.

Ein besseres Verständnis füreinander, und eine bessere Kommunikation untereinander, könnten daher im Sinne gemeinsamer Zielvorgaben Nutzen bringen.

Die präventiven Zielsetzungen beider legen eine Zusammenarbeit und einen Erfahrungsaustausch eigentlich nahe, zu dem es aber fast nie kommt. Unkenntnis, Vorurteile und Emotionen auf beiden Seiten bildeten bisher Barrieren, die nicht zu überwinden waren.

Es hat auch im Bereich der Gewerkschaft der Polizei lange gedauert, bis 1982 festgestellt wurde: „Zwar liegen unseres Wissens noch keine abschließenden und die ganze Bundesrepublik umfassenden Arbeiten vor, aber die bisher von den für den Strafvollzug zuständigen Justizverwaltungen der Länder vorgelegten Ergebnisse über Untersuchungen der Legalbewährung entlassener männlicher erwachsener Strafgefangener zeigen an, daß die Rückfallquote derjenigen Gefangenen, die an Berufsausbildungslehrgängen teilgenommen haben oder aus Anstalten des offenen Vollzuges bzw. solcher mit sozialtherapeutisch orientierten Vollzugsformen entlassen worden sind, deutlich geringer ist als die Rückfallquote anderer Gefangener.“

Die Gewerkschaft der Polizei erkennt auch durchaus an, daß der Hafturlaub eine der wichtigsten Formen der Einübung sozialer Kompetenz in Freiheit sein mag. Aber gerade Ereignisse – und nicht nur tödliche – im Zusammenhang mit dem Hafturlaub, wecken Emotionen und lassen die Vermutungen als begründet erscheinen, daß nicht so sorgfältig mit der Gewährung von Hafturlaub umgegangen wird, wie es eigentlich sein müßte und auch könnte.

Die Gewerkschaft der Polizei ist sich durchaus bewußt, daß die Prognose als Grundlage der Gewährung von Hafturlaub nie vollständige Gewißheit bringen kann. Sie erkennt auch an, daß die Öffnung des Vollzuges nach außen ein wichtiges Element ist, einer bloßen Verwahrung des Gefangenen entgegenzuwirken, und es wichtig für die soziale Integration des Gefangenen ist, bestehende Beziehungen zu festigen und neue stabile Außenkontakte zu ermöglichen. Die Gewerkschaft der Polizei hat auch positiv vermerkt, daß die Versagerquote beim Hafturlaub durchaus rückläufig ist und der moderne Strafvollzug – wo er denn praktiziert wird – sich positiv auch auf den Arbeitsbereich der Polizei auswirkt.

Aber allein schon die Vorfälle der letzten Jahre, die nur mit den Stichworten Gladbeck, Hannover und Mönchengladbach angedeutet werden sollen, erzwingen geradezu die Forderung nach noch größerer Sorgfalt bei der Gewährung von Hafturlaub, um das Risiko für die Allgemeinheit und für die Polizei zu verringern.

## 10 Polizei und Verfassungsschutz

Die Bundesregierung ist mit der Vorlage des Entwurfs für die Sicherheitsgesetze einem Teil der Verpflichtung nachgekommen, die ihr aus dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz erwachsen ist.

Die Gewerkschaft der Polizei unterstreicht ausdrücklich die notwendige Klarstellung, die mit diesen Gesetzesnovellen verbunden sein müßte; genau dieses Ziel jedoch wird mit den bisher bekannt gewordenen Gesetzentwürfen nicht nur verfehlt, sondern in wichtigen Aspekten ins Gegenteil verkehrt – bis zu verfassungsrechtlich höchst bedenklichen Vorschlägen.

Die Gewerkschaft der Polizei ist in erster Linie vom Entwurf des in den Sicherheitsgesetzen enthaltenen Bundesverfassungsschutzgesetzes tangiert und nahm dazu Stellung.

