BKA

Forschungsreihe

Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen

BKA-Arbeitstagung 1997

101088851014

)1-347 A

48

Neue Freiheiten
neue Risiken
neue Chancen

BKA – Forschungsreihe
herausgegeben vom
Bundeskriminalamt
Kriminalistisches Institut

Band 48

Beirat:

Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner
Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen

Wolfgang Sielaff
Leiter des Landeskriminalamts Hamburg

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Klaus Tiedemann
Direktor des Instituts für Kriminologie und
Wirtschaftsstrafrecht der Universität Freiburg i. Br.

Klaus Jürgen Timm
Direktor des Hessischen Landeskriminalamts

Bundeskriminalamt (Hg.)

Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen

Aktuelle Kriminalitätsformen und Bekämpfungsansätze

Vorträge und Diskussionen der Arbeitstagung
des Bundeskriminalamts
vom 18. bis 21. November 1997

Bundeskriminalamt Wiesbaden 1998

Redaktion:

Fachbereich KI 13
Kriminologische Grundlagen,
Erscheinungsformen der Kriminalität,
Delikts- und Tätergruppen (Phänomenologie),
wissenschaftliche Publikationen

Bücherverzeichnis
Nr.: 2005565/98000/19

ISSN 0174-5433

Nachdruck und Verfielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe und mit Genehmigung des Bundeskriminalamts

Satz und Lithografie: Dinges & Frick, Wiesbaden
Druck: Präzis-Druck GmbH, Karlsruhe

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung
Ulrich Kersten 9

Eröffnungsansprache
Risiken und Chancen der neuen Sicherheitslage in Deutschland
Manfred Kanther 13

Festvortrag
Freiheit und Freiheitsängste
Joachim Gauck 23

Wohin führt die moderne Technik? Sind die Sicherheitsbehörden dem Kommunikationszeitalter gewachsen?
Wolf-Michael Catenhusen 37

Polizeiliche Bekämpfungsdefizite – Kann die Polizei gegen die neuen Herausforderungen bestehen?
Bernhard Falk 51

Zero Tolerance – Führen alte Ideen zu neuen Erfolgen?
Howard Safir 75

Flexibility – Neue Formen der sozialen Kontrolle in den USA
Matt L. Rodriguez 93

Neue Formen der Polizeiarbeit in Deutschland – das Beispiel Hamburg
Ernst Uhrlau 111

Läßt sich der Community Policing-Ansatz erfolgversprechend nach Deutschland transferieren?
Dieter Dölling 125

Polizeiliche Informations- und Kommunikationstechnologie – Wo liegen die Defizite in der Bekämpfung?
Leo Schuster 147

Technik und Europa – Wächst Europas Polizei zusammen?
Norbert Brinkhoff-Button 161

Kriminalistische Expertensysteme oder Experten für kriminalistisches Denken
Jo Reichertz 165

Bekämpfungsstrategien und technische Entwicklung

Demonstrationen neuer technischer Entwicklungen im Bundeskriminalamt

Demonstration 1:
Automatisiertes Fasersuchsystem
Franz-Peter Adolf, Thomas Biermann 199

Demonstration 2:
EUCAP – European Collection of Automotive Paints
– Zentrale Autolacksammlung –
Wolfgang Langer 203

Demonstration 3:
DV-gestütztes Simulationsmodell von Bränden
Peter van Bebber, Silke Löffler 207

Demonstration 4:
Bildverarbeitung bei fluoreszierenden Fingerspuren
Werner Deinet, Michael J. Linke 221

Demonstration 5:
Intranet: Neue Perspektiven für den polizeilichen Informationsaustausch
Meinhard Münzenberger, Axel Wieczorek 225

Demonstration 6:
Digitale Bilder:
Kriminalistische Probleme und Chancen
Bernd Rieger, Stefan Ott 231

Demonstration 7:
Spezielle Lichtquellen
Digitale Fotografie
Bernd Geide 261

Ist der moderne Rechtsstaat dem modernen Verbrechen gewachsen?
– Eine Podiumsdiskussion –

Teilnehmer:

Erhard Denninger
Hans-Helmut Kohl
Erwin Marschewski
Hans-Heinrich Preußinger
Heinz Steinert

Leitung:

Rainer Hofmeyer 265

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion
Monika Plate..... 265

Verabschiedung
Ulrich Kersten 271

Über die Referenten 275

Begrüßung

Ulrich Kersten

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

zur diesjährigen Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes, die das Thema „Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen – Aktuelle Kriminalitätsformen und Bekämpfungsansätze" in den Mittelpunkt stellt, heiße ich Sie herzlich willkommen.

Besonders begrüße ich den Bundesminister des Innern, Herrn Bundesminister Kanther. Ich freue mich, Herr Minister, daß Sie auch in diesem Jahr die Eröffnungsansprache halten und damit der besonderen Bedeutung der Arbeitstagung Ausdruck verleihen.

Herzlich willkommen heiße ich die Mitglieder des Deutschen Bundestages. Die Frage, wie der Rechtsstaat auf die Kriminalitätsentwicklung reagieren soll, ist natürlich auch eine politische, die entsprechend sicherheits- und rechtspolitische Bewertungen erfordert.

Sehr herzlich begrüße ich ferner die Vertreter aus dem Bereich der Justiz. Um effektive Bekämpfungsansätze zu gewinnen – und das ist ein wesentliches Ziel unserer Tagung – ist eine enge Zusammenarbeit der Träger der Strafrechtskontrolle unabdingbar. Staatsanwaltschaften und Gerichte sehen sich durch die Kriminalitätsentwicklung ebenso wie durch wirtschaftliche, gesellschaftliche, politische und technologische Veränderungen in gleicher Weise herausgefordert wie die Polizei.

Mein besonderer Willkommensgruß gilt den Kolleginnen und Kollegen, die aus der Polizei oder als Sachwalter der Polizei zu uns gekommen sind. Die Themen, die uns in den nächsten Tagen beschäftigen werden, betreffen hauptsächlich den Zustand und die Veränderungen im Kriminalitätsgeschehen und ganz wesentlich – ob wir wollen oder nicht – die Frage, welche Antworten darauf die Polizei hat. Ich hoffe sehr, daß die Tagung die polizeiintern bereits lebhaft geführte Diskussion über neue Bekämpfungsansätze einen weiteren Schritt voranbringt.

Besonders freue ich mich, daß auch dieses Jahr viele Kolleginnen und Kollegen ausländischer Polizeibehörden oder Einrichtungen ihren Weg nach Wiesbaden gefunden haben. Gerade bei den hier zu diskutierenden neuen Wegen der Polizeiarbeit können wir in andere Länder schauen, beobachten und lernen. Unsere Tagung bietet Gelegenheit, sich auszutauschen und auf beiden Seiten neue Erfahrungen zu sammeln.

Der Präsident des Bundeskriminalamtes, Dr. Ulrich Kersten, wies in seiner Begrüßung auf die Bedeutung der Prävention bei der Kriminalitätsbekämpfung hin.

Willkommen heiße ich die Vertreter des Datenschutzes, mit denen wir vor allem dann einen intensiven Dialog brauchen, wenn es um neue Wege der Kriminalitätskontrolle und um Abwägung mit den schutzwürdigen Interessen der Bürger und ihrer Privatsphäre geht.

Wenn wir innovative Wege gehen wollen, werden häufig – und sinnvollerweise – zunächst Sie, meine sehr verehrten Gäste aus Forschung und Lehre, bemüht. Ich möchte Sie recht herzlich willkommen heißen. Als Basis für neue Konzepte benötigen wir vielfach ein ineinandergreifendes System von Forschung und Analyse. Ich bin sicher, daß die Tagung den notwendigen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis weiter voranbringt.

Schließlich begrüße ich die Vertreter der Medien. Ihnen, meine Damen und Herren, kommt bei dem Themenkomplex, in dem individuelles Sicherheitsgefühl und Kriminalitätsfurcht eine gewichtige Rolle spielen, eine verant-

wortungsvolle Aufgabe zu. Die Einstellung von Bürgern zur Kriminalität, Ängste, Rückzugsverhalten, aber auch positives Engagement etwa in der Vorbeugung vor Ort werden nicht unmaßgeblich von der Berichterstattung in den Medien geprägt und beeinflußt. Dazu bedarf es sachgerechter Information der Medien. Wir hoffen, daß unsere Arbeitstagung dazu beiträgt.

Meine Damen und Herren: „Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen – Aktuelle Kriminalitätsformen und Bekämpfungsansätze"

Neue Freiheiten infolge der politischen Veränderungen der letzten Jahre in Europa in Form von Freizügigkeit des Reise- und Güterverkehrs.

Neue Risiken durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologie und Zunahme der Finanzströme.

Neue Chancen für die Polizeiarbeit in Deutschland und in einem gemeinsamen europäischen Sicherheitsraum.

Wir wollen uns mit aktuellen Erscheinungsformen der Kriminalität befassen, also mit dem, was Polizei, Justiz, viele andere Behörden und die Menschen Tag für Tag beschäftigt. Einzelne Taten gerade der sogenannten kleinen und mittleren Kriminalität mögen für sich genommen wenig aufsehenerregend erscheinen. Haben wir uns womöglich bereits gewöhnt an die Sachbeschädigung an der Bushaltestelle, den Ladendiebstahl im Kaufhaus oder den Kleindealer auf dem Bahnhofsvorplatz? Gleichwohl: Die Summe dieser alltäglichen Straftaten ergibt ein anderes Bild. Ein Bild, das unter anderem geprägt ist von steigender Drogen- und Jugendkriminalität, ein Bild, das auch die Verwahrlosung mancher Stadtteile wiedergibt.

Laut Polizeilicher Kriminalstatistik stagniert die Zahl der Straftaten auf hohem Niveau. Die Kriminalitätsangst der Menschen steigt hingegen laut Umfrage weiter. In der Konsequenz erwartet der Bürger Hilfe vom Staat, der überprüfen muß, ob er diese Hilfe mit den bisherigen Konzepten und angesichts begrenzter Ressourcen angemessen zu leisten vermag. Kann der Bürger jederzeit der effektiven Hilfe der Polizei gewiß sein? Steht die Polizei in ausreichendem Maße als Ansprechpartner zur Verfügung, nimmt sie sich ihrer Rolle gemäß der Sorgen der Menschen in ausreichendem Maße an? Aber auch: Ist die justitielle Reaktion auf strafrechtlich relevantes Verhalten angemessen, wird sie dem generalpräventiven Aspekt des Strafrechts gerecht?

Fragen dieser Art zielen auf Effizienz und Effektivität staatlicher Kriminalitätskontrolle. Antworten und Lösungsmöglichkeiten können nur interdisziplinär und gemeinsam von Polizei und Justiz, von ordnungsbehördlicher und sozialer Verwaltung, von Politik und Wissenschaft aufgezeigt werden. Kriminalitätsbekämpfung ist nur als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu bewältigen. Nur ein gemeinsames Vorgehen aller Beteiligten kann das Sicherheitsgefühl des Bürgers und seine objektive Sicherheit nachhaltig verbessern, wobei die Verantwortlichkeiten in unserem föderativ verfaßten Gemeinwesen ihren wohlbegründeten Platz haben.

Vor diesem Hintergrund sind die gegenwärtigen Strategien der Verbrechensbekämpfung kritisch zu beleuchten und Ansatzpunkte für wirksame Maßnahmen, insbesondere im präventiven Bereich, zu entwickeln.

Hierzu werden sachkundige Referenten aus Polizei, Justiz, Wissenschaft und Politik Mängel und Defizite aufzeigen sowie neue Bekämpfungsansätze und neue Formen von Polizeiarbeit vorstellen. Dabei werden insbesondere die in Amerika praktizierten Modelle von gemeindenaher Polizeiarbeit, des Community Policing, eine wichtige Rolle einnehmen und Fragen der Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse zu untersuchen sein. Wir werden ferner einen Einblick in den Stand der modernen Technik und das entsprechende Entwicklungsniveau der Sicherheitsbehörden im Kommunikationszeitalter erhalten. Wir werden uns den technischen Aspekten der Kriminalitätsbekämpfung zuwenden und an der Demonstration verschiedener neuerer technischer Entwicklungen teilnehmen. Abschließend soll die Frage diskutiert werden, inwieweit der Rechtsstaat den Herausforderungen der heutigen Kriminalität gewachsen ist.

Ich wünsche allen Anwesenden einen ertragreichen Verlauf der Tagung und einen angenehmen Aufenthalt in der Kurstadt Wiesbaden.

Herr Minister Kanther, ich darf Sie nunmehr bitten, die Tagung mit Ihrem Einführungsvortrag zu eröffnen.

Eröffnungsansprache
Risiken und Chancen der neuen Sicherheitslage in Deutschland

Manfred Kanther

„Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen" so lautet das Leitthema der diesjährigen Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes (BKA). Es lenkt den Blick auf die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Inneren Sicherheit und bringt treffend zum Ausdruck, daß es sich bei der Kriminalität und der Kriminalitätsbekämpfung nicht um statistische Phänomene handelt, sondern um dynamische Prozesse.

Die Erscheinungsformen der Kriminalität haben sich zu allen Zeiten den sich ändernden Bedingungen angepaßt. Sobald sich in einer Gesellschaft neue Handlungsmöglichkeiten ergeben, werden diese sofort auch von Kriminellen für ihre Zwecke genutzt. Dies gilt für politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Änderungen ebenso wie für technische Neuerungen. Das Tempo dieses Prozesses hat sich jedoch in heutiger Zeit in rasanter Weise erhöht. Die Gefährdungslagen wandeln sich weitaus schneller als in der Vergangenheit – und radikaler.

Der Zerfall des ehemaligen Ostblocks, die Wiedervereinigung Deutschlands, das Zusammenwachsen Europas, der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien – diese historischen Ereignisse haben die Sicherheitslage in Deutschland grundlegend verändert. Und die immer rascher voranschreitende technische Entwicklung eröffnet nicht nur neue Chancen für Wirtschaft und Gesellschaft, sondern bringt immer wieder auch neue Risiken für die Innere Sicherheit mit sich. Dies stellt enorme Anforderungen an die Sicherheitsarbeit. Sie muß mit der Dynamik des Verbrechens Schritt halten. Es hat keinen Sinn, mit veralteten Methoden das moderne Verbrechen bekämpfen zu wollen. Vielmehr muß man auf die neuen Herausforderungen schnell und flexibel reagieren, um nicht ins Hintertreffen zu geraten – und zwar mit personellen, organisatorischen, administrativen und gesetzgeberischen Maßnahmen.

Dabei hat man sich zunehmend auch auf die internationale Dimension des Verbrechens einzustellen. So wenig die Kriminalität an nationalen Grenzen

haltmacht, so wenig darf sich die Kriminalitätsbekämpfung auf die nationale Ebene beschränken. Eine intensive europäische Zusammenarbeit ist heute in vielen Bereichen eine unverzichtbare Voraussetzung für eine effektive Kriminalitätsbekämpfung.

Dies trifft vor allem auf den Kampf gegen die Organisierte Kriminalität zu. Diese gehört wohl zu den größten Herausforderungen, die an die gegenwärtige und künftige Sicherheitsarbeit gestellt werden. 1996 gab es in Deutschland 845 Ermittlungsverfahren mit über 8.000 Tatverdächtigen, denen zusammen fast 48.000 Einzeldelikte zur Last gelegt wurden. Nur ein gutes Drittel von ihnen waren Deutsche, knapp zwei Drittel hingegen Ausländer und mehr als drei Viertel aller Verfahren wiesen internationale Bezüge auf.

Der finanzielle Schaden, den die Organisierte Kriminalität in Deutschland verursacht hat, betrug 1996 schätzungsweise 2,7 Milliarden DM gegenüber 673 Millionen DM 1995. Diese Zahlen belegen die atemberaubende Geschwindigkeit, mit der sich die Organisierte Kriminalität ausbreitet – und das nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen europäischen Staaten. Und die Bedrohung wird voraussichtlich weiter anwachsen.

In dem immer dichter werdenden Geflecht globaler Geschäftsbeziehungen, Verkehrsströme und Kommunikationsmöglichkeiten können sich die Strukturen der Organisierten Kriminalität immer besser entwickeln. Von den für die Innere Sicherheit Verantwortlichen wird hier eine permanente Anpassung der Bekämpfungskonzepte und eine kreative Mobilisierung aller Kräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verlangt – national wie international.

Eine weitere ständig wachsende Gefahr stellt die Nutzung des technischen Fortschritts für kriminelle Zwecke dar – sowohl im Bereich der Organisierten als auch im Bereich der allgemeinen Kriminalität. Allein die Computerkriminalität stieg von 1995 auf 1996 um 15 Prozent auf über 32.000 Fälle an. Es ist zu erwarten, daß die moderne Datenverarbeitungs- und Kommunikationstechnologie künftig noch weitaus mehr als bisher zu kriminellen Aktionen und ihrer Verschleierung eingesetzt wird.

Daneben ist das Augenmerk vor allem auch auf die Alltags- und Massenkriminalität zu richten. Sie bewegt sich auf viel zu hohem Niveau. Besonders alarmierend ist der Anstieg der Kinder- und Jugendkriminalität. Von 1993 bis 1996 erhöhte sich die Zahl der tatverdächtigen Kinder um 32,6 Prozent und die der Jugendlichen um 25 Prozent. Besorgniserregend ist auch die zuneh-

mende Gewaltbereitschaft. Von 1995 auf 1996 stieg die Gewaltkriminalität erneut um 5,5 Prozent auf 180.000 Fälle an.

Diese Kriminalitätserscheinungen gehen zu einem großen Teil auf gesellschaftliche Fehlentwicklungen, auf falsch verstandene individuelle Freiheiten zurück: auf ein zunehmendes Besitz- und Anspruchsdenken, einen Rückgang gemeinsinnorientierter Tugenden, ein weithin sinkendes Rechtsbewußtsein und ein allgemeines Nachlassen der informellen Kontrolle. Wenn wir diesem Prozeß nicht Einhalt gebieten, droht daraus ein ständiger Nährboden für eine negative Kriminalitätsentwicklung zu erwachsen.

Den vielfältigen Herausforderungen an die Innere Sicherheit müssen sich Bund und Länder gemeinsam stellen. Sie müssen sich in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich der veränderten Sicherheitslage anpassen und über parteipolitische Grenzen hinweg in gemeinsamer Verantwortung den staatlichen Sicherheitsauftrag erfüllen. Dies verstehe ich unter einem „kooperativen Föderalismus".

Der Bund ist seiner Aufgabe im Bereich der Sicherheitsgesetzgebung in den letzten Jahren mit einer ganzen Reihe von Verbesserungen gerecht geworden. Er hat das gesetzgeberische Instrumentarium bereitgestellt, das für eine moderne Verbrechensbekämpfung benötigt wird. Ich möchte an dieser Stelle nur an das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität von 1992 erinnern, an das Geldwäschegesetz von 1993 und das Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994, die eine effektivere Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ermöglicht haben. Mit dem jetzigen Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Geldwäschebekämpfung werden die gebotenen Konsequenzen aus den bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung des Geldwäschegesetzes gezogen.

Darüber hinaus ist das Bundesgrenzschutzgesetz zu nennen, das 1994 mit Blick auf die Bewältigung neuer grenzüberschreitender Verbrechensformen novelliert wurde und das im August 1997 in Kraft getretene Bundeskriminalamtgesetz, mit dem die deutsche Zentralstelle zur Verbrechensbekämpfung klare und eindeutige Rechtsgrundlagen für ihre mannigfachen Aufgaben erhalten hat. Des weiteren möchte ich auf das vor kurzem geschaffene Gesetz zur digitalen Signatur hinweisen, das einen wichtigen Beitrag zur Kriminalitätsvorbeugung im Bereich des elektronischen Geschäfts- und Zahlungsverkehrs leisten wird.

Noch entscheidender aber ist, daß der jahrelang währende Streit um die Notwendigkeit des „Abhörens von Gangsterwohnungen" beendet und ein tragfähiger Kompromiß mit der Opposition gefunden wurde. Künftig wird es möglich sein, zur Aufklärung bestimmter Straftaten der Schwerstkriminalität Wohnungen mit richterlicher Erlaubnis akustisch zu überwachen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sollen noch in der laufenden Legislaturperiode geschaffen werden.

Bundesinnenminister Manfred Kanther: Staat und Gesellschaft müssen gemeinsam – unter Nutzung aller Chancen – den alten und neuen Risiken der steigenden Kriminalität entgegentreten.

Der Vollzug dieser und anderer Gesetze liegt zu einem großen Teil in den Händen der Länder. Sie tragen die Hauptverantwortung im Bereich der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung und der Justiz. Von ihnen ist in vielen Bereichen noch die praktische Umsetzung der gesetzlichen Möglichkeiten einzufordern. So ist zum Beispiel die Anwendung des beschleunigten Verfahrens, das mit dem Verbrechensbekämpfungsgesetz eingeführt wurde, teilweise noch völlig unzureichend. Auch bei der 1997 hinzugefügten Hauptverhandlungshaft wird es nunmehr entscheidend auf die praktische Handhabung ankommen.

Die Innovationsbereitschaft der deutschen Strafjustiz steht hier auf der Bewährungsprobe – und dies ist für die Glaubwürdigkeit unseres Rechtsstaats von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus ist eine verbesserte organisatorische, personelle und materielle Ausstattung vieler Landesbehörden und Gerichte erforderlich. Die Stellenpläne von Polizei und Justiz sind an der Be-

deutung des Sicherheitsauftrags und an den Notwendigkeiten der Praxis auszurichten. Die Sparzwänge der öffentlichen Haushalte dürfen nicht zu Lasten der Inneren Sicherheit gehen.

Diese Forderung ist auch im Zusammenhang mit der kürzlich von mir vorgeschlagenen Aktion „Sicherheitsnetz" von großer Bedeutung. Dabei geht es um eine modellhafte Erprobung einer neuen Sicherheitsstrategie in einigen Großstädten, nämlich um eine Zusammenführung aller an der Sicherheitsarbeit beteiligten staatlichen und kommunalen Behörden, um zusammen mit Bürgern und privaten Sicherheitsdiensten eine entschlossene Front zur Abwehr von Straftaten aufzubauen.

Ziel ist es, durch ein konsequentes Vorgehen auch gegen kleine Vergehen und Störungen der öffentlichen Ordnung bereits den Anfängen der Kriminalität und des störenden Sozialverhaltens zu begegnen. Dazu ist unter anderem eine verstärkte Präsenz und Dezentralisierung der Polizei erforderlich. Und nicht zuletzt muß auch die Justiz ihren Beitrag leisten. Über ihre Primärfunktion hinaus, Gerechtigkeit im Einzelfall zu üben, muß sie sich auch als Baustein der Inneren Sicherheit begreifen – bei der Anwendung des Haftrechts, der Verfahrensbeschleunigung und der Strafzumessung.

Der Bund ist grundsätzlich bereit, sich im Rahmen seiner Kompetenzen mit Kräften des Bundesgrenzschutzes (BGS) an verschiedenen Modellvorhaben zu beteiligen; dies gilt namentlich für den bahnpolizeilichen Bereich. Entscheidend für das Gelingen ist aber in erster Linie die Bereitschaft der Länder und Kommunen, ihrerseits erhebliche Anstrengungen zur Verstärkung von Polizei- und Ordnungskräften zu unternehmen.

Der Bund hat seine Sicherheitskräfte trotz der allgemein schwierigen Finanzlage in den letzten Jahren personell wie ausstattungsmäßig erheblich ausgebaut. Die Personalstärke des BKA ist von 4.185 Stellen im Jahr 1992 auf 4.364 vorgesehene Stellen im Jahr 1998 gestiegen und die des BGS im gleichen Zeitraum von 33.302 auf 36.635 Stellen. Der Etat des BKA ist von 423 Millionen DM im Jahr 1992 auf 558 Millionen DM im Jahr 1997 angewachsen – um fast 32 Prozent, und der des BGS in diesem Zeitraum von 1,9 Milliarden DM auf 3,05 Milliarden DM – um mehr als 60 Prozent. Im Haushaltsansatz für 1998 sind erneute Erhöhungen vorgesehen: Beim Etat des BKA um 2,15 Prozent und bei dem des BGS um 2,34 Prozent. Darüber hinaus sind beide Behörden auch durch eine flexible Aufbauorganisation auf ihre zum Teil neu entstandenen Aufgaben eingestellt worden.

Für den BGS ist eine organisatorische Neukonzeption erarbeitet worden, die zur größten Umstrukturierung seit seinem Bestehen führen wird. Seine Tätigkeit wird sich weg von der statistischen Kontrolle an Grenzlinien hin zu einem mobilen Überwachungs- und Fahndungseinsatz im Grenzraum entwickeln. Kerninhalte der Neukonzeption sind eine massive personelle und materielle Verstärkung der Einsatzschwerpunkte an den Schengener Außengrenzen zu Polen und zur Tschechischen Republik, die Zusammenführung bislang getrennt wahrgenommener Aufgaben unter einheitlicher Verantwortung sowie die Einrichtung spezieller Dienststellen für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Durch seine technische Ausrüstung ist der BGS perfekt für die Bekämpfung der Schleuser- und Menschenhändlerkriminalität gewappnet. Zum Einsatz kommen zum Beispiel Wärmebildgeräte, CO_2-Meßgeräte, Dokumentenprüfgeräte und Gepäckprüfanlagen. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit des BGS mit den Landespolizeien erheblich verbessert worden. Dies ist wichtig, weil Bund und Länder in Reaktion auf den Wegfall der Schengener Binnengrenzen einen gemeinsamen Sicherheitsschleier bilden müssen. Im Juli dieses Jahres wurde das erste Kooperationsabkommen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Innenministerium des Landes Baden-Württemberg geschlossen. Weitere Sicherheitspartnerschaften des BGS mit den Polizeien der Binnengrenzländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland befinden sich im Planungsstadium; manche stehen bereits kurz vor dem Abschluß.

Beim BKA ist 1994 eine entscheidende Neustrukturierung der Führungsspitze vorgenommen worden. Darüber hinaus wird das BKA in seiner Aufgabenwahrnehmung künftig neue Akzente setzen. Aufgrund seiner Zentralstelleneigenschaft hat es in Fragen der Verfolgung und Verhütung von Straftaten eine konzeptionelle Führungsrolle wahrzunehmen. Bei der Sammlung und Auswertung von Informationen wird es deshalb verstärkt fallübergreifende Analysen unter deliktischen, regionalen oder täterbezogenen Kriterien durchführen. Dabei wird vor allem die strategische Kriminalitätsanalyse im Vordergrund stehen, das heißt eine vorausschauende – nicht nur reaktive – Analyse der Kriminaltitätsentwicklung einschließlich der Erarbeitung entsprechender Maßnahmenkonzepte. Gerade im heutigen Zeitalter der Innovationen auf allen Gebieten werden verläßliche Prognosen gebraucht, wie sich wirtschaftliche und technische Prozesse, aber auch globale Entwicklungen, auf die Kriminalität auswirken und welche Vorbeugungsmaßnahmen am besten greifen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit des BKA wird auf der Modernisierung des polizeilichen Informationssystems INPOL liegen. Dies ist quasi das zentrale Nervensystem im Informationsverbund der Polizeien von Bund und Ländern. Es wird derzeit auf den neuesten Stand der Datenverarbeitungstechnik gebracht. Die Praktiker wissen, welcher Anspruch damit verbunden ist. Nur ein einziger Tag ohne ein voll funktionsfähiges INPOL ist nicht vorstellbar. Jetzt geht es darum, das System auf das Niveau des nächsten Jahrtausends zu bringen. Die Arbeiten für INPOL-Bund müssen bis 1999 abgeschlossen sein. Deswegen investiert das BKA erheblichen personellen und sächlichen Aufwand.

Die Länder sind in zweifacher Weise gefordert: zum einen müssen sie in Projekttreffen die zugesagte personelle Unterstützung erbringen, die schließlich auch dazu dient, die Interessen der Länder geltend zu machen. Zum anderen müssen sie erhebliche Anstrengungen unternehmen, um ihre Landessysteme ab der Schnittstelle zwischen dem Bund und ihnen zeitgerecht anzupassen. Wir können uns weiteren Zeitverzug nicht leisten.

Im Rahmen der Ermittlungstätigkeit des BKA ist für die Zukunft an eine verstärkte Wahrnehmung der Zentralstellenfunktion bei Verfahren mit länderübergreifenden oder internationalen Bezügen zu denken. Hier könnten die arbeitsteiligen Kooperationsformen, die sich bei der Bekämpfung der Staatsschutzkriminalität bewährt haben, auf die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ausgedehnt werden, so daß die Strukturverfahren beim BKA und die Einzelverfahren bei den Landeskriminalämtern geführt werden.

Neben derartigen Kooperationen auf nationaler Ebene müssen wir verstärkt den Ausbau der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit voranbringen. Das Schengener Informationssystem mit seinen bereits heute über 30.000 online vernetzten Terminals im Inland und an den Schengener Außengrenzen belegt durch eine hohe Trefferzahl – 1996 waren dies über 10.000 – seine Effektivität. Es ist der erste europäische elektronische Fahndungsverbund mit heute sieben, bald zehn und künftig 15 beteiligten Staaten. Der Ladezustand mit rund 4,5 Millionen Datensätzen ist allerdings trotz einer Reihe von Verbesserungen noch nicht optimal. Mit etwa 55 beziehungsweise 35 Prozent der Dateneinspeicherungen rangieren Deutschland und Frankreich an der Spitze. Die anderen Vertragsstaaten müssen hier nachziehen.

Ein weiterer wichtiger Baustein für die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa ist die Schaffung der europäischen Polizeibehörde

Europol. Am 26. Juli 1995 ist das Europol-Übereinkommen von den Vertretern der Mitgliedstaaten in Brüssel unterzeichnet worden. Zur Rechtsverbindlichkeit müssen die Mitgliedstaaten das Übereinkommen als völkerrechtlichen Vertrag ratifizieren. In Deutschland ist das Ratifizierungsverfahren praktisch abgeschlossen. Das Europol-Gesetz wird in Kürze verkündet werden.

Europol wird als eine gemeinsame europäische Zentralstelle für den Austausch und die Auswertung polizeilicher Erkenntnisse aufgebaut. Dabei wird sich Europol zunächst auf die Bekämpfung einiger Schwerpunktdelikte beschränken: Drogenhandel, Menschenhandel, Nuklearkriminalität, Kfz-Verschiebung sowie Schleuserwesen einschließlich der damit verbundenen Geldwäsche. Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens wird Europol auch die Zuständigkeit für terroristische Straftaten erhalten. Der Ministerrat kann Europol zudem weitere schwerwiegende Kriminalitätsformen zur Bearbeitung zuweisen, zum Beispiel Schutzgelderpressung und Geldfälschung. Die nationalen Behörden werden so in die Lage versetzt, das Netz der Organisierten Kriminalität nachhaltiger als bisher zu bekämpfen.

Von entscheidender Bedeutung ist für mich darüber hinaus auch der bilaterale Ansatz der konkreten polizeilichen Zusammenarbeit. Durch eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen ist es uns gelungen, die Staaten Mittel- und Osteuropas an das gesamteuropäische Sicherheitssystem heranzuführen. Exemplarisch erwähnt seien hier die vielfältigen bilateralen Zusammenarbeitsabkommen und die Entsendung von mittlerweile 45 BKA-Verbindungsbeamten in 30 Länder.

An diesen vielfältigen Maßnahmen wird deutlich, daß es für die Bekämpfung von Kriminalität kein Patentrezept gibt. Es gibt nur die Möglichkeit, ein aus vielen Bausteinen bestehendes Mosaik zusammenzusetzen, das in der Gesamtschau die Bündelung aller Kräfte zur Verbrechensbekämpfung wiedergibt. Unverzichtbar ist ein integraler Ansatz, der die notwendigen Anstrengungen aus den verschiedenen Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenführt und miteinander verzahnt. Dies gilt in besonderem Maße auch für die Bekämpfung des kriminellen Mißbrauchs technischer Innovationen. Hier ist es oft gar nicht der Staat, der über die besten Mittel zur Gefahrenabwehr verfügt. Wo die Technik selbst Möglichkeiten bietet, durch den Einbau entsprechender Sicherheitsfunktionen Kriminalität an der Wurzel zu verhindern, muß nicht mehr nach Polizei und Justiz und schon gar nicht mehr nach neuen Gesetzen gerufen werden. Hier sind die Unternehmen gefragt, die neue Techniken entwickeln, herstellen, anbieten und anwenden.

Es gibt inzwischen viele Belege dafür, daß man den Risiken, die sich aus der Technik ergeben, oft am besten wiederum mit Mitteln der Technik begegnen kann. Denken Sie zum Beispiel an die technischen Präventionsmaßnahmen im Bereich der Kreditkartenkriminalität. Mit der Einführung von Sicherheitscodes auf den Magnetstreifen ist es gelungen, die Möglichkeiten von Totalfälschungen zu reduzieren. Mit neuronalen Netzwerken werden inzwischen finanzielle Transaktionen auf ihre Plausibilität hin geprüft, nämlich durch Vergleich mit dem Karteninhaberprofil, so daß umfangreiche betrügerische Umsätze verhindert werden. Schließlich konnten durch organisatorische Änderungen, wie zum Beispiel die Angabe des vollen Gültigkeitszeitraums auf der Karte, die Versendung der Erneuerungskarten mehrere Wochen vor Gültigkeitsbeginn und Änderungen im Bereich des Postversandes bemerkenswerte Erfolge erzielt werden.

Die Zahl der mit rechtswidrig erlangten Kreditkarten verübten Betrugsstraftaten ist von 28.860 im Jahr 1994 auf 26.130 im Jahr 1996 um 9,5 Prozent zurückgegangen. Gleichzeitig hat sich der Gesamtschaden, der durch mißbräuchlichen Einsatz von Kreditkarten und Kartenfälschungen entstanden ist, deutlich gemindert. Weitere Verbesserungen der Kartensicherheit sind zu erwarten, wenn die flächendeckende Umrüstung der Kreditkarten von Magnetstreifen auf den Mikro-Chip abgeschlossen ist.

Ein gutes Beispiel für wirksame technische Sicherungen ist auch die elektronische Wegfahrsperre bei Kraftfahrzeugen. Nach einer Übergangsfrist bis Oktober 1998 werden in Europa keine Neufahrzeuge mehr ohne Wegfahrsperre auf den Markt kommen. In Deutschland ist dieses Ziel bereits heute erreicht, da sich die deutschen Kfz-Hersteller aufgrund einer gemeinsamen Initiative von Bundesregierung, Herstellern und Versicherungen seit Januar 1995 freiwillig dazu entschlossen haben, Neufahrzeuge generell mit einer elektronischen Wegfahrsperre auszurüsten. diese Initiative hat wesentlich dazu beigetragen, die galoppierenden Fallzahlen im Bereich der Kfz-Diebstähle in den Griff zu bekommen.

Die Zahl der gestohlenen Kraftfahrzeuge konnte nach der INPOL-Sachfahndungsstatistik von 144.057 im Jahr 1993 um mehr als 23 Prozent auf 110.784 im Jahr 1996 vermindert werden. Nach den bisher noch unveröffentlichten Zahlen für das 3. Quartal 1997 ist die Zahl der Fahndungsnotierungen gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres erneut um 17,3 Prozent gesunken: von 85.956 auf 71.089. Auch bei den auf Dauer abhandengekommenen Fahrzeugen ist im 3. Quartal 1997 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum

ein weiterer Rückgang um 5,7 Prozent von 33.215 auf 31.309 zu verzeichnen. Weitere Erfolge bei der Bekämpfung der Kfz-Kriminalität kann eine Verbesserung der Fälschungssicherheit des Kfz-Scheins bringen.

So wie in diesen Bereichen gilt es generell, einerseits die Chancen zu nutzen, die die Entwicklung neuer Technologien für die Verbrechensbekämpfung bieten, und andererseits technisch bedingte Sicherheitslücken zu vermeiden beziehungsweise zu schließen. Mit dem zunehmenden Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken in lebenswichtigen Infrastruktureinrichtungen unseres Landes werden künftig neue Sicherheitsprobleme aufgeworfen, die eingehend analysiert werden müssen. Eine interministerielle Arbeitsgruppe beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik wird deshalb der Frage nachgehen, welche neuartigen Gefährdungen die fortschreitende technische Entwicklung für die genannten Infrastruktureinrichtungen konkret mit sich bringt und wie diese behoben werden können.

Auch das Internet darf sich nicht zu einem rechtsfreien Raum entwickeln. Zur Sicherstellung von Ahndungsmöglichkeiten bei strafbarem Verhalten im Internet muß die technische Kompetenz und Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden verbessert werden. Darüber hinaus muß nach technischen Möglichkeiten gesucht werden, die die Durchsetzung des Rechts unterstützen.

Als Fazit bleibt schließlich festzuhalten: Die ständige Verbesserung des Kampfes gegen die Kriminalität ist als ein fortlaufender Prozeß, als eine Daueraufgabe, zu begreifen. Es kommt darauf an, rechtzeitig die Risiken zu erkennen, die mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen und mit technischen Innovationen verbunden sind, um so früh wie möglich geeignete Gegenmaßnahmen zu treffen, um diese Risiken zu minimieren. Hierzu muß der Staat ständig prüfen, ob sich aufgrund der neuen Entwicklungen auch neue Chancen für die Verbrechensbekämpfung ergeben, und er muß solche Chancen, wenn sie sich bieten, konsequent nutzen. Wenn es nötig ist, müssen mutig neue Wege in der Verbrechensbekämpfung beschritten werden.

Die Sorge vieler Mitbürger, steigende Kriminalität in den westlichen Gesellschaften sei der Preis für Freiheit und Wohlstand, muß und kann von uns widerlegt werden, wenn wir neuen und alten Risiken unter Nutzung aller Chancen von Gesellschaft und Staat entgegentreten.

Festvortrag
Freiheit und Freiheitsängste

Joachim Gauck

Die Themenvorgabe meines Vortrages „Freiheit und Freiheitsängste" ist problematisch. Denn mit der Einbeziehung des Stichwortes „Angst" werden persönliche Assoziationen ausgelöst, findet ein Rückgriff statt auf psychologisches Wissen beziehungsweise Teilwissen, was uns irgendwann einmal zuteil geworden ist. Es verunsichert, dieses Element von Angst in eine Debatte über Freiheit und Freiheitsfolgen einzuführen. Mir ist es wichtig, darauf hinzuweisen, daß ich nicht über psychologisches Fachwissen verfüge. Ich bin auch kein Politikwissenschaftler. Ich werde in meinem Vortrag eher aus eigenen Erfahrungen heraus die Elemente Freiheit und Angst aufgreifen. Ich lade Sie ein, in die Auseinandersetzung mit Ihren eigenen Erfahrungswerten einzutreten und mich bei meinem Vortrag zu begleiten, da wir leider aus zeitlichen Gründen nicht in eine Debatte übergehen können.

Mit der Absicht, das die Gesellschaft konstituierende Element Freiheit abzusichern, stehen wir – je offener eine Gesellschaft ist – vor besonderen Problemen. Mit Ihrer Aufgabe, dem Bürger die nötige Sicherheit zu garantieren, damit er an die Freiheit als lobenswerten Politikinhalt glauben kann, haben wir auch ein gefährliches Zwischenfeld betreten. Lassen Sie uns deshalb ein wenig in der Geschichte zurückblicken. Ich will zuerst eine kurze Überlegung darüber anstellen, daß Freiheit, im Grunde bevor sich große Organisationen in Form von Staaten gebildet haben, bereits als individuelles und gesellschaftliches Bedürfnis existierte. Aus der Perspektive der Entwicklungsgeschichte heraus gab es immer schon das Lebensgefühl der Abhängigkeit und Ohnmacht, aber auch das der Herrschaft. Über die Ohnmachts- und Abhängigkeitserfahrungen entstand im Denken der Menschen das Bedürfnis nach Freiheit. Sie reflektieren ihre eigene Abhängigkeit. Die Suche nach Freiheit beginnt mit einer Erfahrung der Sehnsucht nach Freiheit. Diese Sehnsucht nach Freiheit will sich äußern, und bevor sie zu Aktionen kommt, verwandelt sie sich in eine Hoffnung auf Freiheit. Während die Sehnsucht ein vages Gefühl ist, versucht die Hoffnung bereits konkret die eigenen Lebensmöglichkeiten sowie die Fähigkeit zu denken und zu gestalten mit dem Thema „Freiheit" in Einklang zu bringen.

Sowohl im privaten als auch im politischen Leben der Völker läßt sich immer wieder erkennen, daß Freiheit einem stetigen Veränderungsprozeß unterliegt, also immer im Werden ist, genauso kennen wir Zeiten der Einschränkungen, ja des Verlustes von Freiheit. Auch die Demokraten, die sich in bereits lange existierenden Demokratien an die Freiheit gewöhnt haben, täten gut daran, wenn sie über die Freiheit nicht sprächen, als wäre sie etwas, worüber man umfassend und zu jeder Zeit verfügen könnte. Besser wäre es, die Freiheit als etwas stets sich entwickelndes und werdendes zu betrachten.

Erlauben Sie mir eine kurze Rückschau auf das Jahr 1989. Wir besetzten die Rostocker Stasi-Zentrale am 4., 5. und 6. Dezember. Und es war schön, mit den so lange Unterdrückten den Begriff der Freiheit tatsächlich mit Leben zu erfüllen. Es gibt nichts größeres, als diese Erfahrung mit Menschen zu machen, die sich damit abgefunden hatten, als Abhängige zu sterben, ja in einer Art Sklavenmentalität zu leben. Mit dem Ausdruck „Wir sind das Volk!" traten diese Menschen vor die nicht legitimierte politische Macht und gaben ihrem Freiheitsbedürfnis und ihrem Freiheits- und Demokratiebewußtsein Ausdruck. Bevor das Thema „Nationale Einheit" definiert wurde, mußten die Themen „Demokratie" und „Freiheit" bereits definiert sein. Es gibt keine nationale Demokratie, bevor nicht die Bevölkerung selbst gesellschaftliche Kräfte entwickelt und Wurzeln im Freiheitsdenken und im Bedürfnis nach Freiheit geschlagen hat. Das zu erleben war großartig. Die Menschen haben sehr schnell gelernt, mit dieser neuen Freiheit umzugehen, da sie mit der alten Bundesrepublik ein gewachsenes Vorbild vor Augen hatten. Aber sie lernten nach dem Motto: „Du mußt gar nichts mehr finden, dir nichts mehr erkämpfen, es ist schon alles da." Was politisch und wirtschaftlich sehr nützlich und praktisch war, war für die Psyche der so lange Entfremdeten und Unterdrückten problematisch. Sie konnten nie zuvor Demokratie selbst erfahren und erleben sondern sie sich anfangs lediglich abschauen und adaptieren. Es ist etwas ganz anderes, wenn eine Gesellschaft aus eigener Kraft in einer innovativen, revolutionären Phase zu einer freiheitlichen Gemeinschaft wird. Eine natürliche, schrittweise Entwicklung in diese Form wäre für die Psyche und das Selbstbewußtsein der Menschen wichtig gewesen. So entstand aber das Paradoxon, daß ein Zustand, der vom Volk selbst gewollt war, die schnelle „Ost-West-Vereinigung" eine hohe politische und ökonomische Rationalität besaß, bereits in seiner Vollendung eintrat und den Menschen nicht die Zeit ließ – und das ist ein sehr pragmatischer Prozeß –, sich psychisch anzupassen und zu verändern. Dieses Problem wird uns noch einige Jahre, vielleicht sogar Jahrzehnte, begleiten.

Zurück nach Rostock. Schon ein Jahr nach der Wiedervereinigung gab es immer ein paar Stimmen zuviel für die PDS und ich konnte mir nicht erklären, warum. Ich spürte die ersten Zeichen von Nostalgie, ich habe mir also erlaubt, meine Landsleute in Mecklenburg an die biblische Geschichte vom Auszug aus Ägypten zu erinnern. Ich habe ihnen erzählt, wie selig die Menschen waren, als sie mit Moses aus Ägypten, wo sie in Sklaverei lebten, aufbrechen konnten, um in die Freiheit in das gelobte Land zu ziehen. Diese Menschen wußten damals nicht, daß sie, um die Freiheit zu erlangen, ungefähr 40 Jahre würden wandern müssen. Trotz schlimmster Entbehrungen in der Wüste und Einöde waren sie als Sklaven erfüllt von der Idee der Freiheit. Ihre Sehnsucht nach Freiheit überlagerte alles. Und als sie mit Moses in der Wüste rasteten, kamen Wachteln geflogen und es fielen Tau und Manna. Trotzdem konnten die Menschen sich über diese gelegentlichen Gaben nicht so richtig freuen und fingen an zu jammern, obwohl Moses immer wieder zu ihnen über das gelobte Land, die Freiheit und Gottes Hilfe sprach. Sie sagten, wie schön es doch war, als sie noch in Ägypten waren. Dort gab es Fleisch zu essen. Man hatte Kohl und Knoblauch – wunderbare Dinge also, die das Leben angenehm machen. Ich will damit nur sagen, daß der Mensch bereits in der Bibel als ein Wesen geschildert wird, das zwar zur Freiheit berufen ist, aber erst zu dieser Freiheit gelangt auf Umwegen und mit vielen Verzweiflungen. Ich will diesen Gedanken nicht weiter ausführen. Die Exoduserfahrung zeigt jedoch, daß zum Aufbruch in die Freiheit im Grunde immer ein retardierendes Element der Unzufriedenheit hinzukommt. Es scheint dem Menschen offensichtlich nicht gegeben, hin zu dieser Freiheit in einer glücklichen Aufwärts- und Vorwärtsbewegung zu leben. Fortwährend bedauert er das Verlorene. Es war mir wichtig, Ihnen dieses Phänomen zu verdeutlichen.