Große Bedenken hegt die Gewerkschaft der Polizei gegen den Entwurf eines Bundesverfassungsschutzgesetzes, auch wenn Verbesserungen gegenüber dem Vorentwurf erkennbar sind. Es wird die informationelle Gewaltenteilung, die von der Verfassung gewollte und in der Bundesrepublik Deutschland historische Trennung von Polizeien und Geheimdiensten praktisch aufgehoben. Das Bundesverfassungsgericht hatte gefordert, daß die Verarbeitung und der Austausch von Daten streng an den Zweck der Erhebung gebunden bleiben müssen. Der Entwurf unterläuft diese strenge Zweckbindungsregel, indem er keine präzise und einschränkende Zweckbindung definiert, sondern es bei unpräzisen umfassenden Aufgabenumschreibungen beläßt. Damit wird quasi eine Zweckidentität beider Institutionen (Polizei/Verfassungsschutz) postuliert, was ihrer jeweiligen Aufgabenwahrnehmung nicht zugute kommt.

Darüber hinaus werden alle Bundesbehörden verpflichtet, die bei ihrer Tätigkeit anfallenden Informationen dem BfV für seine Aufgabenerfüllung auf entsprechendes Ersuchen oder sogar schon von sich aus zu übermitteln. Eine Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlich gebotenen Zweckbindungsprinzip kann hier kaum mehr angenommen werden, sondern widerspricht ihr.

### **Fazit:**

Insgesamt muß dieses Gesetz auf Unwillen und Unverständnis der Bürger stoßen, so daß man für die Zukunft leider befürchten muß, daß die gute Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürger weiteren Schaden nimmt, denn welcher Bürger stellt sich noch als Zeuge zur Verfügung, wenn er vermuten muß, daß jeder Kontakt mit der Polizei, sowie seine Aussagen, auf Abruf auch für die Geheimdienste zur Verfügung stehen.

Wir werden schweigende Bürger bekommen, wenn sie zu Recht befürchten müssen, daß alle ihre Angaben – auch die gegebenenfalls als Zeugen gemachten – in den großen Pool fallen, an dessen Uferlosigkeit die Polizei für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe gar kein Interesse hat, der andererseits aber für den Verfassungsschutz ein praktisch unbegrenztes Reservoir darstellt.

Jeder Praktiker bei der Polizei weiß, von welcher entscheidender Bedeutung für die Aufklärung von Straftaten die bereitwillige Mitarbeit der Bevölkerung ist. Ohne Hinweise und Zeugenaussagen ist eine erfolgreiche Arbeit der Polizei unmöglich.

Die von der Gewerkschaft der Polizei und anderen vorgetragenen Bedenken bestärkten die Einwände der FDP, so daß es bis zum Sommer zu keiner unter den Koalitionspartnern abgestimmten Gesetzesinitiative gekommen ist.

## 11 Situation der Polizei

Die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland ist von einem kontinuierlichen Anstieg der polizeilich erfaßten Kriminalität begleitet. Gleichzeitig hat sich der Ermittlungsaufwand durch qualitative Veränderungen der Kriminalität und gestiegene Anforderungen des Strafverfahrens spürbar erhöht.

Diese Entwicklungen waren für die Polizei mit erheblichen Erfolgseinbußen und entsprechenden Motivationsverlusten verbunden. Im längerfristigen Vergleich vom Anfang der siebziger- bis Ende der achtziger Jahre haben sich die Fallzahlen der Kriminalität fast verdoppelt, während sich die Personalausstattung der Polizei nur um ein knappes Viertel verbessert hat.

Berücksichtigt man die Verkürzungen der Jahresarbeitszeit (Wochenarbeitszeit war 1974 noch 42 Stunden, Verlängerung des Jahresurlaubs zwischen 1975 und 1985, Zusatzurlaub für Wechselschichtdienstleistende bis zu 5 Tagen), so kann diese personelle Vermehrung allein dadurch als fast aufgebraucht angesehen werden. Diese Entwicklung führte sogar bei einer Arbeitsgruppe der IMK 1988 zu der Schlußfolgerung: „Das bedeutet, daß der einzelne Angehörige der Polizei im Jahre 1986 bei kürzerer Arbeitszeit mehr und schwierigere Aufgaben zu bewältigen hatte als zum Zeitpunkt der Schaffung des Sicherheitsprogramms im Jahre 1974. Schon seinerzeit bestand jedoch Übereinstimmung, daß unter den damaligen Belastungsverhältnissen die Polizei verstärkt werden mußte. Die damals für die Stärke der Polizei aufgestellten Zielzahlen sind zwar im wesentlichen erreicht worden, aber die für die Ermittlung der Zielzahlen zugrunde gelegten Daten haben sich anders als angenommen entwickelt.“

Die Mehrbelastung muß nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei sowohl durch personelle Verstärkung als auch durch Prioritätensetzungen und Vereinfachungen von Verfahren in den dafür geeigneten Deliktsbereichen ausgeglichen werden.

Zwar ist seit 1988 erfreulicherweise eine Stagnation der Kriminalitätsziffern eingetreten, doch es ist momentan unabsehbar, ob sich dies stabilisiert. Unabhängig hiervon erfordert die Qualitätsverschiebung im Kriminalitätsgeschehen zügige Verbesserungen auch im Personalbereich.

Sowohl zur Behebung der beobachtbaren erheblichen Motivationsdefizite als auch zur Gewinnung des erforderlichen qualifizierten Nachwuchses sind dabei strukturelle Verbesserungen des Einkommensgefüges vorzusehen. Hierbei ist das Ziel der zweigeteilten Laufbahn in der gesamten Polizei für die Gewerkschaft der Polizei unverzichtbar.

Neben den steigenden Belastungszahlen sind auch Fragen der Kooperation, der Organisation und der Führung Auslöser von Unzufriedenheit und mangelnder Effizienz. Die Übertragung von mehr Verantwortung auf qualifizierte Sachbearbeiter und eine verbesserte Qualifikation der Führungskräfte im Bereich der sozialen Kompetenz und Menschenführung sind dafür wichtige Lösungsansätze.

Ein übergreifendes Konzept der Kriminalitätsbekämpfung, in dem Prävention, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung in einer optimalen Arbeitsteilung, die ohne größere Informationsverluste funktioniert, geordnet sind, verlangt eine

möglichst weitgehende Integration von Schutz- und Kriminalpolizei. Dabei muß den besonderen Qualifikationserfordernissen und Spezialisierungsnotwendigkeiten der Kriminalitätsbekämpfung Rechnung getragen werden. Eine einheitliche Führung der Polizei muß Fachkompetenz fördern.



## 12 Aus- und Fortbildung

Übergreifende Zielsetzung aller Aus- und Fortbildungsmaßnahmen muß es sein, genügend Polizeibeamtinnen und -beamten für ihre verantwortungsvolle Tätigkeit zu qualifizieren. Als Voraussetzung hierfür muß das Bildungssystem der Polizei – wie das anderer Einrichtungen oder Unternehmen auch – einer Reihe zusätzlicher Anforderungen Rechnung tragen. Hierzu gehören insbesondere:

- Die Eröffnung von Chancen zur persönlichen Weiterentwicklung,
- das Erkennen und Fördern besonderer Qualifikationen,
- die Vermittlung von sozialer Anerkennung im Vergleich verschiedener Bildungswege.

Aus allen genannten Kriterien ergibt sich nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei ein erheblicher Veränderungsbedarf im Aus- und Fortbildungssystem der Polizei.

Dabei ist festzuhalten, daß sich im Verlauf der letzten Jahre und Jahrzehnte die Bildungsvoraussetzungen der Polizeibeamten/innen grundlegend verändert haben. Unter den Berufsanfängern findet sich kaum noch der ehemals dominierende Hauptschulabschluß, stattdessen prägen seit einiger Zeit Realschulabsolventen und Abiturienten die Bildungsstruktur.

Bereits von dieser Seite betrachtet, ergeben sich also erhöhte Erwartungen an das Ausbildungsangebot. Gleichzeitig sind die Anforderungen an den Polizeiberuf in nahezu allen Bereichen und auf allen Ebenen gestiegen. Dies gilt für die rechtlichen Kenntnisse in einem komplizierter werdenden Rechtssystem (z. B. Datenschutz), es gilt für technische Anforderungen, insbesondere aus dem Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und es gilt nicht zuletzt für die persönlichen und sozialen Kompetenzen im Umgang mit Bürgern und Mitarbeitern.