Wenn wir unser Land betrachten, dann bietet uns der Blick in unsere eigene Geschichte eine deutliche Dominanz von politischen Zuständen der Unfreiheit. Viele Generationen – selbst in der entferntesten Vergangenheit – waren geprägt von Gehorsam, Ohnmacht und Fremdbestimmung. Selbst nachdem Nachbarländer wie Holland, Großbritannien oder die Vereinigten Staaten von Amerika bereits dabei waren zu lernen, was es bedeutet, ein „*Citizen*", ein Subjekt des Gemeinwesens zu sein, wurde in Deutschland noch die Unterordnung, ja die Unterwerfung unter eine sehr starke Staatsmacht als Tugend empfohlen. Bis weit in die Kreise des liberalen Bürgertums hinein reichte diese deutsche Tradition. Man könnte annehmen, es gibt eine Art von „Untertanenmentalität". Das hört sich pessimistisch an, gerade hier im Hessischen, wo nun schon seit über 50 Jahren Demokratie gestaltet wird. Für Sie ist es vielleicht wichtig zu wissen, daß für ungefähr ein Fünftel der Deutschen, die ehe-

maligen DDR-Bürger, Erfahrungen in den Strukturen von Demokratie, wirklicher Emanzipation und Partizipation äußerst dürftig waren. Wenige Alte haben noch einige Erinnerungen an die Weimarer Republik. Jüngere haben lediglich die Erfahrung des Übergangs von der Diktatur zur Demokratie. Für viele unserer Landsleute gibt es also gar keine eigenen Lebenserfahrungen in der Frage, wie man sich im „offenen Feld", in der freien Gesellschaft, in Debatten um politische Inhalte bewähren kann oder wie man Freiheit gestaltet. Das alles ist *terra incognita* für sie.

Die neue, unbekannte Freiheit erzeugt auch Angst. Wir sollten fragen, woraus diese Angst resultiert. Ich zitiere in diesem Zusammenhang aus einem Interview mit der Psychologin Ursula Ploog, die in Berlin in einer Arbeitsgruppe traumatisierte Menschen betreut. Dieses Interview wurde in einer überregionalen illustrierten Zeitung Deutschlands veröffentlicht. Frage: „Seit dem Fall der Mauer therapieren Sie kaputte Seelen von Opfern und Tätern. Ist die Einheitskrankheit schlimmer oder besser geworden?" Antwort: „Anders, weniger offen. Die Menschen, die jetzt zu mir kommen, fühlen sich noch immer oder wieder bedroht. Da entsteht neue Angst. Das ist wie psychischer Schwelbrand." Mit gleichem Sinngehalt geht das Interview weiter. Aber warum macht die Freiheit Menschen, die sie bisher nicht kannten, soviel Angst?

Auch die modernen Diktaturen, in denen nicht gefoltert und gemordet wird, betreiben eine fortwährende „Umgestaltung" des Menschen vom Staatsbürger zum Untertan. Ich kann nichts damit anfangen, wenn Günter Grass oder andere Intellektuelle von der DDR als einer „kommoden" Diktatur sprechen. Die moderne Diktatur sowjetischer Prägung hatte zwar ihr stalinistisches Folter- und Mordwerkzeug aus der Hand gelegt, dafür aber lediglich die Ärmelschoner à la Honecker übergezogen. Ist es nicht wunderbar, daß er keine großen Lager mehr errichtet hat? Wunderbar, daß er die Sozialdemokraten aus Berlin nicht mehr in Bautzen einsperren mußte, wo seine Vorgänger sie nach dem Kriege herdenweise verwahrten und zum Teil sogar vom Leben zum Tode beförderten? All das hatte irgendwann aufgehört.

Aber: ein System der flächendeckenden Überwachung erzeugte nun in der Bevölkerung das Bewußtsein, der Staat erfahre alles. So lehrte die Diktatur auch ohne Folter, Entführung und Deportation die Unterworfenen folgendes: Beuge das Haupt und es wird dir gut gehen. Was soll oder kann daraus entstehen, wenn Menschen seit 1933 lernten sich so zu verhalten? Es entwickelt sich ein Mensch, der sich gar nicht dazu berufen fühlt, ernstgenommenes Subjekt des Gemeinwesens zu sein. Er schaut lediglich ab und zu nach oben, weil er von

der Obrigkeit Besserung erwartet. Aber dennoch ist er in der Lage zu protestieren. Es muß ihm nur bewußt werden. Mir ist es unglaublich wichtig, auch eine Diktatur zu delegitimieren, die keine massiven Vernichtungsstrategien gegen ihre Bevölkerung entwickelt hat. Allein wegen ihrer Bestrebungen, Bürger zu Untertanen zu verwandeln. Liberales oder gar „linkes" Denken bietet nun überhaupt keinen Anlaß, die Rückverwandlung von Bürgern in Untertanen in irgendeiner Form in schönende Metaphern zu kleiden. Strukturkonservatives Denken neigt seit eh und je dazu, den Absolutismus, das Königtum oder das Herrschen von Oligarchien für das Normalste der Welt zu halten. Aber keiner, dem Emanzipation und Partizipation am Herzen liegen, kann eine derartige Verwandlung von Bürgern übersehen.

Ohnmacht kann man auf ganz verschiedene Art reflektieren. Es gibt durchaus den Menschen, der davon profitiert, daß es ein Oben und ein Unten gibt. Er ist dadurch für nichts verantwortlich und das ist wunderbar leicht, etwa nach dem Motto: „Der Herr bestimmt, der Herr wird's schon richten." Damit ist nicht der Herr im Himmel gemeint, sondern einer, der über die Menschen auf Erden herrscht. Für viele war es eine Ehre, sich als Untertan einer Majestät zu sehen, die selbst mitunter aber alles andere als ehrenwert war. Hineingeboren in die jeweiligen Verhältnisse und über die Biographien ihrer Vorfahren damit vertraut, mußten die Menschen erst mühsam lernen, von dieser Haltung Abstand zu nehmen. Es ist also richtig, wenn wir von einer Wohltat der nur begrenzten Freiräume sprechen.

Der Mensch in seiner großen Sehnsucht nach Freiheit „verhebt" sich leicht, denn Freiheit heißt nicht nur, Rechte in Anspruch zu nehmen. Sie beinhaltet auch den Auftrag, selbst Verantwortung zu übernehmen. Die Fähigkeit, Freiheit bewußt eigenverantwortlich und mit seinem Verstand für sich und andere mitzugestalten, unterscheidet den Menschen von allen anderen Geschöpfen. Verantwortung zu übernehmen ist schwer, besonders dann, wenn man sie nie übernehmen mußte. Es ist um so schwerer, wenn man sie nicht als Chance sondern als Last begreift. Es ist eine ganz wichtige Erfahrung, daß sich der Mensch durchaus in Räumen begrenzter Freiheit einrichten kann: „Wie schön ist es doch, daß ich über meinen König oder meinen Staatsratsvorsitzenden schimpfen kann. Ich kann ja gar keine Verantwortung übernehmen, weil eben mein absoluter Herrscher oder mein Generalsekretär oder mein Führer das verhindert." Wir müssen uns nicht wundern, wenn lange unterdrückte Menschen im Grunde Angst vor der absoluten Freiheit der Moderne haben, die für sie auch noch einen Verlust mit sich bringt, wenn die vorher sinngebenden Faktoren wegfallen. Wenn die politische Moderne anbricht und sich eine liberale

Rechtsordnung konstituiert, dann gestaltet sie das Projekt der Gleichheit und das Projekt der Freiheit. Das begann in Europa schon während der Renaissance und setzte sich über zahlreiche Revolutionen fort. Das wunderbare ist, daß in einer derartigen Rechtsordnung nun jedem Menschen die gleiche Würde zukommt, die früher nur eine sehr kleine Zahl von Herrschenden für sich in Anspruch nehmen konnten. Durch das allgemeine und gleiche Wahlrecht wird dem Bürger klar, daß er so wichtig ist wie sein „König" und erst im zweiten Moment wird ihm bewußt, daß es sich um die oben beschriebene Freiheit handelt, aber auch die damit verbundene Bürde. Er begrüßt folglich die ihm übertragene Verantwortung nicht nur mit Freude, sondern empfindet sie auch als Last.

Wir gewinnen mit der politischen Freiheit sehr viel an Würde und Selbstbestimmtheit. Dabei ist es ein Kennzeichen der Moderne, daß die Eingebundenheit des Individuums in soziale Ordnungen, wie beispielsweise die Familie, aber auch in politische Systeme mit klar geregelten Strukturen, schwächer wird. Ähnlich verhält es sich in anderen Bereichen: So kommt dem Menschen verstärkt auch die Einbindung in die Abläufe der Natur, in religiöse Werte- und Kultursysteme abhanden. Sein Leben verläuft nicht mehr in geordneten Bahnen. Der Zugewinn an persönlicher und politischer Freiheit geht meist einher mit einem elementaren Verlust – der Vereinzelung. Strukturen, in die der Mensch hineingeboren wurde und die ihn geprägt haben, brechen zusammen. Traditionen, die ihm Sicherheit gegeben haben sowie die Fähigkeit zur Empathie, gehen verloren. Die Geschichte der Erlangung von individueller und politischer Freiheit ist so gesehen auch ein Heraustreten aus der biologischen und entwicklungsgeschichtlichen Determiniertheit des Menschen. Individuelle und politische Freiheit sind aber markante Zeichen der Moderne.

Auf der anderen Seite stellen diese Elemente sowohl für Einzelne aber auch für ganze Gruppen eine große Versuchung dar, Freiheit nicht als Auftrag zur Gestaltung und Erneuerung zu betrachten, sondern sie für eigene Zwecke und zum Schaden anderer zu mißbrauchen. Egozentrische Menschen handeln nach dem Prinzip des Eigennutzes und nehmen für sich das vermeintliche Recht des Stärkeren in Anspruch, obwohl nicht einmal Wölfe in der Natur sich so verhalten. Dies beschreibt einen Prozeß, der die Freiheit fälschlich zum absoluten Gesetz erhöht und sie somit einer modernen Form von Anarchie gleichstellt nach dem Motto: „Ich bin befreit von der Rücksichtnahme auf andere und setze nur noch meine eigenen oder die Interessen meiner Gruppe durch." Das darf nicht die Folge der Freiheit sein. Nur auf soziologische Ratgeber zu hören, bewirkt bei mir kein besseres Verständnis für das aktuelle Zeitgeschehen. Daher

erwarte ich, daß der fächerübergreifende Dialog, der sich mit den Entfremdungen dieses Jahrhunderts befaßt, Zeitgeschichtler, Politikwissenschaftler, Soziologen und Psychologen zusammenbringt und fortgesetzt wird.

Wir haben soeben von Herrn Minister Kanther gehört, daß es so etwas wie eine „importierte Kriminalität" gibt. Daran anschließend treffe ich die Feststellung, daß es in unserer Gesellschaft neben der eigenen auch so etwas wie eine „importierte Verantwortungslosigkeit" gibt. Diese erwächst aus Gesellschaften, deren Mitglieder es nicht gelernt haben, in einem Gemeinwesen Verantwortung zu übernehmen. Es gibt riesige Völkerschaften, die es seit dem Jahre 1917 nicht gelernt haben, sich eigenverantwortlich in ein Gemeinwesen einzubringen beziehungsweise ein Gemeinwesen zu pflegen. Der Zerfall totalitärer Herrschaftsstrukturen ruft nun die Autonomie vieler einzelner Mitglieder der Gesellschaft hervor, die mit dieser Autonomie jedoch nicht so recht umzugehen wissen und sich nun in einer sozusagen bindungslosen Art im öffentlichen Leben äußern. Das stellt in unserem Land ein großes Gefahrenpotential dar. Ich sprach bereits vom mangelhaften Vermögen der Ostdeutschen, mit der neuen Freiheit umzugehen, wobei das keine Charakterschwäche darstellt. Das wäre bei den Menschen in Hessen, Niedersachsen oder Bayern genauso, nur hatten diese eben dort günstigere strukturelle Voraussetzungen – sie durften Demokratie erlernen. Die Ostdeutschen konnten das nicht, so daß sie mehrheitlich der Demokratie entfremdet gegenüberstehen. Die Menschen hatten große Hoffnungen. Nun wurden ihre Angstpotentiale auf neue Angstinhalte umgelenkt. Angst zu haben wurde ihnen so lange antrainiert, daß sie sich jetzt zwangsläufig andere angstauslösende Faktoren suchen. Beispielsweise wird ein Thema wie die Arbeitslosigkeit in Ost- oder Westberlin ganz verschieden angenommen und behandelt. In Westberlin gibt es mehr Arbeitslose als in Ostberlin. Trotzdem ist das Thema „Arbeitslosigkeit" in Ostberlin wesentlich stärker mit Angstgefühlen besetzt als in Westberlin oder etwa in Ostfriesland, wo es eine ähnlich hohe Arbeitslosigkeit gibt wie in vielen Gegenden Ostdeutschlands. Es ist also zum einen dieser noch nicht vollzogene Abschied von der Angst, zum anderen die Tatsache, daß große Teile der Bevölkerung noch nicht gelernt haben, ihre ganz persönliche Verantwortung zu übernehmen, was uns als „importierte Verantwortungslosigkeit" begegnet. Wir könnten uns sagen, daß dennoch die Demokraten in der Mehrheit sind. Aber sehen sollten wir doch deutlich wie mühsam Geburt und Gestaltung einer freiheitlichen Gesellschaft sind.

Zurück zu den aus der Moderne selbst erwachsenden Gefahren. Wir stellen fest, daß es in unserer Gesellschaft eine hausgemachte, zunehmende und immer deutlicher werdende innere Entfremdung des eigenen demokratischen

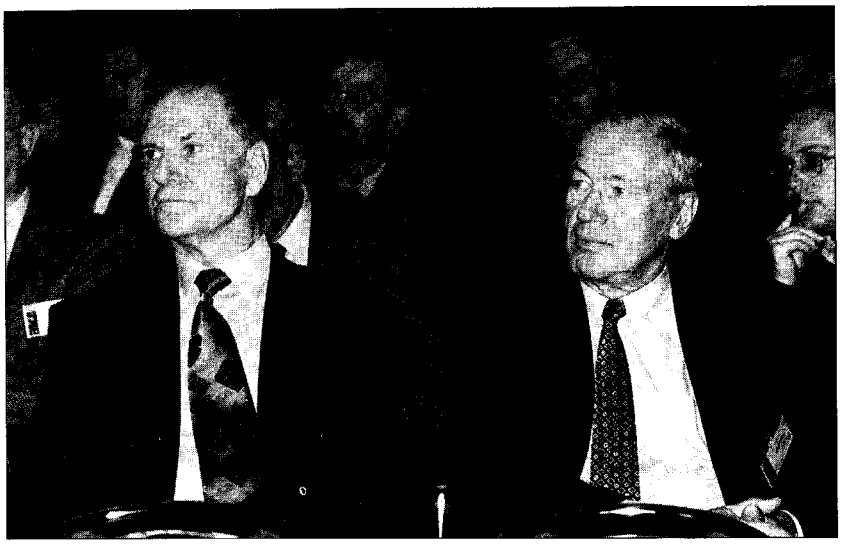
Gemeinwesens gibt. Darüber sprechen die Geschichtsphilosophen und Politikwissenschaftler schon seit mehreren Jahrzehnten. Unter anderem hat Hannah Ahrendt sehr früh auf diese der Demokratie selbst innewohnende Gefahr der inneren Distanzierung hingewiesen. Ich meine mit diesem Hinweis, daß die auf die Gemeinschaft bezogenen Elemente von Freiheit im Grunde Schritt für Schritt an Wert verlieren. Die Menschen, die dieses Gemeinwesen aufgebaut haben, die füreinander eingetreten sind und solidarisch waren, sich gegenseitig schützten, das gemeinsam Erarbeitete weiter gestalteten und den gemeinsamen Nutzen mehrten, haben sich verändert. Das hängt auch damit zusammen, daß wir ein Defizit an Wertevermittlung feststellen müssen, das alle Instanzen betrifft.

Joachim Gauck (Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, hier als Zuhörer) machte deutlich, mit welchen Assoziationen das Thema „Freiheit und Freitheitsängste" speziell für die Menschen aus den neuen Bundesländern besetzt ist und plädierte für eine Erneuerung des Demokratieverständnisses in den Köpfen der Bürger in den alten Bundesländern.

Als ich als junger Bursche im Westen noch mit dem Fahrrad herumradelte, erlebte ich eine Gewerkschaftsjugend, die sich regelmäßig mit politischen und ethischen Themen auseinandersetzte. In der Jugendarbeit setzten sich Menschen für Werte ein, die die Arbeiterklasse betrafen oder für Wertvorstellungen, die die eigenen Interessen betrafen. Ich denke dabei vor allem an die kirchliche Jugendarbeit und an die Möglichkeiten der Kirche, in großen Teilen der Bevölkerung Wertvorstellungen zu verankern. Ich stelle jedoch fest, daß die großen Kirchen diese Möglichkeiten oft verloren haben. Nicht nur unter der Diktatur, sondern auch hier, in diesem freien Land, wo die Menschen nicht daran gehindert werden, zur Kirche zu gehen. Der eigene Egoismus, und die

damit verbundene Privatisierung von Lebensgestaltung läßt uns überlieferte Werte und Wertmaßstäbe suspekt erscheinen. Wenn wir hinnehmen, daß sich im Grunde die Vermittlung von Werten in den prägenden Faktoren – etwa in den Schulen – immer mehr reduziert, so ist die Folge davon eine Gesellschaft, in der – das wurde schon oft beschrieben – der persönliche Lust- und Freudengewinn als Höchstes angestrebt wird. Dagegen ist wenig einzuwenden, wenn neben dem Willen, es gut zu haben, Freude oder wenigstens Bereitschaft aufkommt, gemeinsam mit anderen das zu gestalten, was unsere Demokratie demokratischer, unsere Freiheit glaubwürdiger und unsere Gesellschaft solidarischer macht. Damit fehlt in den Familien wieder ein Element, das engagierte Väter und Mütter, tolle Lehrer der Nachkriegszeit oder auch engagierte Ärzte, Pfarrer, Schriftsteller und so weiter vermittelt und dargestellt haben. So gibt es nicht nur in der Kirche, sondern auch in vielen sozial prägenden Gruppen, großen Einrichtungen, aber auch kleinen Verbänden wie den Familien, einen Verlust an Wertsetzung. Wir sollten uns weniger durch irgendwelche fremdgewachsenen Verweigerungsstrategien bedroht fühlen und uns auch nicht durch Extremisten an den rechten und linken politischen Rändern bedrohen lassen. Diese kleinen Gruppen von Chaoten wird es immer geben. Sie bedrohen unser Land jedoch nicht wirklich. Worüber ich mir wirklich Sorgen mache ist, daß aus der Mitte der bürgerlichen Demokratie die Unlust stetig wächst, den Freiheitsgedanken weiter vorwärtstreiben und erneuern zu wollen. Es ist bereits zu erkennen, daß sich das allgemeine Engagement für unser Gemeinwesen und unsere Grundordnung in eine lockere Zuschauerhaltung verwandelt, nach dem Motto: „Nun wollen wir mal sehen, was diese Idioten von Politikern wieder alles verzapft haben." Es gibt leider genug Anlässe, so zu sprechen. Nur habe ich etwas dagegen, generell auf dem Zuschauersessel zu sitzen und so zu tun, als würde der eine oder andere, den man gerade als Idiot bezeichnet, auf einem anderen Stern leben als wir, die wir ihnen auf die Finger sehen und sie kritisch beurteilen. Wir leben auf dem gleichen Planeten und in der gleichen Gesellschaft. Ich warne davor, die Bedrohung des eigenen freiheitlichen Gemeinwesens und die Bedrohung der Freiheit an sich nur durch fremde Völker von außen verursacht zu sehen. Ich streite nicht ab, daß es eine derartige Bedrohung gibt. Jedoch verabschieden sich auch immer mehr Menschen mit der ihnen durch die Moderne gewährten Autonomie, sozusagen aus der Mitte der gesicherten Demokratie heraus, von ihrem Recht beziehungsweise ihrer Pflicht zur Mitbestimmung und Mitgestaltung der Gesellschaft. Deshalb begegnen uns, wenn wir nach Freiheit und Freiheitsängsten fragen, zweierlei Bedrohungsszenarios. Zum einen das Szenario, das erzeugt wird von widerlichen oder auch nur hemdsärmeligen Diktatoren und autoritären Figuren, die die Verachtung aller Demokraten verdienen. Diese sind – Gott sei

Dank – nicht um uns herum. Zum anderen gibt es noch das Schreckensbild, das die Angst vor der Verantwortung heraufbeschwört, da sich der, der etwas anfaßt und mitgestaltet damit auch der Kritik aussetzt. Der Mensch will aber nicht kritisiert, er will gelobt und gehätschelt werden. Genau diese Haltung des Zuschauers, der Mitglied des Gemeinwesens ist ohne sich jedoch selbst betroffen zu fühlen, stellt eine Gefährdung und fortdauernde Bedrohung der freiheitlichen Gesellschaftsordnung dar.



Der ehemalige Präsident des Bundeskriminalamtes, Dr. Heinrich Boge (links) und der ehemalige Polizeipräsident von Frankfurt, Dr. Karlheinz Gemmer verfolgten konzentriert die Beiträge der BKA-Arbeitstagung.

Was ist zu tun? Der Mensch benutzt verschiedene Strategien, die politisch oder psychologisch begründet sind, um nach Auswegen zu suchen. In einem Buch von Erich Fromm mit dem Titel „Furcht vor der Freiheit" sind als Fluchtmechanismen drei Versuchungen zu finden. Ich will sie nur kurz nennen, da wir genug eigene historische und politische Analogien einbringen. Fromm sagt, daß es erstens die Flucht in die Autorität, zweitens die Flucht in die Destruktivität und drittens die Flucht in die Konformität gibt. In meinem Vortrag habe ich versucht, Ihnen diese Kategorien nahezubringen. Zum einen die Autorität, indem ich auf die Gefahren hingewiesen habe, die Diktatoren für ein funktionierendes Gemeinwesen darstellen sowie ihre Fähigkeit, die Selbstbewußtheit des politischen Subjekts zurückzuverwandeln in den Status der Abhängigkeit. Zum an-

deren der Versuch einer destruktiven Lebensgestaltung. Sie als Verantwortliche unter anderem für die Sicherheit in diesem Staat, haben selbst zahlreiche Beispiele vor Augen, in denen Menschen destruktive Lebensentwürfe in die Gesellschaft hineingaben und -geben. Das ist jedoch keine Schwäche der Regierung, sondern als Dauerzustand und Schwäche des Menschen allgemein zu begreifen. Es ist eben doch nur eine paradiesische Vision, daß der Mensch edel und gut sei und wir irgendwann einmal ohne Kriminalität und destruktive Anteile leben können. Wir werden die Verwirklichung des absoluten Menschseins in Reinheit, Schönheit und Liebe nicht erleben. Vielmehr werden wir immer die Angst vor der Freiheit erleben. Und diese Angst bewirkt Destruktion.

Wenn wir nicht absolutistisch, autoritär oder gar totalitär sein wollen und wir auch nicht destruktive Charaktere sind, so sind wir trotzdem noch nicht gerettet. Auch bloßer Konformismus kann die Freiheit nicht sichern. Konformismus gefährdet jede Art von Innovation und Kreativität. Er nivelliert und negiert damit alle Elemente, die ursprünglich zu einem freien Individuum gehören. Deshalb ist es für Demokraten so wichtig, eine schleichende, aus der Mitte der bürgerlichen Gesellschaft erwachsende Gefährdung der Freiheit darin zu erkennen, daß große Teile der Bevölkerung in dieser abgehobenen Zuschauerhaltung verharren oder glauben, mit primitivem Konformismus das Gemeinwesen sichern zu können. Es ist festzuhalten, daß das Gemeinwesen langfristig nicht gesichert ist. Es muß zukünftig immer wieder gesichert werden. Unser Gemeinwesen ist nur dann verläßlich, wenn eine Tugend zur Freiheit, nämlich die Annahme von Verantwortung, gelebt und immer wieder neu geübt wird. Dazu brauchen wir Trainingsfelder. Es ist insbesondere Aufgabe der Politik, hier Einladungen und nicht nur Verbote auszusprechen. Es ist nicht erforderlich, daß wir aus Angst vor Kriminalität und destruktiven Teilen der Gesellschaft ein Sicherheitskonzept entwerfen, das der Freiheit mißtraut. Ich betone das ausdrücklich. Wir müssen allerdings begreifen, daß wir, wenn wir Freiheit sagen, nicht nur persönlichen Lustgewinn und persönlichen Reichtum meinen. Zur Erhaltung der Freiheit müssen wir selbst aktiv beitragen, unter anderem durch mehr Solidarität untereinander. Natürlich würde ich jetzt, spräche ich als Pfarrer zu Ihnen, über die Werte sprechen, die ich selbst als wichtig erachte. Aber ich nehme mich ein Stück zurück und lasse Psychologen, Ärzte und Geschichtslehrer das ihrige tun. Ich will einfach nur als Demokrat eine Debatte führen über die Zusammenhänge, die Inhalt des politischen Handelns sein sollten. Ich persönlich bin nicht der Meinung, daß die Debatte über die Inhalte der Politik unsere Gesellschaft sehr stark prägt. Es gibt hier eine Rollenverteilung, die einigen Akteuren auf der politischen Bühne mit mehr oder weniger guten Kostümen und Argumenten bestimmte Rollen zuweist. Gleichzeitig besteht

eine große Ferne der übrigen Gesellschaft an der massenhaften Bestimmung von politischen Inhalten. Das läßt sich nicht von heute auf morgen verändern. Aber es ist dennoch zu wünschen, daß die politischen Parteien und die Verbände die inhaltliche Debatte ernster nehmen. Statt dessen glauben sie wohl, uns zeigen zu müssen, wie „*trendy*" sie sind, gleichsam als betrieben sie eine Werbeagentur. Daß unsere politischen Kräfte zu solchen Selbstdarstellungen fähig sind, haben wir inzwischen begriffen. Der normale und mündige Bürger wird wieder mehr Lust darauf bekommen, der Gemeinschaft, dem Staat, den Politikern etwas zuzutrauen, wenn er merkt, daß sie wirklich ernsthaft über politische Inhalte streiten. Dabei können die Konservativen ruhig etwas konservativer werden. Das muß gar nicht schaden. Auch liberale oder linke Politik muß erkennbar sein. Die Chance der aktuellen Politikdebatte besteht eigentlich darin, unsere Politiker wieder einmal in einer neuen Erkennbarkeit antreffen zu können. Das muß eine Einigung in Sachfragen nicht ausschließen. Hat es doch bei dem Thema „Aufarbeitung der Vergangenheit" über Parteigrenzen hinweg ja durchaus Koalitionen der Vernunft gegeben.

Ein ganz normaler Deutscher könnte viele Bereiche von Koalitionen der Vernunft ausmachen – oder es könnte leichter gehen –, wenn die Politiker sich trauten, die Inhaltsdebatte mit neuer Ernsthaftigkeit zu suchen. Ich nutze diese Tagung und meinen Vortrag nicht aus, um etwas Großartiges zu erreichen, da sich hier lediglich zwei Abgeordnete und ein Minister im Auditorium befinden. Dennoch auch an Sie die Aufforderung, selbst auch Werte zu vermitteln. Dazu gehört ein lebendiger und demokratischer Streit über politische Inhalte. Es reicht nicht aus, daß junge, dynamische und versierte Politikmanager wissen, welche Agenturen oder Journalisten man anrufen muß, damit etwas „gut rüber kommt". Wir müssen jenen Grenzen setzen, die über die beschriebenen Fluchtmechanismen die Gestaltung des einzelnen wie des kollektiven Lebens betreiben und ihr destruktives, totalitäres, konformistisches Gehabe zur Schau stellen. Ein Staat, der sein eigenes Gemeinwesen achtet, wird nicht alles mit sich geschehen lassen. Es zeugt nicht von Solidarität gegenüber Mitmenschen und auch nicht von besonderer Fortschrittlichkeit, wenn man sein eigenes, nach Jahrhunderten endlich freies Land zum Spielball heterogener Gruppeninteressen und destruktiver Absichten macht. Das kann nicht gutgehen. Gerade ein liberaler Staat muß wissen, daß er ein verteidigungsbereiter Staat sein muß. Gerade deshalb gehört es für ihn dazu, neben der Vermittlung von Werten und der Eröffnung der Inhaltsdebatte jenen wirklich Grenzen zu setzen, die mit dem Gemeinwesen nichts und mit dem eigenen Egoismus alles zu tun haben. Hier kann man nicht auf die Vollkommenheit eines staatlich verordneten Programms hoffen, sondern alle Mitglieder einer Gesellschaft müssen bereits in

der Vermittlung von Werten und mit dem Setzen von Grenzen den Anfängen Einhalt gebieten. Wir dürfen die Ohnmacht nicht zum Hauptthema unseres Lebens machen und dabei die eigene Handlungsarmut mit Ausreden versehen. Unser Ziel muß es sein, jetzt Werte zu setzen, Inhalte zu diskutieren und damit den besten Weg zu erstreiten und zu suchen.

Wohin führt die moderne Technik? Sind die Sicherheitsbehörden dem Kommunikationszeitalter gewachsen?

Wolf-Michael Catenhusen

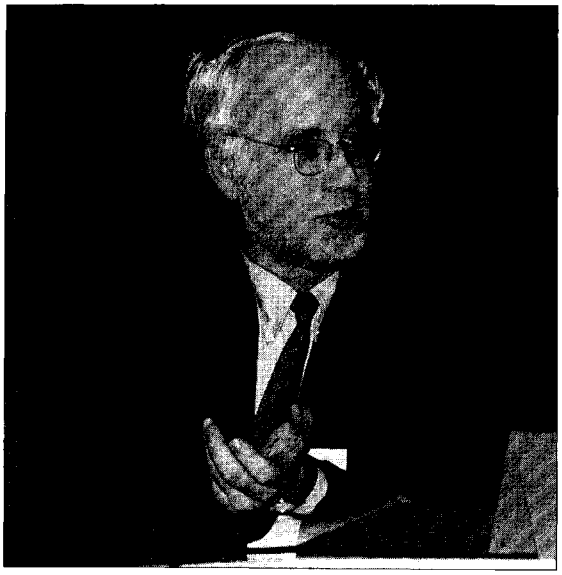
Orwells Vision des technikgestützten Überwachungsstaates rückte Anfang der 80er Jahre wieder ins Bewußtsein der Bevölkerung. Damals ging es um die Volkszählung und um die Einführung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Können Bürgerrechte und Bürgerfreiheiten geschützt werden gegen das Vorgehen staatlicher Behörden – nicht nur der Sicherheitsbehörden, die sich umfassend der modernen Technologien zur Anlage und Verarbeitung umfassender Datensammlungen bedienen?

Hintergrund dieser Fragestellung war der damalige Stand der technischen Entwicklung, in der Großcomputer als zentrale Einheiten in der Hand des Staates oder großer Unternehmen die massenhafte Sammlung und Verarbeitung personenbezogener Daten auf zentraler Ebene erlaubten. Die zu dieser Zeit über diesen Bereich entstandene Diskussion war sehr stark an den damaligen Stand der technischen Entwicklung geknüpft. Wir alle wissen, daß wir die Welt der Großcomputer in der Realität längst verlassen haben. Trotzdem hält die Debatte darüber bis heute an. Sie äußert sich in der Frage über die Abwehr oder Begrenzung von Handlungen staatlicher Instanzen, insbesondere der Sicherheitsbehörden, gegenüber den Bürgern.

Mir wurde die Aufgabe gestellt, einen Perspektivenwechsel vorzunehmen und damit Gedanken zur Frage vorzutragen, ob die Sicherheitsbehörden den Anforderungen, die ihnen das Kommunikationszeitalter stellt, gewachsen sind. Ich bin kein intimer Kenner der Arbeit von Polizei oder Sicherheitsdiensten, sondern ein Forschungs- und Technologiepolitiker, der sich auch als Vorsitzender des entsprechenden Fachausschusses seit vielen Jahren mit der Entwicklung neuer Technologien und mit der Abschätzung ihrer gesellschaftlichen Folgen befaßt. Offenkundig haben Sie mich in dieser Funktion eingeladen, an dieser Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes teilzunehmen.

Der Bundestagsausschuß für Forschung und Technologie und Technikfolgenabschätzung hat sich bisher lediglich in zwei Fällen mit der Arbeit von Si-

cherheitsdiensten befaßt. Einmal Ende der 80er Jahre, als der genetische Fingerabdruck vom FBI in Amerika eingesetzt wurde, und wir über die Frage der gebotenen gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen solchen Einsatz nachdachten, zum anderen im Zusammenhang mit der Explosion einer Multimediagesellschaft und den Möglichkeiten des Internets, wobei Tätigkeiten von Sicherheitsdiensten in ungeahntem Ausmaß mit Fragen technischer Entwicklung und der Ausbildung technischer Standards und Normen verknüpft werden. Es ist festzuhalten, daß in einer Demokratie die Aufgaben der Sicherheitsbehörden nicht über die Technik definiert sind. Dennoch unterliegen diese Aufgaben dem technologischen Wandel sowie einer ständigen Überprüfung und Weiterentwicklung. Der demokratische Staat beansprucht für sich das Gewaltmonopol. Aus diesem hoheitlichen Anspruch resultiert gleichzeitig die Pflicht, seinen Bürgern Freiheit und innere Sicherheit zu garantieren und diese Bürger folgerichtig vor allen auftretenden Formen von Kriminalität zu schützen, durch Prävention Straftaten zu verhindern, Aufklärung zu betreiben und Verbrechen zu ahnden.



Wolf-Michael Catenhusen wies in seinem Vortrag auf die Bedeutung der gesellschaftlichen Akzeptanz der polizeilichen Arbeit im Zusammenhaung mit moderner Kommunikationstechnik hin.

Nach demokratischem Selbstverständnis sind Freiheit und Sicherheit nur als dialektisches Wechselspiel zu verstehen. Es gilt, die wesentlichen Grundsätze für das Zusammenleben in einem demokratischen Staatswesen, nämlich den Schutz der menschlichen Würde, das Recht auf Leben und körperliche Unver-

sehrtheit, den Jugendschutz, den Schutz der Privatsphäre sowie den Schutz des geistigen Eigentums zu verteidigen. Es ist auch Aufgabe des Staates, den Schutzanspruch des Bürgers gegenüber neuen technischen Entwicklungen durchzusetzen und nötigenfalls rechtzeitig Vorkehrungen dafür zu treffen, daß dieser Anspruch auch unter veränderten technologischen Bedingungen realisiert werden kann. So kann es nun niemanden überraschen, daß die Sicherheitsbehörden, um ihren Aufgaben nachkommen zu können, versuchen, auf dem neuesten Stand der Technik zu sein. Das beinhaltet unter anderem die technologische Option zur Sammlung von Spuren am Tatort zur Identifizierung der Täter, die Sammlung von Informationen aus dem Nachrichtenverkehr einzelner Personen mit dem Ziel der Überführung von Verdächtigen. Sie müssen neueste technische Möglichkeiten daraufhin überprüfen, wie sie zur Verfolgung der eigenen Ziele eingesetzt werden können. Analog verstehen es Kriminelle ja auch immer wieder, mit technischen Neuerungen die Vorbereitung, Durchführung und Verschleierung ihrer Straftaten zu optimieren.

Man muß also davon ausgehen, daß wechselseitig technologisch aufgerüstet wird; einerseits zur Gewährleistung der Sicherheit, andererseits zur Begehung von Straftaten. Der demokratische Staat hat den Sicherheitsbehörden zunächst bei der Beförderung der Post, später auch bei der Telefonkommunikation durch gesetzliche Verankerung im Grundgesetz und unter Beachtung rechtsstaatlicher Vorgaben, die Möglichkeit eingeräumt, im Einzelfall den Nachrichtenverkehr einzelner Bürgerinnen und Bürger zu kontrollieren und die dabei gewonnenen Informationen – unter Beachtung des Datenschutzes – auswerten zu können. Bei der neuen Technik des Mobilfunks müssen die Mobilfunkbetreiber auf eigene Kosten sicherstellen, daß staatliche Sicherheitsbehörden im Einzelfall auf den Nachrichtenverkehr zugreifen können. Im November 1997 ist in Bonn ein weiterer rechtlicher Baustein geschaffen worden, um staatlichen Sicherheitsbehörden bei entsprechenden Verdachtsmomenten uneingeschränkten Zugriff in die immer weiter sich ausdifferenzierende Landschaft privater Telefongesellschaften zu gewährleisten. Es erscheint jedoch fraglich, ob dieses Zugriffsrecht des Staates auch unter den Bedingungen einer Kommunikationsgesellschaft weiter beliebig durchsetzbar sein wird.

Wir reden von Kommunikationszeitalter, von Informationsgesellschaft und wir alle wissen, daß dies keine Zukunftsmusik ist, sondern ein Prozeß gesellschaftlicher Veränderung, in den wir uns schrittweise seit den 70er Jahren hineinbegeben haben. Das heißt aber auch, daß wir uns in einer Entwicklung befinden, in der es ab einer bestimmten Dichte der Nutzung durchaus zu Qualitätsveränderungen und auch zu dramatischen, heute noch nicht konkret nach-

vollziehbaren Veränderungen in den Gesellschaftsstrukturen kommen kann. Wir befinden uns mitten in der Entwicklung eines weltweiten Datennetzes. Die kommunikationstechnische Infrastruktur unserer Wirtschaft und unserer Gesellschaft wird immer vernetzter und leistungsfähiger. Das Internet steht jedem offen und gewinnt in immer mehr Ländern an praktischer Bedeutung. In dieses weltweite Netz werden auf Dauer alle klassischen Informationswege integriert werden können. Das betrifft Briefe und Telegramme als E-Mail, klassische Datenübertragungen, Telefon und Fernsehen. Es findet – technisch gesprochen – die Integration von gesprochener Sprache, Text, Video, Audio-Telekommunikation, Unterhaltungselektronik und Computertechnik statt. Das alles verbirgt sich in der Realität hinter dem Wort „Multimedia". Wichtige technologische Bausteine liegen dieser Entwicklung längst zugrunde. Allerdings ist der Prozeß der Integration noch in vollem Gange und es ist vor allem die Frage offen, in welchem Ausmaß dieses multimediale, globale Netzwerk auch zur Lebenswirklichkeit, zum täglichen Werkzeug eines jeden in unserer Gesellschaft zukünftig werden kann. Hat heute schon die private Individualkommunikation für jüngere Menschen mit höheren Einkommen eine wachsende Bedeutung, so wird auf Dauer die Nutzung der Informationsnetze für geschäftliche Zwecke unter anderem entscheidend davon abhängen, wie sicher sensible Daten – etwa Finanzdaten oder kundenbezogene Daten – über diese Netze ausgetauscht werden können.

Heute nimmt an der Netzkommunikation erst ein kleiner Teil unserer Bevölkerung teil. Allerdings häufig nur zum Vergnügen. Für das Internet verzeichnen wir jedoch beträchtliche Zuwachsraten und wir gehen davon aus, daß sich in diesem Jahr möglicherweise bis zu 50 Millionen Menschen in das Internet einklinken. Natürlich wissen wir nicht, ob es im Jahr 2000 schon 200 Millionen Nutzer geben wird, aber wir müssen in jedem Fall davon ausgehen, daß immer mehr Länder, auch in anderen Kontinenten, außerhalb Europas und der Vereinigten Staaten von Amerika, in diesen Integrationsprozeß eingebunden werden. Außerdem zeichnet sich ab, daß – zumindest für den Teil der Bevölkerung mit mittlerem und höherem Einkommen und höherem Bildungsabschluß – Multimediaanwendungen auf Dauer zum festen Bestandteil ihres Alltagslebens und damit ihres Alltagskommunikationsverhaltens werden. Die Entwicklung einer derartigen Kommunikationsstruktur wird rapide vorangehen, gleichzeitig aber auch auf Dauer tiefgreifende Veränderungen in den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen nach sich ziehen. Veränderungen, die wir zum Teil schon im embryonalen Zustand erleben, die aber sicherlich langfristig eine andere Qualität gewinnen werden.

Es geht um das Unternehmen und den Arbeitsplatz der Zukunft, egal ob es sich nun um ein Krankenhaus oder um eine Schule handelt. Wir gehen davon aus, daß sich große Unternehmen, die heute noch von traditionellen Strukturen geprägt sind, im Rahmen der Informationswirtschaft auflösen werden in kleine, zu einem Netzwerk verbundene Einheiten mit vielleicht nur noch wenigen Hundert Beschäftigten. Wir erleben bereits heute Unternehmensnetzwerke, die global organisiert sind. Wir können heute schon beobachten, daß bei Firmen, in denen es um die Entwicklung neuer Produkte geht, sich rund um die Uhr Designer und Konstruktionsabteilungen in Europa, USA und Japan im 8-Stunden-Takt abwechseln, um Zeit zu gewinnen oder anders ausgedrückt, die „*Time to the Market*" zu verkürzen. Das wird natürlich auch tiefgreifende Veränderungen in der Arbeitswelt hervorrufen. Vor allem bedeutet diese Entwicklung eine strategische Entscheidung zur Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses in unserer Gesellschaft, das heißt, daß wir vielfältige neue Formen von Arbeitsbeziehungen erleben werden. Wir können heute jedoch noch nicht abschätzen, ob die Politik diese Entwicklung so gestalten kann, daß es nicht zu einer zunehmenden Trennung der Gesellschaft kommt im Sinne von „*information rich*" und von „*information poor*", also zu einer zunehmenden Spaltung der Gesellschaft über den Zugang und der Verfügbarkeit von Informationen. Wir sind gut beraten, wenn wir diesbezüglich auch die sozialen Normen der Gesellschaft neu gestalten. Das fängt bereits beim Arbeitsrecht an. Die Selbstverwirklichung des Menschen ist zum großen Teil durch seine Arbeit geprägt, so daß es unter der Bedingung von „Telearbeit" zu einer immer stärkeren sozialen Isolierung kommen kann. Die sozialen Beziehungen im Arbeits- oder Berufsleben werden heute noch traditionell am Arbeitsplatz geschaffen. Das durch die „Telearbeit" entstehende Defizit muß daher aufgefangen werden. Wenn die Moderne sich weiterhin so rasant entwickelt, dann wird sich dieses neue Netzwerk, welches wir heute schon in seinen Strukturen überblicken können, traumatisch verdichten. Eine strategische Entscheidung darüber, ob und in welchem Ausmaß dieses Netzwerk für geschäftliche Kommunikation nutzbar gemacht wird, inwieweit man durch dieses Netz auch Geld verdienen kann und inwieweit dieses Netzwerk von viel mehr Menschen als heute für interaktive Kommunikation genutzt werden kann, muß bald getroffen werden.

Man rechnet damit, daß innerhalb der nächsten 50 Jahre etwa 40 % der arbeitenden Bevölkerung in einer modernen, hochindustrialisierten Volkswirtschaft mit der Sammlung, Auswertung und Verarbeitung von Informationen im Schlüsselsektor der Informationswirtschaft beschäftigt sein wird. Die in der Entwicklung befindliche Informationsgesellschaft wirft in allen Hand-

lungsfeldern der Politik neue Fragen auf und schafft neue Wirklichkeiten. Es wird sicher auch zu neuen Unsicherheiten kommen, auf die wir nicht nur technische Antworten werden geben können. Eine neue Wirklichkeit ist beispielsweise durch die Unsichtbarkeit elektronischer Informationen gekennzeichnet, mit der Folge, daß es kein Original im herkömmlichen Sinne mehr geben wird, sondern nur noch elektronische Originale, das heißt, die elektronisch niedergelegte Information ist – weltweit verbreitet – immer dasselbe, nämlich eine identische Kopie, die vom Original nicht mehr zu unterscheiden ist. Außerdem hinterlassen elektronische Informationen keine Spuren und können auch spurlos verschwinden. Die Relation zwischen Zeit und Raum wird ebenfalls durch elektronische Informationen verändert. Die sinnesmäßig kaum noch erfaßbare ungeheure Beschleunigung der Übertragung von Daten und Informationen macht natürlich auch Täter unabhängig vom Ort und der Zeit ihrer Handlungen. Diese Entwicklung droht auf Dauer alle Regulierungsmechanismen auf nationalstaatlicher Ebene auszuhebeln. Es ist offenkundig, daß die Entwicklung der Informationsgesellschaft, wenn es um die Perspektiven der Arbeit von Sicherheitsbehörden geht, eine große Herausforderung darstellt und zahlreiche Fragen aufwirft.

Ich versuche aus der Sicht desjenigen, der sich Gedanken über technologische Entwicklungen macht, einige dieser Fragen und Herausforderungen aufzugreifen. Zum einen sind die Sicherheitsbehörden angehalten, neue Möglichkeiten der Kriminalität zu bekämpfen, was durch das neue elektronische Netz mit Sicherheit erschwert wird. Auf der anderen Seite werden die Möglichkeiten der Kriminalitätsbekämpfung durch den gleichen Sachverhalt erleichtert, weil jeder, der mit einer eigenen Adresse in einem Datenpool gespeichert ist, über diesen auch beobachtet werden kann.

Auf dem weiteren Weg in die Informationsgesellschaft muß davon ausgegangen werden, daß Computerkriminalität, Sabotageversuche an Datenverarbeitungssystemen, Spionage im Bereich der Forschung und Industrie, Attacken von *hackern*, die Verbreitung von Computerviren und andere Softwaremanipulationen nur die Spitze eines Eisberges darstellen. Es steht außer Frage, daß Sicherheitsbehörden ebenso wie die Industrie und andere Betroffene nur mit einer schnellen Weiterentwicklung der technologischen Basis ihres Handelns in der Lage sein werden, neue Sicherheitsrisiken zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren. Nicht ohne Grund wurde deshalb bereits vor etwa 20 Jahren das Arbeitsgebiet „Informationssicherheit" entwickelt, das ursprünglich auf militärische Bedürfnisse und auf die Bedürfnisse von Sicherheitsdiensten ausgerichtet war.

Heute ist die Informationssicherheit ein breites interdisziplinäres Arbeitsgebiet, zu dem Aspekte des Datenschutzes, der ordnungsgemäßen Datenverarbeitung, des Kommunikationsrechts, die Beachtung der Sicherheitsqualität, Normen und Standards, verbesserte Entwicklungsmöglichkeiten und Werkzeuge, vor allem zur Software-Herstellung sowie die Untersuchung von Manipulationsmethoden und entsprechenden Gegenmaßnahmen gehören. Das Arbeitsgebiet der Informationssicherheit ist längst aus dem Bereich von Militär und Sicherheitsdiensten in den Bereich der Wirtschaft ausgewandert. Viele Techniken und Entwicklungen wie zum Beispiel die Verschlüsselung von Daten, die im militärischen Bereich entstanden sind, haben heute ihren festen Stellenwert bei der Gewährleistung von Sicherheit in einem globalen elektronischen Netzwerk. Es stellt sich bereits heute die Frage, ob alle technisch möglichen Anwendungen auch zum allgemeinen Gebrauch zugelassen werden können, wenn die verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte weiterhin Bestand haben sollen. Es ist vorstellbar, daß Grundrechte und Grundfreiheiten der Verfassungsordnung den Einsatz dieses Informationsnetzes zu beliebigen Zwecken einschränken könnten. In welchem Rahmen, mit Blick auf das sogenannte Recht auf informationelle Selbstbestimmung, können mögliche Anwendungen überhaupt limitiert oder ausgeschlossen werden? Bejaht man dies, dann ergibt sich beispielsweise die Frage, mit welchem technischen, personellen und zeitlichen Aufwand und vor allem, mit welcher Effektivität es Datenschützern künftig gelingen kann, Verstöße zu erkennen, nachzuweisen und zur Ahndung anzuzeigen. Weiter bleibt fraglich, wie effektiv dann die Möglichkeiten der Sicherheitsbehörden zur Täteridentifizierung beziehungsweise -überführung sind. Außerdem könnte der finanzielle Aufwand zur Verhinderung des Mißbrauchs ebenso rasant ansteigen, wie die Beschleunigung technisch basierter Mißbrauchsmöglichkeiten selbst. Eine weitere Frage ist, wie hoch zukünftig der finanzielle Aufwand zur Kontrolle dieser neuen Strukturen sein wird. Gibt es eventuell sogar eine „Schallmauer", an der das technische Wettrüsten von Sicherheitsbehörden gegen die Kriminalität einen solchen Umfang annimmt, daß dieses Wettrüsten *per se* nicht mehr sinnvoll erscheinen könnte?

Minister Kanther hat auf die hohen Fallzahlen von Computerkriminalität hingewiesen – 31.128 Fälle im Jahr 1996; das entspricht einer jährlichen Steigerung um 15 %. Schaut man jedoch genauer hin, stellt man fest, daß über 80 % der Fälle auf den Betrug mittels rechtswidrig erlangter Karten für Geldausgabe- beziehungsweise Kassenautomaten entfielen. Das bedeutet, daß sich hinter dem Begriff der Computerkriminalität noch relativ simple Dinge verbergen, auch wenn diese Facette der Kriminalität für die Betroffenen, vor al-

lem für die betroffene Wirtschaft, schmerzhaft ist. Auf den Computerbetrug entfielen etwa 3.500 Fälle, etwa 200 Fälle auf die Fälschung beweiserheblicher Daten oder Täuschung im Rechtsverkehr bei der Datenverarbeitung, 228 Fälle auf Datenveränderung oder Computersabotage, fast 1.000 Fälle auf das Ausspähen von Daten und 380 Fälle auf Computersoftwarepiraterie. Dahinter verbergen sich wahrscheinlich erhebliche Dunkelziffern. Läßt man diesen Aspekt jedoch außer acht, dann machen diese von den Sicherheitsbehörden dokumentierten und aufgeklärten Fälle deutlich, daß der Bereich von informationsnetzbezogener Kriminalität noch überschaubar zu sein scheint. Trotzdem weise ich auf eine möglicherweise sehr hohe Dunkelziffer in diesem Bereich hin. Betrachtet man beispielsweise die Softwarepiraterie, dann kann die Fallzahl 379 einfach nicht stimmen. Wenn man in seinem Umfeld Kontakt zu jungen Menschen hat, die im Internet surfen, erfährt man in Gesprächen, wie leicht die Kids von heute über dieses Netz in den Besitz von illegaler Software kommen können. Man sollte daher angesichts der relativ niedrigen Fallzahlen nicht die Augen vor dem, was sich tatsächlich hier abspielt, verschließen. Wir wissen weiter, daß elektronische Postdienste, Mailboxen, ISDN sowie das Zusammenwachsen von Datenverarbeitung und Telekommunikation schon heute verstärkt von allen Bereichen der Organisierten Kriminalität, von Wirtschaftsstraftätern – inklusive des boomenden Kinderpornovideogeschäfts, aber auch von Gruppen mit verfassungsfeindlichen Tendenzen wie etwa den Neonazis, genutzt werden. Beschreibt man diese Tendenzen, muß man sich darüber im Klaren sein, daß heute in Deutschland erst zwei bis drei Prozent der Haushalte über einen Internet-Anschluß verfügen.

Wenn die multimediale, globale Kommunikation in den Normalhaushalten einmal Realität geworden ist, wird sie auch das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung verändern. Ein Sicherheitsbedürfnis, das sich, im Nachklang von Diskussionen in den 80er Jahren, immer noch mit der möglichen Bedrohung durch einen staatlichen „Lauschangriff" beschäftigt. Dies wird sich sehr stark verändern, da der einzelne Bürger selbst in immer stärkerem Maße seine Daten Netzen anvertraut, selbst Daten in diesen Netzen speichert und nicht zuletzt über diese Netze Zugang zu Daten Dritter gewinnen wird. Das geht hin bis zum Austausch elementarer Daten wie beispielsweise Finanzdaten. Ich glaube, daß das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung umschlagen wird und große Anforderungen an den Staat gerichtet werden, um ungestörten Datenverkehr auch mit Hilfe staatlicher Regulierung und staatlicher Vorkehrungen zu sichern. Man muß allerdings sehen, daß diese Datennetze eben nicht hundertprozentig sicher funktionieren können.

Der Präsident des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik faßt diesen Tatbestand wie folgt zusammen: Es kann bisher nicht ausreichend sichergestellt werden, daß die Informationstechnik das tut, was sie soll, und nichts tut, was sie nicht soll. Darüber hinaus bieten die heutigen informationstechnischen Systeme weder genügend Sicherheit gegenüber Computerkriminellen, noch ist die Frage der Verletzlichkeit der Gesellschaft durch Computerversagen oder -mißbrauch hinreichend geklärt. Es gibt zahlreiche warnende Hinweise, ob wir denn genug auf die Verletzlichkeit einer Gesellschaft vorbereitet sind, deren wichtigste Infrastruktur in Zukunft die Informationsinfrastruktur sein wird.

Der amerikanische Präsident Clinton hat in diesem Zusammenhang eine Kommission (*Commission on Critical Infrastructure Protection*) eingesetzt, die Ende Oktober 1997 ein erstes Ergebnis veröffentlicht hat. Die Kommission beschäftigte sich vor allem, in typisch amerikanischer Weise, mit der Bedrohung der nationalen Sicherheit, nach dem Motto: Amerika war bisher vor den Angriffen Dritter durch Ozeane geschützt. Die „Insellage" bietet nun keinen Schutz mehr, weil Amerika jetzt unbegrenzt den gezielten Attacken Dritter über die Datennetze auf sicherheitsrelevante Teile der Kommunikationsinfrastruktur ausgesetzt ist. Ich bin sicher, daß sich die deutsche Gesellschaft in spätestens zehn Jahren, wenn sie mit einer ähnlichen Qualität von Vernetzung überzogen sein wird, sich ernsthafter als heute über die Verletzlichkeit von Informationsnetzen Gedanken machen wird, weil diese Verletzlichkeit nicht nur – wie in Amerika – unter den Aspekten beispielsweise der uneingeschränkten Verteidigungsfähigkeit gesehen werden muß, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung eines stark zusammengewachsenen Wirtschaftssystems, in dem alle wichtigen wirtschaftlichen und finanziellen Transaktionen über diese elektronischen Netze abgewickelt werden.

Die Sicherheitsbehörden in Deutschland werden stärker als bisher als Frühwarnsystem bei der Wahrnehmung neuer Formen der Kriminalität und als Partner bei der Entwicklung eines angemessenen Sicherheitsstandards für die künftige Infrastruktur tätig sein müssen. Dabei sind sie von Anfang an auf eine sehr enge Kooperation mit Herstellern und Anwendern dieser neuen Technologie angewiesen, da sie die technischen Lösungen entwickeln, die den unbefugten Zugriff auf Daten, wie wir es heute etwa in den *Firewall*-Konzepten zum Schutz firmeninterner Netze kennen, verhindern sollen. Sie verfügen außerdem über technische Lösungen zum Schutz gegen Raubkopien. Die Gefahr der Manipulation von Daten durch Virenbefall hat schon zu einer „Gegenindustrie" geführt. Sicherheitsbehörden müssen zusammen mit der Indu-

strie primär Sicherheitsstandards zur technischen Gewährleistung von Datensicherheit in diesem System erarbeiten. Diese Standards sind vom Gesetzgeber nicht vorgegeben und ich bin der Meinung, daß in absehbarer Zeit der pragmatische Weg der richtige Weg sein wird. Es bleibt abzuwarten, welche Aufgabenverteilung bei der Bekämpfung von Gefahren, die durch das Internet entstehen können, zwischen Staat und Bürger erforderlich wird.

Mein Hinweis auf die Kooperation zwischen Sicherheitsbehörden und Industrie orientiert sich auch an Erfahrungen, die in den Vereinigten Staaten von Amerika gemacht wurden. Dort gibt es einen starken politischen Impetus des Staates, die Entwicklung des elektronischen Netzes und klare Sicherheitsstandards voranzutreiben. Die inhaltliche Implementierung und Ausfüllung dieser Sicherheitsstandards wird der engen Kooperation staatlicher Stellen und der Industrie überlassen; der Staat greift in vielen Bereichen nicht regulierend durch Gesetze ein. Die kommunikationstechnische Infrastruktur, dieses globale multimediale Internet, ist heute unsicher. Es ist sehr einfach, auf die Daten, die in diesem Netz bewegt werden, zuzugreifen. Das ist kein größeres Problem als beim Telefonnetz. Mit einer Ausnahme: Es ist schwieriger, aus diesem riesigen Datenbestand, gezielt gewünschte Daten herauszufiltern. Lediglich an der Stelle, an der Daten in das Netz eingegeben werden, ist dies ohne Schwierigkeiten möglich.

Hier gewinnt auch die Frage nach der sichersten Methode zum Schutz der Daten, die in diesen Datennetzen übertragen werden, eine neue Qualität. Sie wissen besser als ich, daß die Anwendung und Nutzung von Verschlüsselungstechniken immer schon die sicherste Antwort auf diese Frage war. Verschlüsselungsverfahren sind im militärischen Bereich und zur Garantie der inneren Sicherheit entwickelt worden, um sensible Daten dem Zugriff durch den Rest der Gesellschaft beziehungsweise des militärischen Gegners wirkungsvoll zu entziehen. Neueste kryptografische Verfahren können von jedermann frei über das Internet abgerufen werden und führen so zu einer extremen Sicherheit von Daten und Informationen. Das wiederum führt für die Sicherheitsbehörden zur Gefahr des Verlustes ihrer Eingriffsmöglichkeiten, die ihnen bisher der demokratische Staat bei Festtelefonen und Mobiltelefonen eingeräumt hat. In dieser Frage kommt es in allen hochentwickelten Industriestaaten zu einem Interessenkonflikt. Ich glaube, daß sich dieser Interessenkonflikt in dem Moment dramatisch verschärfen wird, wenn die Wirtschaft in einer ganz anderen Weise als heute dieses Datennetz zur Übermittlung von wirtschaftlich relevanten Daten nutzt.

Wir versuchen dem in Deutschland durch die Strategie der sicheren Hinterlegung von Schlüsseln zu begegnen, wobei die Interessenlagen der Sicherheitsbehörden klar umrissen sind. So ist zum Beispiel die Beobachtung des Nachrichtenverkehrs von Zielpersonen für den Verfassungsschutz unabdingbar für eine effektive Aufgabenerfüllung. Der infolge der technischen Entwicklung zu erwartende breite Einsatz von Verschlüsselungsverfahren kann diese bedeutende Quelle der Erkenntnisgewinnung für die Nachrichtendienste jedoch weitgehend entwerten. Die uneingeschränkte Optimierung von modernen Verschlüsselungstechniken könnte Hürden aufrichten, über die sich auch Sicherheitsbehörden zukünftig nur sehr schwer hinwegsetzen können. Aus meiner Sicht ist daher Skepsis anzumelden, ob die Sicherheitsbehörden das Ausmaß des Zugriffs auf Daten, das sie durch die Einschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses im demokratischen Staat erlangt haben, auch in Zukunft behalten werden. Zu groß ist möglicherweise auf Dauer das entgegenstehende massive ökonomische Interesse an einer schrankenlosen und unter Sicherheitsaspekten fast umfassend garantierten Verwendung von weltweit zugänglichen Verschlüsselungstechniken. Damit würde es immer schwieriger, die Rechte von Sicherheitsbehörden in einem globalen, dezentral organisierten Informationsnetz durchzusetzen.

Es bleibt zu fragen, ob unsere Gesellschaft einschließlich ihrer Sicherheitsorgane lernen muß, mit einem Verlust an staatlich sanktionierten Eingriffsmöglichkeiten in die Kommunikation der Bürger zu leben. Diese Eingriffsmöglichkeiten zu erhalten, wird nicht jeden technischen und ökonomischen Einsatz rechtfertigen. Zudem gibt es national erkennbare Handlungsgrenzen und es ist heute noch nicht sicher, ob es eine internationale Entscheidungsebene geben wird, die einen Verlust nationaler Handlungsgrenzen auffangen kann. Auf Ebene der OECD könnte es diesbezüglich sicherlich zu einer Vereinbarung kommen. Aber Sie wissen auch, daß man sehr schnell an Grenzen stieße, wenn beispielsweise Indien nicht in dieses globale Informationsnetz mit einbezogen würde. Wie kann man einen Interessenabgleich zwischen dem Aufklärungsbedürfnis eines Staates und den ökonomischen Interessen der Industrie, die ihrerseits um einen vollständigen Schutz ihrer Daten mit modernster Technik bemüht ist, herstellen? Das halte ich für das größte Problem. Bei der Entwicklung einer multimedialen Infrastruktur wird jeder Einsatz von Multimedia-Technologien, insbesondere im Zusammenhang mit dem Internet, neue Sicherheitsprobleme erzeugen, die nur schwer über einen erweiterten Sicherheitsbegriff definiert werden können.

Nehmen wir als Beispiel die Patienten-Chipkarte. Sicher wird diese Chipkarte nur dann sein, wenn die Sicherheit der technischen Funktion dieser Chipkarte gewährleistet ist. Es geht um den Schutz der gespeicherten Informationen vor unbefugter Kenntnisnahme, es geht um den Schutz vor unbefugten Veränderungen von Informationen sowie um den Schutz vor unbefugter Vorenthaltung von Informationen.

Ein rein technisch orientierter Sicherheitsbegriff, wie er etwa vom Sicherheitshandbuch des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik verwendet wird, wird der Komplexität der gesamten Prozesse bei der Informationsübertragung nur schwerlich gerecht. Sicherheit in der Informationstechnik muß immer auch den Bürger als Benutzer und Anwender mit einschließen, um akzeptiert zu werden. So soll unter anderem der Aspekt der Unbeobachtbarkeit einfließen. Eine kommunikative Handlung, etwa ein Telefonanruf, muß so durchgeführt werden können, daß kein Außenstehender davon erfahren kann. Es geht weiter um die schwierige Frage der Anonymität, quasi als produktives Instrument im Interesse des Individuums. Ein Benutzer muß die Möglichkeit haben, ohne Preisgabe seiner Identität, Informationen und Beratung zu erhalten, wie beim Kauf einer Zeitung am Kiosk oder beim Sorgentelefon. Außerdem muß sichergestellt werden, daß mehrere kommunikative Handlungen, etwa zwei Anrufe bei nahen Verwandten, nicht miteinander in Verbindung gebracht werden können, was wiederum eine neue Möglichkeit der Informationsgewinnung von personenbezogenen Daten darstellen könnte. Es geht weiter um Pseudonymität. Wer anonym kostenpflichtige Dienste anbietet, muß zuverlässig zu seinen damit verbundenen Einnahmen kommen. Ein weiterer Punkt ist die Übertragungsintegrität. Daten, die übertragen werden, müssen unmanipuliert beim Empfänger ankommen. Besonders wichtig ist dabei der Schutz vor einer teilweisen Manipulation, wie etwa die Mengenangaben in einer Bestellung oder der Schutz vor Aufzeichnung und der anschließenden erneuten Versendung einer Nachricht. Aus eigener Erfahrung mit dem Internet sind mir derartige „Fehler", die in diesem Fall eine „Doppelbestellung" aus den Vereinigten Staaten bewirkte, in bester Erinnerung.

Die Sicherheitsbehörden müssen über eine neue Qualität der Zusammenarbeit mit Anwendern und Nutzern mit der rasanten technologischen Entwicklung Schritt halten können. Dies führt auch zu einer weiteren Professionalisierung und vor allem Spezialisierung innerhalb der Polizei. Auch das Bundeskriminalamt hat meines Wissens einen eigenen Internet-Zugang, was Bestrebungen in diese Richtung erkennen läßt. Hier schließt sich die Frage an die Politik an, welche materiellen Grundlagen sie in der Zukunft der Tätigkeit der Sicher-

heitsbehörden zur Verfügung stellt. Meine Prognose ist: Wenn das öffentlich organisierte Bildungssystem diese Technologie nicht auf modernstem Standard zum integralen Bestandteil ihrer Tätigkeit macht, wird ein privat organisiertes Bildungssystem auf Dauer dieses öffentliche System hinwegfegen. Nur wenn die materiellen Ressourcen für die Sicherheitsbehörden vorhanden sind, können diese sich auf dem neuen Feld des Internets innerhalb der multimedialen Kommunikation frei und umfassend bewegen und aktuelle Entwicklungen selbst nachvollziehen. Nur wenn die Sicherheitsbehörden aktiv an dieser Art von Kommunikation teilnehmen können, sind sie in der Lage, die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung weiterhin zu befriedigen. Anderenfalls werden wir auch hier eine Entwicklung erleben, wie sie beispielsweise in der Industrie stattgefunden hat, die selbst ihre Sicherheitsbelange geregelt hat.

So kann es in Teilbereichen zu Sonderregelungen kommen, die nur einem privilegierten Kreis von Nutzern Zugang zu diesen modernen Kommunikationsnetzen gestattet, was zu neuen Abschottungen und Hierarchien innerhalb des Netzwerkes führt. Für viele ist es heute schon eine Frage der materiellen Ressourcen, ob sie aktiv an modernen Kommunikationsnetzen teilhaben können. Wenn es darüber hinaus noch zu Ausschlüssen und Einschränkungen unter dem Aspekt der Gewährleistung von Sicherheit käme, würden nicht nur ökonomische Rechnungen nicht aufgehen, sondern dann würden sich auch nicht die von uns allen erhofften positiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Perspektiven entfalten können.

Prognosen über die Zukunft der Technik abzugeben, ist nur so möglich, daß man versucht, die sich heute abzeichnenden technischen Entwicklungen über zehn, zwölf Jahre weiter zu verfolgen. In den nächsten zehn, zwölf Jahren wird diese neue multimediale globale Vernetzung eine neue Qualität erfahren, es wird zu Ansätzen und Tendenzen einer neuen Gefährdung der Sicherheit und einer damit einhergehenden neuen Anforderung an die Sicherheitsbehörden kommen. Darauf müssen wir eine Antwort finden, die von der Gesellschaft möglichst uneingeschränkt und klar akzeptiert wird.

Polizeiliche Bekämpfungsdefizite – Kann die Polizei gegen die neuen Herausforderungen bestehen?

Bernhard Falk

Dem Tagungsprogramm ist zu entnehmen, daß den Referenten aus dem BKA die Aufgabe zufällt, über Bekämpfungsdefizite zu sprechen, morgen Herrn Schuster vor dem Hintergrund von neuer Technologie und Kriminalität, und heute mir.

Ich werde Herrn Schuster thematisch nicht ins Gehege kommen und mich aller Aussagen zur Technik enthalten, obwohl es verlockend wäre, beispielsweise der Frage nachzugehen, ob zwischen den Herausforderungen an die Polizei, die durch die technische Entwicklung und denen, die durch die Alltagsangst der Menschen entstehen, Zusammenhänge auszumachen sind.

Ohnehin ist es heikel genug, unter der Überschrift des heutigen Tages „Dynamische Kriminalität – statische Bekämpfung" über polizeiliche Bekämpfungsdefizite zu reden – und das als Beamter des BKA, wenn auch mit ausgeprägter Vergangenheit als Polizeibeamter in einem Bundesland.

Ich habe versucht, mein Referat in den Kontext der weiteren Vorträge des heutigen Tages zu stellen. Insofern sollten Sie von mir keine umfassende Schwachstellenanalyse der Polizeiarbeit erwarten.

Das BKA hat im September zwei Bände seiner Forschungsgruppe zum Thema „*Community Policing*" in amerikanischen Großstädten vorgelegt und sie den Verantwortlichen in den Bundesländern zur Verfügung gestellt. Unsere Rolle haben wir dabei als diejenige des Wissensvermittlers verstanden. Nachdem sich beim Blick nach Amerika stets die Frage gestellt hat, wie die Situation eigentlich bei uns ist, was von den amerikanischen Methoden in Deutschland adaptierbar sein könnte und was nicht, halte ich mich – wenn auch nicht bedenkenlos – für hinreichend legitimiert, Schwachstellen der polizeilichen Arbeit in Deutschland anzusprechen, die mir bei der Befassung mit dem amerikanischen Weg aufgefallen sind. Es liegt dabei nicht in meiner Absicht, irgend jemanden anzuprangern. Das gegenwärtige System „Polizei in Deutschland" hat sich allmählich im politischen und gesellschaftlichen Rahmen und im Zusam-

menwirken von Bund und Ländern entwickelt. Es ist auch ein Ergebnis des Zeitgeistes. Deshalb sind wir alle mitverantwortlich für das, was gut läuft, aber auch für das, was möglicherweise nicht mehr zeitgemäß und – auch unter Rückgriff auf ausländische Erfahrungen – Verbesserungen zugänglich ist.

Insofern bitte ich Sie jetzt gleichermaßen sowohl um Ihre Aufmerksamkeit als auch um Ihre Nachsicht!

Nach Ansicht von Bernhard Falk (Vizepräsident des Bundeskriminalamtes) sollten polizeiliche Ziele neu definiert sowie die Einstellungen und das Berufsbild des Polizeibeamten überprüft werden.

Nach unseren deutschen Bewertungsmaßstäben bewegt sich die polizeilich registrierte Kriminalität in unserem Land seit Jahren auf (zu) hohem Niveau. Der Blick ins Ausland, beispielsweise in die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas oder in die USA macht allerdings deutlich, daß wir im Vergleich längst nicht so schlecht dastehen. Warum also, so könnte gefragt werden, die Aufgeregtheit in Deutschland um das sogenannte subjektive Sicherheitsgefühl, das doch durch die objektive Kriminalitätslage nicht wirklich gedeckt ist? Woher kommt diese Diskrepanz? Wonach haben wir, die Polizei, die Justiz, die Verwaltungsbehörden und die Politik uns auszurichten – nach der objektiven Lage oder der teilweise irrationalen Befindlichkeit vieler Bürger und Gruppen, vor allem in unseren Städten?

Dies ist kein Lagevortrag. Gestatten Sie mir dennoch eine kurze und grobe Skizzierung der Kriminalitätsentwicklung, denn nicht alle Zuhörer im Saal werden die wichtigsten Eckwerte parat haben.

Bei im wesentlichen unveränderter Einwohnerzahl (61,5 – 62,7 Millionen) wurden in Deutschland für 1970 rund 2,4 Millionen Straftaten registriert, für 1980 schon 3,8 Millionen und für 1990 etwa 4,5 Millionen. Für den Bereich der alten Bundesrepublik einschließlich Gesamtberlins stieg die Zahl im Jahr 1996 (bei 67,6 Millionen Einwohnern) auf 5,3 Millionen Straftaten an. Die fünf östlichen Bundesländer hinzugerechnet wurden 1996 in ganz Deutschland (bei einer Einwohnerzahl von 81,8 Millionen) 6,65 Millionen Delikte statistisch erfaßt. Die Häufigkeitszahl, die herangezogen werden kann, um das Viktimisierungsrisiko anzudeuten, lag 1970 bei 3.924 Straftaten errechnet auf 100.000 Einwohner, 1980 – bei fast gleicher Bevölkerungszahl – schon bei 6.198, 1990 bei 7.108 und 1996 für die alten Bundesländer mit Gesamtberlin bei 7.768. Für die gesamte Republik wurde 1996 eine Häufigkeitszahl von 8.125 Straftaten auf 100.000 Einwohner errechnet.

Halten wir also fest: Die Chance, Opfer einer Straftat zu werden, hat sich in einem Zeitraum von 26 Jahren, den viele Menschen persönlich gut überblicken können, in etwa verdoppelt. Auch wenn das Opferrisiko sich in unterschiedlicher Weise auf Stadt und Land sowie einzelne Bevölkerungsgruppen verteilt und ein nicht unerheblicher Teil der Straftaten einzelne Bürger nicht unmittelbar schädigt, hat schon die beachtliche zahlenmäßige Kriminalitätszunahme Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Menschen im Land.

Eine quantitativ erheblich gestiegene Kriminalitätsbelastung ist also nicht wegzudiskutieren. Qualitative Veränderungen der Kriminalitätslage kommen hinzu. Seit 1988 steigen die Anteile der Gewaltdelikte an der Gesamtzahl aller Straftaten und die Verwendung von Schußwaffen bei kriminellen Handlungen. Auch das Phänomen der extremistischen und fremdenfeindlichen Gewalttaten der ersten Hälfte der 90er Jahre muß hier Erwähnung finden. Die in einem Summenschlüssel zusammengefaßte Straßenkriminalität geht zwar, bedingt durch die Rückläufigkeit der ausschlaggebenden Gesamtzahl des Diebstahls (innerhalb dieses Deliktsfeldes gibt es aber unterschiedliche Entwicklungen – so steigt beispielsweise der einfache Diebstahl seit 1994 wieder an), seit einiger Zeit in beachtlichem Maß zurück, aber innerhalb dieser Kategorie nimmt zum Beispiel der sogenannte Straßenraub seit 1986 kontinuierlich zu. Die Zahl der Rauschgiftfälle, hinter denen wiederum ein unüberschaubares Maß an (indirekter) Beschaffungskriminalität steht, wächst seit 1985 stetig. Neue Erfah-

rungen mit grenzüberschreitender Bandenkriminalität, Organisierte Kriminalität, überhaupt die fortschreitende Professionalisierung und Internationalisierung der Kriminalität sowie die Undurchschaubarkeit der Kriminalität im Zusammenhang mit neuen Technologien (auch für die Sicherheitsbehörden) nenne ich nur stichwortartig und beispielhaft, um den Trend zur Lageverschärfung anzudeuten, der den Deutschen des Jahres 1997 dem Anschein nach mehr Angst macht als den Deutschen des Jahres 1980. Sie werden zudem über die Entwicklung oft nicht sachgerecht informiert. Kriminalität und die staatliche Reaktion darauf sind ein beliebtes Dauerthema im politischen Diskurs und in den Massenmedien, das dabei aber anscheinend zwangsläufig häufig nicht differenzierend und fachgerecht, sondern selektiv, mit Färbungen und Überzeichnungen versehen abgehandelt wird. Es ist deshalb ein Gebot für Polizeibehörden und ihre Sprecher, bei eigenen Verlautbarungen verstärkt auf Objektivierungen und Differenzierungen hinzuarbeiten, um Dramatisierungen nicht Vorschub zu leisten. Gleichwohl sind auch Beschwichtigungsversuche fehl am Platz. Der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) faßt eine Umfrage unter 1.542 Unternehmen vom kleinen Facheinzelhändler bis zum Großstadtwarenhaus folgendermaßen zusammen:

Durch die zunehmende Kriminalität sehe der innerstädtische Einzelhandel den Standort Innenstadt im Hinblick auf die mangelnde Sicherheit zunehmend in Frage gestellt. 91 % aller Befragten seien Opfer von Ladendieben geworden, Bandendiebstahl werde dabei als ebenso ernste Bedrohung gesehen wie Raubüberfälle mit Waffen oder körperlicher Gewalt. 96 % der Befragten seien innerhalb der letzten zwei Jahre durch Einbrüche geschädigt worden. Über zwei Drittel aller Befragten konstatierten eine Zunahme von Bandendiebstahl und Ladendiebstahl, fast die Hälfte gehe davon aus, daß auch die Raubstraftaten und Einbrüche anwüchsen.

Derselben Umfrage zufolge beeinträchtigen neben der Kriminalitätsbelastung vermehrt und in besonderem Maß sozial unerwünschte Verhaltensweisen das innerstädtische Umfeld. Die Stadtkerne seien – zum Teil emotional gesteuert – als „gefährliche und abstoßende Zonen" gebrandmarkt. „Haste mal 'ne Mark?" sei dabei die „harmloseste Form der Anmache", vielfach werde aber provoziert, randaliert und demoliert. Die Massierung solcher Verhaltensweisen stelle für die Geschäftsleute eine wirtschaftliche Bedrohung dar. 22 % der innerstädtischen Unternehmen hätten festgestellt, daß aufgrund solcher Verhaltensweisen Kunden fernblieben. 68 % der Befragten sähen ihren Citystandort durch Verunreinigungen von Straßen und Plätzen abgewertet, 43 % beklagten Graffiti und Parolen an den Wänden, 43 % fühlten sich durch die Dro-

genszene beeinträchtigt, 37 % durch aggressives Betteln, fast ebenso viele in erheblich behinderndem und belästigendem Maß durch alkoholisierte Gruppen, 20 % beklagten Vandalismus, ein Drittel stelle im Umfeld Trick- und Taschendiebstahl fest. Fast zwei Drittel aller Befragten berichte von einer Zunahme der genannten unerwünschten Verhaltensweisen gegenüber dem Vorjahr.

Der Befragung zufolge wächst derartiges Verhalten mit der Stadtgröße, obwohl gerade in den Metropolen eine reduzierte Aufmerksamkeit durch Abstumpfung oder Resignation vermutet wird.

Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Zahlen tatsächlich objektivierbar wären, wobei davon auszugehen ist, daß auch die amtlichen Feststellungen über Kriminalität und Ordnungsstörungen (wo werden diese schon erfaßt?) nicht die Realität widerspiegeln, weil vieles unerkannt und unberichtet bleibt.

Ein eventueller Einwand, das sei ein von wirtschaftlichen Interessen geleitetes Horrorgemälde, wäre zurückzuweisen, schon weil es nicht auf die exakten Zahlen ankommt, sondern auf die subjektive Wahrnehmung. Wären hier nicht Unternehmen befragt worden, sondern Menschen, die darauf angewiesen sind, sich in Innenstädten aufzuhalten, dort zu arbeiten oder einzukaufen, würden die Aussagen tendenziell vermutlich nicht anders aussehen. Doch wären die Schilderungen der Angstinhalte wohl diffuser, weil viele nicht in der Lage wären, die Bedrohungspotentiale präzise zu benennen.

Beachtenswert übrigens ist das Fazit, welches der Verband zieht: Alle auf die Innenstädte gerichteten Vitalisierungsbemühungen von Bund, Ländern und Gemeinden liefen ins Leere, wenn es nicht gelänge, die Sicherheitslage zu verbessern und das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger zu stärken. Es könne nicht angehen, daß aggressive und störende Verhaltensweisen toleriert, eindeutige Rechtsbrüche nicht konsequent verfolgt würden. Diese Aussage richtet sich auch an die Justiz, die – so der Verband – beispielsweise 70 % der Verfahren wegen Ladendiebstahls (bei in der Regel bekannten Tätern) einstelle. Gibt der Gesamtbefund nicht Anlaß zur Frage, ob über die justitielle Einstellungspraxis hinaus alle Beteiligten auch ihre Einstellung zu ihrem Auftrag und seiner Erledigung überprüfen sollten?

Staatliches Handeln im Bereich der Inneren Sicherheit war in den beiden vergangenen Jahrzehnten auf die Bekämpfung von Straftaten konzentriert. Das Beseitigen oder Verhindern erheblicher Ordnungsstörungen im öffentlichen

Raum („Unwirtschaftlichkeit der Städte") als wichtige Aufgabe für Polizei und Ordnungsverwaltung zur Hebung der Lebensqualität wurde vernachlässigt. Es ist aber in hohem Maß wahrscheinlich, daß als bedrohlich und belästigend empfundene Zustände auch unterhalb der Schwelle von Straftaten das Sicherheitsgefühl der Menschen, in erster Linie in unseren Städten, maßgeblich mitbestimmen („*broken-windows*"-Theorie). Sind aber die Polizeikräfte, die polizeiliche Organisation und die polizeilichen Zielsetzungen in unserem Land, sind die politischen Zielvorgaben für die deutsche Polizei darauf ausgerichtet? Diese Frage ist dringend auch an die kommunalen Verwaltungsbehörden zu richten.

„DER SPIEGEL" zitierte in seiner Ausgabe 32/1997[1] den des „*Law-and-Order*"-Denkens gänzlich unverdächtigen Kriminologen Fritz Sack mit folgenden Worten: „Es gibt Anzeichen dafür, daß ...Prozesse des sozialen Verfalls auch in Deutschland im Gange sind. Etwa in Gegenden, in denen das nachbarschaftliche Ordnungsempfinden der Bürger zerstört und das Gefühl entstanden ist, daß sie sich außerhalb staatlicher oder auch nur sozialer Kontrolle befinden. Und weiter: „Wir müssen zur Kenntnis nehmen, daß Innere Sicherheit in der Risikogesellschaft zu einem prinzipiell nicht ausreichend vorhandenen Gut geworden ist." Sein Fazit: „Es hilft nichts – die Polizei muß ran." Gemeint ist: Ran an Prävention und die Organisation einer „vernünftigen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürgern". Nach Sacks Meinung hat die Polizei „sich zu lange mit der feinen Aufgabe der Jagd nach dem Organisierten Verbrechen beschäftigt", jetzt müsse „sie sich auch in Deutschland mal um den alltäglichen Kummer der Bürger kümmern". Zweierlei ist Sack entgegenzuhalten: Die Bekämpfung schwerer Kriminalität kann nicht vernachlässigt und die Ordnungsverwaltungen dürfen nicht vergessen werden. Ansonsten aber stimmt die Richtung der Aussage.

Sicherheits- und Ordnungsbehörden, der Staat schlechthin, können sich nicht darauf zurückziehen nur objektive Daten – etwa die der polizeilichen Kriminalstatistik – als handlungsleitend zu betrachten, sondern müssen sich auch mit den Erwartungen der Bürger auseinandersetzen und ihren Einsatz danach ausrichten. Wer ständig am Markt vorbei produziert, läuft Gefahr, die Kundschaft zu verlieren, auch wenn er ein Monopol innezuhaben glaubt.

---

[1] DER SPIEGEL, Nr. 32 v. 18. 08. 1997.

Schon im 17. Jahrhundert ist bei Thomas Hobbes (Leviathan) nachzulesen: „Die Verpflichtung der Bürger gegen den Oberherrn kann nur so lange dauern, als dieser im Stande ist, die Bürger zu schützen."

Diesem Schutzbegehren scheinen staatliche Organe immer weniger zu entsprechen. Hierzu stellt der HDE fest, bedenklich sei die hohe Zahl derer, die das Engagement der Polizei für zu niedrig hielten. Rund 51 % der befragten Unternehmen hielten sie für nicht ausreichend präsent. Der persönliche Kontakt zu Polizeibeamten als schnellster und effektivster Weg zur Verhinderung oder Aufdeckung von Straftaten sei unzureichend. Nur 24 % der Befragten stehe ein Ansprechpartner bei der Polizei zur Verfügung. 53 % fühlten sich von Polizei- und Ordnungsbehörden im Stich gelassen und beklagten mangelnde Kontroll- und Überwachungstätigkeit. Konsequentes und zielgerichtetes Eingreifen der Polizei- und Ordnungsbehörden werde in den Innenstädten (nur dort?) vermißt. Nur 21 % der befragten Unternehmen hätten sich zufrieden gezeigt, 12 % keine Angaben gemacht.

Fast 80 % dieser Art von „Kunden" von Polizei und Ordnungsamt sahen sich also nicht in der Lage, ihre Zufriedenheit mit deren Serviceleistung zu erklären. Und auch hier ist ein tendenziell vergleichbarer Erfahrungshorizont der Bürger allgemein wahrscheinlich.

Muß dieses Ergebnis nicht allen Verantwortlichen zu denken geben?

Gerät unser Staat in eine Legitimationskrise, indem er zuläßt, daß bei den Bürgern der Eindruck wächst, er nehme – sei es aus Gründen der Liberalität oder aus Mangel an ausreichenden Ressourcen – wachsende Sicherheitslücken in Kauf?

Zweifellos steigt die Nachfrage der Menschen in unserem Land nach Sicherheit und einem zufriedenstellenden, nicht exakt definierbaren Grad an öffentlicher Ordnung an. Ferner scheint es, daß die Polizei als wichtigster Adressat dieser legitimen Nachfrage, aber auch Ordnungsverwaltung und Justiz schon seit längerem nicht mehr in der Lage sind, dieser Erwartungshaltung der Bürger in einer Weise zu entsprechen, die keinen Anlaß zu Klagen bietet, die über den Einzelfall hinausgehen.

Als staatliche Institution genießt die deutsche Polizei Meinungsumfragen zufolge vergleichsweise hohes Ansehen. In Diskussionen und Gesprächen mit Bürgern über Fragen der Inneren Sicherheit aber wird regelmäßig Unzufrie-

denheit mit der Strafjustiz, aber auch mit der Polizei laut, mit ihren Arbeitsergebnissen, ihrer Wahrnehmbarkeit und Ansprechbarkeit im öffentlichen Raum sowie einer eher bescheiden ausgeprägten Interaktion im Verhältnis zwischen ihr als Auftragnehmer und dem Auftraggeber, als der sich der Bürger versteht.

Hier angelangt, ist klarzustellen, daß nicht davon auszugehen ist, die Polizei in Deutschland habe sich in voller Absicht von den Alltagssorgen der Bürger abgewandt oder verhalte sich insoweit bewußt ignorant. Vielmehr ist zu fragen, ob nicht schon Anfang der 70er Jahre prägende Entwicklungen eingesetzt haben, die im Ergebnis zu einem Auseinanderfallen zwischen Bürgererwartung und polizeilichem Leistungsangebot führten, die sich in der polizeilichen Organisation, in den polizeilichen Zielen und im polizeilichen Dienstverständnis gleichermaßen niederschlugen. Die zu vermutenden Ursachen liegen dabei längst nicht alle, noch nicht einmal überwiegend innerhalb der Polizei selbst.

In der deutschen Polizei ist seit geraumer Zeit eine gesunde Unruhe festzustellen, die auch aus dem Unbehagen herrührt, mit dem eigenen Angebot und der eigenen Rolle nicht mehr der Bürgererwartung zu entsprechen. So gibt es denn auch Ansätze, die Kluft zu überwinden.

Mit der schrittweisen Verstaatlichung der früher kommunalen Polizeien in den 60er und 70er Jahren, hier ohne jede Kritik nur als Faktum angeführt, ging parallel auch ein Rückzug der Polizei aus der Fläche einher.

Polizeiposten und kleinere Polizeistationen wurden aufgelöst und in große, vermeintlich leistungsfähigere und wirtschaftlichere Organisationseinheiten integriert, kriminalpolizeiliche Dienststellen prinzipiell zentralisiert. Für die damalige Zielsetzung gab es bei im Vergleich zu heute beschaulicher Kriminalitätslage gute Gründe. In einer Zeit der polizeilichen Großeinsätze (Studentenunruhen, Großdemonstrationen gegen Technologieprojekte und so weiter) bestand zudem ein andauernder Bedarf zur Konzentration der Kräfte, der die Organisationsphilosophie der Polizei indirekt mitprägte. Der Erhalt von Posten und kleinen Stationen in der Regelorganisation war damals die Ausnahme, für die besondere regionalpolitische Gründe vorliegen mußten.

Aus Gründen der Flexibilität und der Mobilität, auch aus Gründen der Effizienz und Effektivität, setzte gleichzeitig der vom Bürger heute als Rückzug von der Straße empfundene Trend ein, den polizeilichen Auftrag grundsätzlich vom Funkwagen aus zu erledigen. Die Fußstreife als Standard-Einsatzvariante der Polizei kam schnell aus der Mode.

Einsatzkonzepte, Maßnahmenkataloge und Vorgaben für die Polizeibeamten an der Basis wurden nicht mehr dort, wo die Alltagskrisen sich abspielten, sondern zentral in Einsatzleitungen, Stäben und entfernten Polizeiführungen erarbeitet.

Heute muß wohl festgestellt werden, daß diese Entwicklung, soviel gute Gründe es dafür auch gegeben haben mag, lange Zeit unbeachtet auch ihre Schattenseiten entfaltete. Sie bedeutete objektiv einen Rückzug vom Bürger und damit auch von dessen Alltagsproblemen. Sie verminderte die persönliche Ansprechbarkeit jedes einzelnen Polizeibeamten und der Behörden für Menschen und – noch fataler – auch die behördliche Wahrnehmungsmöglichkeit für kleinere lokale Sicherheits- und Ordnungsprobleme, die in der Konkurrenz zu der an Bedeutung gewinnenden schweren Kriminalität immer mehr untergingen. Diese verminderte Wahrnehmungsfähigkeit betraf nicht nur die unteren Organisationsebenen der Polizei. Zu vermuten ist, je höher die Hierarchiestufe, desto größer der Informationsverlust und die Gefahr, eigentlich überschaubare Problemstellungen im Stadtbezirk dennoch zu übersehen oder zu verkennen.