Um den gestiegenen Leistungsanforderungen Rechnung zu tragen und die erreichte Qualität des Nachwuchses erhalten zu können, ist nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei eine grundsätzliche soziale Aufwertung des Polizeiberufs erforderlich.

Dies bedingt entsprechende Veränderungen nicht nur in der inhaltlichen Ausgestaltung, sondern auch im formalen Aufbau des Bildungssystems. Dazu gehört auf der ersten Ausbildungsebene, daß mit dem Abschluß auch die Fachhochschulreife erreicht wird, solange die zweigeteilte Laufbahn für die Polizei und somit Fachhochschulreife als Eingangsvoraussetzung für den Polizeiberuf noch nicht verwirklicht ist.

Während mit der Einrichtung der Fachhochschulen die Ausbildung des gehobenen Dienstes sichtbar verbessert wurde, ist die notwendige Reform der Ausbildung des höheren Dienstes überfällig. Die Gewerkschaft der Polizei ist nach wie vor der Auffassung, daß die Ausbildung des höheren Dienstes auf Hochschulniveau stehen und einen entsprechenden Abschluß vermitteln muß. Damit wird nicht nur die Qualität der polizeilichen Führungsausbildung verbessert, sondern es wird auch der Wechsel in die übrige öffentliche Verwaltung im Grundsatz möglich.

Deshalb fordert die Gewerkschaft der Polizei die Einrichtung einer Hochschule für Polizeiwissenschaften.

Bei steigenden Qualifikationsanforderungen, raschem Zuwachs und Wandel von Erkenntnis und entsprechend notwendigem Spezialisierungsbedarf, bekommt die Fortbildung der Polizeibeamten/innen zunehmende Bedeutung. Während der Ausbildungsbereich nur noch die für die jeweiligen Stufen generell notwendigen Qualifikationen vermitteln kann, muß stellenspezifischen Anforderungen durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen Rechnung getragen werden. Ebenso muß auf individuelle Stärken oder Schwächen reagiert werden können.

Fortbildungsmaßnahmen sollten deshalb als Teil von Personalentwicklungsmaßnahmen verstanden werden, die nicht nur der Leistung, sondern auch der individuellen Entfaltung zugute kommen. Die Gewerkschaft der Polizei sieht in solchen Konzepten eine Chance, Arbeitszufriedenheit und Motivation mit effizienter Polizeiarbeit zu verbinden.

Die Qualität des gesamten Bildungssystems hängt entscheidend von den Möglichkeiten seiner eigenen Weiterentwicklung ab. Die Voraussetzungen hierfür liegen im Bereich Forschung und Entwicklung. Dieser Bereich darf nicht länger ein Stiefkind sein, wenn sich die Polizei gezielt aufgabenorientiert weiterentwickeln will. Die Gewerkschaft der Polizei setzt sich mit Nachdruck für die Einrichtung bzw. die Erweiterung von Forschungskapazitäten auch an den Bildungseinrichtungen der Polizei ein. Es sollte ein Warnsignal sein, wenn die Polizei und polizeiliche Belange etwa von der „Gewaltkommission“ zwar als Gegenstand vielfacher Forschungsvorhaben, ihre Bildungseinrichtungen jedoch an keiner Stelle als durchführende Institution für solche Projekte genannt werden.

## 13 Resümee

Der Zustand der öffentlichen Sicherheit hat entscheidenden Einfluß auf die Lebensqualität der Bürger in unserer Gesellschaft. Der Schutz der Rechtsgüter des einzelnen Bürgers, wie Freiheit, körperliche Unversehrtheit und Eigentum ist Aufgabe der Polizei.

In der Kriminalitätsbekämpfung ist die Polizei in den letzten Jahren mit neuen Herausforderungen konfrontiert worden, die ein strategisches Umdenken erfordern.