Dort, wo zusätzlich Delegation kleingeschrieben wurde und wird, Entscheidungen also weitgehend zentral getroffen werden, ist unter solchen Umständen die Gefahr besonders groß, die Kräfte am eigentlich erwünschten Ziel vorbei und damit ineffizient einzusetzen.

Auch wenn die Metapher platt klingt: Die Polizei hat ihre Fühler eingezogen, möglicherweise einziehen müssen, weil sie diese Entwicklung gar nicht selbst in der Hand hatte, sondern von politischen Entscheidungen und Vorgaben abhängig war (zum Beispiel Verstaatlichung, Zentralisation).

Es ist wahrscheinlich, daß der ohnehin vorhandene und durchaus auch anders begründete Trend zur kräftebindenden und ablaufhemmenden Bürokratisierung der Polizei in den drei vergangenen Jahrzehnten durch die Zentralisierung noch verstärkt wurde. Wieviele Polizeibeamte auch außerhalb von Zentralstellen sitzen in Stäben und Schreibstuben!

Im selben Zeitraum fand nicht nur bei der Kriminalpolizei eine – wie ich meine – Überspezialisierung und innere Zergliederung in Zuständigkeiten statt. Sie macht noch immer für den Bürger unüberschaubar, wer für seinen Fall oder auch nur Problem der richtige Ansprechpartner sein könnte. Selbstverständlich gibt es insbesondere im Bereich der Ermittlungstätigkeit spezielle Aufgabengebiete, die sachgerecht zur Vermeidung von Unprofessionalität und Erfolglosigkeit auch nur von Spezialisten ausgefüllt werden können, aber eine überzogene Speziali-

sierung schränkt die komplexe Wahrnehmungsfähigkeit der polizeilichen Mitarbeiter ein, führt zur Problemselektion mit entsprechend eingeschränkten Reaktionen und sich verfestigendem Zuständigkeitsdenken. Es ist beispielsweise schon lange nicht mehr zeitgemäß, die Organisation der Verbrechensaufklärung an der „Grundeinteilung der Straftaten" und an fragwürdig gewordenen Paradigmen, wie Modus operandi und Täterperseveranz zu orientieren. Sowohl die Verbrechenswirklichkeit als auch und vor allem die Erwartung der Bürger an ihre Polizei sind anders. Die Bearbeitung eines Wohnungseinbruchs in der Weise, daß zunächst eine Funkstreifenbesatzung der Schutzpolizei den Tatort besichtigt, (im günstigeren Fall nur) Stunden später ein Spurensicherungstrupp der Kripo anrückt und nach Tagen der kriminalpolizeiliche Sachbearbeiter, der eigentliche Ermittler also, ersten Kontakt mit dem Geschädigten aufnimmt, wird von der Kundschaft der Polizei sicher nicht geschätzt. Und zweifellos – dieses Ablaufmuster steht für Sprachlosigkeit, Informationsverlust, Ineffizienz und kaum ausgeprägte Kundenorientierung. Gerade letzteres ist ein erheblicher Störfaktor im Verhältnis zwischen Bürger und Polizei, wirkt sich auf die Einstellung der Menschen zum Stand der Inneren Sicherheit in unserem Land und ihr Engagement, die polizeiliche Arbeit zu unterstützen, negativ aus.

Es ist sehr zu begrüßen, daß hierzu in den letzten Jahren ein Umdenken eingesetzt hat und in vielen Bundesländern Begradigungen eingeleitet worden sind, die dieses Problemfeld verringern sollen.

Ob dabei immer und überall die richtigen Schritte unternommen wurden, soll dahingestellt bleiben. Ziel müßte jedenfalls sein, polizeiliches Engagement und personelle Ressourcen stärker auf ordnende, friedenstiftende Tätigkeit hin auszurichten.

So könnte es sich mittelfristig als Irrweg erweisen, einseitige Schwerpunktentscheidungen dergestalt zu treffen und beiläufig Statusfragen innerhalb der Polizei dadurch zu lösen, möglichst viele Beamte Ermittlungstätigkeiten ausführen zu lassen. Dringlich wäre eine Aufwertung des Streifen- und Revierdienstes zur kompetenten Krisenintervention dort, wo die Erfolgschance zur Problemlösung tatsächlich gegeben ist, im Stadtteil und auf der Straße, für die Bürger und mit den Bürgern. Das setzt Präsenz und Wahrnehmbarkeit voraus. Sind aber in Revierwachen nicht selten Zivilstreifen begehrter als uniformierte Streifen, und fast immer Funkstreifen begehrter als Fußstreifen?

Hier wären Einstellungen zu verändern, polizeiliche Ziele neu zu priorisieren und Berufsbilder zu überprüfen. Die Aufgabenerfüllung der Polizei scheint zu-

mindest in den Augen ihrer Kunden aus der Balance geraten zu sein. Straftatenaufklärung ist eine wichtige Aufgabe. Über sie allein vermag die Polizei aber nicht die öffentliche Sicherheit und Ordnung, das heißt den inneren Frieden des Gemeinwesens zu gewährleisten.

Durch die Verstaatlichung der bis dahin kommunalen Polizeien vor fast dreißig Jahren ist die vollzugspolizeiliche von der ordnungsbehördlichen Organisation führungsmäßig abgekoppelt worden. Bezeichnenderweise galten Ordnungsbehörden in vielen Ländern damals noch als (allgemeine) Polizeibehörden, viele Polizeipräsidenten waren zugleich Chefs der kommunalen Ordnungsverwaltung und der Vollzugspolizei. Diese Konstruktion hat zum Beispiel im Bundesland Hessen die Verstaatlichung der Polizei noch fast ein Jahrzehnt überdauert, wo die Polizeipräsidenten in den Großstädten noch bis zur Novellierung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in 1990 als Polizeiverwalter ein fachliches Mitspracherecht bei den den Oberbürgermeistern unterstehenden kommunalen „Polizei- und Ordnungsbehörden" hatten, das zuletzt aber zunehmend ausgehöhlt war.

Um auch hier einem Mißverständnis vorzubeugen – eine Rekommunalisierung der staatlichen Polizeien wäre aus vielerlei Gründen weder wünschenswert noch von den Gemeinden finanzierbar. Ich möchte aber darauf aufmerksam machen, daß an dieser Stelle neben der organisatorischen zwangsläufig auch eine inhaltliche Entkopplung stattgefunden hat, die durch Informations- und Kooperationsbrücken nicht hinreichend ausgeglichen wurde und die es wichtiger macht, lokale Sicherheits- und Ordnungsprobleme mit polizeilichen und ordnungsrechtlichen Mitteln, die aufeinander abgestimmt sind und synergetisch eingesetzt werden, anzugehen. Derartige Probleme beunruhigen den Bürger, wie wir inzwischen realisiert haben, genauso wie die Vorstellung, Opfer einer schweren Straftat zu werden. Ganz nebenbei sind den Ordnungsbehörden auf diese Weise Vollzugskapazitäten abhanden gekommen. Obwohl die Vollzugshilfe in den Polizeigesetzen gesetzlich geregelt ist, hat die Vollzugspolizei sich in der Praxis immer mehr aus diesem Aufgabenfeld zurückzuziehen versucht. Dafür habe ich Verständnis, weil ihre originären Aufgaben aufgrund des Kriminalitätszuwachses, der Entwicklung im Straßenverkehr und im besonderen Sicherheits- und Ordnungsdienst (BSOD), bei Großeinsätzen also, zeitgleich überhand genommen haben. Eigene Vollzugskräfte wurden den Ordnungsbehörden, wenn überhaupt, bis zum heutigen Tag nur spärlich zugestanden, so daß insoweit jahrelange Vollzugsdefizite zu vermuten sind.

So geschaffene Schnittstellen bei nicht selten doch komplexen, zusammenhängenden Lebenssachverhalten (zum Beispiel Abschiebung eines straffällig gewordenen Ausländers oder die gewerberechtliche Schließung einer Gaststätte, in der massiv mit harten Drogen gehandelt wurde) sind heute nicht mehr einfach durch eine intensivere Kommunikation oder verbesserte Kommunikationstechnik zu überwinden. Denn gleichzeitig errichtete die Datenschutzgesetzgebung allgemein und mit bereichsspezifischen Regelungen sowie eine insgesamt vorhandene Verrechtlichung staatlichen Handelns, vor allem im Bereich der Eingriffsverwaltung beispielsweise bei Datenerhebung und -übermittlung, zusätzliche Hürden und Hemmnisse und leisteten zudem einer weiteren Bürokratisierung in bekannter Wechselwirkung Vorschub. Natürlich ist die dahinterstehende gesetzgeberische Wertentscheidung zu respektieren. Sie ist in die Behördenkultur eingeflossen und hat dort zu vermeidbaren, aber auch unvermeidbaren Abschottungen geführt.

Ob alle Auswirkungen des Ansatzes, staatliches Eingriffshandeln zu begrenzen, es transparent zu machen, Verwaltungshandeln zu „entpolizeilichen" und durch ein Heraushalten der Polizei „Kriminalisierungen" zu vermeiden, heutzutage von der Mehrzahl der Bürger auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit tatsächlich geschätzt wird, scheint aber zweifelhaft.

Die strukturellen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte haben die Polizei, so meine These, immer weiter von den Sorgen der Bürger entfernt und ihr vielfach die Möglichkeit genommen, schnell und wirksam auf Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dort zu reagieren, wo sie regelmäßig entstehen – vor Ort.

Überwiegend waren für diese Entwicklung nicht Entscheidungen von Polizeiführungen maßgeblich. Sie lag im politisch-liberalen und gesellschaftlichen Trend der Zeit ab dem Ende der 60er Jahre. Wir müssen uns in den Behördenleitungen aber heute fragen, ob nicht „Ausgleichsmaßnahmen" sinnvoll und möglich gewesen wären, zum Beispiel durch regelmäßige Informations- und Koordinationsrunden zwischen Polizei und Ordnungsamt, durch die Institutionalisierung von Bürgersprechstunden vor Ort in Stadtbezirken und Landgemeinden, durch die organisierte Beteiligung der Menschen an der Beschreibung lokaler Sicherheitsprobleme und der Festlegung entsprechender polizeilicher Handlungsziele. Wir sind so organisiert und auch so eingestellt, daß der Bürger immer zu uns kommen muß, wenn er Wünsche an seine Polizei hat. Dabei muß er regelmäßig die durch die Zentralisation geschaffene, teilweise erhebliche räumliche Distanz überwinden, um uns in Revieren, Stationen und

Kommissariaten anzutreffen, die nicht selten aufgrund ihrer Beschaffenheit distanzverstärkend wirken, um dann noch gelegentlich zu erfahren, daß nicht die Polizei, sondern andere zuständig sind oder wegen fehlender Delegation erst die Entscheidung einer vorgesetzten Stelle eingeholt werden muß.

Es liegt auf der Hand, die polizeilichen Zielbestimmungen sind zu überprüfen. Dazu ein Zitat aus einem Aufsatz von Kube/Timm in dem 1993 erschienenen „Kriminalistik-Handbuch" von Kube/Störzer/Timm („Kriminalistik, Handbuch für Praxis und Wissenschaft, Band 2, Seite 784 f. „Entwicklungsbedingungen und Tendenzen der Kriminalistik – Anforderungen an eine zukünftige Kriminalistik"). Schon damals konstatierten die Verfasser als Bestandteil der „Grundbefindlichkeit der Deutschen" ein „extrem überhöhtes Bedrohtheitsgefühl gegenüber Kriminalität". Sie postulierten deshalb eine „Mehrebenenorientierung der Polizei". Sie schreiben:

„Verbrechensbekämpfung kann nicht nur unter Aspekten technologischer Professionalität gesehen werden. Verbrechensbekämpfung dient nicht nur der Straftatenaufklärung und insgesamt der Kriminalitätsminderung (in quantitativer und qualitativer Hinsicht), sondern gleichrangig dazu, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu beeinflussen: das heißt, daß bei überhöhter Kriminalitätsangst deren Dämpfung anzustreben ist. Leider hat bisher die Kriminologie beziehungsweise kriminalistisch-kriminologische Forschung insoweit für die Polizeipraxis noch keine erfolgversprechenden komplexen Wege aufgezeigt." Eine solche mehrebenenorientierte Zielbestimmung wurde von der Polizei bisher nicht in ausreichendem Maß vorgenommen. Denn nicht nur die „Kriminologie beziehungsweise die kriminalistisch-kriminologische Forschung" sind aufgefordert nach erfolgversprechenden komplexen Wegen für die Polizeipraxis zu suchen, sondern diese selbst muß ständig ihr Aufgabenverständnis überprüfen und gegebenenfalls korrigieren. Als Teilaspekt der Lebensqualität stellt sich ein positives Sicherheitsgefühl bei den Menschen eben nicht ausschließlich durch Aufklärungserfolge und die gelungene Abwehr oder Beseitigung konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit ein. Es wird vielmehr auch dadurch positiv beeinflußt, daß die Polizei für den Bürger leicht ansprechbar ist, daß sie ihm das Gefühl vermittelt, seine Probleme würden auf- und ernstgenommen, auch wenn es sich für eine Polizei, die doch kernige Kriminalität zu bekämpfen und Großlagen zu bewältigen hat, scheinbar um Lappalien handelt. Nicht von ungefähr kommt es schließlich zu Aussagen wie der folgenden des italienischen Kriminologieprofessors und Jugendrichters Scatolero aus Turin, der dort eine „*Casa del conflitto*" (Haus zur Konfliktbearbeitung) aufgebaut hat, in dem sogenannte Mediatoren (Vermittler) Konflikte

zwischen streitenden Gruppen und Personen zu schlichten versuchen. Auch Scatolero hält laut FAZ[2] der Polizei vor, die subjektive Angst der Bürger müsse mehr Aufmerksamkeit erfahren. Die Polizei versuche oft nur zu beschwichtigen, statt die Gefühle der Bürger ernst zu nehmen. Der außerpolizeiliche Mediator dagegen begebe sich „auf die Ebene der Betroffenen". Demnach wäre also die Polizei häufig dort nicht anzutreffen.

Hier muß sofort einem weiteren möglichen Mißverständnis vorgebeugt werden. Der Polizeibeamte als Sozialingenieur schwebt mir nicht vor. Diese Debatte wurde vor zwanzig Jahren geführt und richtig entschieden. Aber warum sollte sich die Polizei bei der Aufgabenerfüllung nicht „auf die Ebene der Betroffenen begeben"? Genau dort gehört sie, ohne zu „beschwichtigen", hin, auch wenn in einem Polizeigesetz die Zuweisung einer Zuständigkeit für die öffentliche Ordnung und damit für die kleinen, alltäglichen Belästigungen fehlt.

Was wir uns fragen müssen ist ja gerade, ob wir unsere Polizeibehörden so organisiert und unsere Beamten so ausgebildet haben beziehungsweise anleiten, daß den Bürgern eine gemeinsame Ebene angeboten wird. Unbeschadet der Tatsache, daß eine Vielzahl von Polizeibeamten sich um einen solchen Umgang mit dem Kunden Bürger erfolgreich bemühen, sollten Organisation und Organisationsphilosophie von Polizeibehörden so angelegt sein, daß eine derartige Kommunikation mit den Bürgern auf allen Stufen bis hinunter in den Stadtteil institutionalisiert erfolgt. Mittel dazu können zum Beispiel regelmäßige Bürgersprechstunden ohne besonderen Anlaß und zivile Beiräte sein, in denen Bürger Probleme darlegen, Anregungen geben, ihre Erwartung an ihr Polizeirevier zum Ausdruck bringen können, ohne – und das wäre enorm wichtig – bei vielen Fallgestaltungen auf die Unzuständigkeit der Polizei verwiesen zu werden. Ebenfalls wichtig, vor allem auf der Ebene des Stadtteils, noch besser des Wohnviertels: Die Menschen sollten eine Rückkoppelung erfahren über das, was aus ihren Anliegen, ihrer Anregung geworden ist. Ist die deutsche Polizei, von Ausnahmen abgesehen, in dieser Weise aufgestellt? Ich fürchte, nein. Das amerikanische Modell des *Community Policing* und Modelle in Großbritannien geben hierzu gute Anregungen, mit denen wir uns, ohne zu kopieren, unbedingt beschäftigen sollten. Von unseren beiden amerikanischen Gästen werden wir dazu gleich einiges hören.

---

[2] FAZ, Rhein-Main-Zeitung, v. 13. 11. 1997, Seite 49.

Ein solches bürgerfreundliches Kommunikations- und Interaktionsmuster enthält starke präventive Komponenten. Gegenüber dem an dieser Stelle naheliegenden Einwand, inzwischen seien in Deutschland doch viele (kommunale) „Präventionsräte" oder „Runde Tische" zur Prävention geschaffen worden, halte ich es mit Sack, den „DER SPIEGEL"[3] mit der zutreffenden Bemerkung zitiert: „Diese Präventionsräte arbeiten ja noch gar nicht richtig, das bewegt sich alles noch auf Diskursebene." Ich füge hinzu, daß Ausnahmen auch hier die Regel bestätigen.

Wenn ich die Landschaft richtig überblicke, ist die Polizei in diesen Präventionsräten überwiegend ein Partner unter vielen, ohne – abgesehen davon, daß von ihr nicht selten die Initialzündung zur Gründung kam – eine herausragende Rolle übernommen oder auch nur angestrebt zu haben. Präventionsbemühungen gehen offenbar zum Teil am Kundenbedarf vorbei, wenn sie ausschließlich auf die Verhinderung von Straftaten gerichtet sind, das Element der Beseitigung von Ordnungsstörungen aber fehlt. Könnte es auch damit zusammenhängen, daß sich „alles noch auf Diskursebene" bewegt? War die Polizei zu zurückhaltend? Eingedenk der konfliktreichen Diskussion der 70er Jahre um „Kontaktbereichsbeamte", „Jugendpolizisten" und angebliche „gesellschaftssanitäre" Bestrebungen der Polizei in Deutschland, die bis zur Diffamierung guter Absichten reichte, habe ich auf die aufgeworfene Frage keine definitive Antwort. Ausgerechnet Sack scheint sie zu haben. Er sagt genau in diesem Kontext: „Es hilft nichts – die Polizei muß ran."

Was investieren deutsche Polizeibehörden in materieller und personeller Hinsicht in die Präventionsarbeit? Für kriminalpolizeiliche Beratung eine handvoll Bedienstete, ein paar für Öffentlichkeitsarbeit (in erster Linie in eigener Sache), vereinzelt die Durchführung eines Projektes oder einer Ausstellung, eine Wurfsendung und – abgesehen von den Zentralstellen – eine passive Anteilnahme am Polizeilichen Vorbeugungsprogramm durch Plakataushänge ist – überspitzt ausgedrückt – die Bilanz der in der deutschen Polizei institutionalisierten Präventionsarbeit, wobei ich die konkrete Gefahrenabwehr und die Mitarbeit in Präventionsräten hier ausklammere. Nennenswerte personelle Kontingente, die sich kontinuierlich mit Kompetenz und Profession dem Thema Prävention widmen, fehlen in deutschen Polizeibehörden. Sie schienen bislang gesellschaftlich auch eher unerwünscht.

---

[3] DER SPIEGEL, Nr. 32 v. 18. 08. 1997.

Zu einem strategisch ausgelegten Präventionskonzept im Dienstbezirk (Revier), in der Stadt oder im Landkreis sowie auf Landesebene reichen die für die „vornehmste Aufgabe der Polizei" bereitgestellten Ressourcen also nirgendwo aus. Auch dieses Defizit muß bei einer vorzunehmenden Überprüfung der polizeilichen Zielbestimmungen im Auge behalten werden. Klar ist, daß dazu politische Vorentscheidungen getroffen werden müssen, die nicht nur mit Personal und Haushaltsmitteln zu tun haben. Es geht auch um eine Änderung der polizeilichen Philosophie der letzten Jahrzehnte.

In anderen Staaten jedenfalls, beispielsweise in den USA (250 Mio. US-Dollar gegen Kriminalität in Großwohnanlagen durch US-Regierung), wird in staatliche und polizeiliche Präventionsprogramme personell und finanziell wesentlich mehr investiert als bei uns.

Die nicht verfügbare Abhängigkeit der Polizei von politischen Vorentscheidungen wird auch dort deutlich, wo bürgernahe Einsatzformen, etwa ein konsequentes Fußstreifenkonzept, das den Namen wirklich verdient, mit dem vorhandenen Personal auch bei veränderten aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen nicht praktiziert werden können. Auch die Polizeihaushalte in Bund und Ländern unterliegen den gegenwärtigen Sparzwängen, in manchen Ländern werden sogar Vollzugsstellen abgebaut. Bürgernahe Polizeiarbeit aber ist nicht kosten- und personalneutral zu haben, es sei denn, andere polizeiliche Aufgaben werden zusammengestrichen. Dafür aber sehe ich keinen nennenswerten Spielraum. „Verbrecherjagd", so läßt zwar „DER SPIEGEL"[4] den früheren Commissioner des New York Police Departments, Bratton, sagen, „das sei der Job von gestern", um ganz nebenbei dem Leser noch den Eindruck zu vermitteln, Bratton halte „*Investigation*" für eine Übung intelligenten Zeitvertreibs zur Aufklärung längst geschehener Verbrechen. Aber auch wenn dies eine propagandistische Überzeichnung sein mag – den dahinterstehenden Gedanken halte ich für falsch. Der Staat muß immer den ernsthaften Versuch machen, Straftaten, erst recht schwere Delikte, aufzuklären und Täter der Justiz zuzuführen. Das ergibt sich schon aus dem Rechtsstaatsgebot und kann nicht zur Disposition stehen. Es geht also darum, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen oder auch nur einzuschränken.

So setzt ein bürgernäheres Polizeikonzept als das gegenwärtige schon bei veränderten organisatorischen, personallenkenden und zielbestimmenden Maß-

[4] DER SPIEGEL, Nr. 28 v. 07. 07. 1997.

nahmen unvermeidlich eine entsprechende politische Weichenstellung voraus. Das gilt auch für zwei andere Aspekte, die schon angeklungen und beim Nachdenken über die Frage von Bedeutung sind, ob die Polizei gegen die neuen Herausforderungen bestehen kann, unter denen eben nicht nur die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, der illegalen Schleusung oder das kriminogene Potential neuer Technologien zu verstehen sind. Zu diesen neuen – vielleicht auch nur neuerdings häufiger und deutlicher artikulierten – Herausforderungen gehört auch der Bürgerwille, die Erwartungshaltung unserer Kundschaft folglich an uns als Dienstleister.

Die beiden Themen, die ich, unter dem Vorbehalt einer politischen Signalgebung oder gar echter politisch-gesetzgeberischer Entscheidungen, stehen sehe, sind – stichwortartig – die „öffentliche Ordnung" als gesetzlich bestimmte vollzugspolizeiliche Aufgabe und die „Verrechtlichung" fast jeglichen polizeilichen Handelns, spätestens seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983, das schließlich eine vorausgegangene rechtspolitische Debatte aufgefangen hat. Selbst in den Bundesländern, in denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung noch als polizeiliche und ordnungsbehördliche Aufgabe in Polizeigesetzen steht – in manchen Ländern ist das eben nicht mehr der Fall – sind der Vollzugspolizei längst andere Prioritäten gesetzt. Das ist ihr nicht vorzuwerfen. Sie hat einerseits bis heute alle Hände voll mit der Kriminalitätsbekämpfung im engeren Sinn, mit Straßenverkehrsproblemen und der Bewältigung von Großlagen zu tun, andererseits hat sie, wo nicht schon der Landesgesetzgeber eine Entscheidung getroffen hatte, entsprechende rechts- und gesellschaftspolitische Signale erhalten und aufgenommen. „Der Begriff der öffentlichen Ordnung bedarf als Blankettbegriff der Ausfüllung durch Wertvorstellungen der Gesellschaft. Er ist nicht ohne Kritik geblieben ..." so schreibt beispielsweise Meixner in seinem Kommentar zum HSOG[5]. Er fährt fort, der Anwendungsbereich der im HSOG noch enthaltenen öffentlichen Ordnung als Voraussetzung der Aufgabenwahrnehmung von Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden sei in den letzten Jahren deutlich geschrumpft, weil die Toleranz gegenüber dem Verhalten einzelner und von Gruppen größer geworden sei.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, wenn in einem allgemeinen Klima der „Entpolizeilichung", Entkriminalisierungs- und Liberalisierungsdebatten und gleichzeitig breit gestreuten öffentlichen Zweifels, ob die Polizei

---

[5] HSOG (5. Aufl., Rd.Nr. 5 zu § 1, S. 49) unter Hinweis auf Denninger und Götz.

überhaupt über ausreichende Eingriffsermächtigungen für ihre Handlungsweisen verfüge, derselben Polizei der Blick für die Alltagsstörungen in einem Stadtviertel, die von den Menschen als bedrohlich empfunden werden und in erheblichem Maß ihr Sicherheitsgefühl beeinträchtigen, zu einem guten Teil verstellt worden ist. Es könnte sogar nicht verwundern, wenn unter diesen Rahmenbedingungen Ordnungswidrigkeiten, die Sicherheitsstörungen darstellen, von Polizeibeamten rechtlich nicht als solche eingeordnet, sondern intuitiv dem diskreditierten Bereich der öffentlichen Ordnung zugerechnet werden.

Diese Reserviertheit der Polizei stößt in einer Zeit, in der bezeichnenderweise allenthalben immer häufiger, allerdings auch reichlich hilflos, nach Wertvermittlung und Orientierung gerufen wird, wie wir gesehen haben in beachtlichen Teilen der Bevölkerung vermehrt auf Unverständnis. Aber vielleicht befinden wir uns ja am Beginn einer Phase der neuerlichen Ausfüllung des Begriffs der öffentlichen Ordnung „durch Wertvorstellungen der Gesellschaft" (in Anlehnung an die Formulierung von Meixner, a.a.O.). Jedenfalls müssen sich Politik und Polizei mit der Frage auseinandersetzen, ob hier ein fast aufgegebenes polizeiliches Aufgabenfeld wiederbelebt werden soll. Wenn die Zeichen nicht trügen, ist die Toleranz, von der Meixner im Zusammenhang mit der vermeintlich wachsenden Bedeutungslosigkeit des Begriffs der öffentlichen Ordnung sprach, weiterhin im Schwinden begriffen.

In ähnlicher Weise wie die öffentliche Ordnung hat dem Anschein nach auch der Gedanke des Jugendschutzes – ich erinnere an das Schicksal des Jugendschutzgesetzes, das unter Vollzugsdefiziten leidet – in der Polizei an Bedeutung verloren.

Das zweite Stichwort war „Verrechtlichung".

Natürlich ist gegen präzise Eingriffsermächtigungen, klare rechtsstaatliche Grenzen für polizeiliches Handeln und den wirkungsvollen Schutz persönlicher Daten vor Mißbrauch nichts einzuwenden. Aber nicht alle Lebensinhalte lassen sich gesetzlich genau im voraus beschreiben, und dennoch wurden beispielsweise bewußt die Generalklauseln in den Polizeigesetzen marginalisiert. Hohe Eingriffsschwellen – im Gesetz niedergelegt oder in den Köpfen der Polizisten verankert – führen nicht selten zum Nichteinschreiten, auch wenn der „Kunde" Bürger eine andere Erwartung an seine Polizeibeamten hat.

Nicht nur höhergelegte Handlungsschwellen schon bei der Befragung und Einholung von Auskünften im Rahmen der Gefahrenabwehr, sondern gleicher-

maßen vom Gesetz ausgiebig vorgeschriebene Belehrungs-, Protokollierungs- und Verwendungsvorschriften schon beim einfachen Gespräch mit jemandem, von dem sachdienliche Angaben zur Aufklärung des Sachverhalts in einer bestimmten gefahrenabwehrbehördlichen oder polizeilichen Angelegenheit erwartet werden[6], wirken, ob dies gern gehört wird oder nicht, zwangsläufig hemmend auf das Gespräch zwischen Bürger und Polizei; derartige Restriktionen sind geeignet, Polizeibeamte zum Wegschauen zu verleiten. Sie erschweren jedenfalls Bürgerkontakte und sind einer bürgernahen Polizeiarbeit alles andere als förderlich.

Ähnliche Probleme, die sich als Hemmnisse und Verbürokratisierungen darstellen, lassen sich auch im Informationsaustausch zwischen der Polizei und anderen Verwaltungsbehörden ausmachen. Daß auch dies bedenkliche Rückwirkungen auf die Erledigung des Bürgerauftrags hat und das Verhältnis zwischen Bürger und Behörden strapaziert, liegt, auch ohne auf Einzelheiten hierzu einzugehen, auf der Hand. Was halten Sie von folgendem Vorgehensmuster in einem Bostoner „*Anti-Gang*"-Projekt: Staatsanwaltschaft, DEA, Staatspolizei, Boston-Police, Sozialamt, Schulamt, Kirchen, Kommunalbehörden und andere Institutionen arbeiten eng zusammen. In wöchentlichen Treffen werden Arbeitsschwerpunkte besprochen beziehungsweise neu festgelegt. Arbeitsgrundlage sind die zusammengeführten Daten und Informationen der verschiedensten Behörden, Berichte von Polizei, Bewährungshelfern, Sozialarbeitern und ähnliches. Nicht das Treffen an sich ist das entscheidende, sondern der tabufreie – nicht schrankenlose – Austausch von Daten und Informationen, welcher der Sache die Unverbindlichkeit nimmt!

Wäre ein Austausch personenbezogener Daten nach Bostoner Muster bei uns denkbar? Aber schon weniger essentielle Datenschutzbestimmungen können sich als Klotz am Bein im Verhältnis zwischen Bürger und Polizei, Polizei und Verwaltungsbehörden und so weiter erweisen, also mindernd, zeitraubend und kräftebindend, weil der Bürokratisierung Vorschub leistend, auswirken.

Auch diese Schwachstelle der Rahmenbedingungen ihrer Arbeit können die Polizei und andere Behörden der sozialen Kontrolle nicht ohne Hilfe der Politik überwinden. Sie müßte aber beseitigt werden, wenn die Polizei problem- und gemeindeorientierter, letztlich erfolgreicher arbeiten soll.

---

[6] Vgl. z.B. § 12 HSOG.

Es ist unschwer zu erkennen, daß die angesprochenen Problemkreise eng miteinander zusammenhängen und sich teilweise überlagern.

Ich sehe darin überwiegend strukturell bedingte Schwachstellen, die der Hinwendung zu einer stärker kundenorientierten gemeinde- oder bürgernahen Polizeiarbeit in Deutschland, mit der ein übertragbarer Teil der Philosophie des amerikanischen und britischen *Community Policing* übernommen würde, einstweilen entgegenstehen oder sie doch zumindest erheblich erschweren. Das Dienst- und Aufgabenverständnis einer Institution wird immer maßgeblich von den vorgegebenen Strukturen und Rahmenbedingungen mitbestimmt. Es ist keineswegs nur eine Sache der persönlichen Denkart der einzelnen Mitarbeiter und ergibt sich für Organisationen nicht einfach aus der Summe individueller Einstellungen.

Gesellschaft und Politik müßten eine Neuausrichtung der Polizei wirklich wollen und ihr den Weg für strukturelle Veränderungen politisch frei machen. Ein solcher Kurswechsel, daran sollte nicht gezweifelt werden, würde sich, abgesehen von den Gebieten der Gesellschafts-, Rechts- und Kriminalpolitik, auch haushaltspolitisch niederschlagen.

Die öffentliche Diskussion in Deutschland über das, was die Amerikaner bei gegenüber unseren Verhältnissen deutlich unterschiedlicher Ausgangslage offenbar erfolgreich zur Eindämmung einer überbordenden Kriminalität und zur Steigerung der Lebensqualität in den großen Städten positiv verändert haben, dürfte sich jedenfalls nicht in einer mit ein paar kritischen Anmerkungen versehenen Beschreibungsleistung erschöpfen.

Es darf auch nicht beim Fingerzeig auf die Polizei bleiben, die bei ansonsten unveränderten Bedingungen gefälligst die Erfolge nachzumachen hat, die New York, Chicago, San Diego und andere herausstellen.

Hier halte ich es erneut mit Sack in seinem SPIEGEL-Interview[7], dem mit Blick auf die USA die Frage gestellt wurde, ob „die Deutschen gepennt" hätten, worauf er antwortet: „Sie haben es nicht wahrhaben wollen. Es gibt hier ein großes Tabu: die Grenzen, die der Arbeit staatlicher Sicherheitsbehörden gesetzt sind. Er spricht allerdings von einem Tabu beider Seiten und kritisiert

[7] SPIEGEL-Interview, Ausgabe 3/1997.

auch die Polizei, deren eigene Grenzen auch ihr bestgehütetes Geheimnis seien. Sacks Aussage macht auf zweierlei aufmerksam:

Erstens: Um derartige Grenzen wirklich zu überwinden braucht es im gesellschaftlichen Diskurs politische Grundentscheidungen. Die Polizei bedarf neuer politischer Signale.

Zweitens: Die Polizei ist aufgerufen zur Selbstdiagnose. Das bedeutet in der Tat die eigenen Unzulänglichkeiten, ob selbstverschuldet oder nicht, auszusprechen und eingefahrene Wege, festsitzende Einstellungen in Frage zu stellen.

Es wäre doch beispielsweise denkbar, daß Fachleute der Polizei von Bund und Ländern damit beginnen, einen Entwurf für ein betont gemeinde- und bürgerorientiertes Polizeikonzept in Deutschland zu erarbeiten, wobei ich unterstelle, daß kein Dissens darüber besteht, daß dies ein erstrebenswertes Ziel sei und wir auf diesem Gebiet vom Idealzustand ein Stück entfernt sind. Auf diese Weise könnte aus der Polizei heraus ein Dienst- und Aufgabenverständnis für die Zukunft formuliert werden, das den dienenden Charakter der Polizeiarbeit (wozu gibt es uns sonst?) betont und den Dienst für den Bürger mit dem Bürger als zentralen Leitgedanken ausweist. Ein solches gemeinsames Leitbild enthielte weit mehr als den verbrauchten Slogan vom „Freund und Helfer", müßte zentrale Elemente berücksichtigen, wie zum Beispiel die Prinzipien Dezentralisation und Delegation, institutionalisierte Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen, Befassung mit der Befindlichkeit der Bürger im Sinne der Kube/Timm'schen Mehrebenenorientierung, was voraussetzt, auch für die kleineren Sicherheitsprobleme der Bürger da zu sein und sich als Polizei zumindest soweit zuständig zu fühlen, daß Bürger nicht sofort auf andere Zuständigkeiten (zum Beispiel Ordnungsbehörden) verwiesen werden. In solchen Fällen sollte die Polizei die Mediatorenrolle übernehmen. Nach meiner Ansicht würde dazugehören, den „Schutzmann zum Anfassen" tatsächlich möglich zu machen, der den Schreibtisch und den Funkwagen verläßt und im Wohnviertel anzutreffen ist. Allein schon für diese Zielvorgabe hat der frühere Frankfurter Polizeipräsident Gemmer die Zustimmung der Bürger erhalten, auch wenn es strukturbedingt an einer konsequenten Umsetzung mangeln mußte. Künftige polizeiliche Streifenkonzepte müßten also von der „Internet-Streife" bis zur Fußstreife reichen.

Ein derartiger „Umbau" könnte ein Weg sein, neue Identifikationen in mehrfacher Hinsicht zu schaffen: Stärkere Identifikation der Polizeibeamten mit ihrem Beruf, ihrem Auftrag, den Problemen der Bürger, die sie betreuen und,

was ich für besonders wichtig halte, ihrem Dienstbezirk sowie umgekehrt stärkere Identifikation der Bürger mit ihrer Polizei.

Schluß

Die Politik müßte zuvor Einvernehmen darüber herstellen, einen solchen Weg zu gehen. Sie müßte allerdings hier und da Trendwenden einleiten, so schmerzhaft das sein mag. Zu denken ist hierbei an Grundsätze der Polizeiorganisation, die sächliche und personelle Ausstattung der Polizei und an legislatorische Begradigungen. Gesellschaftspolitisch scheint mir dies derzeit durchaus möglich.

Die Polizei könnte einen „Musterentwurf" eines an die Verhältnisse in Deutschland angepaßten, gemeindeorientierten, bürgernahen Polizeikonzeptes erarbeiten, das den kleinen Sicherheitsproblemen des bürgerlichen Alltags ebenso Rechnung trägt wie der Bewältigung von Großlagen und der Bekämpfung der mittleren und schweren Kriminalität.

Überlegungen, wie sie für die Polizei gelten, müßten auch die Verwaltungen, insbesondere die Ordnungsbehörden anstellen. Auch sie gelten allgemein nicht als Ausbund an Bürgerfreundlichkeit und Musterbeispiele für Kundenorientierung.

Polizei und insbesondere Ordnungsverwaltungen müßten verbindliche Vereinbarungen treffen, wie sie ihren Sicherheitsauftrag in enger Abstimmung und mit einheitlicher Zielsetzung gewährleisten, trotz Zugehörigkeit zur staatlichen Verwaltung hier und zur kommunalen da.

Auch hierzu wäre ein einheitlicher politischer Wille hilfreich.

Polizei und Ordnungsämter sollten schnell ihr Verhältnis zu den privaten Sicherheitsdiensten klären. Diese sind Realität und bieten, wenn die veröffentlichten Zahlen stimmen, inzwischen ein Potential von etwa 200.000 Mitarbeitern, die zunehmend auch im öffentlichen Raum in Erscheinung treten. Der HDE stellt in der Auswertung seines Umfrageergebnisses hierzu fest, es gebe eine hohe Bereitschaft des Einzelhandels, weil er sich von den Polizei- und Ordnungsbehörden nicht ausreichend geschützt fühle. Dies sei eine eigentlich zu vermeidende Entwicklung, weil die öffentliche Sicherheit und Ordnung Aufgabe staatlicher Behörden sei.

Bei realistischer Betrachtung wird die Polizei mit und ohne freiwillige Helfer auf absehbare Zeit das Personal nicht aufbringen können, um das bestehende Schutzbedürfnis von Wirtschaft und Bürgern zu befriedigen. Sie verfügt nicht mehr über das öffentliche Schutzmonopol vergangener Jahrzehnte. Deshalb käme es jetzt darauf an, über bundesweit einheitliche Regeln nachzudenken, die in für beide Seiten verbindlicher Weise die Regeln der Kooperation und die Kommunikation festlegen und soweit Private im öffentlichen Raum tätig sind, Polizei- und Ordnungsbehörden ein Supervisionsrecht einräumen, das es ermöglicht, die staatlichen Hoheitsrechte zu wahren und Private als „Augen und Ohren" für staatliche und kommunale Behörden zu nutzen. So könnte verhindert werden, daß neben dem staatlichen Schutzmonopol auch noch das staatliche Gewaltmonopol unvertretbare Einbußen erleidet.

Nicht unerwähnt bleiben kann die Strafjustiz, die ebenfalls herangehen müßte, Strukturen und Arbeitsabläufe selbstkritisch zu hinterfragen, zusammen mit der Strafrechtswissenschaft – ich ahne, welchen Stein ich hier ins Wasser werfe – zum Beispiel die Strafzweckbestimmungen zu überprüfen und der These nachzugehen, daß es wahrscheinlich nicht nur am Strafrecht liegt, daß derzeit allgemein Zweifel an seiner präventiven Kraft geäußert werden. Letzteres wird in anderen demokratischen, freiheitlichen Staaten offenbar ganz anders gesehen. Die deutsche Justiz müßte sich aber wohl zunächst selbst darüber klar werden, ob sie sich als (notwendigen) Teil des staatlichen Systems zur Gewährleistung eines friedlichen und sicheren Zusammenlebens ansieht und sich deshalb konzeptionell und praktisch an der Arbeit daran beteiligt, oder nicht.

Eine neu ausgerichtete Polizei böte allein noch keine Garantie dafür, gegen „neue Herausforderungen" wirksam zu bestehen. Denn dafür bedarf es der Kooperation des gesamten Umfeldes in Polizei, Verwaltung, Justiz, Politik, Wirtschaft und Bevölkerung. Diesen Kooperationsrahmen herzustellen, ist die Herausforderung der Gegenwart.

Zero Tolerance – Führen alte Ideen zu neuen Erfolgen?

Howard Safir

Sehr geehrte Polizeivertreter, sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Veranstaltung. Es ist mir eine Ehre und eine große Freude, hier zu sein.

Noch vor vier Jahren war New York City als Hauptstadt des Verbrechens in Amerika bekannt. Jetzt wurde sie von Papst Johannes Paul II. als Hauptstadt der Welt bezeichnet. Früher einmal war New York Zielscheibe des Spotts und galt als Musterbeispiel für städtischen Verfall. Glücklicherweise liegen diese Zeiten hinter uns. Die Kriminalität in unserer Stadt konnte auf ein Maß zurückgeschraubt werden, wie wir es seit drei Jahrzehnten nicht mehr gekannt haben. Ganze Stadtviertel sind von gesetzestreuen Bürgern wieder zurückerobert worden. In den vergangenen vier Jahren ist die Kriminalität in unserer Stadt um 44 % zurückgegangen. Unter den 25 größten Städten in Amerika rangiert New York an 25. Stelle, was Kriminalität betrifft. Keine andere Stadt in den Vereinigten Staaten kann innerhalb eines so kurzen Zeitraums vergleichbare rückläufige Kriminalitätszahlen aufweisen.

Lassen Sie mich gleich zu Anfang meiner Ausführungen deutlich sagen, daß die Polizei in New York nicht für sich in Anspruch nimmt, das Allheilmittel zur Kriminalitätsbekämpfung gefunden zu haben. Keine einzige Polizeidienststelle oder Einzelperson konnte beziehungsweise sollte je behaupten, das Mittel zur Verbrechensbekämpfung überhaupt gefunden zu haben. Ich denke jedoch, daß viele der Strategien und Standardverfahren, die zu unserem Erfolg beigetragen haben, auch von Strafverfolgungsbehörden in anderen Städten, anderen Bundesstaaten und vielleicht sogar in anderen Ländern erfolgreich angewandt werden können.

Profis in diesem wie auch jedem anderen Bereich sind im Grunde ihres Wesens immer offen für neue Ideen und den Austausch mit anderen. Ich schätze deshalb diese Gelegenheit sehr, meine Erfahrungen mit Ihnen zu teilen und ich hoffe, auch wertvolle Informationen von Ihnen mit zurück nach Amerika zu nehmen.

Bevor ich zum eigentlichen Thema meines Vortrages komme, lassen Sie mich ein paar Worte über die Stadt New York und ihre Bewohner sagen. Sie werden mir sicherlich zustimmen, daß New York in vielerlei Hinsicht einzigartig ist. Wir müssen uns stets vor Augen halten, daß New York immer eine Einwandererstadt gewesen ist und es auch bleiben wird. An nur wenigen Orten der Welt gibt es so viele verschiedene Menschen. Unsere Einwohnerzahl wird auf 7,5 Millionen geschätzt. Nicht berücksichtigt ist dabei jedoch die sich ständig ändernde Zahl von Einwanderern, die im Laufe der Zeit kommen, weggehen, zurückkehren und wieder weggehen. Ebenfalls nicht berücksichtigt ist die beträchtliche Zahl illegaler oder nicht gemeldeter Ausländer oder die große Zahl von Pendlern, die in New York City arbeiten und in den umliegenden Vororten leben und jeden Tag unterwegs sind. Praktisch jede nur erdenkliche ethnische Gruppe ist vertreten: In New York City leben Menschen aus mindestens 178 verschiedenen Ländern. Es ist nichts außergewöhnliches, daß in einem New Yorker Polizeidistrikt mehrere verschiedene Sprachen gesprochen werden und daß eine beträchtliche Zahl der Einwohner wenig oder kein Englisch spricht. New York ist auch als die Stadt bekannt, die nie schläft. Nicht nur wegen des Nachtlebens und des Entertainment, sondern auch, weil so viele New Yorker regelmäßig zwischen Mitternacht und Morgengrauen ihrer Arbeit nachgehen. Es gibt viele Restaurants, Supermärkte und andere Geschäfte in der ganzen Stadt, die 24 Stunden am Tag geöffnet haben. Öffentliche Nahverkehrsmittel können rund um die Uhr, sieben Tage in der Woche, benutzt werden. Wir sind auch Sitz der Vereinten Nationen. Hier gibt es viele kulturelle Attraktionen, die ihresgleichen suchen. New York ist mehr denn je ein beliebtes Reiseziel für Touristen. Oft fungieren wir als Gastgeber für hochgestellte einheimische und ausländische Persönlichkeiten. Für viele von ihnen sind spezielle Sicherheitsvorkehrungen erforderlich. Denken Sie auch an Großveranstaltungen wie Paraden, Konzerte und den New Yorker Marathon, und es wird klar, daß polizeiliche Aufgabenwahrnehmung in New York eine sehr viel größere Herausforderung bedeutet als für manche andere Polizeidienststellen.

Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, gibt es bei der New Yorker Polizei mehr als 38.000 uniformierte Beamte und mehr als 11.000 Zivilangestellte, die die Beamten unterstützen. Die meisten Beamten sind den 76 Polizeidistrikten in New York zugeteilt. Darüber hinaus gibt es Zivilbeamte in Ermittlungs- und anderen Sondereinheiten. Die *Transit Police*, zuständig für die 469 U-Bahnstationen und die 714 Meilen Gleise, das entspricht 244 Meilen Bahnlinie, die rund um die Uhr geöffnet sind, sowie die *Housing Police*, zuständig für mehr als 2.500 Gebäude des städtischen Wohnungsbaus, gehören seit kurzem ebenfalls zur New Yorker Polizei. Hinzu kommen Zivilangestellte

des Verkehrsamtes, die für den ruhenden Verkehr zuständig sind. Sie sehen, es hat uns nicht an Personal gemangelt. Die Erfahrung lehrt uns jedoch, daß Personal allein nicht ausreicht.

Kriminologen teilen bekanntlich nur ungern die Meinung, daß polizeiliche Aktivitäten eine nachhaltige Wirkung auf die Kriminalitätsentwicklung haben. Sie sagen, Polizeipräsenz möge zwar in gewisser Weise abschreckend wirken, es gebe jedoch keinerlei Beweis dafür, daß mehr oder weniger Polizeipräsenz in einer bestimmten Gegend sich in der Kriminalitätsrate niederschlagen würde. Diese Kriminologen machen vielmehr gesellschaftliche und wirtschaftliche Faktoren, die außerhalb des Einflußbereiches der Polizei liegen, für die Kriminalitätsentwicklung verantwortlich. Dieser Argumentation kann ich mich nicht anschließen. Es ist zutreffend, daß verstärkte Polizeipräsenz allein sich nicht oder gar nicht auf die Kriminalitätsentwicklung auswirkt, doch der effiziente Einsatz zusätzlicher Beamter schlägt sich ganz eindeutig auf die Kriminalitätsrate nieder.

Im März 1992 stellten James Q. Wilson und George L. Kelling ihre *Broken Windows*-Theorie vor. Sie berücksichtigt eine ganze Reihe von Faktoren wie beispielsweise das sich wandelnde polizeiliche Aufgabenverständnis von einer Polizei, die Recht und Ordnung aufrecht erhält, hin zu einer Polizei, die auf Notrufe reagiert. Doch im Zentrum der Überlegungen der beiden Experten standen Straftaten, die die Lebensqualität der Bürger nachhaltig beeinträchtigen. Viele Bürger fürchten sich vor Gewalttaten, so Wilson und Kelling. Diese Furcht basiert aber auch auf der Wahrnehmung, daß „sich niemand kümmert", was wiederum darauf zurückgeht, daß Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wie ungebührliches Benehmen oder Ruhestörung zwar wahrgenommen werden, gegen die die Polizei aber nichts unternimmt. In vielen Bereichen der Stadt war zu sehen, daß diese Theorie zutreffend war. Straftaten wie aggressives Betteln, Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit oder öffentliches Urinieren, die die Lebensqualität der Bürger nachhaltig beeinträchtigen, konnte man tagtäglich auf den Straßen unserer Stadt beobachten. Bürger wurden eingeschüchtert und man machte sie glauben, sie könnten nichts dagegen tun, außer damit zu leben oder woanders hinzugehen. Das Nichteingreifen der Polizei trug dazu bei, daß sich beim Bürger der Gedanke verfestigte, die Polizei kümmere sich nicht um ihn. Das Vertrauen der Bürger in die Polizei und die Regierung, die sie vertreten, war nachhaltig erschüttert. Hinzu kam, daß die Furcht vor Korruption in der Polizei veränderte Verfahrensweisen innerhalb des New Yorker Police Departments in den vergangenen Jahren zur Folge hatte, die wiederum dazu führten, daß Beamten die Hände ge-

bunden waren, wenn es um Exekutivmaßnahmen ging. So wurden uniformierte Beamte davon abgehalten, Festnahmen im Zusammenhang mit Rauschgift durchzuführen. Rauschgiftdealer, die genau wußten, was vor sich ging, gingen ihren Geschäften in aller Öffentlichkeit nach. Und Bürger, die sich von Drogenhändlern belästigt fühlten, die vor ihren Häusern und Geschäften ihren Aktivitäten nachgingen, zogen daraus den Schluß, daß die Polizei sich nicht kümmerte oder, was noch viel schlimmer war, daß sie von den Drogenhändlern dafür „bezahlt" würde.

Es mußte etwas geschehen. Es gab Versuche, etwas zu ändern. New York entdeckte die Ideale des *community policing* schon recht früh für sich. In jedem der 76 Polizeidistrikte wurden sogenannte *Community Policing Units* eingerichtet. Es fehlte zunächst jedoch an professioneller Anleitung und Planung. Oft waren die diesen Einheiten zugeteilten Beamten zu unerfahren. Ihre Zuständigkeiten waren nicht genau definiert und ihr Vorgehen selten mit dem anderer Beamter im Bezirk abgestimmt. Folglich gab es kaum oder, wenn überhaupt, unbefriedigende Ergebnisse zu verzeichnen. Aber auch in anderen Bereichen der Polizei war das Fehlen einer Gesamtvision feststellbar. Hinzu kam, daß die Vorstellung, polizeiliche Aufgabenwahrnehmung habe wenig bis gar keine Auswirkung auf die Kriminalitätsentwicklung, im Laufe der Jahre auch immer mehr das Denken an der Basis bestimmte. Die Verfolgung von lebensqualitätsbeeinträchtigenden Straftaten hatte einen Tiefstand erreicht. Wir hatten genau die Ergebnisse, die im Rahmen der *Broken Windows*-Theorie vorhergesagt worden waren.

Aber selbst die zahlenmäßige Verstärkung der Polizei brachte nicht die dramatische Wende für die Stadt, die man sich von dem Wechsel zum *community policing* erhofft hatte. Die Bürger waren zwar der Idee des *beat cop* (Bereichsbeamten) gegenüber aufgeschlossen, aber verstärkte Polizeipräsenz war einfach nicht genug. Die Zahl der Beamten stieg in den 80er und frühen 90er Jahren zwar an, doch die Kriminalitätsrate ging nicht zurück.

Im ersten Halbjahr 1993 stand New York an 18. Stelle unter Amerikas 25 Großstädten, was die Kriminalitätsrate pro 100.000 Einwohner anging, gemessen an den sogenannten *Index Crimes* (Mord, Vergewaltigung, Raub, tätlicher Angriff, Einbruch, schwerer Diebstahl und Kfz-Diebstahl). New York stand in gleichem Zeitraum an 8. Stelle, was Morde anging. Die Gesamtzahl der Morde in New York in diesem Zeitraum betrug 1.927.

Es mußte etwas geschehen. 1994 nahm eine neue Stadtregierung ihre Arbeit auf. Dies bedeutete auch den Auftakt zu Veränderungen innerhalb des New Yorker Police Department.

Es mag simpel oder banal klingen, aber es ist wahr: Bevor man in Aktion gehen kann, muß man einen Plan haben. Man kann ein Problem erst dann lösen, wenn man es definiert, seine Bestandteile analysiert und eine Lösungsstrategie formuliert hat. Bei der New Yorker Polizei gab es zwar Handbücher über Verfahrenstechniken, aber keine klare Vision für Verbrechensbekämpfung und keine klare Beschreibung, was jeder einzelne dazu würde beitragen können. Diesem Problem wurde schließlich durch die Ausarbeitung und Umsetzung polizeilicher Strategien Rechnung getragen, eine Entwicklung, die in der New Yorker Polizei ihresgleichen suchte. Seit 1994 sind unterschiedliche Strategien für unterschiedliche Kriminalitätsprobleme erarbeitet worden. Diese Strategien wurden aber nicht nur formuliert, sie wurden auch zu Papier gebracht und an alle uniformierten Beamten verteilt, um so sicherzustellen, daß allen Beteiligten klar würde, was wir zu tun beabsichtigten. Zum ersten Mal hatte jeder einzelne Beamte einen Plan zur Lösung spezifischer Probleme.

Unsere Strategien befassen sich mit Themen wie folgenden: Keine Waffen mehr auf den Straßen von New York, Bekämpfung der Gewalt unter Jugendlichen, Drogendealer raus aus New York, den Kreislauf von Gewalt in der Familie durchbrechen, Rückeroberung öffentlicher Plätze und Gebäude für die Bürger, Bekämpfung der Kfz-Kriminalität, Ausrottung der Korruption und neue Integrität in öffentlichen Einrichtungen, Rückeroberung der Straßen von New York, Rechtsbrecher der Justiz zuführen sowie Höflichkeit, Professionalität und Respekt.

Jede dieser Strategien befaßt sich schwerpunktmäßig mit einem spezifischen Problem, definiert es und beschreibt den aktuellen Sachstand. Es folgt ein allumfassender Lösungsvorschlag einschließlich klarer Handlungsanweisungen für jeden einzelnen Beteiligten. Diese Strategiepapiere enthalten zahlreiche Einzelinformationen, es sind aber keine starren, Schritt für Schritt Verfahrensanleitungen. Es sind vielmehr flexible Strategien, die den besonderen Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppe angepaßt werden können.

Ziel dieser aufeinander abgestimmten Strategien zur Kriminalitätsbekämpfung und zur Verbesserung der Lebensqualität ist die Schaffung eines Gesamthandlungsrahmens unter Einbindung aller Ressourcen. Vor einiger Zeit haben wir alle diese Einzelkomponenten in einem Gesamtplan für das Jahr 1997, unserer

„Strategie 1997", festgeschrieben. Dieser Plan befaßt sich mit den aktuellen Problemen unserer Stadt.

Der Strategieplan 1997, der den Untertitel „zielorientierte, bürgernahe Polizeiarbeit" trägt, enthält für die gesamte New Yorker Polizei gültige Zielvorgaben, eine weiterhin rückläufige Kriminalitätsentwicklung in unserer Stadt.

Am Rande des Tagungsgeschehens bieten sich immer wieder Möglichkeiten zur Kontaktpflege mit ausländischen Kollegen. Im Bild Howard Safir, Commissioner aus New York (rechts), im Gespräch mit einem Tagungsteilnehmer.

Bevor ich näher auf die „Strategie 1997" eingehe, möchte ich kurz noch ein paar Worte zum Thema Verantwortlichkeit sagen. Es war nämlich auch erforderlich, Meßgrößen für den Erfolg bei der Problemlösung vorzugeben. Die Mehrzahl der Strafverfolgungsbehörden ist militärähnlich strukturiert mit strengen Befehlsstrukturen. An sich ist dieses Konzept kein schlechtes, doch muß es auch eine Möglichkeit geben, Informationen unabhängig von der Befehlsstruktur weiterzugeben. Über Jahre hinweg gab es so gut wie keine Interaktion zwischen dem Topmanagement der New Yorker Polizei und den Polizeichefs in den Distrikten oder anderen Einsatzkräften vor Ort. Man tauschte sich nicht nur nicht aus, es gab auch keine Möglichkeit einer kontinuierlichen Überprüfung des Leistungsstandes der Polizeichefs vor Ort. Wir haben eine Möglichkeit gefunden, beiden Forderungen, das heißt Weitergabe von Infor-

mationen und Verantwortlichkeit, Rechnung zu tragen. Dieses Instrumentarium bezeichnen wir als *CompStat* (= *Computerized Statistics*).

Seit April 1994 finden wöchentlich sogenannte *Crime Control Strategy Meetings* statt. Diese Zusammenkünfte, kurz *CompStat* genannt, dienen dazu, den Informationsfluß zwischen Polizeiführung und Polizeichefs vor Ort zu verbessern. Was sind die Themen, die bei diesen Zusammenkünften auf der Tagesordnung stehen? Die Situation vor Ort und die aktuellen Probleme und was dagegen getan wird.

New York besteht aus fünf Stadtbezirken, auch bekannt als *boroughs*. Die New Yorker Polizei hat die größeren dieser Stadtbezirke schon vor langer Zeit aus einsatztechnischen Gründen in acht Streifenbezirke unterteilt, in denen es wiederum durchschnittlich zehn Reviere gibt. Jeden Monat wird in jedem dieser acht Streifenbezirke ein *CompStat Meeting* veranstaltet.

CompStat steht für *Computerized Statistics*. Einer der großen Vorteile moderner Technologie ist die Möglichkeit, große Mengen von Statistiken schnell und korrekt verarbeiten zu können. *CompStat* nutzt diese Möglichkeit im Sinne der Polizei. Jede Woche wird in jedem Revier eine Kriminalstatistik erstellt, analysiert und aufbereitet, sowohl vor Ort als auch im Polizeipräsidium. Festnahmezahlen und auch die Zahl der Vorladungen sind wichtig. Aber ich denke, der Erfolg einer Polizeidienststelle läßt sich nicht ausschließlich an Festnahmestatistiken festmachen. Wenn wir unsere Erfolge bei der Kriminalitätsbekämpfung messen wollen, dann müssen wir uns anschauen, wo Kriminalität stattfindet, Block für Block, Stadtviertel für Stadtviertel. Und genau dies tun wir regelmäßig. Wir nutzen hochmoderne Technologie um genau zu sagen, wo welche Straftaten begangen werden, damit wir unsere Ressourcen bündeln und gegen neue oder bereits existierende Probleme zum Einsatz bringen können. Diese Informationen dienen auch dazu, die Polizeichefs vor Ort für die Zustände in ihrem Bereich in Verantwortung zu ziehen. Bei *CompStat Meetings* werden sie und andere Verantwortliche zur aktuellen Kriminalitätslage und ihren Bekämpfungsansätzen gefragt. Wir lassen keinen Zweifel daran, daß jedes Problem thematisiert wird. Besondere Umstände erfordern mitunter Unterstützung durch andere Einheiten wie beispielsweise die Rauschgiftbekämpfung. Polizeichefs in den Bezirken haben in derartigen Fällen die Möglichkeit, Pläne zu unterbreiten und andere Einheiten um Unterstützung zu bitten. Weiterhin ist es ihnen möglich, zu hören, was ihre Ansprechpartner in anderen Bezirken tun, um ähnliche Probleme zu lösen beziehungsweise ihnen vorzubeugen. Damit alle von den Erfahrungen aus der Vergangenheit profitieren kön-

nen, nehmen Strategieexperten aus jedem Streifenbezirk an den *CompStat Meetings* teil.

CompStat ist ein wichtiges Instrumentarium für die Führung der New Yorker Polizei, weil es uns jetzt auch die Möglichkeit der Effizienzüberprüfung unserer Polizeichefs in den Bezirken und anderer Verantwortlicher bietet. Dieses System ist auch für die Entscheidungsträger von Vorteil, denn sie haben die Informationen, die sie benötigen, um ihr Personal so effizient und effektiv wie möglich einzusetzen.

Um einschätzen zu können, wie ein *CompStat Meeting* aussieht, stellen Sie sich einmal vor, Sie seien Polizeichef in einem New Yorker Bezirk. Es ist 06.30 Uhr morgens und Sie sind gerade im Polizeipräsidium eingetroffen. Es ist zwar noch früh, aber Sie sind hellwach und bereit, denn Sie wissen, Sie werden die oberste Polizeiführung von New York treffen. Sie begeben sich direkt in die Einsatzzentrale, die ungefähr der im Pentagon gleicht. Auf gigantischen Leinwänden werden in Kürze geographische Darstellungen ihres Bezirks zu sehen sein und Sie werden erklären, wo genau welche Straftaten begangen worden sind. Das heißt, Sie müssen über alles informiert sein, was in ihrem Zuständigkeitsbereich passiert und was getan wird. Neben Ihnen im Rampenlicht werden diejenigen stehen, die an der Spitze anderer Einheiten in ihrem Bereich stehen, wie beispielsweise die bereits erwähnte *Housing* und *Transit Police*, aber auch Vertreter der Rauschgiftdienststelle und Kripo. Sie müssen über brandaktuelle Informationen verfügen, die korrekt und lückenlos sein müssen. Es werden Ihnen nämlich ziemlich harte Fragen gestellt werden. Die, die neben Ihnen stehen, sind die zur Zeit brillantesten, bestinformiertesten Manager, die es in diesem Job je gegeben hat – und das müssen sie sein. Ob Sie es mir glauben oder nicht, viele von ihnen sind die ersten, die sagen, daß diese Zusammenkünfte zwar hart sind, aber daß sie ihnen willkommen sind, weil dadurch sichergestellt sei, daß sie immer auf dem laufenden seien. Unter dem Personalführungsaspekt betrachtet, hilft uns *CompStat* um festzustellen, wer seinen Job als Polizeichef im Bezirk gut macht und wer nicht. Wir verfolgen den Fortschritt bei der Kriminalitätsbekämpfung in jedem Bezirk äußerst aufmerksam. Stellen wir fest, daß Kriminalitätsprobleme oder Effizienzprobleme über einen gewissen Zeitraum hinweg nicht entsprechend angegangen werden, wird der Polizeichef des Bezirks ausgewechselt. Dank *CompStat* werden nur die talentiertesten und bestqualifiziertesten Captains Polizeichefs und bleiben dies auch. Das ganze ist durchaus mit der Führung eines Unternehmens, oder besser gesagt, eines Großunternehmens, vergleichbar. Als *Chief Executive Officer*, das heißt der Mann an der Spitze, müssen Sie sicherstellen, daß alle

Ihre Mitarbeiter wissen, was ihre Aufgabe ist und was von ihnen erwartet wird. Wichtiger noch, Sie müssen auch klare Zielvorgaben für Ihren Führungsstab geben und sicherstellen, daß diese Ziele auch erreicht werden. Diejenigen, die die Ziele nicht erreichen können oder ihre Einsätze vor Ort nicht effizient abwickeln können, müßten dann ausgetauscht werden. Bei der Kriminalitätsbekämpfung werden wir uns letztendlich immer an der Kriminalitätsrate orientieren. *CompStat* stellt sicher, daß alle Polizeichefs in den New Yorker Bezirken sie im Auge behalten.

CompStat hat auch Eingang in die Lehrpläne unserer Polizeiakademie gefunden. Es gibt neue Aus- und Fortbildungsprogramme unter der Bezeichnung *CompStat College*. Polizeichefs, die sich bei der Umsetzung von Kriminalitätsbekämpfungsstrategien ausgezeichnet haben, geben ihr Fachwissen und Know-how an junge zukünftige Führungskräfte weiter. Der Lehrplan sieht eine Behandlung aller Strategien vor, aber auch Behandlung von Strategien zur Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsfelder wie beispielsweise Einbruch und Raub, außerdem eine Einführung in Präsentationstechniken. Das *CompStat College-Program* befindet sich noch im Aufbau, doch wir denken, daß diese Art der Unterweisung wichtiger Bestandteil unseres Programms zur Förderung von Führungsqualität sein wird.

Neben Strategien und Verantwortlichkeit gibt es bei der Kriminalitätsbekämpfung als oberstes Prinzip die Philosophie der *zero tolerance*.

Die *Broken Windows*-Theorie besagte, daß die Nichtverfolgung geringfügiger Gesetzesverstöße schwerwiegendere Straftaten zur Folge hätte. Unserer Einschätzung nach ist diese Theorie richtig. Mehr noch, *zero tolerance* ist der einzig logische Ansatz zur Problemlösung. Wichtig ist, daß jeder ganz genau weiß, was das für die New Yorker Polizei heißt. Bei *zero tolerance* geht es nicht darum, einen Polizeistaat zu etablieren oder ansonsten gesetzestreue Bürger etwa wegen Nichtbeachtens einer roten Ampel im Straßenverkehr hinter Gitter zu bringen. *Zero tolerance* bedeutet vielmehr, daß jede Straftat, groß oder klein, verfolgt wird. Es ist in New York schon zu einem Klischee geworden, aber es stimmt: viele Festnahmen wegen schwerwiegender Straftaten wie beispielsweise Mord, waren das Ergebnis einer genauen Überprüfung von Personen, die wegen sogenannter Bagatellstraftaten, beispielsweise die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel ohne Fahrschein, angehalten wurden. Mehr noch, durch rigoroses Vorgehen gegen sogenannte Bagatellstraftaten haben wir viele Gegenden wieder an gesetzestreue Bürger zurückgegeben, die sich früher fürchteten, dort hinzugehen. *Zero tolerance* heißt auch, daß alle uniformierten

Polizisten wissen, daß von ihnen erwartet wird, daß sie gegen jede Straftat entsprechend vorgehen. Wir lassen nicht zu, daß unsere Beamten aus Furcht vor Korruption in Inaktivität erstarren. *Zero tolerance* schließt aber nicht aus, daß für existierende Probleme unterschiedliche Lösungen gefunden werden. Beschwerden über Lärmbelästigung aus einer Bar werden andere Maßnahmen zur Folge haben als Beschwerden über eine lautstarke Hochzeitsgesellschaft in einer Gegend, in der derartiges Verhalten eine kulturelle Norm darstellt. In beiden Fällen wird Abhilfe geschaffen werden, jedoch auf unterschiedliche Art und Weise. Ich denke, daß die Philosophie der *zero tolerance* einen wesentlichen Anteil an unserem Erfolg bei der Kriminalitätsbekämpfung hatte. Wir sind einer Reihe von Problemen, die die Lebensqualität beeinträchtigen, mittels eines breitgefächerten Ansatzes, sowohl auf Bezirks- als auch auf übergeordneter Ebene, nachgegangen. Lassen Sie mich ein Beispiel nennen. In vielen Gegenden in Manhattan, aber auch in anderen Bezirken war Straßenprostitution ein Problem. Prostituierte angelten sich gewöhnlich ihre Kunden und bedienten sie ganz offen auf der Straße im Fahrzeug des Kunden. Abgesehen davon, daß kein Bürger derartige Vorfälle vor seiner eigenen Haustür zu sehen wünscht, zeigt uns die Erfahrung, daß Straßenprostitution, wird sie nicht unterbunden, andere Arten der Kriminalität einschließlich Gewaltkriminalität nach sich zieht.

Um das Problem in den Griff zu bekommen, haben wir die *Operation Losing Proposition* ins Leben gerufen. Hintergedanke bei dieser Initiative war, nicht nur die Prostituierten selbst, sondern auch ihre Kunden, die Freier, in unsere Lösungsstrategie mit einzubinden. Wir haben deutlich gemacht, daß diese Freier ebenfalls zur Verantwortung gezogen werden und daß wir sie geltendem Recht zufolge festnehmen und ihre Privatfahrzeuge sicherstellen werden. Dieses Vorgehen hat sehr zur Problemlösung beigetragen.

Operation Losing Proposition führt dazu, daß Prostitution kein so einträgliches Geschäft mehr ist, da potentielle Kunden abgeschreckt werden.

Auch was *Graffiti* – ebenfalls eine Beeinträchtigung der Lebensqualität – angeht, konnten wir beträchtliche Erfolge erzielen. Es gab Zeiten, da konnten Fahrgäste in der U-Bahn nicht aus dem Fenster schauen, weil diese komplett mit *Graffiti* zugeschmiert waren. Auch im staatlich geförderten Wohnungsbau gab es beträchtliche Probleme mit Vandalismus. Anstatt wegzusehen wurde eine neue *Anti-Graffiti/Vandalism Task Force* gegründet, um die Vandalen zu identifizieren und der Verunstaltung privaten und öffentlichen Eigentums ein Ende zu machen. Die *Task Force* arbeitet mit anderen städtischen Einrichtun-

gen und unabhängigen Gruppen zusammen und ermittelt potentielle Ziele ihrer Klientel. Angehörige der *Task Force* gehen Streife in zivil, sind mit Zivilfahrzeugen oder auch auf Fahrrädern unterwegs. Sie werden unterstützt von Mitarbeitern der *Transit Division* und des *Housing Bureau*. Die Ergebnisse sind überall in der Stadt zu sehen. Ich sage nicht, daß New York völlig frei ist von *Graffiti*, aber die Stadt ist ganz sicher sehr viel sauberer als sie es jahrelang war. Und dies läßt sich durch Umsetzung der Philosophie der *zero tolerance* erreichen.

Nachdem ich jetzt über die Einzelelemente gesprochen habe, lassen Sie mich zurückkehren zur „Strategie 97", die, wie bereits angeführt, den Untertitel „zielorientierte gemeindenahe Polizeiarbeit" trägt. Dieser Titel kommt nicht von ungefähr. Er steht vielmehr für zwei der wichtigsten Konzepte, an denen sich das Verständnis der New Yorker Polizei von polizeilicher Aufgabenerfüllung ausrichtet. Polizeiarbeit in ihrer Gesamtheit muß zielorientiert geplant werden, beispielsweise im Gegensatz zu einer Polizeistreife nach dem Zufallsprinzip. Wesentliches Element ist die Studie der Fallzahlen und aktueller Verbrechensmuster, um den nächsten Schritt bei der Kriminalitätsbekämpfung zu planen. Wichtig sind auch Festnahmezahlen, aber nicht die bloßen Zahlen sondern die Arten der Festnahme und was mit den Festnahmen erreicht wird. Besonders wichtig sind diese Elemente bei der Rauschgiftbekämpfung. Hier messen wir unsere Erfolge auf andere Weise als andere Strafverfolgungsbehörden. Festnahmezahlen und Sicherstellungsmengen, sei es Rauschgift oder Geld, sind sehr viel weniger wichtig als die Auswirkung unserer Maßnahmen auf die Gesamtkriminalitätsentwicklung. Der Zusammenhang zwischen Rauschgift und Kriminalität ist Ursache dafür, weshalb die Anwendung des Betäubungsmittelrechts für uns von so großer Bedeutung ist. Festgenommene Personen müssen sich regelmäßig Rauschgifttests unterziehen. Unserer Erfahrung nach sind 60 – 80 % dieser Tests positiv im Hinblick auf Kokain, Heroin oder Marihuana. Wo viel Rauschgift konsumiert und verkauft wird, ist auch die Kriminalitätsrate hoch. Die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität ist deshalb entscheidend für die Bekämpfung der Kriminalität insgesamt. Selbstverständlich spielen darüber hinaus auch andere Faktoren eine Rolle. Polizeiliche Aufgabenerfüllung muß natürlich im Einklang mit den Bedürfnissen der Bürger, denen sie dient, stehen. Und in einer so gegensätzlichen Stadt wie New York muß sie sich immer die örtlichen Bedürfnisse vor Augen halten und diesen entsprechen. Die „Strategie 97" beinhaltet eine Reihe von Zielsetzungen, die alle diese Elemente berücksichtigen, darunter Beseitigung schon lange existierender Brennpunkte der Gewalt, die für die meisten Schießereien, Tötungsdelikte, Raubüberfälle und tätlichen Angriffe verantwortlich sind, Zer-

schlagung krimineller Strukturen, insbesondere gewalttätiger Rauschgiftgangs und Festnahme bekannter Straftäter.

Um die in der „Strategie 97" festgeschriebenen Ziele zu erreichen, haben wir unser Personal in den *Detective Squads* aufgestockt, uns verstärkt auf proaktive Ermittlungstechniken wie gründliche Einsatzbesprechungen und Ermittlung von Berufsverbrechern und so weiter konzentriert.

Unser Hauptziel ist nach wie vor, Leben zu retten, um zu verhindern, daß Menschen Opfer von Gewalttaten werden. Für die Einwohner von New York ist das Risiko Opfer eines Kfz-Diebstahls zu werden heute sehr viel größer als das, Opfer eines Tötungsdeliktes zu werden. Wir arbeiten aber auch daran, bei Eigentumsdelikten rückläufige Fallzahlen zu erreichen. Sie machen nach wie vor mehr als zwei Drittel der angezeigten Straftaten aus.

Es heißt oft, wir würden jetzt im Informationszeitalter leben, doch effiziente Verbrechensbekämpfung basierte schon immer auf akkuraten zeitnahen Informationen. Um den Informationsfluß weiter zu verbessern, haben wir unsere EDV-Ausrüstung weiter modernisiert, damit allen Kräften umfassende und lageangepaßte Informationen zur Zerschlagung jedweden Zusammenschlusses von Straftätern zur Verfügung stehen.

Als wir die „Strategie 97" formuliert haben, haben wir auch erfolgreiche Programme und Einheiten einer genauen Betrachtung unterzogen. Dabei stellten wir fest, daß insbesondere die *Street Crimes Unit* sehr erfolgreich bei der Festnahme gewalttätiger bewaffneter Straftäter war. Das Konzept dieser Einheit ist simpel: Einsatz motivierter erfahrener Beamter, die die Kriminellen nicht kennen und die in Zivil arbeiten und mit Zivilfahrzeugen unterwegs sind. Diese Einheit wird in ganz New York eingesetzt, je nach Erfordernissen und örtlichen Gegebenheiten. Durch die Zusammenarbeit mit der *Street Crimes Unit* gelingt es Polizeichefs, in Gegenden, die langanhaltende Probleme mit beispielsweise Straßenraub oder Handtaschendiebstahl haben, aufzuräumen. Die Einheit arbeitet Hand in Hand mit den *Detectives* vor Ort, um ganz genau festzustellen, wo diese Straftaten begangen werden und wer sie begeht, damit Zivilbeamte den Tätern das Handwerk legen können.

Wichtig ist es zu wissen, daß die treibende Kraft hinter der *Street Crimes Unit* gut informierte Polizeiarbeit ist. Ihre Arbeit besteht nicht darin, an einem bestimmten Häuserblock jedermann anzuhalten und zu durchsuchen. Ein derartiges Vorgehen würde in Widerspruch zu den in der amerikanischen Verfassung

verankerten Rechten stehen. Derartige Aktionen werden auch vom *New York Police Department* weder geduldet noch zugelassen. Durch solide Grundsatzarbeit und clevere *Cops* auf den Straßen, die das polizeiliche Wissen umsetzen, können zurecht verdächtigte Personen identifiziert und festgenommen werden, ohne daß verfassungsmäßig garantierte Rechte verletzt werden. Damit die Einheit noch bessere Ergebnisse erzielen kann, wurde sie durch sorgfältig ausgewählte Beamte verstärkt, die über entsprechende Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen. Dies bleibt nicht ohne Wirkung auf die Entwicklung der Bandenkriminalität. Zwar haben wir in New York nie ein Problem mit organisierten Banden großen Stils wie in anderen amerikanischen Großstädten gehabt, doch auch bei uns hat es immer Gruppen von Straftätern gegeben, die zusammenarbeiten. Viele von diesen *Gangs* verkaufen Rauschgift und sind wegen einer überproportional großen Zahl von Gewalttaten, darunter Tötungsdelikten, in Erscheinung getreten. Die Zerschlagung von Banden ist eine der Hauptprioritäten 1997. Um dieses Ziel zu erreichen, haben wir eine Zentraldatei eingerichtet, in der Informationen über Banden gespeichert sind. Ein für ganz New York zuständiger *Gang Coordinator* wurde ernannt, der alle Aktivitäten in diesem Bereich koordiniert. Der *Street Crimes Unit* wurde eine ebenfalls in ganz New York operierende *Anti-Gang Enforcement Unit* angegliedert. Damit stellen wir nicht nur sicher, daß existierende *Gangs* zerschlagen werden können, sondern verhindern gleichzeitig, daß in anderen Städten etablierte *Gangs* ihren Aktionsraum nach New York ausdehnen.

Moderne Technologie spielt bei unserem Konzept der Kriminalitätsbekämpfung ebenfalls eine tragende Rolle. Wie bereits angedeutet, verfügen wir über ein großes U-Bahnsystem und Hunderte von Wohnkomplexen des öffentlichen Wohnungsbaus. Beide, U-Bahn und Häuserkomplexe, stellen eine besondere Herausforderung für die Polizei dar, doch in keinem der beiden Bereiche können wir es uns leisten, Kriminalität die Oberhand gewinnen zu lassen. Eine funktionierende und sichere U-Bahn für Pendler ist lebenswichtig für eine Großstadt wie New York. Genauso wichtig ist es, daß der öffentliche Wohnungsbau nicht aufgrund von Kriminalität zu einer lebensbedrohlichen Falle für Bezieher niedriger Einkommen wird. Um Straftäter abzuschrecken, haben wir dort an ausgewählten Orten Videoüberwachungssysteme installiert, damit wir diese Örtlichkeiten weniger personalintensiv überwachen können. Bisher waren wir recht erfolgreich mit diesen Initiativen. In den überwachten Gegenden ist die Kriminalitätsrate zurückgegangen. Auch die Bevölkerung, die in staatlich subventionierten Häusern lebt, begrüßt diese Initiativen. Es gibt zur Zeit Pläne zur Ausweitung dieses Projektes auf andere Wohnungsblocks. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß es nach Ankündigung des Pilot-

projektes in den Wohnblocks rege Berichterstattung darüber in den Medien gab. Einige Bürger und Organisationen äußerten Vorbehalte und in Einzelfällen sogar offene Ablehnung. Obwohl diese Kritiker weder in derartigen Wohnblocks lebten, noch aller Wahrscheinlichkeit nach je dort wohnen werden, behaupteten sie, daß die Installierung von Kameras im Eingangsbereich und in Korridoren dieser Häuser einen Eingriff in die Privatsphäre darstelle. Was die Kritiker nicht erwähnten, ist die Tatsache, daß derartige Systeme seit langem in wohlhabenden Wohnvierteln im Rahmen von Sicherheitsmaßnahmen installiert werden. Die Bewohner der Wohnblocks hingegen hatten keinerlei Einwände, sondern begrüßten die Installierung von Anbeginn an, da sie diese als längst überfällige Sicherheitsmaßnahme betrachteten. Sie waren froh über eine Dienstleistung, die normalerweise wohlhabenderen Mietern vorbehalten war.

Einer der wichtigsten Aspekte der „Strategie 97" ist möglicherweise nicht direkt in Verbindung mit Polizeieinsätzen zu sehen, sondern vielmehr darin, wie die Polizei ihren Dienst am Bürger erbringt. Unsere jüngste Strategie *Courtesy, Professionalism and Respect*", auch als CPR bekannt, ist eine Handlungsanleitung für alle uniformierten Beamten und Zivilbeamten bei der New Yorker Polizei. Wir haben praktisch die goldene Regel auf die Polizeiarbeit übertragen: Verhalte dich anderen gegenüber so, wie du erwartest, daß man sich dir oder deiner Familie gegenüber verhalten soll. New York ist unter anderem auch für seine Schnellebigkeit und seinen schroffen Umgangston bekannt, und unsere Polizeibeamten sind dagegen nicht immun. Manchmal vergessen wir ganz einfach, uns ein paar Minuten mehr Zeit zu nehmen und unser Mitgefühl zum Ausdruck zu bringen, was eine unangenehme Begegnung für beide Seiten etwas angenehmer gestalten kann.

Die CPR-Strategie ist unsere Art sicherzustellen, daß unsere Beamten nicht vergessen, sich ein paar kostbare Minuten mehr Zeit zu nehmen. Wir können bei der Kriminalitätsbekämpfung nur dann weiterhin erfolgreich sein, wenn wir die Unterstützung und das Vertrauen unserer Bürger genießen. Ich bin der festen Überzeugung, daß wir nur durch ein Mehr an Höflichkeit, Professionalität und Respekt diese Unterstützung und dieses Vertrauen gewinnen werden. Unser Engagement für diese Art des polizeilichen Aufgabenverständnisses in Verbindung mit neuen Bekämpfungsansätzen hat zu großen Erfolgen und rückläufigen Kriminalitätsraten geführt. Ich denke, Sie stimmen mir zu, wenn ich sage, daß unsere Ergebnisse ganz einfach erstaunlich sind.

Unsere Vergleiche orientieren sich an der Quote für Mord, Vergewaltigung, Raub, tätlichen Angriff, Einbruch, schweren Diebstahl und schweren Auto-

diebstahl. Legen wir diesen Maßstab an, ist die Kriminalitätsrate in ganz New York um fast 44 % zurückgegangen verglichen mit der Rate von vor vier Jahren. Wenn Sie bestimmte Straftaten oder bestimmte Gegenden von New York betrachten, sind die Rückgänge noch sehr viel augenfälliger. Beispielsweise ist die Zahl der Morde im gleichen Zeitraum in der ganzen Stadt um mehr als 60 % zurückgegangen. Wie ich bereits sagte, wurden in New York 1993 1.927 Menschen ermordet, 1994 waren es 1.582, 1995 noch 1.181 und 1996 schließlich 984 Menschen. 1997 hoffen wir einen neuen beispiellosen Tiefstand unter 800 zu erreichen. Das ist mehr als Zahlenspielerei und nackte Zahlen. Es geht hier um Menschenleben, die gerettet wurden.

Die Erfahrung zeigt uns, daß an der *Broken Windows*-Theorie etwas dran ist. Die jüngste Geschichte der Stadt New York zeigt uns, daß wir Beeinträchtigungen der Lebensqualität in Form von Lärmbelästigung oder ungebührlichen Verhaltens in der Öffentlichkeit nicht ungeahndet lassen können, ohne daß das Sicherheitsempfinden des einzelnen Bürgers beeinträchtigt wird. Unsere Politik der *zero tolerance* hat den Glauben unserer Bürger und unserer Besucher an uns wieder hergestellt und hat New York zur sichersten Großstadt in Amerika gemacht. Wir können diese Entwicklung wie folgt treffend beschreiben: Wenn wir den kleinen Details Aufmerksamkeit schenken, dann hilft uns das, wirklich große Erfolge zu erzielen.

Trotz aller Erfolge gibt es immer noch Skeptiker. Kritiker, die das Thema Verletzung der verfassungsrechtlich verbrieften Rechte des Einzelnen anprangern, deren Argumente aber realistisch betrachtet aus der Luft gegriffen sind. *Zero tolerance* ist nicht gleichzusetzen mit der Etablierung eines Polizeistaates, sondern vielmehr mit entschlossener und intelligenter Polizeiarbeit. Die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität ist nach wie vor Kernstück unserer Bekämpfungsansätze, um nur ein Beispiel zu nennen. Am meisten Kopfzerbrechen bereiten uns in New York Drogen wie Marihuana, Crack und Kokain in Pulverform. Daneben gibt es natürlich andere Drogen – aber dies sind die wichtigsten. Auch im Drogenbereich haben wir wie in anderen Kriminalitätsfeldern spezifische Probleme identifiziert und unsere Ressourcen auf die Bereiche konzentriert, die besondere Aufmerksamkeit verdienen. Bestes Beispiel hierfür ist vielleicht unsere *Northern Manhattan Initiative*. Seit Anfang der 80er Jahre standen die *Washington Heights* im nördlichen Manhattan in dem zweifelhaften Ruf, ein Zentrum des Rauschgifthandels zu sein. Aufgrund ihrer geographischen Lage (die Nähe zu New Jersey und den Vororten nördlich von New York City) wurden sie zu einer Heimstadt bedeutender Rauschgiftlieferanten. Wir wollten dieses Stadtviertel den dort lebenden, hart arbeitenden, ge-

setzestreuen Bürgern zurückgeben und riefen deshalb die *Northern Manhattan Initiative* ins Leben. Diese Initiative umfaßt ein ganzes Maßnahmenbündel. Sie wird fortgesetzt, bis das Problem gelöst ist. Sowohl uniformierte als auch Zivilbeamte wurden für dieses Projekt abgeordnet. Uniformierte Beamte sorgen dafür, daß die Straßen frei von Kleindealern sind und kümmern sich um Straftaten, die die Lebensqualität beeinträchtigen. Am anderen Ende des Spektrums arbeiten Ermittlungsbeamte, die Erkenntnisse sammeln über Rauschgiftgangs und Großdealer, um Drahtzieher festnehmen und ihren kriminellen Aktivitäten ein Ende bereiten zu können. Zudem unterhalten wir Unterstützung durch nationale und bundesstaatliche Kräfte, um gemeinsam vorzugehen. Nachdem ein Jahr vergangen ist, sind viele Häuserblocks wieder an gesetzestreue Bürger zurückgegeben worden. Es hat mehr als 15.000 Festnahmen gegeben. Eigentlicher Maßstab für den Erfolg sind jedoch rückläufige Kriminalitätszahlen und die Tatsache, daß Kinder jetzt wieder gefahrlos auf der Straße spielen können.

Hinter dieser Initiative steckt jedoch mehr als ein konventionelles Konzept zur Verbrechensbekämpfung. In mehreren Wohnblocks in dieser Gegend haben wir ein sogenanntes *Model Block Program* ins Leben gerufen. Wesentlicher Bestandteil dieses Programms ist die Einrichtung von polizeilichen Kontrollpunkten am Ende dieser Blocks. Uniformierte Beamte regeln dort in den Nachmittags- und Abendstunden den Verkehr, kümmern sich darum, daß Nichtanwohner sich dort nicht zur Begehung von Straftaten aufhalten und sorgen außerdem dafür, daß Straßendealer nicht ihren Geschäften nachgehen. Wie schon bei dem Projekt mit der Videoüberwachung gab es auch hier einige wenige Kritiker, die argumentierten, es würde gegen verfassungsmäßig garantierte Rechte verstoßen, doch das tun wir nicht. Wir halten uns an jeden Buchstaben des Gesetzes, um sicherzustellen, daß unsere Beamten ihre Grenzen nicht überschreiten. Und wir zögern nicht, gefährdeten Stadtvierteln die Hilfe anzubieten, die sie benötigen, um die Straßen wieder an die gesetzestreuen Bürger zurückzugeben. Im Rahmen des *Model Blocks Program* halfen wir den Bürgern nicht nur bei der Beseitigung von Müll und der Verbesserung der Straßenbeleuchtung, sondern wir stellten auch ihr Vertrauen in die Regierung und die Polizei wieder her. Eine weitere Neuerung im Rahmen dieser Initiative, aber auch in vielen anderen Bereichen, ist die *Civil Enforcement Initiative*.

Polizeianwälte in Uniform und in Zivil unterstützen uns bei der Anwendung geltenden Zivilrechts zur Lösung von Kriminalitätsproblemen. Wir haben beispielsweise das *Nuisance Abatement Law* in der ganzen Stadt angewandt, um

Örtlichkeiten zu schließen, an denen illegale Aktivitäten wie Verkauf von Rauschgift oder Prostitution stattfanden. Dieses Vorgehen verfolgt zweierlei Ziele: zum einen wird illegalen Aktivitäten Einhalt geboten, zum anderen können sich wieder legale Geschäfte etablieren und dem Stadtviertel zu neuer wirtschaftlicher Blüte verhelfen und gleichzeitig den Glauben an eine bessere Zukunft für die Bewohner wiederherstellen. Ähnliche Anti-Drogeninitiativen werden zur Zeit in anderen Teilen der Stadt auf den Weg gebracht. Unser Ziel ist es, den Rauschgiftkonsum in der Stadt New York zu reduzieren, wenn nicht gar ganz zu eliminieren. Durch rigoroses Vorgehen gegen jedwede Art von Straftat machen wir Straftätern, und insbesondere Rauschgifthändlern, das Leben schwer. New York wird nicht länger eine Stadt sein, in der Rauschgifthändler gute Geschäfte machen können. Wir sind Stolz auf unseren Erfolg. Und wir hoffen, dieses Jahr mit einem neuen Rekordrückgang der Kriminalitätsrate abschließen zu können. Wir werden aber auch weiterhin nach neuen, kreativen Formen der Kriminalitätsbekämpfung suchen und alles erdenkliche dafür tun, unsere partnerschaftlichen Beziehungen zum Bürger, dem wir dienen, weiter auszubauen.

Wir haben in New York eine Reihe zerbrochener Fensterscheiben (*Broken Windows*) wieder instandgesetzt. Wir werden damit fortfahren, bis alle Fenster wieder instandgesetzt sind.

Flexibility: Neue Formen der sozialen Kontrolle in den Vereinigten Staaten

Matt L. Rodriguez

Die Polizeiarbeit in den Vereinigten Staaten befindet sich mitten in einer Revolution. Es handelt sich um eine Revolution nationalen Ausmaßes. Wegbereiter dieser Revolution sind die Polizeichefs in Städten wie Chicago, New York, Boston, Seattle, San Diego, und so weiter.

Matt L. Rodriguez, (Superintendent Police Chicago) unterstrich den internationalen Charakter der Tagung und beschrieb aus seiner Sicht neue Konzepte zur Verbrechensbekämpfung und der polizeilichen Arbeit in Amerika.

Diese Revolution erfaßt praktisch jeden Aspekt der Polizeiarbeit in unserem Land – von Polizeistreifen bis hin zu Ermittlungstätigkeiten und technischen Unterstützungsfunktionen. Der vielleicht wichtigste Aspekt ist, daß es sich um einen Umbruch handelt, der die Rolle der Polizei in der amerikanischen Gesellschaft grundlegend verändert und damit auch die Art und Weise, in der wir polizeiliche Aufgaben für unsere Kunden, das heißt, den Bürger, wahrnehmen.