- In weiten Bereichen der Massenkriminalität findet in der Praxis kaum noch eine Ermittlungsarbeit statt. Die Polizei verwaltet die Vorgänge.
- Im Bereich der organisierten Kriminalität (Rauschgift-, Wirtschafts- und Umweltkriminalität) wird die Polizei mit Dimensionen und Arbeitsweisen konfrontiert, für die ihre Kenntnisse und Instrumentarien vollkommen unzureichend sind.

Den neuen Erscheinungsformen der Kriminalität muß mit neuen Ermittlungs- und Sanktionsstrategien begegnet werden. Dies erfordert aber auch neue Prioritätensetzung bei der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung. Hierbei ist das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger stärker zu beachten.

Neben den repressiven Aufgaben der Polizei muß der Prävention Vorrang eingeräumt werden. Prävention ist aber auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nur durch das Zusammenwirken der unterschiedlichen staatlichen Behörden und mit Unterstützung der Bürger erfolgversprechend angegangen werden kann.

Das Verhältnis Polizei und Justiz entspricht in vielen Bereichen nicht mehr der antiquierten gesetzlichen Rollenverteilung. In der Praxis ist der Polizeibeamte schon lange nicht mehr „Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft“. Die Staatsanwaltschaft ist in der Praxis auch nicht „Herrin des Ermittlungsverfahren“. In den meisten Kriminalitätsfällen entscheidet der einzelne Polizeibeamte „ob“ und „wie“ ermittelt wird. Die Staatsanwaltschaft bekommt in der Regel nur das Ergebnis zu Gesicht, sie ist in der Praxis weitgehend reine Anklagebehörde.

Öffentliche Sicherheit gibt es nicht zum „Nulltarif“. Die Belastung der Polizei hat durch gestiegene Fallzahlen, qualitative Veränderungen und neue Deliktsformen ständig zugenommen. Auch die Ansprüche unserer Gesellschaft an die Qualität der polizeilichen Arbeit sind gestiegen. Dies gilt insbesondere für politische Spannungsfelder wie

- das Demonstrationsgeschehen
- den Datenschutz
- die neuen Bekämpfungsformen bei der organisierten Kriminalität.

Dieser zunehmenden Belastung kann die Polizei nur mit zusätzlichem Personal gerecht werden.

Gleichzeitig muß durch eine verbesserte Aus- und Fortbildung garantiert werden, daß die Polizei ihre Aufgaben professionell wahrnehmen kann.

Zunehmende Quantität und Qualität der Arbeit muß auch zu einer höheren gesellschaftlichen Anerkennung der polizeilichen Arbeit führen.

Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die zukünftige Gewinnung des erforderlichen qualifizierten Nachwuchses für die Polizei. Schon heute kann die Polizei ihre Stellen zum Teil nicht mehr mit qualifiziertem Personal besetzen.

### Zentrale Forderungen der Gewerkschaft der Polizei

- Beseitigung des rechtlich bedenklichen, wenn nicht sogar rechtsfreien Zustandes seit dem Volkszählungsgesetzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. 12. 1983
- Schaffung gesetzlicher Grundlagen für eine effektive Bekämpfung, insbesondere der verschiedenen Formen der organisierten Kriminalität
- Aufgabengerechte Zuständigkeitsverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei
- Strikte Trennung von Verfassungsschutz und Polizei
- Vermehrung des Personals zur Verbesserung der Prävention und zum Abbau der Strafverfolgungsdefizite
- Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Justiz (StA, Gerichte, Strafvollzug)
- Gerechte Bewertung der Polizei – Überleitung zur zweigeteilten Laufbahn
- Verbesserung der Aus- und Fortbildung, dies bedeutet, mindestens Fachhochschulausbildung und Errichtung einer Hochschule für Polizeiwissenschaften. Darüber hinaus sollte im Zuge der europäischen Einigung über eine europäische Polizeiakademie nachgedacht werden.
- Schaffung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der Sicherheitslage
- Einrichtung von Ausschüssen zur Kriminalitätsverhütung (Präventionsräte) sowie Drogenbeiräte auf allen Ebenen
- Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und Errichtung eines europäischen Polizeiamtes