Wir haben es mit einem Umbruch zu tun, dessen Ausmaß, Umfang und Tragweite faszinierend ist. Es handelt sich um eine Revolution, die wahrscheinlich

die Polizeiarbeit in den Vereinigten Staaten nicht nur in den nächsten Jahren, sondern in den nächsten Jahrzehnten prägen wird. Und es ist auch eine Revolution, die ihren Ursprung in der Geschichte der Polizeiarbeit in Amerika hat.

Ich möchte meinen Vortrag heute damit beginnen, daß ich die Neuerung des *community policing*, auch bekannt als problemorientierte Polizeiarbeit, in den richtigen historischen Kontext stelle. Danach möchte ich beschreiben, wie die Stadt Chicago und das *Chicago Police Department* das Gesamtkonzept, bestehend aus Partnerschaft zwischen Polizei und Bürger, proaktiver Polizeiarbeit, Problemlösung und Verbesserung der Lebensqualität, umgesetzt und in eine neue und umfassende Polizeistrategie für unsere Stadt eingebettet hat. Am Ende meines Vortrages werde ich Beispiele für Erfolge dieser Strategie in Chicago nennen und außerdem die wichtigsten und größten Herausforderungen ansprechen, die noch vor uns liegen.

Im Rahmen der Vorbereitung meines Beitrages für diese Arbeitstagung stieß ich auf eine Textstelle, die mir für die heutige Diskussion über die sich wandelnde Rolle der Polizei in einer modernen Gesellschaft bezeichnend und zudem äußerst interessant zu sein scheint.

In diesem Text heißt es: „Ein Polizeibeamter ist ein Symbol für die sich immer mehr verschärfende gesellschaftliche Diskussion zum Thema Kriminalitätsbekämpfung". Und weiter heißt es: „Die eine Seite, beunruhigt und perplex angesichts von Kriminalität und Gewalt in den Städten, übt extremen Druck auf die Polizei aus und fordert härteres Durchgreifen. Eine andere Gruppe, aufgebracht über die Polizei als Repressivorgan, tendiert zur Mißachtung dessen, was sie als Ordnung bezeichnet, die auf Kosten der Justiz aufrechterhalten wird." Die Textstelle endet mit der Aussage: „Der Polizeibeamte ist das sichtbarste Symbol einer Gesellschaft, die durch zunehmende Entfremdung und Isolierung gekennzeichnet ist."

Sie mögen vielleicht überrascht sein, wenn ich Ihnen sage, daß es sich bei diesem Zitat nicht um eine Beschreibung des Verhältnisses von Polizei und Bürger in amerikanischen Großstädten in den 90er Jahren handelt. Diese Aussage wurde auch nicht unmittelbar nach dem Fall Rodney King in Los Angeles, dem Urteil gegen O. J. Simpson, oder irgendeinem anderen, in den Medien ausführlich diskutierten Fall polizeilichen Fehlverhaltens oder brutalen Übergriffs getan. Nein, diese Aussage stammt aus dem Jahr 1968, und zwar aus dem Bericht der *National Advisory Commission on Civil Disorders*.

Präsident Lyndon B. Johnson rief diese Kommission ins Leben und gab ihr den Auftrag, die gesellschaftlichen Unruhen zu untersuchen, die Anfang der 60er Jahre amerikanische Großstädte erschütterten – die beunruhigende Serie von Krawallen in Ghettos wie Harlem in New York, Watts in Los Angeles, Chicago's West Side, Detroit, Newark und buchstäblich Dutzenden anderer Städte. Die Ausschreitungen in amerikanischen Großstädten vor 30 Jahren waren symptomatisch für andere Ereignisse und Trends, die an den Grundfesten unserer Gesellschaft rüttelten. Denken Sie nur an einige andere wichtige historische Ereignisse in dieser Zeit:

Die Welle von Anschlägen – ohnegleichen in der Geschichte der Vereinigten Staaten – begann mit der Ermordung John F. Kennedys und setzte sich fort mit der Ermordung von Malcolm X, Martin Luther King Jr. und Senator Robert F. Kennedy.

Die gesellschaftlichen Unruhen infolge der Teilnahme der USA am Vietnamkrieg – ein Krieg, der weite Teile der Bevölkerung polarisierte und in gewalttätigen Auseinandersetzungen auf der Straße und in Universitäten seinen Ausdruck fand.

Aus rechtlicher Sicht gab es viele weitreichende Entscheidungen des *U.S. Supreme Court* – der sogenannte *Warren Court* mit der Erweiterung „ordentlicher Verfahrensrechte" für Verdächtige und der Einführung neuer, strenger Parameter für polizeiliche Durchsuchungen und Sicherstellungen.

Außerdem die Eskalation der Drogenkultur in Amerika, eine Kultur – jetzt in der zweiten Generation –, die heute eine zentrale Rolle bei der Kriminalitätsbekämpfung spielt.

Die Bürgerrechtsbewegung und das Streben nach besseren wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten für Minderheiten und Frauen.

Die Welle von Gewalt und Eigentumskriminalität in den USA in den 60er Jahren und in den frühen 70er Jahren – die Zeit, in der Amerika in weiten Teilen seine Unschuld verlor, was Sicherheit, Ruhe und Ordnung in den amerikanischen Großstädten angeht.

Die Polizei in ihrer Gesamtheit war in dieser Zeit tiefgreifender Veränderungen und Unruhen Zeuge und auch Teilnehmer. Viele Polizeibeamte – darunter auch ich; ich war seinerzeit junger Streifenbeamter in Chicago – waren an vielen Er-

eignissen direkt beteiligt. Und diese Ereignisse haben uns alle verändert, ob wir direkt oder indirekt involviert waren. Die Auswirkungen sind bis heute spürbar.

Es war nicht ein einzelnes Ereignis, sondern die Gesamtheit der Ereignisse, die das Klima in dieser Zeit prägten. Und es war auch die Gesamtheit dieser Ereignisse und Trends, die die Polizei – die Gesellschaft als solches – zwangen, verschiedene Aspekte der Rolle der Polizei in der Gesellschaft und das Verhältnis zwischen Polizei und Bürger, dem wir dienen und den wir schützen sollen, einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Diese Zeit der Selbstbetrachtung und Selbstprüfung infolge dieser Ereignisse war nicht einfach und dauerte lange. In vieler Hinsicht dauert dieser Lernprozeß immer noch an. Die kritische Selbstprüfung ist noch nicht abgeschlossen.

Für die Polizei sind die Lehren aus dieser Zeit ganz offensichtlich. Ich möchte drei dieser Lehren oder Schlußfolgerungen im folgenden einer näheren Betrachtung unterziehen, da ich denke, daß sie von wesentlicher Bedeutung für das Verständnis der Revolution der Polizeiarbeit, wie sie zur Zeit stattfindet, sind.

Die erste Lektion, die wir gelernt haben, ist die, daß die Polizei allein in einer Demokratie nicht in der Lage ist, soziale Kontrolle auszuüben und Frieden zu erhalten.

Die Unruhen in den amerikanischen Städten in den 60er Jahren stellten eine beispiellose Herausforderung für die amerikanische Polizei dar. Unsere Antwort auf diese Herausforderung sah folgendermaßen aus. Wir schauten uns nicht in anderen Bereichen nach zusätzlichen Ressourcen und Unterstützung um, sondern wir schauten nach innen. Das Bestreben ging dahin, das bereits bewährte Instrumentarium zu verbessern und auszubauen. Seinerzeit wurden sogenannte *SWAT-Teams* und andere Spezialeinheiten immer beliebter und wichtiger. Die Aus- und Fortbildung von Eingreiftruppen wurde zu einem integralen Bestandteil amerikanischer Polizeiarbeit, da Ausschreitungen größeren Stils seitens der Polizei ein militärähnliches Vorgehen erforderlich machten und eine einheitliche Aufgabenbewältigung angestrebt wurde. Dieser aggressivere, militärähnliche Ansatz fand auch im Rahmen vieler unserer Routinekontrollen im Streifendienst seinen Niederschlag.

In vielen innerstädtischen Bezirken wurde die Polizei nun als Besatzungsarmee betrachtet. Die *thin blue line* (= der schmale Grat), auf dem sich die Polizei allein zwischen Gesetzestreuen und Gesetzesbrechern bewegt, wurde zum Sinnbild der amerikanischen Polizeiarbeit. In vieler Hinsicht war die *thin blue*

Howard Safir (Police Commissioner der Stadt New York) und Bernhard Falk (Vizepräsident des Bundeskriminalamtes) als aufmerksame Zuhörer des Vortrages von Matt L. Rodriguez (Superintendent, Chicogo Police Department).

line eine natürliche Folge des sogenannten *professionalism movement* in der amerikanischen Polizeiarbeit, die bereits vorher in diesem Jahrhundert begonnen hatte. Diese Bewegung führte zu mehr Professionalität und zeichnete sich durch bessere Standards für Polizeibeamte, bessere Ausbildung und bessere Ausrüstung und verstärkte Nutzung von Technologie aus. Sie wurde in Gang gesetzt durch neue Technologien wie Einsatzfahrzeuge, Polizeifunk, Notrufkommunikationssysteme und erste automatisierte Aktenhaltungssysteme.

Einerseits bedeuteten diese und andere Veränderungen eine qualitative Verbesserung der Polizeiarbeit in Amerika, andererseits trugen sie jedoch auch dazu bei, die Polizei als einzige für die soziale Kontrolle zuständige Einheit in der Gesellschaft zu isolieren. Die Theorie besagte, daß die Polizei durch groß angelegte motorisierte Streifen und schnelles Eingreifen ein Gefühl der Omnipräsenz vermittelt und damit durch bloße Anwesenheit abschreckend wirken sollte. Gleichzeitig wurde der einzelne Bürger degradiert. Es wurde ihm eine eingeschränkte und größtenteils passive Rolle bei der sozialen Kontrolle zugewiesen. Der Bürger wurde im Prinzip aufgerufen, wachsam zu sein, die Polizei zu rufen, wenn Ärger ins Haus stehe und ansonsten beiseite zu treten und die Profis die Arbeit machen zu lassen.

Die Theorie von der Polizei als alleiniger Hüter von Recht und Ordnung sah auf dem Papier gut aus, insbesondere dann, wenn sie durch eine professionellere Polizei gestützt wurde, eine Polizei, die mit immer mehr moderner Technologie ausgerüstet war. Das einzige Problem war – ich werde darauf noch näher eingehen –, daß die Theorie nicht dazu taugte, die Kriminalität zurückzudrängen. Folglich war die erste Lektion, die die amerikanische Polizei lernte, die, daß die Polizei alleine Kriminalität in unserem Lande nicht bekämpfen konnte.

Die zweite Lektion aus dieser Zeit war, daß das Instrumentarium, das wir bisher eingesetzt hatten, um Recht und Ordnung zu garantieren und um den Frieden zu bewahren, plötzlich nicht ausreichte, zu inflexibel und zu eindimensional ausgerichtet war.

Das Modell für professionelle Polizeiarbeit basierte fast ausschließlich auf den Befugnissen der Polizei und des Restes des Justizwesens zur Kontrolle der Kriminalität. Festnahme, Strafverfolgung und Bestrafung (insbesondere Inhaftierung) wurden nicht nur zum wichtigsten, sondern praktisch zum einzigen Instrumentarium unserer Arbeit. Die Theorie war, die Polizei könne Kriminalität am besten dann kontrollieren, wenn sie Straftäter festnehmen und einsperren würde, so daß sie dann keine weiteren Straftaten mehr begehen könnten.

In gewisser Hinsicht war dieser Ansatz erfolgreich. Ab Ende der 60er Jahre gelang es uns, Amerikas Gerichtssäle zu füllen genauso wie unsere Gefängnisse und Verwahranstalten. Im Zeitraum von 1970 – 1980 hat die Zahl der Gefängnisinsassen in den Vereinigten Staaten um mehr als 50 % zugenommen. Im darauffolgenden Jahrzehnt hat sie sich mehr als verdoppelt auf ungefähr 750.000 Insassen.

Doch verstärkte Aktivitäten des Justizapparates brachten nicht das gewünschte Ergebnis – eine Zurückdrängung der Kriminalität. In Wirklichkeit war in diesem Zeitraum eine Zunahme der Straftaten in den Vereinigten Staaten zu verzeichnen. Im Zeitraum von 1970 – 1980 war eine fast 80 %ige Zunahme der „Crime Index-Delikte" (das heißt der acht schwerwiegendsten Verbrechen) zu verzeichnen.

Das allzu große Vertrauen in den Justizapparat als Instrumentarium zur Verbrechenskontrolle ließ zwei wichtige Aspekte außer acht: Zum einen die große Zahl potentieller Straftäter in unserer Gesellschaft, begünstigt durch die älter werdenden geburtenstarken Jahrgänge nach dem 2. Weltkrieg; zum anderen

zugrundeliegende Gesellschaftsstrukturen, die in unserem Land einen Nährboden für Kriminalität darstellten. Rückblickend betrachtet wissen wir heute, daß wir gar nicht genug Polizeibeamte hätten ausbilden und einstellen können und daß wir gar nicht genug Gerichtssäle und Gefängnisse hätten bauen können, um diese Theorie der sozialen Kontrolle erfolgreich umsetzen zu können – weder damals noch heute.

Die dritte Lektion aus dieser Zeit ist die, daß das Sicherheitsempfinden des einzelnen Bürgers und der Gesellschaft als ganzes zumindest genauso wichtig sein kann wie die offizielle Kriminalstatistik.

Ein wichtiger Aspekt, den die amerikanische Polizei gern übersah, war der, daß wir als Polizei im wesentlichen einen Dienst an unserem Kunden, dem Bürger, erbringen. Folglich ist die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit unserer Kunden notwendigerweise kritischer Maßstab für unseren Erfolg. Das Modell für professionelle Polizeiarbeit wurde in erster Linie an der polizeilichen Aufgabenerfüllung gemessen; das waren in erster Linie polizeiliche Aktivitäten, die sich festmachen ließen an Festnahmezahlen, der Zahl der eingeleiteten und abgeschlossenen Verfahren und der Zahl der Verurteilten. Unberücksichtigt blieb die Bewertung der Ergebnisse dieser Aktivitäten im Sinne von Kundenzufriedenheit.

Das war ein folgenschwerer Fehler der Polizei. In dem Maße, in dem wir die Kriminalitätsfurcht der Bürger und ihr Sicherheitsempfinden nicht richtig einschätzten, schätzten wir auch die enge Verbindung zwischen Kriminalitätsfurcht und tatsächlicher Kriminalitätsrate in einer Gemeinde beziehungsweise Stadt nicht richtig ein. Wenn eine Stadt Angst hat, dann reagiert sie mit der Aufgabe ihrer kommunalen Einrichtungen – ihrer Geschäfte und Parks, ihrer kulturellen Einrichtungen, des öffentlichen Nahverkehrs und sogar ihrer Straßen. Und wenn gute, gesetzestreue Bürger ihre Stadt aufgeben, dann gestatten sie Straftätern, sich zu etablieren und ihre illegalen Aktivitäten dorthin auszudehnen; seien dies nun Drogenhandel, Prostitution, Bandenkriege oder Gewalt- und Eigentumskriminalität.

Meiner Überzeugung nach liegt der Grund dafür, daß Kriminalität in Amerika Ende der 60er und in den 70er Jahren anstieg, teilweise darin, daß die Polizei die wachsende Kriminalitätsfurcht der Bürger nicht voll erkannt und ihr nicht wirkungsvoll entgegengetreten ist.

Es waren diese drei Lektionen, die unsere Polizeiführung Ende der 80er Jahre dazu veranlaßten, unsere traditionellen Vorstellungen von Polizeiarbeit zu

überdenken, das heißt, unsere Vorstellungen und Strategien, die sich an einem System orientierten, das aus den Nähten zu platzen drohte, und die dem Bürger allenfalls eine kleine, untergeordnete Rolle bei der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung und bei der sozialen Kontrolle zuwiesen, und die zudem nicht die sehr reale Furcht der Bevölkerung aufgriffen.

Es folgte eine Zeit intensiver Selbstbetrachtung und kritischer Selbstprüfung und schließlich eine Phase des Experimentierens. Ohne daß sie sich an einem bestimmten Zeitpunkt festmachen läßt, begann diese neue Ära der Polizeiarbeit irgendwann Mitte bis Ende der 80er Jahre. Und diese Ära dauert bis heute an.

Ergebnis des Umdenkens war ein Energie- und Kreativitätsschub in der amerikanischen Polizeiarbeit – vielleicht die bedeutendste Explosion neuer Ideen in unserem Berufsstand in diesem Jahrhundert. Überall in Amerika wird in den Städten hart gearbeitet, um die Lehren aus der Vergangenheit umzusetzen in effektive Polizeiarbeit und polizeiliche Strategien für die Zukunft. Diese Strategien haben viele verschiedene Namen – *community policing*, problemorientierte Polizeiarbeit, *zero tolerance* und so weiter. Die zugrundeliegenden Prinzipien sind jedoch überwiegend identisch.

Die Polizei allein kann Ruhe und Ordnung nicht gewährleisten. Wir müssen Partnerschaften mit anderen Behörden schmieden. Mit Einrichtungen, die Dienstleistungen für den Bürger erbringen, und nicht zuletzt mit dem Bürger selbst. Sie alle tragen zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in einer Gemeinschaft bei, und sie alle müssen die Verantwortung für soziale Kontrolle gemeinsam tragen.

Wenn wir diese Partnerschaften eingehen, dann muß unser Instrumentarium zur Kriminalitätsbekämpfung dynamischer, flexibler und multidimensionaler als unser traditionelles Instrumentarium sein. Festnahme, Strafverfolgung und Haftstrafen sind weiterhin wichtig, aber sie allein reichen nicht aus, sind kein Allheilmittel.

Um Kriminalität erfolgreich bekämpfen zu können, darf sich die Polizei nicht ausschließlich darauf konzentrieren, lediglich bereits begangene Straftaten zu bekämpfen. Wir müssen stattdessen auch Hintergrund und Ursachen hinterfragen, die zum Entstehen von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht beitragen. Wir müssen ein besseres Gespür für vergleichsweise geringfügige gesellschaftliche Probleme und den Umgang mit ihnen entwikkeln, bevor sie zu großen Kriminalitätsproblemen werden.

Auf diesen drei Prinzipien basiert die neue Strategie des *community policing* in Chicago. Wir nennen diese Strategie CAPS (= *Chicago's Alternative Policing Strategy).*

Bevor ich unsere Strategie näher erläutere, möchte ich noch auf einen wichtigen Punkt hinweisen. Bei CAPS handelt es sich nicht bloß um ein polizeiliches Programm. Es handelt sich auch nicht um eine besondere losgelöste Einzelinitiative, die einfach dem traditionellen Modell polizeilicher Aufgabenerfüllung hinzugefügt worden ist. Es handelt sich vielmehr um eine Philosophie. CAPS ist eine Strategie, die alle Aspekte der Polizeiarbeit in Chicago umfaßt – vom Streifendienst im herkömmlichen Sinne bis hin zu Umsetzung innovativerer und flexiblerer Formen sozialer Kontrolle, die im Rahmen unser Strategie eingeführt wurden. CAPS ist eine Arbeitsweise – unser Verständnis von polizeilicher Aufgabenerfüllung in Chicago.

Lassen Sie mich kurz ein paar Worte über unsere Stadt sagen. Chicago ist die drittgrößte Stadt in den Vereinigten Staaten mit etwa 2,8 Millionen Einwohnern auf einer Fläche von fast 230 Quadratmeilen. Nach rückläufigen Einwohnerzahlen in den 70er und 80er Jahren hat sich die Einwohnerzahl in jüngster Zeit stabilisiert.

In unserer Stadt leben nach wie vor die unterschiedlichsten Menschen. Weniger als vier von zehn Einwohnern sind Weiße, die keiner Minderheit angehören. Fast 40 % der Bevölkerung sind Schwarze. Mehr als 20 % sind hispanischer oder asiatischer Abstammung oder haben eine andere Nationalität. Die vielen rassischen und ethnischen Gruppen in Chicago haben sich schon immer in sogenannten Gemeinden organisiert. Und auch heute noch ist Chicago eine Stadt starker, in sich geschlossener einzigartiger Gemeinden oder Viertel, auch als *neighborhoods* bekannt.

Polizeilich gesehen ist Chicago in 25 Polizeidistrikte unterteilt. An der Spitze jedes Bezirks steht ein *district commander*. CAPS wurde im April 1993 in fünf dieser Distrikte offiziell eingeführt. Das *Police Department* stellte zusätzliches Personal ab, bot umfassende Aus- und Fortbildungsprogramme an, stellte eine Vielzahl neuer Ressourcen und Taktiken zur Verfügung, um die Strategie in diesen fünf Vorreiterdistrikten zu etablieren. Anhand der Erfahrungswerte aus diesen fünf Distrikten wurde die Strategie vom *Police Department* in einigen Punkten korrigiert, bevor sie schließlich Mitte 1994 auch in den restlichen 20 Polizeidistrikten eingeführt wurde. Heute ist CAPS die der polizeilichen Aufgabenerfüllung in ganz Chicago zugrundeliegende Philosophie.

Nach diesem sehr kurzen Überblick über die Einführung von CAPS in Chicago möchte ich jetzt auf die fünf Kernpunkte unserer Strategie zu sprechen kommen. Denn es sind die organisatorischen und einsatzbezogenen Prinzipien, die die Strategie in Chicago von der in anderen Städten unterscheiden. Und die Umsetzung dieser Prinzipien hat zu unseren anhaltenden Erfolgen beigetragen, die sich in einer sinkenden Kriminalitätsrate und mehr Sicherheit in den *neighborhoods* niederschlagen.

Erstes Prinzip: CAPS bündelt die Aufmerksamkeit und konzentriert Ressourcen auf spezifische Probleme in spezifischen *neighborhoods*.

Wie ich bereits erwähnte, ist Chicago in 25 Polizeidistrikte unterteilt. Nach dem traditionellen Verständnis von polizeilicher Aufgabenerfüllung stellte der Distrikt die unterste Ebene dar, auf der polizeiliche Aufgaben wahrgenommen wurden. Uniformierte Polizeibeamte wurden einem bestimmten Distrikt zugeteilt, gewöhnlich in Zweierteams. Ihre Hauptaufgaben bestanden darin, in ihrem Distrikt nach dem Zufallsprinzip zu patrouillieren und innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches auf Notrufe zu reagieren. Jedes Team war weitestgehend autonom mit wenig oder keinem regelmäßigen offiziellen Kontakt zu anderen Beamten im selben Distrikt.

Aus der Sicht des *community policing* betrachtet, hatte dieser Ansatz Nachteile, die auf der Hand liegen. Zum einen sind Polizeidistrikte in Chicago geographisch gesehen groß und umfassen große und gleichzeitig unterschiedlichste Bevölkerungsgruppen. Ein Polizeidistrikt erstreckt sich in der Regel über 5 – 10 Quadratmeilen, mitunter auch 20 – 30 Quadratmeilen. Zum anderen gibt es, wie bereits angesprochen, in den meisten Polizeidistrikten mehrere unterschiedlichste *neighborhoods*. Der traditionelle Ansatz zielte nicht darauf ab, spezifische Probleme einzelner *neighborhoods* zu thematisieren und war auch nicht darauf angelegt, die dort befindlichen Ressourcen, wie wir sie in der Mehrzahl von den Chicagoer *neighborhoods* vorfinden, für seine Zwecke zu nutzen.

In der Vergangenheit stützten wir uns auf einen durch Mangel an Flexibilität gekennzeichneten Allround-Ansatz zur Kriminalitätsbekämpfung. War Straßenhandel mit Drogen ein Problem in verschiedenen *neighborhoods*, dann wandten wir in jeder dieser *neighborhoods* dieselbe Grundtaktik an – und das, obwohl Art und Ausmaß des Problems und die dort zur Problemlösung zur Verfügung stehenden Ressourcen teilweise sehr unterschiedlich waren.

CAPS hingegen zielt auf ein besseres Verständnis und die Bewältigung von Problemen ab, die für eine *neighborhood* charakteristisch sind. Dieser, sich an der *neighborhood* orientierende Problemlösungsansatz erforderte eine Reihe organisatorischer Änderungen.

Zunächst nahmen wir Änderungen auf der untersten Ebene der Polizeiarbeit vor. Der Polizeidistrikt wurde verkleinert. Aus einem Distrikt wurde ein *beat* (= Bereich). Dies ist ein relativ kleiner, geographisch gesehen kompakter Bereich, der den natürlichen Grenzen der *neighborhoods* in unserer Stadt sehr viel besser entspricht. Jeder Polizeidistrikt ist jetzt in 9, 12 oder 15 sogenannte *beats* unterteilt. In der ganzen Stadt gibt es insgesamt 279 dieser Bereiche. Einem Polizeidistrikt werden nach wie vor uniformierte Beamte zugeteilt. Diese werden jetzt aber auch einem bestimmten Bereich innerhalb dieses Distriktes zugeordnet. Diese Beamten arbeiten immer im selben Bereich und immer zur selben Tageszeit. Dies ermöglicht es ihnen, die Bürger und ihre Probleme kennenzulernen. Gleichzeitig bietet sich auch für die Bürger die Möglichkeit, ihre Polizeibeamten besser kennenzulernen.

Die acht oder neun uniformierten Beamten, die rund um die Uhr im selben Bereich arbeiten, bilden außer mit ihrem direkten Partner auch ein *beat team*, an dessen Spitze ein Polizeisergeant steht. Von jedem Team wird erwartet, daß es sich regelmäßig mit den anderen austauscht, Probleme anspricht und Problemlösungsstrategien entwickelt. Dies wird durch tägliche Kontakte anläßlich Schichtwechsel sowie durch monatliche Zusammenkünfte des Gesamtteams sichergestellt. Darüber hinaus kommen Mitglieder des *beat team* regelmäßig mit Bürgern zusammen, um Informationen auszutauschen und Probleme zu lösen. Zusammenfassend besagt das erste Prinzip von CAPS, daß wir uns darauf konzentriert haben, für *neighborhoods* spezifische Probleme als solche zu identifizieren und zu lösen. Wir haben unsere Ressourcen restrukturiert. Dazu gehört eine verstärkte Präsenz uniformierter Polizei auf den Straßen, um Probleme vor Ort besser in den Griff zu bekommen.

Zweites Prinzip: Mit CAPS wird eine enge und sinnvolle Partnerschaft zwischen Polizei und Bürger etabliert – eine Partnerschaft, die den Bürger stärker in die Verantwortung für die Sicherheit in seiner eigenen Nachbarschaft einbindet.

Wie bereits angedeutet, zeigten die 60er und 70er Jahre der amerikanischen Polizeiführung, daß unsere Beamten alleine die Probleme mit Kriminalität und Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den Gemeinden be-

ziehungsweise Städten nicht adäquat lösen konnten. In den 80er Jahren wurden deshalb Konzepte wie *crime prevention* (vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung) und *community involvement* (Partnerschaft mit dem Bürger) zunehmend populärer. Aber auch diese ersten Versuche, eine Partnerschaft zwischen Polizei und Bürger zu etablieren, wurden nur in begrenztem Rahmen realisiert. Die meisten Polizeidienststellen hielten an ihrer traditionellen Vorstellung von polizeilicher Aufgabenwahrnehmung fest und somit auch an der traditionellen Rolle der Polizei bei der Kriminalitätsbekämpfung.

Historisch gesehen hat die Polizei in den Vereinigten Staaten den Bürger um zwei Dinge gebeten:

(1) Er soll die Polizei rufen, wenn er eine Straftat beobachtet – der Bürger als ein zusätzliches Paar „Augen und Ohren" der Polizei.

(2) Er soll sein Eigentum gegen Straftaten sichern und sich selbst davor schützen, Opfer einer Straftat zu werden. Diese ersten Versuche einer Partnerschaft trugen den Möglichkeiten, den Energien, den Ressourcen und dem Einsatz des einzelnen Bürgers bei der Lösung des Problems Kriminalität gar nicht oder nur in unzureichendem Maße Rechnung.

Mit CAPS haben wir die alten Vorstellungen von Partnerschaft zwischen Polizei und Bürger hinter uns gelassen und neue und sinnvollere Möglichkeiten für den Bürger geschaffen, sich aktiv in die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in seinem persönlichen Umfeld einzubringen. Einer meiner Stellvertreter, ein Superintendent, sagt gerne, er schätze zwar das zusätzliche Paar „Augen und Ohren" jedes einzelnen Bürgers, aber die Polizei sei in noch viel stärkerem Maße auch auf die Intelligenz und den Körper eines jeden Bürgers angewiesen.

Damit jeder einzelne Bürger sich aktiv in CAPS einbringen kann – damit diese Partnerschaft funktioniert – ist es meines Erachtens nach erforderlich, die traditionell gewachsene Isolation zwischen Polizei und Bürger zu durchbrechen und dem Bürger mehr Zugang zur Polizei zu verschaffen und insbesondere einen besseren Kontakt zum Bereichsbeamten herzustellen. Folglich haben wir bestimmte Formen der Zusammenarbeit etabliert, die Polizei und Bürger regelmäßig zusammenbringen.

An erster Stelle ist das sogenannte *beat meeting* zu nennen – ein Konzept, das in den Vereinigten Staaten, zumindest in Chicago, einzigartig ist. Jeden Monat

veranstaltet die Polizei in fast jedem der 279 Polizeibereiche der Stadt Zusammenkünfte, die jedem Bürger offen stehen. Bereichsbeamte und Bürger kommen zusammen, um die Kriminalitätslage in den *neighborhoods* zu diskutieren, Prioritäten festzulegen und kooperativ Strategien zur Lösung erkannter Probleme zu entwickeln. Diese Zusammenkünfte finden in Kirchen, Parks, Schulen und Polizeirevieren vor Ort statt. Durchschnittlich besuchen 25 Bürger Veranstaltungen dieser Art. Auf die ganze Stadt übertragen bedeutet dies, daß mehr als 5.300 Einwohner von Chicago jeden Monat an *beat meetings* teilnehmen.

Daneben gibt es jetzt in allen 25 Polizeidistrikten *Advisory Committees*. Sie beraten Polizeiführer zur Kriminalitätslage vor Ort und werben für die Mobilisierung von Ressourcen innerhalb der Gemeinde zur Bewältigung von Ursachen für das Entstehen von Kriminalität. Unterkomitees befassen sich mit jugend- und familienbezogenen Themen, Umweltfragen und wirtschaftlicher Entwicklung.

Ferner wurden in jedem Distrikt *Court Advocacy Committees* gegründet. Sie setzen sich aus freiwilligen Bürgervertretern zusammen, die sich über Gerichtsfälle informieren, die für die Gemeinde von Bedeutung sind und dann bei dem Gerichtsverfahren anwesend sind, um so ihrer Intoleranz für Kriminalität Ausdruck zu verleihen und Kriminalitätsopfern in ihrer Gemeinde ihre Unterstützung zu bekunden.

Alle diese Partnerschaftsstrategien – *beat meeting, District Advisory Committees* und *Court Advocacy* – stellen eine beispiellose Form der Kommunikation und Kooperation zwischen Polizei und Bürger dar. Beispiellos nicht nur in Chicago, sondern in jeder anderen amerikanischen Großstadt. Sinnvolle Partnerschaften zwischen Polizei und Bürger werden in Chicago eingegangen, weil die Polizei regelmäßig Möglichkeiten zur Begegnung zwischen Polizei und Bürger schafft.

Ein weiterer Grund dafür, daß das Prinzip der Partnerschaft zwischen Polizei und Bürger in Chicago floriert, ist das dritte Prinzip von CAPS: Unsere Partnerschaften sind auf Vertrauen aufgebaut – Vertrauen, das durch den offenen Austausch von Informationen und Ideen geschaffen wird.

Die Polizei in Chicago versorgt den Bürger heute mit mehr Informationen als je zuvor. Infolgedessen bekommen unsere Beamten vom Bürger auch mehr Informationen geliefert als je zuvor. Der Großteil dieses Informationstransfers

findet anläßlich der *beat meetings* und anderer Formen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit statt, die ich bereits beschrieben habe. Weitere Informationen werden zudem durch den verstärkten Einsatz von Computern ausgetauscht.

Eines dieser Computersysteme heißt ICAM (= *Information Collection for Automated Mapping*) und wurde von einem Team von Computerexperten der Polizei (Beamte und Zivilpersonal) entwickelt. Sie waren der Meinung, daß der *beat officer* im Rahmen von CAPS Zugang zu mehr Informationen über die Kriminalitätslage in seinem Zuständigkeitsbereich haben sollte. Dank ICAM kann ein Beamter einfach das nächstgelegene Terminal in seinem Polizeirevier aufsuchen und mit wenigen Mausklicks eine graphische Darstellung aktueller Brennpunkte in seinem Bereich aufrufen.

Ich habe schnell erkannt, daß diese Form des *Computer Crime Mapping* nicht nur für unsere Beamten, sondern auch für den Bürger von großem Nutzen sein würde. Wenn wir den Bürger aktiv in den Prozeß des Problemerkennens und Problemlösens einbinden wollten, dann mußten wir dem Bürger Zugang zu sachdienlichen und aktuellen Informationen geben.

Heute bringen *beat-officers* derartige Darstellungen sowie anderes Informationsmaterial routinemäßig zu den monatlichen *beat meetings* mit. Wir sind zuversichtlich, eine Spezialversion des ICAM demnächst auf der Homepage des *Chicago Police Department* im Internet zur Verfügung stellen zu können. Zur Zeit enthält unsere Web-Seite statistische Daten in komprimierter Form, aufgeschlüsselt nach Polizeidistrikten, sowie eine Vielzahl von Statistik und Programmdaten zu CAPS.

Das bedeutet, daß wir den Bürger durch Einsatz neuer Technologien einschließlich Kabelfernsehen, Infobildschirmen, die durch Berührung aktiviert werden, und anderer neuer Medien besser informieren und somit zu einem besseren Partner der Polizei machen.

Viertes Prinzip von CAPS: Partnerschaft im Rahmen des CAPS schließt nicht nur Polizei und Bürger ein, sondern auch andere Regierungsstellen und Behörden, die Dienstleistungen für den Bürger erbringen. Sie spielen eine tragende Rolle bei der Auseinandersetzung mit tiefergehenden Problemen und Umständen in einer Gemeinschaft, die zu schwerwiegenden Kriminalitätsproblemen führen können.

Nehmen wir als Beispiel ein leerstehendes Gebäude. In Chicago werden solche Gebäude oft zu Zufluchtsstätten für Rauschgifthändler und Rauschgiftkonsumenten, Prostituierte und andere Straftäter. Umliegende Häuser werden dann oft von Drogenabhängigen heimgesucht und es kommt zu Beschaffungskriminalität. Diese wiederum kann gefährlichere und möglicherweise tödliche Formen der Kriminalität wie Gewalt auf den Straßen auslösen.

Dies bedeutet, daß aus einem einzigen leerstehenden Haus ein schwerwiegendes Kriminalitätsproblem entstehen kann. Dem traditionellen Verständnis von polizeilicher Aufgabenerfüllung folgend hätte die Polizei reagiert, indem sie Anzeigen wegen Rauschgift, Prostitution, Einbruchs und so weiter nachgegangen wäre. Dieses Verständnis hätte den Polizeibeamten weder dazu angehalten, Ursachenforschung zu betreiben, noch ihm das zur Problemlösung erforderliche Instrumentarium an die Hand gegeben.

Seit der Einführung von CAPS wandelt sich die Lage. Sie wandelt sich radikal. Um bei dem Beispiel von dem leerstehenden Gebäude zu bleiben, würden Polizei und Bürger jetzt gemeinsam nach der Ursache für das Problem suchen – im vorliegenden Fall, das leerstehende Gebäude. Als nächstes würden sie sich an ihre Partner in der Stadtregierung wenden, das heißt, das Rechts- und das Bauamt und diese ersuchen, etwas gegen das leerstehende Gebäude zu unternehmen. Mögliche Optionen wären kurzfristiges Sichern des Gebäudes, Instandsetzen oder langfristig gesehen Abriß.

Ich schildere Ihnen dieses Beispiel, um zu zeigen, daß im Rahmen von CAPS Polizei und Bürger gemeinsam hart arbeiten, um jene Ursachen in den *neighborhoods* festzustellen, die einen Nährboden für Kriminalität bilden. In vielen Fällen – wie beispielsweise bei leerstehenden Häusern, aufgegebenen Fahrzeugen, kaputten Straßenlaternen und Graffiti – liegen die Ursachen außerhalb des Einflußbereiches von Polizei und Bürgern. Vor diesem Hintergrund ist die Einbindung anderer Regierungsstellen und Einrichtungen, die Dienstleistungen für den Bürger erbringen, so wichtig für den Erfolg des *community policing* in Chicago, denn es sind diese Einrichtungen, die oft über das nötige Fachwissen und die Ressourcen zur Lösung dieser Probleme verfügen, die wiederum zum Entstehen von Kriminalität in den *neighborhoods* beitragen.

In Chicago funktioniert dieser Ansatz, weil unser Bürgermeister, Richard Daley, *community policing* nicht nur bei der Polizei, sondern in der ganzen Stadtregierung zu einer Priorität gemacht hat. Benötigt ein Polizeibeamter bei der Lösung eines lokalen Kriminalitätsproblemes Unterstützung, dann kann er auf

dieses Netzwerk von Ressourcen zurückgreifen und wird sich engagieren, dieses Problem zu lösen.

Fünftes Prinzip von CAPS: Dieses Prinzip wird, so hoffe ich, dazu beitragen, alle Informationen zusammenzutragen. Es besagt, daß diejenigen, die einem bestimmten Problem am nächsten stehen – die vor Ort arbeitenden Polizeibeamten und die Bürger – diejenigen sind, die in erster Linie dafür verantwortlich sind, eine Lösung für das Problem zu finden und diese umzusetzen. Andere Polizeieinheiten und andere Regierungsstellen werden unterstützend tätig. Aber letztlich müssen Lösungen von der Basis, vom Bürger kommen.

Der dezentralistische, sogenannte *bottom-up approach* zur Problemlösung, wie er in Chicago praktiziert wird, beginnt mit dem Austausch von Informationen – bei *beat meetings*, durch visualisierte Darstellungen der Kriminalitätslage (*Computer Crime Mapping*) und durch den täglichen Kontakt zwischen Streifenbeamten und Bürger. Probleme werden so als solche erkannt, der Priorität nach geordnet und analysiert, und zwar gemeinsam von Polizei und Bürgern.

An die gemeinsame Analyse des Problems schließt sich eine Planungsphase an. Ein sogenannter *action plan* wird in Form eines *beat plan* erstellt. Jedes Team in allen 279 Bereichen der Stadt ist für die Entwicklung und Umsetzung seiner Pläne verantwortlich.

Der *beat plan* beschreibt die wichtigsten Probleme im Zuständigkeitsbereich und listet Problemlösungsstrategien auf. Je nach Art des Problems können diese Strategien auch Elemente traditioneller Konzepte polizeilicher Aufgabenwahrnehmung enthalten. Wieder andere Strategien beinhalten möglicherweise eine aktive Beteiligung seitens der Bürger – eventuell Aufstellen einer Bürgerpatrouille oder Ausüben von Einfluß auf den Eigentümer eines „Problemgebäudes", in dem mit Drogen gehandelt wird. Wieder andere Strategien binden möglicherweise andere Regierungsstellen ein, die sich Infrastrukturproblemen in der Gemeinde annehmen.

Was ich sagen will, ist folgendes: Die Ressourcen zur Problemlösung liegen mitunter außerhalb der unmittelbar betroffenen Gemeinde, doch der *action plan* und damit verbunden das Engagement dafür, daß dieser Plan voll und ganz und effizient umgesetzt wird, muß aus der Gemeinde kommen.

Dieser „*bottom-up approach*" was Planung und Problemlösung angeht, erfordert auch einen größeren Aus- und Fortbildungsaufwand. Ich habe festgestellt, daß die Aus- und Fortbildung in diesem Bereich umfassend und fortlaufend sein muß und sich nicht auf unsere Polizeibeamten beschränken darf. Wir haben deshalb ein breitgefächertes CAPS-Trainingsprogramm für Polizeibeamte und Bürger entwickelt.

Dieser dezentralisierte Ansatz bedeutet auch neue und größere Herausforderungen für die Polizeiführung. Anstatt sich darauf zu beschränken, ihre Untergebenen anzuleiten, muß das Führungspersonal jetzt ein offeneres Ohr für die Bedürfnisse seiner Beamten haben und sich zu ihrem Fürsprecher machen. Im Rahmen von CAPS wird vom Führungspersonal erwartet, seine Untergebenen herauszufordern und zu motivieren und ihnen den Rat und die Ressourcen zur Verfügung zu stellen, die sie zur Umsetzung ihrer Problemlösungsstrategien benötigen.

Dies ist ein grundlegend neues Rollenverständnis für Beamte und Führungspersonal, aber auch für die Bürger, die an diesem Prozeß teilnehmen. Ich bin jedoch der festen Überzeugung, daß dieser *bottom-up approach* – Einbindung der Personen, die am nächsten am Problem dran sind, in die Verantwortung – die einzige Möglichkeit ist, Kriminalitätsprobleme in Chicago in den *neighborhoods* heute dauerhaft zu lösen. Genauso wichtig ist die Tatsache, daß dieser dezentralisierte Ansatz die besten Aussichten dafür bietet, daß sich die Probleme von heute in der Zukunft nicht wiederholen.

Lassen Sie mich nun abschließend bewerten, wie diese Philosophie in Chicago funktioniert.

Wenn wir uns die offizielle Kriminalstatistik anschauen, dann funktioniert das sehr gut. 1997 war das sechste Jahr in Folge mit einem Rückgang der gemeldeten Straftaten in unserer Stadt. Sowohl im Bereich Gewaltkriminalität – beispielsweise Raub, sexuelle Übergriffe und Tötungsdelikte – als auch im Bereich Eigentumskriminalität – Einbruch und Kfz-Diebstahl – waren spürbare, kontinuierliche Rückgänge zu verzeichnen. Zum Beispiel sind Raubstraftaten in Chicago seit 1991 um 39 % zurückgegangen, Kfz-Diebstähle um mehr als 28 %. Setzt sich dieser Trend fort, werden wir dieses Jahr die niedrigste Zahl von Tötungsdelikten seit fast einem Jahrzehnt haben.

Ähnliche Entwicklungen gibt es selbstverständlich auch in Houston, New York, Boston, Fort Worth, Texas und praktisch Dutzenden anderer amerikani-

scher Großstädte. In den vergangenen Jahren war die rückläufige Kriminalitätsentwicklung in New York wahrhaft phänomenal und ich gratuliere Commissioner Safir und seiner Polizei zu diesem großartigen Erfolg.

Die Zurückdrängung der Kriminalität in unseren Städten innerhalb so kurzer Zeit ist ermutigend und wichtig. Sie hat gezeigt, daß die Polizei Verbrechen in der Tat erfolgreich bekämpfen kann. Unsere Polizisten sind heute nicht länger Beamte, die Anzeigen aufnehmen und Folgeermittlungen tätigen, nachdem eine Straftat bereits begangen worden ist. Unsere Polizisten werden heute vielmehr an der Kriminalitätsbelastung in unseren Städten gemessen und dafür verantwortlich gemacht. Und, wie die Statistik zeigt, sind wir dabei in den vergangenen Jahren sehr erfolgreich gewesen.

Aber die Revolution in der Polizeiarbeit, von der ich eingangs sprach, beschränkt sich nicht auf das kurzfristig zu erreichende Ziel der Zurückdrängung der Kriminalität. Bei dieser Revolution geht es vielmehr um langfristige Veränderungen, um das Schaffen neuer Realitäten über Kriminalität und soziale Kontrolle in unserem Land.

In Chicago geht es bei dieser Revolution um das Formulieren von Strategien, den Zugang zu Ressourcen sowohl personeller als auch technologischer Art und um das Schmieden von Partnerschaften, die alle zusammen eine breite Basis für einen nachhaltigen Rückgang der Kriminalität bilden und somit auch eine bessere Lebensqualität in unseren Gemeinden und Nachbarschaften in der Zukunft bedeuten.

Diese Revolution steckt noch in den Kinderschuhen. Die Erfolge dieser Revolution werden wir nicht 1997 oder 1998 ernten, sondern im Jahr 2015 oder 2025. Ich bin der festen Überzeugung, daß der Erfolg im nächsten Jahrhundert das Ergebnis der Partnerschaften sein wird, die wir heute in unseren Gemeinde zur Problemlösung schmieden und pflegen.

Neue Formen der Polizeiarbeit in Deutschland – das Beispiel Hamburg

Ernst Uhrlau

Obwohl Herr Hofmeyer mich als „Experten vor Ort" ankündigte, möchte ich mich selbst, nach 13 Monaten in der Funktion als Polizeipräsident, nicht so bezeichnen. Um meine im Tagungsprogramm veröffentlichte Vita zu vervollständigen, weise ich darauf hin, daß ich im Jahre 1991 außerdem fünf Monate lang Leiter der Verfassungsschutzabteilung im schleswig-holsteinischen Innenministerium gewesen bin. Dieses nicht ergänzt zu haben, würde meinen früheren Kollegen Gersonde in Schleswig-Holstein mit Sicherheit treffen, da Sie Brandenburg erwähnt haben.

Als ich gebeten wurde, hier auf dieser Tagung zum Thema „Neue Formen der Polizeiarbeit in Deutschland – das Beispiel Hamburg" zu referieren, sagte ich zu, weil der Hamburger Ansatz eine interessante Mischung von polizeilichen Arbeitsweisen beinhaltet. Diese „interessante Mischung" besteht aus Konzepten, die aus den unterschiedlichsten Anlässen heraus entwickelt wurden und seit eineinhalb Jahren zusammenlaufen. Die bei diesem Prozeß gewonnenen Erfahrungen dürften über einen Stadtstaat hinaus von Interesse sein.

Heute morgen wurde über Rahmenbedingungen bürgernaher, bürgerorientierter Polizeiarbeit berichtet. Ich möchte diese Rahmenbedingungen kurz in Erinnerung rufen, die zumindest für die Metropole Hamburg seit 1989 eine zentrale Rolle gespielt haben, aus denen sich kaum ein verantwortlicher Polizeiführer beziehungsweise verantwortlicher Innenpolitiker herauslösen kann. Wir haben eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit und speziell eine hohe Jugendarbeitslosigkeit.

Zusätzlich die Gegensätze zwischen arm und reich, nicht als kurzfristige Erscheinung. Wir haben Probleme in der Finanzierbarkeit sozialer Sicherheitssysteme und in den öffentlichen Haushalten. Weitere Probleme sind die Globalisierung der Wirtschaft sowie die Faktizität einer multiethnischen Gesellschaft – dies kann ich zumindest für Hamburg eindeutig konstatieren. Hinzu kommt eine Veränderung der Altersstruktur unserer Gesellschaft. Der zunehmende Anteil der über 60jährigen führt zu Veränderungen des Sicherheitsgefühls.

Ergänzend die revolutionäre Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien! Dieses Bündel von Rahmenbedingungen wirkt in den Alltag oder das „Alltagsgeschäft" hinein. Sich diesen tiefgreifenden Veränderungen entziehen zu wollen, bedeutet, die Rahmenbedingungen polizeilicher Arbeit nicht wahrnehmen zu wollen.

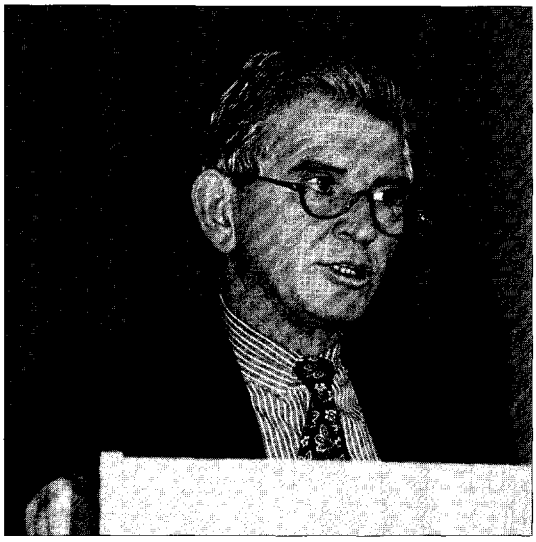
Hamburg erlebt seit Öffnung der Grenzen für den norddeutschen Raum eine neue Rolle in seiner Metropolfunktion durch die Erweiterung des kriminalgeographischen Raumes in Richtung Osten. Der Ballungsraum Hamburg unterliegt Entwicklungen, die aus den angrenzenden Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern auf die Stadt einwirken. Vergleichbar sind diese Entwicklungen nur mit den Entwicklungen in Berlin, dort jedoch mit einer noch schärferen Zuspitzung.

Der Stadtstaat Hamburg ist gleichzeitig Medienstandort. Damit unterliegt die polizeiliche Arbeit einer intensiven medialen Beobachtung, was einen qualitativen Unterschied zu Flächenstaaten darstellt und in der Medienbündelung unserer Republik wohl einzigartig ist.

In Hamburg gab es zwei Jahre lang einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuß zum Thema „Hamburger Polizei". Die Ursachen sind bekannt und an der Hamburger Polizei nicht spurlos vorbeigegangen. Wurde hier doch ihre Integrität in Frage gestellt. 1994 kam es zu tiefgreifenden Verwerfungen, die in der Folge zu erheblichen Veränderungsprozessen innerhalb der Polizei geführt haben, über die ich Ihnen heute einiges berichten möchte.

Wir hörten heute morgen über das Sicherheitsgefühl und die Sicherheitserwartungen der Bürger. Diese Erwartungen haben sich unter dem Einfluß neuer ökonomischer und demographischer Faktoren und Entwicklungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland verändert. Es ist nicht nur das allgemeine Lagebild der Kriminalität, welches das Sicherheitsgefühl beziehungsweise die Sicherheitsinteressen der Bürgerinnen und Bürger berührt. Die Polizei wird heute verstärkt für den traditionellen ordnungsbehördlichen Ansatz in Anspruch genommen, beziehungsweise gehen Defizite auf das Konto des Sicherheitsgefühls. Verschmutzungen spielen heute eine stärkere Rolle als vor 10, 15 oder 20 Jahren. Mit diesem Problem ist besonders jede Großstadt in der Bundesrepublik Deutschland konfrontiert, die über ein weitverzweigtes öffentliches Nahverkehrssystem verfügt. Städte, in denen die Infrastrukturen von U- und S-Bahn vor dem 2. Weltkrieg entstanden sind, unterscheiden sich dabei wesentlich von Städten, in denen sich in der Folge von Olympischen Spie-

len, Weltmeisterschaften und so weiter eine moderne Verkehrsinfrastruktur entwickelte. Hinzu kommt, daß sich im Umkreis der Verkehrsknotenpunkte vielfach „Drogenszenen" gebildet haben. Wir wissen, daß sich in den Drogenszenen der Metropolen auch die besonderen Tatgelegenheitsstrukturen widerspiegeln. In Großstädten ballen sich die Probleme besonders im Bahnhofsumfeld, egal ob in Hamburg, München oder Zürich.



Ernst Uhrlau (Polizeipräsident in Hamburg) erläuterte in seinem Vortrag die Neuorganisation der Polizei in Hamburg und die damit verknüpften Bemühungen um eine bessere Bürgernähe sowie Akzeptanz in der Bevölkerung

Erfolge in der Bekämpfung der Gesamtkriminalität kompensieren nicht Mängel im öffentlichen Ordnungsbereich. Mit einem gewissen Stolz verkünden wir beispielsweise auf Jahrespressekonferenzen, die Gesamtkriminalität sei entweder nicht gestiegen oder sogar zurückgegangen. Die Bürger akzeptieren Erfolge nur, die für sie spürbar sind, sie wollen eine Veränderung der für sie unerträglichen Situation im Bahnhofsumfeld, im öffentlichen Nahverkehr oder Grünanlagen und erwarten, daß sich der Staat ihrer Sorge annimmt, beispielsweise Opfer eines Raubes zu werden. Opfer eines Straßenraubes werden heute jedoch nicht mehr sosehr die älteren Mitbürgerinnen und Mitbürger, sondern verstärkt die heranwachsende Generation. Kurz: die Erwartungen, die der Bürger an uns richtet – stellvertretend für staatliche Aktivitäten generell – laufen an unseren bisherigen Erklärungs- und Verhaltensmustern vorbei. Der Bürger erwartet eine Stärkung der Ordnungsfunktion und sichtbare Präsenz. Sichtbare Präsenz nicht in Form von patroullierenden Polizeiwagen, sondern als konkret ansprechbare Polizei vor Ort.

Bei Defiziten werden schnelle Lösungen erwartet, unabhängig davon, wo und bei wem die Lösungskompetenz liegt. Schnelle Lösungen werden gefordert, egal ob es um Abschiebung, Verurteilungen oder um Aktivitäten im Jugendbereich geht. Diese Forderungen werden vom Bürger auch in Wahlkämpfe hineingetragen. Unterstützung finden diese Forderungen durch die Wirtschaft, denn Sicherheit ist ein Standardfaktor. Die Medien tragen diese Forderungen prononciert mit der Zielrichtung vor, die Politik, die sich außerhalb der Wahlkampfzeiten häufig als sehr resistent erweist, gegebenenfalls zur Kurskorrektur zu bewegen.

Diese spürbare Unduldsamkeit hat die Hamburger Polizei aus unterschiedlichen Anlässen in den letzten ein bis zwei Jahren aufgegriffen und Organisationsabläufe, aber auch Aufbauorganisationen überprüft. Sind wir wirklich, wie argumentativ unterstrichen wird, Dienstleister für den Bürger, füllen wir den Anspruch von bürgernaher Polizei inhaltlich aus? Wie operationalisieren wir den Anspruch von bürgernaher Polizei, wie verändern wir das Sicherheitsbewußtsein des Bürgers? Können wir überhaupt davon ausgehen, daß das Sicherheitsbewußtsein des Bürgers über die Fläche verteilt überall gleich ist oder müssen wir etwa mit kriminologischen Regionalanalysen ansetzen, um herauszufinden, wie sich das Sicherheitsbewußtsein verändert, um dann zielorientiert und möglichst punktgenau mit unseren Maßnahmen anzusetzen.

Ich will skizzieren, mit welchen Ansätzen wir uns den Zielen von Bürgernähe, Verbesserungen im Bereich der Prävention und Repression nähern wollen. Da ist zum einen die Frage der Organisation beziehungsweise Neuorganisation der Hamburger Polizei. Nach dem Rücktritt des Innensenators im Jahre 1994 wurde als erste organisatorische Maßnahme die Dienststelle für Interne Ermittlungen (DIE) für Polizeiangelegenheiten und Korruption mit eigenem operativem Arm geschaffen. Sie ist wirkungsvoll in der Verfolgung von Polizeiangelegenheiten, wirkungsvoll bei dem Prozeß, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schnell von Vorwürfen, beispielsweise Körperverletzung im Amt begangen zu haben, zu befreien, oder sie kann dort, wo sich die Vorwürfe bestätigen, schnell zu Entscheidungen kommen. DIE somit als Instrument, die Integrität der Polizei nachhaltig zu sichern. Das Phänomen der Korruption wird tatkräftig angepackt. Die Dienststelle Interne Ermittlungen hat in kurzer Zeit spektakuläre Erfolge bei der Aufhellung des Dunkelfeldes Korruption in der Verwaltung erzielt. Zur Neuorganisation später noch weitere Anmerkungen.

Zuerst jedoch zur Verwaltungsinnovation: Die technologische Modernisierung der Polizei, Stichwort Informations- und Kommunikationstechnologie, ist un-

verzichtbarer Bestandteil des Veränderungsprozesses. Wir können nicht nur darüber klagen, daß die Täter uns technologisch davonlaufen, wie ich es bereits als Verfassungsschutzchef erlebt habe. Wir müssen neue Arbeits- und Kommunikationsstrukturen schaffen, um zeitgemäß miteinander arbeiten und angemessen reagieren zu können. Das bedeutet, wir brauchen neben moderner Technologie veränderte Führungsprozesse. Die Hamburger Polizei hat nach 1994/95 begonnen, mittels externen Sachverstandes Arbeitsabläufe und Strukturen des polizeilichen Alltags zu durchleuchten. Die Studien von Wilhelm Heitmeyer „Risikokonstellationen im Polizeialltag" sowie Vajen „Zur Kritikumsetzungsfähigkeit in der Hamburger Polizei" haben deutliche Führungs- und Strukturprobleme belegt. Dabei wurde deutlich, daß die Führung häufig nicht weiß, was an der Basis stattfindet. Es wurden Entkoppelungsprozesse zwischen den verschiedenen Hierarchien festgestellt, die verhindern, daß Führung von Führung stattfindet. Ein wirklicher Dialog zur Durchführungsebene, das heißt zur Revier- oder Kriminalkommissariatsebene erfolgt zu selten.

Als Konsequenz streben wir an, die verschiedenen Ebenen wieder stärker zu verzahnen, damit bei dem Ansatz bürgerorientierter Polizeiarbeit Intentionen und Informationen der Führung die Basis erreichen und umgekehrt die Basis mit den dauerhaften Rückmeldeprozessen bürgernaher Polizeiarbeit auch die richtigen Empfänger erreicht. Hier ist zunächst im eigenen Führungskreis anzusetzen, um dann kontinuierlich durch die Hierarchie hinunter bis zu denen, die vor Ort die Verantwortung für eingesetzte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tragen, die Entkoppelungen zu verhindern. Das geht bis in die Dienstschichten hinein. Es ist wichtig, den Einzelnen auf diesem Prozeß mitzunehmen, die Entkoppelung zu beenden und Lehmschichten durchlässig zu machen. Lehmschichten, die nicht alters- sondern strukturell bedingt sind, behindern Arbeitsabläufe und die Informationsauswertung.

Damit Sie auch wissen, von welchem status quo die Hamburger Polizei ausgegangen ist und ausgeht, hier einige Anmerkungen zur Größe der Stadt und zur Größe der Organisation.

Wir haben eine Fläche, die in etwa der Fläche von New York entspricht, aber nur 1,7 Millionen Einwohner. Das heißt, wir sind ein Stadtstaat, jedoch mit einer relativ großen Fläche. Zu diesem Stadtstaat gehört eine Polizei, die vor dem 01. 06. 1997 – ich wähle dieses Datum ganz bewußt – 28 Polizeireviere, 4 Wasserschutzreviere, 22 Kriminalkommissariate zählte. 8.323 Vollzugsstellen verteilen sich auf 6.382 Schutz-, 1.370 Kriminal- und 571 Wasserschutzpolizeibeamte. Von diesen rund 8.300 Vollzugsbeamten waren 4.557 im Schichtdienst

oder im Wechselschichtdienst tätig. Das zur personellen Situation. Die Spitze der Gesamtkriminalität im 10-Jahresvergleich lag bei 306.000 Fällen. Wir haben derzeit die höchste Aufklärungsquote seit über 20 Jahren, sind also durchaus erfolgreich. Wir registrieren außerdem im Jahr 52.000 Unfälle in der Stadt bei rund 810.000 zugelassenen Fahrzeugen. Die Rate für die Unfallzahlen und Unfallopfer ist rückläufig, die Neuzulassungen von Fahrzeugen dagegen steigend. Wir haben 380.000 Einsatzanlässe, an denen 490.000 Funkstreifenwagen beteiligt waren, das sind pro Tag 1.045 Einsätze.

Was sagen diese Kennzahlen aus? Nimmt man nur die Einsätze, so muß man konstatieren, daß diese zahlreich sind. Es muß kritisch gefragt werden, ob die Anzahl der Wagen pro Einsatz Ausdruck von Einsatzorientierung ist, die sich am Polizisten als „*Crime Fighter*" orientiert und sich damit ein Spannungsfeld zur bürgernahen Polizeiarbeit abzeichnet. Fragestellungen, die Ausfluß der Untersuchungsergebnisse zum Polizeialltag sind, die aber allesamt in Richtung bürgernahe Polizeiarbeit abzielen.

Der parlamentarische Untersuchungsausschuß hat neben einer Reihe von Untersuchungen auch eine Intensivierung spezieller Fortbildung und die Modifikation im Bereich von Aus- und Fortbildung ausgelöst. Keine Polizei wird es sich heute und in den nächsten Jahren noch leisten können, mit traditionellen Bildungsangeboten an den Polizeinachwuchs heranzugehen. Wir hinterfragen auch gezielt, ob wir mit unseren bisherigen Angeboten von zentraler Aus- und Fortbildung dem Veränderungsprozeß in der Fläche und dem Anspruch der Bürgernähe noch gerecht werden.

Die Verwaltungsinnovation betrifft die Polizei in zentralen Bereichen. Seit 1996 haben wir zunächst zwei Polizeireviere im Rahmen des neuen Steuerungsmodells pilotiert, dazu die Wasserschutzpolizeischule, in der die Länder ihren Nachwuchs für die Wasserschutzpolizei ausbilden. Das neue Steuerungsmodell bedeutet, daß Verantwortung für das Budget aus dem zentralen Organisationsbereich in die örtliche Zuständigkeit eines Revierleiters verlagert wurde und somit keine Zuteilung auf Anordnung mehr stattfand. Dieser Veränderungsprozeß ist tiefgreifend, weil es sowohl von den Mitarbeitern als auch von den Führungskräften Mitgestaltung und Diskussionsbereitschaft voraussetzte und abverlangte, welche so vorher nicht eingefordert waren. Als Begleiterscheinung verzeichneten wir den Abbau von Reibungsverlusten, Verschlankung von verwaltungsinternen Abläufen sowie die zuvor schon geschilderte Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Belange der Dienststelle.

Die Diskussion hörte nicht auf bei den Fragen „Wie gehen wir mit unseren Ressourcen um?", „Was stellen wir zurück?" oder „Was schaffen wir statt dessen an?" Budgetierung bedeutet nicht nur eine erhebliche Flexibilität im Umgang mit Haushaltsmitteln, sonder durch die erwähnten Beteiligungsprozesse eine stärkere Identifizierung mit dem Reviergebiet und – parallel dazu – Entwicklung von Controlling über polizeiliche Arbeit. Auch das ist ein Teil des neuen Steuerungsverfahrens. Dies ist leichter gesagt als getan, denn es müssen die Zielgrößen definiert, Qualitätskennzahlen festgelegt werden, um mit meßbaren Größen die Qualität polizeilicher Arbeit erfassen zu können. Das neue Steuerungsmodell fordert eine andere Führungsverantwortung und verlangt eine entsprechende Berichtslage nicht nur im örtlichen Bereich. Führungsverantwortung bedingt innerorganisatorische Öffentlichkeitsarbeit.

Unsere Erfahrungen mit dieser Verfahrensweise sind positiv. Zum 01. 01. 1998 werden vier weitere Reviere unter den Vorgaben des neuen Steuerungsmodells eingerichtet. Außerdem wird die Landespolizeischule in das neue Steuerungsmodell überführt und ab 01. 01. 1999 wollen wir in der Hamburger Polizei weiter in die Fläche gehen. Wir stärken in diesem Prozeß Verantwortung/Verantwortlichkeit bei gleichzeitiger Flexibilität und das Personal, da die Steuerungsinstrumente es zulassen, daß interne Mittel für Schwerpunkte umgeschichtet werden.

Das NSM (Neues Steuerungsmodell) drängt auf die Lösung der Fragen:

- Wo setzen wir Vollzugskräfte völlig sinnlos ein für Verwaltungsaufgaben?
- Wo brauchen wir innerhalb der Polizei tatsächlich Vollzugsbeamte und wo nicht?
- Wo brauchen wir Verwaltungsbeamte, die ihren Job innerhalb der Polizei wahrnehmen und wo können Angestellte als Zuarbeiter für kriminalpolizeiliche Ermittler oder als Sachbearbeiter tätig werden?

Diese Fragestellungen waren, solange nicht kritisch hinterfragt wurde „Was kostet uns das eigentlich?", weitestgehend tabu. Deshalb halte ich es für problematisch, vorschnell zu erklären, nur mit Personalverstärkung könnten bestimmte Probleme gelöst werden. Wir müssen bilanzieren, welche stillen Organisations- und Finanzreserven uns zur Verfügung stehen.

Ab 01. 01. 1998 werden wir sechs Polizeikommissariate und ein Wasserschutzpolizeikommissariat als Organisationseinheiten in der Fläche unter dem neuen Steuerungsmodell haben. Mit diesen PK/WSPK geht die gesamte Hamburger Polizeiorganisation seit dem 01. 06. 1997 einen neuen Weg. Jede Landespolizei ist seit den 70er Jahren mehrfach umorganisiert worden, als es noch eine starke Technologiegläubigkeit und die Steuerungsfähigkeit über sozialwissenschaftliche Modelle gab.

Vorbildlich galten große Einheiten, Technikeinsatz und Mobilität im Streifenwagen. Sie alle kennen diese Umorganisationen, die zu mehr Mobilität bei geringeren Bürgerkontakten und zu einem Sicherheitsbewußtsein führten, das dann beklagt wurde. Hamburg hat in den 70er Jahren eine solche Umorganisation erlebt, zum Teil nachgebessert, indem es zumindest im Bereich der zentralen und der Direktionsebene eine Integration der verschiedenen Sparten in der Führung, aber nicht in den tatsächlichen Arbeitsraten eingeführt hat.

Das Instrument von Polizeikommissariaten zielt auf Integration der Sparten ab, setzt in der Fläche an und sieht eine einheitliche Führung von Schutz- und Kriminalpolizei beziehungsweise Wasserschutz- und Kriminalpolizei, die Organisation einheitlicher Arbeitsabläufe und – nach Möglichkeit – auch die räumliche Unterbringung an einer Dienststelle vor.

Dort wo dies nicht möglich ist, überlegen wir, wie wir die bisherigen Abläufe neu organisieren können, um dann zu einer sinnvollen Raumaufteilung zu kommen. An allen PK gilt die Führung höherer Dienst, die PK-Leiter entstammen allen drei Sparten. So belohnen wir nicht mehr die Bürgerferne, sondern die Qualität der Arbeit in der „Fläche". Hier wird einiges umgekehrt und es werden damit auch Signale innerhalb der Organisation gesetzt.

Die Polizeiarbeit „aus einem Guß" beinhaltet ein hohes Maß von Verantwortung vor Ort. Verantwortung bei den getroffenen Maßnahmen bezüglich der eingesetzten Kräfte, bei der Steuerung von Abläufen und der Entwicklung ab Aufbauorganisation. Damit wird in der jetzigen Phase keine Standardisierung der Organisationsansätze angestrebt. Wir setzen auf die unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort und gleichzeitig auf den Wettbewerb unter verschiedenen Modellen. Polizeikommissariate sind unter dem Gesichtspunkt einer bürgernahen Arbeit von großer Bedeutung, weil die Erkenntnisse aus zahlreichen Bürgerkontakten unter einer integrierten Führung während der Einführungsphase in neue Konzepte einfließen können. Hamburg kennt, wie viele andere Großstädte, den „Stadtteilpolizisten" oder bürgernahen Fußstreifenbeamten

als Gegenstück zu den großteiligen Organisationslösungen großer Dienststellen, wo es lediglich bei dem Versuch bleibt, Bürgernähe zu finden. Hamburg hat im Laufe der letzten Jahre hier erheblich nachgebessert. 240 Mitarbeiter, die hauptsächlich aus dem Schichtdienst kamen, wurden als „Stadtteilpolizisten" eingesetzt und stellen damit ein wichtiges, konstantes Bindeglied zum Bürger dar. Dieses Bindeglied in kleinräumiger gewordenen Betreuungsgebieten eröffnet einen neuen beidseitigen Informationsprozeß. Wir arbeiten an der Verbesserung des internen Informationsflusses zwischen dem „Stadtteilpolizisten" und den verschiedenen Wechselschichtdiensten im Revier, denn Bürgernähe lebt von Informationen.

Als weiteren Baustein der Neuorganisation erhält die Hamburger Polizei eine Vollzugsbündelung in der Position eines Landespolizeiinspektors. Wir wählen diesen Weg, um zu einem zielgerichteten Ansatz bei der Ressourcen- und Informationssteuerung sowie der Informationssammlung für die gesamte Organisation zu kommen. Wir müssen hinterfragen können, was wir wann und mit welchen Kräften tun und wie groß die Sinnhaftigkeit unseres Handelns ist. Die neue Spitzengliederung muß sowohl die Veränderungen vor Ort als auch das NSM in sich vereinen. Teil der Spitzengliederung ist ein neu organisiertes LKA.

Das 1989 gegründete Landeskriminalamt war schon damals keine „Briefkastenadresse", sondern unter organisatorischen und systematischen Gesichtspunkten auch auf operative Arbeit ausgelegt. Bei der Neuorganisation haben wir die gesamte große Ermittlungsabteilung in vier Fachabteilungen untergliedert, um von einer „steilen" Organisation wegzukommen. Außerdem haben wir eine ganze Hierarchieebene aus der Führung herausgezogen und damit Ermittlungskapazitäten gewonnen.

Die Neuorganisation erfolgte auch unter dem Gesichtspunkt, daß dort, wo Professionalisierung und Spezialisierung erforderlich sind, nicht ständig ad hoc zusammengesetzte Ermittlungsgruppen arbeiten müssen. Es wird möglichst lange die Linienorganisation in Anspruch genommen.

Der organisatorische Ansatz der Hamburger Polizei zielt darauf ab, zu zeitnahen Lagebildern zu kommen. Das Lagebild ist die Voraussetzung für proaktives Polizeihandeln. Wir brauchen Lagebilder, die auf der Revierebene beginnen, kleinteilig sind und unter anderem die folgenden Fragen beantworten sollen:

- Von welchem Wissensstand gehen wir überhaupt aus?
- Wie aktuell ist unsere Datenbasis auf Direktions- oder Landesebene?
- Sammeln wir für uns die richtigen Informationen?
- Sammeln wir Informationen, die den Bürger im Rücklauf interessieren?
- Sind es nur die klassischen Aufgabenfelder Kriminalität, Demonstrations-, Verkehrsunfallgeschehen oder wie ist das mit den weichen Daten aus den Bürgergesprächen, aus der Beschwerdelage?
- Kümmern wir uns auch um Fragen von *social disorder*?

Ich glaube, daß wir durchaus aussagekräftige Lagebilder erstellen können.

Als Neuling mußte ich lernen, daß wir über inaktuelle (PKS-)Daten verfügen, die zwar kriminalstatistisch, aber nicht kriminaltaktisch relevant sind. Es fehlt die aktuelle Handlungsfähigkeit. Hier nachzubessern, um an aktuelle Daten zu kommen, hat nicht zuletzt die Diskussion über die Kriminalitätslage in New York gezeigt. Wenn schon über *Intelligence* und Lagebilder innerhalb der Organisation gesprochen wird, dann müssen auch aktuelle Daten zeitnah zur Verfügung stehen, nicht nur kleinräumig wie bisher. Hamburg hat in diesem Jahr auf der Basis der Eingangsstatistik mit einem aktuellen „Lagebild Raub" begonnen, es das ganze Jahr über geführt und war – unabhängig von den PKS-Zahlen – in der Lage, die aktuelle Entwicklung präzise einschätzen zu können. In 20 Eingabefeldern wurden alle Erstinformationen, die zum Raub erfaßt worden sind, in dieser Datei erfaßt. Das waren unter anderem Angaben wie Tatort, Tatzeit, Besonderheiten, Opfer, Opferanzahl, Täteranzahl, Täterbeschreibung (auch wenn der Täter nicht festgenommen werden konnte), Gewaltart. Die Angaben wurden erfaßt, über die Eingabefelder verknüpft und konnten anschließend graphisch ausgewiesen werden. Es läßt sich abfragen, auf welcher Zeitschiene sich bestimmte Personengruppen oder Einzelpersonen in bestimmten Straßenzügen oder revierübergreifend (Reviergrenzen waren bisher auch Informationsgrenzen, wenn sich eine andere Direktion anschloß) getummelt haben. Diese Daten für den Bereich Hamburg zusammenzuführen, war uns bis vor einigen Monaten nur mit einem erheblichen Personal- und Zeitaufwand möglich, ohne „tagesaktuell" zu sein.

Wir werden ab 01. 01. 1998 für die gesamte Gewaltkriminalität nach täglicher Eingabe eine Eingangsstatistik verfügbar haben. Es wird zeitgleich ergänzt für Einbruch/Diebstahl aus Wohnungen und Geschäften, Kfz-Diebstahl, also für Deliktsbereiche aus dem unmittelbaren Umfeld des Bürgers. Diese Informationen werden für alle Organisationsteile verfügbar, das heißt das Landeskriminalamt Hamburg erfüllt mit seinem Lage- und Informationszentrum Verbrechensbekämpfung eine Servicefunktion für die gesamte Polizei. Wir wollen unsere Reaktionsfähigkeit verändern, um die Ressourcen sinnvoller steuern zu können. Wir werden genauer einschätzen können, wieviele Kräfte wir zu welcher Zeit benötigen.

Nächster Schritt: Neue Schichtmodelle.

Bisher hatten wir unverrückbare gleiche Schichtstärken. Diese Schichtstärken haben wir lageorientiert aufgebrochen mit neuen Dienstzeitenmodellen, die im nächsten Jahr in der gesamten Organisation eingeführt werden. Sie wurden unter reger Beteiligung der Mitarbeiter erarbeitet. Durch Freisetzung aus Schichten wurden Ressourcen für bürgernahe Aktivitäten geschaffen. Begleiterscheinung war der Abbau von Nachtschichten für den einzelnen und Stärkung von Präsenzschichten oder Streifen. Daß die Mitarbeiter durch den veränderten Wechselschichtdienst zugunsten einer Präsenzstärkung auch zu mehr Dialogfähigkeit und Dialogbereitschaft mit dem Bürger kommen, ist Ziel der Hamburger Polizei und muß von den Führungsverantwortlichen aktiv begleitet werden.

Die Betonung von Information und Kommunikation zum Durchbrechen der „Lehmschicht" wirft automatisch die Frage nach der EDV bei der Hamburger Polizei auf, nachdem über das Großprojekt „COMVOR" (Computergesteuerte Vorgangsbearbeitung), so viel Kritisches in den Medien berichtet wird. EDV-Entwicklung innerhalb der Hamburger Polizei ist seit Anfang der 90er Jahre mit Riesenschritten vorangekommen. Innerhalb der letzten fünf Haushaltsjahre wurden hierzu rund 85 Millionen DM Haushaltsmittel eingesetzt. Bis Ende 1997 werden 2.400 Arbeitsplatzrechnereinheiten installiert. Das entspricht 90 % des errechneten Endzustandes bis zum Jahre 1999, das heißt, die Rechner sind da, die Vernetzung steht und das Basisprojekt „COMVOR" steht vor seinem Abschluß. Im einzelnen setzt sich dieses Basisprojekt aus der Vorgangsbearbeitung, dem Tagebuch, der Lageauswertung und der Kriminalstatistik zusammen. Mit „COMVOR" erreichen wir eine sofortige aktuelle Lageauswertung mit der Verknüpfung personenbezogenen Daten, über die wir im jetzigen Lagebild nicht verfügen können. Wenn das Basisprojekt eingeführt ist, kommen die weiteren Teilleistungen wie der Datenaustausch mit der Staats-

anwaltschaft, die Fallrecherche, die Sachrecherche sowie die Aktenbearbeitung hinzu. All diese Schritte werden die Hamburger Polizei in der Informationsaufnahme, -verarbeitung und -nutzung dramatisch verändern.

Auch wenn ich das genaue Datum der Inbetriebnahme des komplexen Systems nicht fixieren kann, steht fest, 1998 werden 6.200 Beamte zu beschulen sein, damit „COMVOR" dann in den Betrieb geht.

Informationen und Lagebilder sind die Voraussetzung, um bei den von uns bisher schon praktizierten Sicherheitspartnerschaften noch besser zu werden. Ich sehe in Sicherheitspartnerschaften den zielgerichteten Weg zur Lösung lokaler Sicherheitsprobleme. Sie zielen auf Effizienz ab und nicht auf Gremienarbeit. Weil Sicherheitspartnerschaften von praktischen Problemen vor Ort ausgehen, sind sie das geeignete Instrument bürgernaher Polizeiarbeit.

Sicherheitspartnerschaften – das ist unsere interne Botschaft – bedeutet Aufnahme und Rückgabe von Informationen, Sichtung und das Anpacken von Problemen. Bei den Lagebildern der Polizeikommissariate werden unter anderem auch die Eigenschaften eines Reviers oder Polizeikommissariats beschrieben und welche regelmäßigen Kontakte zu anderen Organisationen oder Behörden gepflegt werden. Sicherheitspartnerschaften benötigen Partner.

Ich will das an einem Beispiel im Umfeld des Vergnügungsgebietes St. Pauli verdeutlichen. In einem Randbereich klagten Anwohner über eine Häufung von Bordellen, Imbißbuden und Kulturvereinen, die allesamt von Türken geführt wurden. Dies alles außerhalb der sogenannten klassischen Meile. Nachdem diese Klagen die Polizei erreichten, wurden regelmäßig sicherheitspartnerschaftliche Gespräche geführt. Das Instrumentarium, das uns zur Verfügung stand, war begrenzt. Erst die Politik hat erreicht, daß die Barrieren zwischen den Ordnungsbehörden und der Polizei aufgehoben wurden – mit erstaunlichem Erfolg. Zielgerichtetes politisches Handeln zur Durchsetzung ordnungsbehördlicher Maßnahmen führte schließlich zur Schließung der Bordelle. Diese Vorgehensweise hat dazu geführt, daß ein gesamtheitlicher Ansatz zur Durchsetzung von Bürgerinteressen nicht nur Akzeptanz bei den Bürgern und Medien fand, sonder auch bei der Verwaltung selbst. Es wurde erkannt, daß Bürgernähe und Bürgerorientierung zielgerichtete Kooperation mit der Polizei voraussetzt.

Wir wollen diese erfolgreichen Maßnahmen auch bei der Bekämpfung der „Modell-Prostitution" im Zusammenwirken mit den anderen Ordnungsbehör-

den, aber auch mit Wohnungsbaugesellschaften anwenden, um zu positiven Veränderungen zu kommen. So entstehen aus dem Instrument der Sicherheitspartnerschaft Präventions- und Repressionsansätze gleichermaßen. Diesen Ansatz übertragen wir auch auf andere Felder, beispielsweise auf den Straßenraub.

Hamburg ist als Medienstandort auch Nutznießer des Engagements der Medien für gesellschaftlich relevante Themen, die unter der Überschrift *„Social Sponsorship"* und *„Social Responsibility"* zum Nulltarif Kampagnen unterstützen oder initiieren. Die Hamburger Polizei konnte Erfahrungen sammeln, die im nächsten Jahr in eine bisher einmalige große Präventionsaktion einfließen werden. Im Zusammenwirken mit den Medien wollen wir die Zielgruppen „Opfer" und „Täter" beim Straßenraub erreichen, also in erster Linie Jugendliche, Heranwachsende, aber auch Kinder. Diesen Personenkreis aus der Opferrolle beziehungsweise der Täterrolle herauszuholen, die Mauer des Schweigens zu durchbrechen, Vertrauen gegenüber den Erwachsenen und der Polizei aufzubauen und zu nutzen zugunsten ihrer eigenen Sicherheit und damit zu mehr Sicherheit in Stadtteilen mit sozialen Brennpunkten zu kommen, wird ein interessanter Ansatz von Polizei und Sponsoren sein. Die Shellstudie 1997 hat unter anderem hervorgehoben, daß die heranwachsende Generation in tiefen Ängsten und Sorgen lebt, kein Vertrauen zu politischen Parteien und Institutionen hat, trotzdem aber hohe Erwartungen in Polizei und Justiz setzt. Diese Erwartungen nicht zu enttäuschen, wird Herausforderung im Rahmen von Prävention und Repression im Bereich der Gewaltkriminalität im öffentlichen Raum sein. Hier wollen wir Erfolge erzielen und zu höheren Aufklärungsquoten kommen, weil sich das Vertrauenspotential, das dort angehäuft wird, später entsprechend auszahlen wird.

Ich habe allerdings Zweifel, ob uns das in einer Großstadt wie Hamburg mit seinen zwei öffentlichen Nahverkehrssystemen und sehr unterschiedlichen Besitzverhältnissen bis zum Jahr 2000 von allein gelingen wird. Mit unseren Erfahrungen aus Sicherheitspartnerschaften hoffen wir, spätestens im nächsten Jahr die unübersichtlichen Verhältnisse im Umkreis des Hauptbahnhofs St. Georg mit der dort etablierten offenen Drogenszene ordnen zu können. Damit würden die Bürger ihr Unverständnis über das Nebeneinander verschiedener Verantwortungen nicht mehr bei der Polizei vor Ort abladen müssen. Denn der Bürger versteht nicht, warum sein Sicherheitsgefühl darunter leiden soll, daß sich beispielsweise am Hauptbahnhof die Wege von U- und S-Bahn kreuzen und darüber hinaus die Eigentumsverhältnisse bei den Zuwegen und den Tunnelanlagen unterschiedlich sind. Warum werden die zwei Verkehrssysteme un-

terschiedlich saubergehalten und warum kommunizieren und kooperieren die dort eingesetzten Sicherheitsunternehmen nicht miteinander? Der Bürger versteht auch nicht, warum für ihn innerhalb des Hauptbahnhofs Beamte des Bundesgrenzschutzes und außerhalb des Hauptbahnhofs Beamte der Hamburger Polizei als Ansprechpartner zuständig sind. Es wird angestrebt, hier zu anderen Formen der Zusammenarbeit und der Verantwortung zu kommen.

Wir werden Anfang des Jahres 1998 im Bereich der U- und S-Bahn 330 Beschäftigte von Sicherheitsunternehmen haben, die Service und Sicherheit im öffentlichen Nahverkehr anbieten und garantieren sollen. Wir haben aus den Erfahrungen, die in New York gemacht wurden, gelernt, daß der öffentliche Nahverkehr eine große Rolle bei der Rückgewinnung des Sicherheitsgefühls der Menschen in unserer Stadt spielt. Die U-Bahn-Betreiberin, die Hamburger Hochbahn AG, die sehr früh die Bedeutung der Sicherheit und Sauberkeit des öffentlichen Nahverkehrs für die Qualität des Produktes ÖPNV (Öffentlicher Personen-Nah-Verkehr) erkannt hat, führt – an Brennpunkten teilweise unter Einbeziehung der Polizei – Personenkontrollen durch. Der S-Bahn-Bereich steht noch aus. Ich hoffe, daß wir nächstes Jahr keine Probleme mehr haben, über unsere Lagebilder mit den Sicherheitsunternehmen zu kooperieren und zu kommunizieren, die ihrerseits ebenfalls Lagebilder erstellen.

Unser Ziel ist eine bürgernahe Polizeiarbeit. Auf dem Weg zu diesem Ziel werden wir mit allen unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern noch viele Schritte gehen und dabei auch gelegentlich Nackenschläge einstecken müssen.

Läßt sich der Community Policing-Ansatz erfolgversprechend nach Deutschland transferieren?

Dieter Dölling

1 Einleitung

Die herkömmlichen Formen des Umgangs mit Kriminalität werden heute vielfach in ihrer Wirksamkeit angezweifelt. Dies gilt sowohl für die Strafjustiz als auch für die Polizei. Diese Skepsis führt zur Suche nach neuen Handlungsmöglichkeiten. Hierbei gerät in der deutschen Diskussion zunehmend der Ansatz des Community Policing in den Blick. Dieser Ansatz wurde – wie vieles in Kriminologie und Kriminalpolitik – in den USA entwickelt[1] und hat dort und in anderen Staaten[2] zahlreiche Befürworter gefunden. Auch in Deutschland plädieren Polizeitheoretiker und –praktiker für seine Übernahme[3], es finden sich aber auch kritische Stimmen.[4] Es stellt sich somit die Frage, ob dieser Ansatz nach Deutschland übertragbar ist und ob diese Übertragung gegebenenfalls vorgenommen werden sollte.

Dieser Frage soll im folgenden nachgegangen werden. Zunächst soll umschrieben werden, worum es beim Community Policing geht. Anschließend

---

[1] Vgl. Jack R. Greene: Gemeindebezogene Polizeiarbeit in den USA: Überblick und Kritik von Theorie und Praxis des „Community Policing". In: Thomas Feltes und Erich Rebscher (Hg.): Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis von Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit („Community Policing"). Holzkirchen/Obb. 1990, S. 106–116.

[2] Siehe etwa für Kanada Christopher Murphy: Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Kanada: Anspruch und Wirklichkeit. In: Feltes/Rebscher: Ebd., S. 131–144, und für England Trevor Bennett: Community Policing in Britain. In: Dieter Dölling und Thomas Feltes (Hg.): Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 127–143.

[3] Vgl. Thomas Feltes: Polizei, Bürger und Gemeinwesen. In: Neue Kriminalpolitik 1990, S. 32-39; Thomas Feltes und Heike Gramckow: Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention. Reizworte oder demokratische Notwendigkeiten? In: Neue Kriminalpolitik 1994, Heft 3, S. 16–20; Wolfgang Sielaff: Masse versus Qualität – Ein Problem kriminalstrategischer Planung? Zugleich ein Rückblick auf polizeiliche Irrwege. In: Kriminalistik 1997, Heft 7, S. 485, 488.

[4] Siehe Klaus Boers: Ravensburg ist nicht Washington. Einige Anmerkungen zum Beitrag von Thomas Feltes und Heiko Gramckow „Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention – Reizworte der demokratischen Notwendigkeiten? In: Neue Kriminalpolitik 1995, Heft 1, S. 16–21; Reinhard Kreissl: Die Simulation sozialer Ordnung. Gemeindenahe Kriminalitätsbekämpfung, Kriminologisches Journal 1987, S. 269–284.

wird erörtert, inwieweit und mit welchen Ergebnissen dieser Ansatz verwirklicht worden ist. Sodann werden die Argumente für und gegen Community Policing beleuchtet und schließlich wird zur Übertragbarkeit nach Deutschland Stellung genommen.

2 Inhalt und Tragweite von Community Policing

Es ist nicht einfach, eine präzise Definition von Community Policing zu geben. Das liegt zum einen daran, daß es sich hierbei nicht um ein detailliertes polizeiliches Einsatzkonzept handelt, sondern um *Leitlinien*[5] für die polizeiliche Arbeit, die in der konkreten Praxis vor Ort in unterschiedlicher Weise ausgefüllt werden können und sollen. Außerdem wird der Ansatz häufig mit vagen Begriffen umschrieben, was zu der Vermutung geführt hat, die vielfache Zustimmung zum Community Policing könne darauf beruhen, daß jeder darunter etwas anderes verstehe.[6] Trotz dieser Schwierigkeiten ist es möglich, aus der Diskussion den begrifflichen Kern von Community Policing herauszukristallisieren. Danach handelt es sich bei Community Policing um das partnerschaftliche Zusammenwirken von Polizei und Gemeinde bei der gemeinschaftlichen Problemlösung auf lokaler Ebene.[7] Diese Umschreibung hat folgende Implikationen:

Polizei und Gemeinde wirken *partnerschaftlich* zusammen. Die Konzeption von Community Policing wendet sich damit gegen ein Verständnis der Polizei als einer von der Gesellschaft abgeschotteten Organisation, die ein formales Normenprogramm ohne Rücksicht auf Bedürfnisse, Wünsche und Meinungen der Menschen „abspult". Weiterhin soll die Polizei keine „autoritäre" Behörde sein, deren Verhältnis zum Bürger nach dem Muster von Befehl und Gehorsam gestaltet ist. Vielmehr wird die Polizei als eine in die Gesellschaft integrierte Dienstleistungseinrichtung verstanden, die im Interesse der Bürger für Sicherheit und Ordnung zu sorgen hat. Hierbei wirkt sie mit den Bürgern zusammen.

---

[5] Wesley Skogan: Probleme gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit am Beispiel des Houston-Projektes. In: Feltes/Rebscher: A. a. O., S. 117-130.

[6] Murphy: A. a. O., S. 140.

[7] Siehe zu den Definitionen von Community Policing Jörg Bässmann: Polizeiliche Kooperationsformen in den USA. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Community Policing. Ergebnisse eines Workshops am 08./09. Juli 1997 im Bundeskriminalamt. Wiesbaden 1997, S. 17 ff.; Dean J. Champion und George E. Rush: Policing in the Community. Upper Saddle River, New Jersey 1997, S. 2f.; zu den Unterschieden zwischen Community Policing und herkömmlicher Polizeiarbeit vgl. die Übersicht bei Nigel Fielding: Community Policing. Oxford 1995, S. 198 f.

Die Bürger sind für die Polizei nicht nur als Informanten über straf- und ordnungsrechtlich relevante Sachverhalte von Interesse, sondern es findet eine wechselseitige Kommunikation und Beeinflussung statt.[8] Sicherheit und Ordnung werden im Wege der Ko-Produktion[9] von Bürgern und Polizei gemeinsam hergestellt. Dies bedeutet, daß die Bürger die Polizeiarbeit beeinflussen, jedenfalls dadurch, daß die Polizei ihre Bedürfnisse, Wünsche und Meinungen ermittelt und bei den Entscheidungen über die Ausgestaltung ihrer Tätigkeit berücksichtigt.[10] Und es bedeutet, daß die Polizei auf nichtpolizeiliche Institutionen und Bürger in dem Sinn einwirkt, daß sie auf deren Mitverantwortlichkeit für die Sicherheitslage hinweist und behördliche sowie bürgerschaftliche Aktivitäten zur Verbesserung der Sicherheitslage anregt. Auf diese Weise soll eine partnerschaftliche Zusammenarbeit aller erreicht werden, die in der Gemeinde für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verantwortlich sind.[11]

Diese partnerschaftliche Zusammenarbeit soll der gemeinschaftlichen *Problemlösung* dienen.[12] Die Polizei soll sich nicht auf die Abwehr akuter Gefahren und die Strafverfolgung beschränken. Vielmehr soll sie Kriminalität sowie Sicherheit und Ordnung im Zusammenhang mit den anderen sozialen Problemen der Gemeinde sehen[13] und auf die Lösung dieser Kriminalität und Ordnungsverstöße verursachenden Probleme hinwirken. Community Policing ist damit auch durch die Hinwendung zur Kriminalprävention gekennzeichnet, die zu einer wichtigen polizeilichen Aufgabe wird.[14] Dies bedeutet nicht, daß die Polizei nun selbst alle sozialen Probleme lösen soll, die Kriminalität verursachen. Sie soll aber auf Entstehungszusammenhänge von Kriminalität und Möglichkeiten ihrer Beeinflussung hinweisen, auf kriminalpräventiv geeignete Maßnahmen der zuständigen Stellen hinwirken und sich gegebenenfalls daran beteiligen.

Örtlicher Bezugspunkt für die partnerschaftliche Problemlösung ist die *Gemeinde*. Zusammen mit den Institutionen der Gemeinde und den Bürgern soll die Polizei die in der jeweiligen Gemeinde bestehenden, mit Kriminalität und öffentlicher Sicherheit und Ordnung im Zusammenhang stehenden Probleme

---

[8] Vgl. Skogan: A. a. O., S. 118: Zwei-Wege-Kommunikation von Polizei und Bevölkerung.
[9] Jack R. Greene: Community Policing in the United States. Historical Roots, Present Practices and Future Requirements. In: Dölling/Feltes: A. a. O., S. 71, 78.
[10] Feltes: A. a. O., S. 37.
[11] Feltes/Gramckow: A. a. O., S. 18.
[12] Greene: A. a. O., S. 108.
[13] Feltes/Gramckow: A. a. O., S. 18.
[14] Murphy: A. a. O., S. 142.

identifizieren und an Problemlösungen an Ort und Stelle mitwirken.[15] Diese Orientierung an den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten hat zur Folge, daß die Praxis von Community Policing erhebliche regionale Unterschiede aufweisen kann.

Die Gemeindeorientierung der Polizeiarbeit wirkt sich auch auf die Polizeiorganisation aus. Sollen die Probleme auf lokaler Ebene gelöst werden, müssen die Entscheidungsbefugnisse der vor Ort tätigen Polizeibeamten gestärkt werden. Community Policing führt somit zu einer *Dezentralisierung* der Polizeiorganisation.[16] Zudem werden problemorientierte Führung und kommunikativ ausgerichtete praktische Tätigkeit als Konsequenzen von Community Policing genannt.[17]

Mit Community Policing werden unterschiedliche *Ziele* verfolgt. Auch nach diesem Ansatz ist die *Verbrechensbekämpfung* und insbesondere die Strafverfolgung eine Aufgabe der Polizei. Der Stellenwert dieser Aufgabe wird allerdings von den Verfechtern des Community Policing unterschiedlich beurteilt. Teilweise wird angenommen, die Kriminalitätsbekämpfung sei nach diesem Konzept nicht mehr die wichtigste Aufgabe der Polizei und trete in ihrer Bedeutung hinter andere Aufgaben wie Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Konfliktschlichtung oder Dienstleistungen zurück.[18] Es finde eine Veränderung der Rolle des Polizeibeamten vom Verbrechensbekämpfer zum Problemlöser statt.[19] Andererseits wird Community Policing als eine im Vergleich zu herkömmlichen Polizeistrategien möglicherweise effektivere Form der Verbrechensbekämpfung angesehen.[20]

Wird somit die Bedeutung der Verbrechensbekämpfung im Rahmen von Community Policing unterschiedlich gewichtet, besteht Einigkeit darüber, daß bei Community Policing die Aufgaben der Polizei über die Verbrechensbekämpfung hinausgehen sollen.[21] Insbesondere werden die Aufrechterhaltung der

---

[15] Greene: A. a. O., S. 113; Skogan: A. a. O., S. 119.
[16] Feltes: A. a. O., S. 37; Murphy: A. a. O., S. 131, 137; Skogan: A. a. O., S. 118.
[17] Feltes: A. a. O., S. 18.
[18] Feltes: A. a. O., S. 36.
[19] Greene: A. a. O., S. 113.
[20] Murphy: A. a. O., S. 131, 133.
[21] Jack R. Greene: Community Policing in the United States. Historical Roots, Present Practices and Future Requirements. S. 80. In: Dölling/Feltes: A. a. O., S. 71, 78.; Murphy: A. a. O., S. 142.

öffentlichen Ordnung[22] und die *Reduzierung von Kriminalitätsfurcht*[23] als wichtige Aufgaben der Polizei hervorgehoben. Das Ziel von Community Policing wird weiterhin darin gesehen, das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung zu verbessern und die *Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Polizei* zu erhöhen.[24] Auch die Zufriedenheit der Polizeibeamten mit ihrem Beruf soll sich verbessern.[25] Weiterhin wird mit Community Policing eine Stärkung der *Selbsthilfekräfte der Gemeinde* angestrebt.[26] Die Nachbarschaft soll wiederbelebt werden[27] und es sollen Anstrengungen der Bürger zur Prävention und Eindämmung von Kriminalität gefördert werden.

Community Policing schlägt sich in verschiedenen *Handlungsformen* polizeilicher Arbeit nieder. Zu den wichtigsten gehören die Bemühungen um verstärkte Polizeipräsenz. Polizei soll für den Bürger sichtbar, gut erreichbar und jederzeit ansprechbar sein. Dies soll insbesondere durch Intensivierung von Fußstreifen und Einrichtung von gemeinwesenorientierten Polizeirevieren oder Polizeiläden erreicht werden.[28] Weitere Handlungsformen von Community Policing sind Hausbesuche von Polizeibeamten bei den Bürgern, um deren Bedürfnisse, Sorgen und Wünsche kennenzulernen, Bürgerbefragungen durch die Polizei, Öffnung der Polizei für den Bürger, zum Beispiel durch Mitnahme auf Streifenfahrten, Gründung von Bürgerkomitees und Einrichtung von Gremien für die Zusammenarbeit von Bürgern und Polizei.[29] Die Bemühungen um Eindämmung der Kriminalität vor Ort können zu unterschiedlichen präventiven oder repressiven Strategien führen, die von Maßnahmen der technisch-situativen Prävention wie zum Beispiel der Verbesserung der Straßenbeleuchtung über personenorientierte Förderungsmaßnahmen etwa in Form von niedrigschwelligen Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche

---

[22] Greene: Ebd., S. 80; Murphy: A. a. O., S. 142.

[23] Jack R. Greene: Gemeindebezogene Polizeiarbeit in den USA: Überblick und Kritik von Theorie und Praxis des „Community Policing". In: Thomas Feltes und Erich Rebscher (Hg.): Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis von Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit („Community Policing"). Holzkirchen/Obb. 1990, S. 108; Skogan: A. a. O., S. 119.

[24] Skogan: A. a. O., S. 119.

[25] Murphy: A. a. O., S. 134.

[26] Greene: Ebd., S. 110 f.; Skogan: A. a. O., S. 118.

[27] Thomas Feltes: Alltagskriminalität, Verbrechensfurcht und Polizei. Bemerkungen zur aktuellen kriminal- und polizeipolitischen Lage in Deutschland. In: Kriminalistik 1997, Heft 8-9, S. 538, 542.

[28] Skogan: A. a. O., S. 119f., 122.

[29] Trevor Bennett: Community Policing in Britain. In: Dieter Dölling und Thomas Feltes (Hg.): Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 133 ff.; Murphy: A. a. O., S. 136 ff.; Skogan: A. a. O., S. 121 f.

bis zu nachdrücklichen polizeilichen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung[30] oder Nachbarschaftswachen reichen.

3 Zur Verwirklichung von Community Policing

Nach der Umschreibung der Strategie des Community Policing stellt sich die Frage, in welchem Umfang und in welcher Weise dieser Ansatz bisher in der polizeilichen Praxis umgesetzt worden ist und welche Folgen diese Implementationsbemühungen gehabt haben. Der Blick richtet sich hierbei in erster Linie auf die USA, von denen die Bewegung des Community Policing ihren Ausgang genommen hat. Zutreffende Aussagen über praktische Umsetzung und Wirkungen von Community Policing setzen allerdings eine sorgfältige empirische Analyse dieser Fragen im Wege der Evaluationsforschung voraus.[31] Im Hinblick auf die Umsetzung von Community Policing muß genau geklärt werden, welche Ziele und Konzeptionen von den einzelnen Projekten verfolgt werden, welche konkreten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele ergriffen werden, welche personellen und sachlichen Mittel zum Einsatz kommen, unter welchen polizeiinternen und polizeiexternen Bedingungen das Projekt stattfindet und welchen Stellenwert Community Policing in der gesamten polizeilichen Arbeit tatsächlich einnimmt. Es ist etwas anderes, ob von Community Policing nur geredet wird oder ob auch entsprechend gehandelt wird.

Noch schwieriger ist die zutreffende Messung der Wirkungen von Community Policing. Die interessierenden abhängigen Variablen wie zum Beispiel objektive Kriminalitätslage, Verbrechensfurcht oder Zufriedenheit mit der Polizei müssen zuverlässig und gültig erfaßt werden. Verändern sich diese Variablen nach der Implementation eines Community Policing-Programms, bedeutet das nicht ohne weiteres, daß die Veränderungen gerade auf das Programm zurückzuführen sind. Vielmehr können die Veränderungen auch auf anderen Faktoren, wie zum Beispiel Schwankungen in der allgemeinen kriminalpolitischen „Stimmungslage", beruhen. Eine exakte Zuordnung bestimmter Veränderungen zu einem Programm setzt experimentelle Forschungsanordnungen voraus,

---

[30] Vgl. zum Konzept des Fixing Broken Windows: George L. Kelling und Catherine M. Codes: Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities. New York 1996.

[31] Zur Evaluationsforschung siehe Peter H. Rossi, Howard E. Freeman und Gerhard Hofmann: Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart 1988.

in denen das Programmgebiet mit anderen Gebieten verglichen wird, die sich allein durch die Nichtdurchführung des Programms von dem Programmgebiet unterscheiden und ihm ansonsten in allen relevanten Merkmalen gleichen sollten. Werden durch das Programm verursachte Veränderungen festgestellt, ist klärungsbedürftig, auf welche Elemente des Programms sie zurückzuführen sind. Befunde, die für ein Community Policing-Projekt erhoben werden, können nicht ohne weiteres auf andere Projekte übertragen werden, denn die Programme können sich in Inhalt, Umfang und Rahmenbedingungen unterscheiden. Die geschilderten Anforderungen an eine Projekt-Evaluation können wegen des hohen Aufwandes, der mit ihrer Verwirklichung verbunden ist, häufig nicht erfüllt werden. Auch Untersuchungen, die hinter diesen Standards zurückbleiben, können hilfreich sein, müssen aber entsprechend vorsichtig interpretiert werden.

Die Aussagekraft der zum Community Policing vorliegenden Forschungen ist aus den vorstehend geschilderten Gründen begrenzt. Ein erheblicher Teil der vorliegenden Untersuchungen wird als anekdotisch bezeichnet.[32] Immerhin wird für die USA gesagt werden können, daß dort zahlreiche Projekte des Community Policing initiiert worden sind, wobei sich diese Programme in den inhaltlichen Schwerpunkten, im Grad der Realisierung der Grundgedanken von Community Policing sowie in den Formen der Umsetzung unterscheiden.[33] Läßt sich somit in den USA eine Hinwendung der Polizei zum Community Policing feststellen[34], so bestehen doch bei einer Gesamtbetrachtung der polizeilichen Tätigkeit in den USA Anhaltspunkte dafür, daß weiterhin ein eher traditionelles Verständnis der polizeilichen Arbeit mit Betonung der Aufgabe der professionellen Verbrechensbekämpfung eine erhebliche Rolle spielen dürfte.[35] Bei Analysen der Umsetzung von Programmen des Community Policing wurden einige Implementationsschwächen ausgemacht. So wird kritisiert, daß bei vielen Programmen ein dezentralisierter Kommando- und Kontrollbereich fehlte und die Ausbildung der Polizeibeamten für die neuen Tätig-

---

[32] Jack R. Greene: Community Policing in the United States. Historical Roots, Present Practices and Future Requirements. In: Dölling/Feltes (Hg.): Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 81.

[33] Thomas Feltes und Heike Gramckow: Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention. Reizworte oder demokratische Notwendigkeit? In: Neue Kriminalpolitik 1994, Heft 3, S. 18; Greene:Ebd., S. 79, 80, 82.

[34] Zur Förderung des Community Policing in England vgl. Bennett: A. a. O.

[35] Siehe Jihong Zhao und Quint C. Thurman: Community Policing: Where Are We Now? Crime and Delinquency 1997, S. 345–357. Vgl. auch Murphy: A. a. O., S. 138, für Kanada.

keitsformen erhebliche Mängel aufwies.[36] Mehrfach ist darauf hingewiesen worden, daß es sich als besonders schwierig erwiesen hat, Bürger für eine Mitarbeit in den Programmen zu gewinnen.[37]

Im Hinblick auf die Wirkungen von Community Policing wurde teilweise festgestellt, daß Maßnahmen wie ein bürgernaher Streifendienst und ein gemeindenaher Polizeiladen bei der Bevölkerung zu einem Rückgang der Wahrnehmung von Ordnungsstörungen, einer Verringerung der Kriminalitätsfurcht sowie höherer Zufriedenheit mit der Polizei und der Lage im Wohnviertel geführt haben.[38] Auch eine höhere Berufszufriedenheit der Polizeibeamten wurde ermittelt.[39] Die Befunde sind allerdings nicht einheitlich. Teilweise konnten keine furchtreduzierenden Effekte eines bürgernahen Streifendienstes festgestellt werden.[40] Eine Senkung der Kriminalitätsrate ergab sich ebenfalls nur teilweise.[41]

In einigen Untersuchungen wurden auch Folgen von Projekten des Community Policing festgestellt, die Anlaß zu Kritik geben können. So wirkte sich ein Programm für sozial Bessergestellte günstiger aus, als für sozial Unterprivilegierte.[42] Außerdem betrachteten Polizeibeamte teilweise die Bürger nicht als Partner bei der Erarbeitung gemeinsamer Problemlösungen, sondern als Quelle für Informationen über Straftaten und Ordnungsstörungen in ihrer Nachbarschaft und diente das Programm Polizeibeamten dazu, das Vertrauen von Informanten zu gewinnen, auf die sie glaubten in der Zukunft bauen zu

---

[36] Jack R. Greene: Gemeindebezogene Polizeiarbeit in den USA: Überblick und Kritik von Theorie und Praxis des „Community Policing". In: Thomas Feltes und Erich Rebscher (Hg.): Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis von Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit („Community Policing"). Holzkirchen/Obb. 1990, S. 111, 113.

[37] Bennett: A. a. O., S. 140; Greene: A. a. O., S. 112; Murphy: A. a. O., S. 138; vgl. aber auch: The Chicago Community Policing Evaluation Consortium: Community Policing in Chicago, Year Three. Chicago 1996, S. 1 f.

[38] Skogan: A. a. O., S. 125; James W. Wilson und George L. Kelling: Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster. In: Kriminologisches Journal 1996, Heft 2, S. 121 f.

[39] Jack R. Greene: Community Policing in the United States. Historical Roots, Present Practices and Future Requirements. In: Dölling/Feltes (Hg.): Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 81; Wilson/Kelling: Ebd.

[40] Boers: A. a. O., S. 18.

[41] Vgl. Wilson/Kelling: A. a. O.; Heike Gramckow und Joan Jacoby: Community Policing: A Model for Local Governmens. In: Dölling/Feltes (Hg.): Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 27, 31. Zur Entwicklung in New York siehe Henner Hess: New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. Eine neue Polizeistrategie zwischen Enthusiasmus und Kritik. In: Kriminologisches Journal 1996, Heft 3, S. 179–191.

[42] Skogan: A. a. O., S. 126 ff.

können.[43] Bei den vorgestellten Befunden ist allerdings zu bedenken, daß sie sich auf eher kurzfristige Folgen von Community Policing beziehen und weniger darüber aussagen, welche langfristigen Wirkungen Community Policing hat, wenn es konsequent auf Dauer betrieben wird.

4 Argumente für und gegen Community Policing

Wird nach der Beurteilung der Strategie des Community Policing gefragt, erscheint das Konzept auf den ersten Blick einleuchtend. Das partnerschaftliche Zusammenwirken von Polizei und Gemeinde und die Beteiligung der Bürger an der polizeilichen Tätigkeit scheinen modernem freiheitlich-demokratischen Staatsverständnis zu entsprechen. Mit der Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger würde sich die Polizei den aktuellen Bestrebungen anschließen, die öffentliche Verwaltung als einen an Kundenbedürfnissen orientierten Servicebetrieb zu verstehen. Mit Community Policing würde die Polizei die sich gegenwärtig durchsetzende Erkenntnis aufnehmen, daß zur inneren Sicherheit nicht nur die objektive Sicherheitslage, sondern auch das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung gehört, und daß eine Aufgabe der Polizei auch darin besteht, das Sicherheitsgefühl der Menschen zu stärken.[44] Problemangepaßtes und flexibles polizeiliches Handeln wird dem weit verbreiteten pragmatischen Denken gerecht und Dezentralisierung polizeilicher Entscheidungskompetenzen entspricht den Bestrebungen nach Abbau von Hierarchien, Delegation von Verantwortung und Verschlankung der Verwaltung. Community Policing kann außerdem als ein Konzept verstanden werden, das die begrenzten Möglichkeiten polizeilicher Strafverfolgung realistisch einschätzt.[45]

Weiterhin paßt die in der Strategie des Community Policing enthaltene starke kriminalpräventive Komponente zur modernen Betonung der Bedeutung der

---

[43] Jack R. Greene: Gemeindebezogene Polizeiarbeit in den USA: Überblick und Kritik von Theorie und Praxis des „Community Policing". In: Thomas Feltes und Erich Rebscher (Hg.): Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis von Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit („Community Policing"). Holzkirchen/Obb. 1990, S. 113; Skogan: A. a. O., S. 122.

[44] Siehe Hoachim Obergfell-Fuchs und Helmut Kury: Verbrechensfurcht und kommunale Kriminalprävention – Analysen anhand der Bevölkerungsbefragung in den Projektstädten und der bundesweiten repräsentativen Bevölkerungsumfrage. In: Thomas Feltes (Hg.): Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten. Holzkirchen/Obb. 1995, S. 31.

[45] Vgl. Thomas Feltes: Polizei, Bürger und Gemeinwesen. In: Neue Kriminalpolitik 1990,

Kriminalprävention.[46] Insoweit kann Community Policing als Korrelat der Bemühungen um Kommunale Kriminalprävention angesehen werden, die gegenwärtig in Deutschland zunehmend Anhänger finden und sich in der Gründung von Kriminalpräventiven Räten in zahlreichen Gemeinden und deren Aktivitäten niederschlagen.[47] Unter diesem Blickwinkel wäre Community Policing die zur Kommunalen Kriminalprävention passende polizeiliche Strategie, die auf partnerschaftliches Zusammenwirken der Polizei mit der Gemeinde bei der Lösung von Kriminalitätsproblemen abzielt und damit die Polizei in die gesamtgesellschaftlichen kriminalpräventiven Bemühungen integriert. Schließlich erscheint die mit Community Policing explizit vorgenommene Orientierung der polizeilichen Arbeit an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger geeignet, die ohnehin recht günstige Beurteilung der Polizei durch die Bevölkerung[48] und das Verhältnis zwischen Bürgern und Polizei weiter zu verbessern.

Nach diesen Überlegungen erscheint Community Policing als Gebot der Stunde. Andererseits sieht sich das Konzept einer Reihe von Einwänden und Bedenken ausgesetzt. Diese Überlegungen betreffen zum einen das spezifische Problem der Übertragbarkeit des Ansatzes von den USA auf Deutschland und zum anderen die prinzipielle Frage, ob Community Policing überhaupt ein sachgerechtes und polizeiliches Handlungskonzept darstellt. Hinsichtlich der Übertragbarkeit des Ansatzes auf Deutschland wird geltend gemacht, daß die Polizei in den USA stärker an die Gemeinde gebunden sei, als dies in Deutschland der Fall sei.[49] Community Policing könnte eher für eine schwerpunktmäßig auf kommunaler Ebene organisierte Polizei, wie sie in den USA besteht[50], geeignet sein als für die staatlich organisierte deutsche Polizei. Weiterhin wird angeführt, daß in den USA kein Sozialsystem bestehe, das dem deutschen vergleichbar sei.[51] Während die Polizei somit in den USA möglicherweise gehalten sein könnte, sich bei der Lösung sozialer Probleme zu enga-

---

[46] Zur Entwicklung der Kriminalprävention vgl. Günther Kaiser: Kriminologie. Ein Lehrbuch. (3. Aufl.) Heidelberg 1996, S. 246 ff.

[47] Zur Kommunalen Kriminalprävention siehe Wolfgang Heinz (Hg.): Kriminalprävention auf kommunaler Ebene – Eine aussichtsreiche „Reform von unten" in der Kriminalpolitik? Heidelberg 1997.

[48] Vgl. dazu Uwe Dörmann: Wie sicher fühlen sich die Deutschen? Repräsentativbefragung der Bevölkerung zu Rauschgiftsituation, Polizeibewertung und Sicherheitsgefühl – zum Teil als Replikation früherer Erhebungen. Wiesbaden 1996, S. 22 ff.

[49] Boers: A. a. O., S. 19.

[50] Jack R. Greene: Community Policing in the United States. Historical Roots, Present Practices and Future Requirements. In: Dölling/Feltes (Hg.): Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 73.

[51] Boers: A. a. O., S. 19.

gieren, denen sich sonst niemand annehmen würde, könnte es in Deutschland allenfalls um einen Ausbau des Sozialsystems durch die Sozialbehörden, nicht aber um Aktivitäten der Polizei in dem bereits durch dafür zuständige Institutionen „besetzten" Sozialbereich gehen. Weiterhin ist zu bedenken, daß die Bemühungen um Community Policing in den Großstädten der USA von einem im Vergleich zu deutschen Städten wesentlich höheren Kriminalitätsniveau ausgegangen sind, die personellen und materiellen Ressourcen der Polizeibehörden in den USA teilweise erheblich verstärkt wurden und die polizeiliche Tätigkeit in Deutschland möglicherweise einer detaillierteren rechtlichen Regelung unterliegt als in den USA.[52]

Einwände gegen die prinzipielle Geeignetheit des Konzeptes des Community Policing setzen unter anderem an dem Begriff der Gemeinde an. Community Policing setze eine nostalgische Vorstellung von der Gemeinde voraus.[53] Von Gemeinden im Sinne von verhältnismäßig homogenen sozialen Einheiten mit kollektiver Identität könne unter den heutigen wirtschaftlich-sozialen Bedingungen nicht mehr die Rede sein. Die kapitalistische Wirtschaftsform und die Individualisierung der Lebensstile habe – so könnte man dieses Argument formulieren – zu einer Auflösung sozialer Bindungen, zu einer Entinstitutionalisierung und zu einer Reduzierung von Gesellschaft auf flüchtige Interaktionen zwischen jeweils ihre Interessenkalküle verfolgenden Akteuren geführt, so daß der Begriff der Gemeinde allenfalls noch für Reminiszenzen an historische Idyllen tauge, die unwiderruflich der Vergangenheit angehörten. In einer Zeit der Internalisierung und Globalisierung – so ließe sich das Argument weiterführen –, in der die Versendung von E-Mail-Botschaften über große Distanzen zur idealen Kommunikationsform werde, erschiene eine auf Gemeindeorientierung basierende Polizeistrategie als Anachronismus. Werde ein solches Konzept gleichwohl praktiziert, könne es sich hierbei nur um eine im sozialen Disziplinierungsinteresse erfolgende Simulation kollektiver Identität handeln.[54]

Auch wenn die Realität von Gemeinde ganz anders als soeben geschildert gesehen wird, kann an der Strategie des Community Policing Kritik geübt werden. Es kann darauf hingewiesen werden, daß in zahlreichen, insbesondere

---

[52] Siehe Bernhard Falk: Einführungsstatement Aktuelle amerikanische Entwicklungen. In: Bundeskriminalamt. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Community Policing. Ergebnisse eines Workshops am 08./09. Juli 1997 im Bundeskriminalamt. Wiesbaden 1997, S. 11, 15.

[53] Reinhard Kreissl: Die Simulation sozialer Ordnung. Gemeindenahe Kriminalitätsbekämpfung. In: Kriminologisches Journal 1987, S. 270.

[54] Kreissl: A. a. O., S. 275.

kleineren Gemeinden das soziale Leben ohne größere Kriminalitätsprobleme abläuft und das Verhältnis zwischen Bürgern und Polizei weitgehend konfliktfrei ist.[55] Würde in solchen Gemeinden mit Programmen des Community Policing begonnen, könnte dies bisher nicht vorhandene Kriminalitätsfurcht auslösen und Probleme schaffen statt sie zu lösen.

Prof. Dieter Dölling, Direktor des Institutes für Kriminologie an der Universität Heidelberg bei der Lektüre einer Kurzfassung eines Vortrages der BKA Arbeitstagung

Auch unabhängig von der Sichtweise der Realität und der Bedeutung der Gemeinde in der modernen Gesellschaft bringt die im Community Policing vorgesehene Orientierung polizeilicher Arbeit an der Gemeinde Probleme mit sich. So ist nicht hinreichend deutlich, wer in diesem Konzept die Gemeinde repräsentiert.[56] Sind dies die offiziellen Organe der Kommune oder wird auf Versammlungen bisher nicht organisierter Bürger abgestellt oder sind beide Formen gemeindlicher Beteiligung vorgesehen? wird auf die offiziellen Gemeindeorgane rekurriert, bringt dies die Gefahr mit sich, daß wiederum Amtsträger über die Köpfe der Bürger hinweg entscheiden, wobei lediglich Funktionsträger der Polizei um solche der Kommune ergänzt werden. Wird auf Bürgerkomitees abgestellt, die speziell für Zwecke des Community Policing ge-

---

[55] Vgl. Manfred Proske: Community Policing in Austria. In: Dölling/Feltes (Hg.): Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 175.

[56] Murphy: A. a. O., S. 141.

bildet werden und an denen sich jedermann beteiligen kann, besteht die Gefahr, daß die Arbeit der Polizei von Gremien beeinflußt wird, die für die Gemeinde nicht repräsentativ sind[57] und durch deren Tätigkeit die Gemeindeverfassung unterminiert wird. Werden beide Formen gemeindlicher Beteiligung herangezogen, bleibt unklar, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen und könnten sich möglicherweise die mit beiden Formen verbundenen Gefahren verwirklichen.

Neben der Repräsentation der Gemeinde ist auch noch nicht hinreichend geklärt, wie stark ihr Einfluß auf die polizeiliche Arbeit sein soll.[58] Insoweit steht nur fest, daß die Bürger mehr sein sollen als Informationslieferanten für die Polizei. Eine darüber hinausgehende Beteiligung von Bürgern an strategischen und taktischen Planungen der Polizei[59] kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Es kann sich so verhalten, daß die Bürger ihre Bedürfnisse und Wünsche artikulieren und die Polizei dann unter Berücksichtigung dieser Wünsche, aber in eigener Verantwortung ihre Entscheidungen über die Gestaltung polizeilicher Arbeit trifft. Dann kommt es darauf an, daß die Polizei sich nachdrücklich darum bemüht, die Meinungen der Bürger zu erfahren und in angemessener Weise in ihre Entscheidungen einfließen zu lassen. Hierbei können sich zahlreiche Probleme ergeben. Denkbar ist es auch, wie auch immer konstituierten Organen der Gemeinde oder der Bürger Entscheidungsbefugnisse über die Ausgestaltung polizeilicher Arbeit einzuräumen. Dann stellt sich die Frage, wie eine solche Beeinflussung polizeilicher Tätigkeit durch lokale Gremien mit dem rechtsstaatlichen Gesetzesvollzug vereinbar ist.

Ebenso wie die Rolle der Gemeinde ist auch die Rolle der Polizei im Konzept des Community Policing noch nicht hinreichend geklärt. Zwar sind sich die Befürworter von Community Policing darüber einig, daß sich die Polizei nicht auf Kriminalitätsbekämpfung beschränken, sondern sich darüber hinaus den mit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zusammenhängenden sozialen Problemen der Gemeinde annehmen soll. Fraglich ist jedoch, ob die Polizei die Lösung dieser Probleme selbst in die Hand nehmen soll oder ob sie sich darauf beschränken soll, andere für diese Probleme primär zuständige Stellen auf die Notwendigkeit der Problemlösung hinzuweisen. Übernimmt die Polizei

---

[57] Murphy: A. a. O., S. 142.

[58] Bennett: A. a. O., S. 138.

[59] Jack R. Greene: Gemeindebezogene Polizeiarbeit in den USA: Überblick und Kritik von Theorie und Praxis des „Community Policing". In: Thomas Feltes und Erich Rebscher (Hg.): Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis von Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit („Community Policing"). Holzkirchen/Obb. 1990, S. 115.

selbst die Problemlösung, wäre dies mit einem Zuständigkeits- und Machtgewinn der Polizei von großer Tragweite verbunden. Die Polizei wäre dann nicht mehr auf die verhältnismäßig klar umrissenen Aufgaben der Wahrung der inneren Sicherheit im bisherigen Verständnis beschränkt, sondern würde auch in einem schwer abzugrenzenden Ausmaß in die Sozialpolitik eingreifen. Assoziationen zum Polizeibegriff der früheren Neuzeit und des aufgeklärten Absolutismus, der die Aufgabe der Polizei nicht nur in der Gefahrenabwehr, sondern in der Herstellung einer guten gesellschaftlichen Ordnung sah[60], liegen insoweit nicht ganz fern. Aber auch dann, wenn der Polizei nicht die Zuständigkeit für die Lösung sozialer Probleme zugewiesen wird, sondern ihr nur die Funktion zuerkannt wird, auf lösungsbedürftige Probleme hinzuweisen und auf ihre Bewältigung hinzuwirken, könnte von einer Stärkung der Macht der Polizei gesprochen werden.[61] Da der Polizei ihre bisherigen repressiven Befugnisse verbleiben, steht die Gefahr der Ausweitung der sozialen Kontrolle, des Netwidening, im Raum.[62]

Die Gefahr eines verstärkten Konformitätsdrucks durch Community Policing kann auch aus einem anderen Gesichtspunkt hergeleitet werden. Ziel von Community Policing ist es auch, die Bürger für kriminalpräventive Maßnahmen zu aktivieren. Dies könnte zu einer verschärften Durchsetzung der von der Mehrheit der Bevölkerung geteilten Normalitätsvorstellungen und damit zu einer Gefährdung der Rechte und Entfaltungsmöglichkeiten von Minderheiten führen.[63] Werden die Maßnahmen zum Schutz vor Kriminalität und zur Wahrung der öffentlichen Ordnung von einem vor Ort formulierten „Bürgerwillen" getragen, könnte das rigidere Formen der Durchsetzung von Recht und Ordnung zur Folge haben. Wird der polizeiliche Rechtsgüterschutz entformalisiert und entprofessionalisiert und lokalen Willensbildungsprozessen überlassen, könnte das dazu führen, daß die ohnehin schon sozial Mächtigen ihre Interessen verstärkt durchsetzen.[64] Die regionale Ungleichheit polizeilicher Arbeit könnte dadurch größer werden, daß Art und Intensität polizeilicher Tätigkeit jeweils davon abhängen, was vor Ort entschieden wird. Wird durch Commu-

---

[60] Vgl. Volkmar Götz: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. (12. Aufl.) Göttingen 1995, S. 15 ff.

[61] Murphy: A. a. O., S. 142.

[62] Boers: A. a. O., S. 20.

[63] Kreissl: A. a. O., S. 278, 281; Murphy: A. a. O., S. 141.

[64] Jack R.Vgl. Greene: Community Policing in the United States. Historical Roots, Present Practices and Future Requirements. In: Dölling/Feltes (Hg.): Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 75, nach dem Professionalismus vor Klassengebundenheit schützt.

nity Policing also das für alle gleiche Gesetz unterminiert? Die Einbeziehung von Polizei und Gemeinde in die Willensbildungsprozesse könnte weiterhin dazu führen, daß die Verantwortlichkeiten verwischt und die Kontrolle der Machtausübung erschwert werden.[65]

Weiterhin könnte die Befürchtung geäußert werden, daß es sich bei Community Policing um ein Konzept handelt, das an der falschen Stelle ansetzt und die „wirklich wichtigen" Aufgaben der Polizei verkennt. Es ließe sich die These vertreten, daß die zentralen Bedrohungen der Gesellschaft nicht von der lokal gebundenen Delinquenz ausgehen, die Community Policing im Auge hat, sonder von Wirtschaftskriminalität, Organisierter Kriminalität und politischem Terrorismus, also von Kriminalitätsformen, die durch überregional agierende Täter in hochkomplexen Organisations- und Handlungsformen begangen werden.[66] Diese Kriminalität könne nur professionell und nicht mit gemeindeorientierten Handlungsformen mit Laienbeteiligung bekämpft werden.[67] Community Policing würde nach dieser Betrachtungsweise von den zentralen Problemen der Kriminalitätsbekämpfung ablenken und die polizeilichen Ressourcen in die falsche Richtung lenken. Die strategische und taktische Planung der Polizei müsse – so könnte das Argument weitergeführt werden – angesichts der Komplexität moderner Kriminalität bei den allein fachlich kompetenten polizeilichen „Profis" bleiben und dürfte nicht lokalen Gremien ohne ausreichenden Sachverstand übertragen werden. Die mit Community Policing verbundene „Gremienwirtschaft" gefährde außerdem die Effektivität polizeilichen Handelns und schließlich könnten Schwerpunktsetzungen bei Kriminalprävention und Hilfeleistungen für den Bürger dazu führen, daß die gebotene energische Strafverfolgung Schaden leide.[68]

Auch gegen die Betonung der Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung durch Community Policing lassen sich Einwände anführen. Wenn schon der Krieg gegen das Verbrechen nicht gewonnen werden kann, wie soll dann ein Krieg gegen die stark subjektiv gefärbte Verbrechensfurcht siegreich gestaltet werden können?[69] Und ist nicht die Verbrechensfurcht tatsächlich er-

---

[65] Greene: A. a. O., S. 72, der auf ein Spannungsverhältnis zwischen Community Policing und Korruptionskontrolle hinweist.

[66] Alfred Stümper: Die polizeiliche Neuorganisation – Ein falscher Weg. Auf der Suche nach den Gründen für ein widersinniges Unterfangen. In: Kriminalistik 1997, Heft 8-9, S. 548, der darauf hinweist, daß sich die eigentlich schwere Kriminalität nicht auf der Straße abspielt.

[67] Greene: A. a. O., S. 72, zur Spannung zwischen Community Policing und Professionalismus.

[68] Greene: A. a. O., S. 72.

[69] Boers: A. a. O., S. 17.

heblich geringer als es teilweise dargestellt wird?[70] All dies sind gewichtige Argumente. Handelt es sich also bei Community Policing lediglich um eine Modeströmung, die bei näherem Hinsehen kritischer Prüfung nicht standhält?

5 Zur Beurteilung von Community Policing

Bei der Abwägung der für und gegen Community Policing sprechenden Argumente sollte zunächst bedacht werden, daß trotz Ausbreitung überregionaler Kriminalitätsformen der deutlich überwiegende Teil der Delinquenz aus lokaler Kriminalität örtlicher Täter besteht. Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik 1996 hatten 70,5 % der registrierten Tatverdächtigen ihren Wohnsitz in der Tatgemeinde oder im Landkreis des Tatortes.[71] Diese örtliche Kriminalität verursacht in ihrer Gesamtheit hohe Schäden und ist geeignet, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung und die Lebensqualität zu beeinträchtigen.[72] Die Eindämmung der Alltagskriminalität stellt daher ebenso wie die Bekämpfung der „großen Kriminalität" eine wichtige Aufgabe der Polizei dar.[73] Beide Aufgaben muß die Polizei möglichst wirkungsvoll erfüllen. Hierbei könnte eine Stabilisierung der örtlichen Gemeinschaften durch Zurückdrängung der Massenkriminalität möglicherweise auch einen Beitrag gegen die Ausbreitung der „großen Kriminalität" leisten, denn ist das soziale Leben „in Ordnung", verringern sich auch die Ansatzpunkte für die Organisierte Kriminalität, in Wirtschaft und Gesellschaft einzudringen.

Für die Eindämmung der überwiegend lokal gebundenen Alltagskriminalität erscheint auch unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen ein gemeindebezogener Ansatz sachgerecht. Zwar haben sich die sozialen Bindungen gelockert, sie sind aber nicht völlig verschwunden. Auch heute existieren in den kleineren Gemeinden und in den Vierteln der Großstädte Formen des auf eine gewisse Dauer angelegten Zusammenlebens in einem bestimmten Raum, die gemeinsame Sicherheitsinteressen begründen, an die polizeiliches Handeln anknüpfen kann und anknüpfen sollte.[74] Lokal gebundene Krimina-

---

[70] Boers: A. a. O.
[71] Bundeskriminalamt (Hg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland, Berichtsjahr 1996. Wiesbaden 1997. S. 130.
[72] Sielaff: Masse versus Qualität – Ein Problem kriminalstrategischer Planung? Zugleich ein Rückblick auf polizeiliche Irrwege. In: Kriminalistik 1997, Heft 7, S. 486.
[73] Sielaff: A. a. O., S. 487.
[74] Feltes: A. a. O., S. 36.

lität dürfte jedenfalls auch auf lokale Entstehungsbedingungen zurückzuführen und damit durch Maßnahmen auf örtlicher Ebene beeinflußbar sein.[75]

Die Polizei kann ihre Aufgabe nur dann mit Erfolg erfüllen, wenn sie die jeweiligen örtlichen Verhältnisse kennt und wenn sie weiß, welche Bedürfnisse, Probleme, Befürchtungen und Wünsche die Bürger im sicherheitsrelevanten Bereich haben. Soll die Polizei Sicherheit in objektiver und subjektiver Hinsicht gewährleisten, muß sie wissen, wo den Bürger „der Schuh drückt", wo also Defizite in der objektiven und subjektiven Sicherheitslage bestehen. Dies setzt voraus, daß sich die Polizei darum bemüht, die Meinungen der Bürger in Erfahrung zu bringen und ihnen zuzuhören.[76] Die Polizei muß daher für den Bürger, der ihr seine Meinung sagen will, leicht erreichbar sein, und sie muß auch auf den Bürger zugehen und ihm deutlich machen, daß sie Wert darauf legt, seine Meinung zu hören. Dies gilt nicht nur für das Aufzeigen von Problemlagen, sondern auch für die Meinungen der Bürger darüber, wie die Probleme gelöst werden sollten, wie die Polizei ihre Aufgaben bisher erfüllt hat und wie sie ihre Aufgaben zukünftig am besten erfüllen könnte. Erforderlich sind also direkter Kontakt zum Bürger und Offenheit für seine Anliegen. Erkennt der Bürger, daß die Polizei seine Meinung ernst nimmt, wird dies sein Vertrauen in die Polizei stärken und eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürger, die eine unentbehrliche Voraussetzung für erfolgreiche Polizeiarbeit ist, ermöglichen. Wichtig ist es hierbei, daß die Polizei nicht nur mit denjenigen kommuniziert, die sich ohnehin stets Gehör zu verschaffen wissen, sondern auch diejenigen erreicht, die eher im Schatten der Gesellschaft stehen, also zum Beispiel sozial Unterprivilegierte oder ethnische Minderheiten, und daß die Polizei mit den Bürgern selbst und nicht nur mit politischen und sozialen Funktionären spricht. Gerade hierfür bietet ein auf lokaler Ebene ansetzendes Konzept Chancen.[77] Zu dem erforderlichen direkten Kontakt zwischen Polizei und Bürger gehört auch die Präsenz der Polizei für den Bürger. Die Polizei muß für den Bürger sichtbar oder jedenfalls erkennbar leicht erreichbar sein, damit er die Gewißheit haben kann, daß er sich in Notfällen jederzeit ohne Schwierigkeiten an die Polizei wenden kann und diese

---

[75] Siehe Joachim Jäger: Community Policing in Germany. In Dölling/Feltes (Hg.): Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 119, 121.

[76] Hans-Jürgen Kerner: Kriminalprävention. Ausgewählte strukturelle Überlegungen. In: Kriminalistik 1994, Heft 3, S. 171, 176.

[77] Zu Community Policing als einem Weg, Minderheitenproblemen zu begegnen. Vgl. Feltes/Gramckow: Bürgernahe Polizei und kommunale Prävention. Reizworte oder demokratische Notwendigkeit? In: Neue Kriminalpolitik 1994, Heft 3, S. 20, und Boers: A. a. O., S. 20.

sich auch seinem Anliegen annehmen wird.[78] Präsenz und Hilfsbereitschaft gehören zu den wichtigsten Erwartungen, die von den Bürgern an die Polizei gerichtet werden.[79]

Mit dieser Bürgerorientierung der Polizei ist eine bürgerferne zentralistisch-technokratische Organisationsstruktur der Polizei ebensowenig vereinbar wie professioneller Hochmut von Experten. Insoweit weist vielmehr die Konzeption des Community Policing in die richtige Richtung. Diese Bürgerorientierung sollte allerdings nicht dazu führen, daß die Polizei die Kompetenz für Entscheidungen über polizeiliches Handeln an wie auch immer konstituierte „Bürgerkomitees" abgibt. Dies wäre mit den Prinzipien der rechtsstaatlichen Demokratie des Grundgesetzes nicht vereinbar. Danach hat die Polizei die gesetzliche und verfassungsrechtliche Verpflichtung zum wirksamen vorbeugenden und repressiven Rechtsgüterschutz für jeden Bürger. Diese Verpflichtung hat sie nach allgemeinen Gesetzen gleichmäßig gegenüber jedermann zu erfüllen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe hat sie nach Maßgabe allgemeiner Gesetze unter Wahrung der Grundrechte aller Beteiligten und des Verhältnismäßigkeitsprinzips vorzugehen. Für die Erfüllung dieser Verpflichtungen ist die Polizei verantwortlich. Einstandspflichtig ist letztlich die demokratisch legitimierte und gegenüber dem Parlament verantwortliche politische Führung der Polizei. Dieses Regelungssystem dient der Gewährleistung der grundrechtlich verbürgten Rechtsposition eines jeden Bürgers, die den Anspruch auf Sicherheit einerseits und den Schutz vor polizeilichen Übergriffen andererseits umfaßt, sowie der demokratischen Legitimation und Kontrolle der Polizei. Es setzt die verantwortliche Entscheidung der Polizei darüber voraus, was sie tut. Die Polizei hat sich daher mit den Meinungen und Wünschen der Bürger gründlich auseinanderzusetzen und dann in eigener Verantwortung über ihr Handeln zu entscheiden. Über ihre Entscheidungsprozesse hat sie Transparenz herzustellen. Kommt sie Bürgerwünschen nicht nach, hat sie die Gründe hierfür dem Bürger zu verdeutlichen.

Wird nach diesem Konzept eines rechtsstaatlich gebundenen Community Policing vorgegangen, läßt sich auch der Gefahr eines unangemessenen Konformitätsdrucks und einer Beeinträchtigung von Minderheitenrechten durch

---

[78] Kerner: A. a. O., S. 174 f.

[79] Elmar G. M. Weitekamp, Hans-Jürgen Kerner und Ulrike Meier: Problem Solving Policing. Views of Citizens and Citizens Expectations. Paper presented at the International Conference and Work-Shop on Problem-Solving Policing as Crime Prevention September 10-14, 1996 in Stockholm, Sweden, S. 44.

Community Policing begegnen. Aus der strikten rechtsstaatlichen Bindung der Polizei folgt die Begrenzung ihrer Tätigkeit auf die Durchsetzung des geltenden Rechts und ihre Verpflichtung zur Respektierung und zum Schutz derjenigen, die sich zwar anders als die Mehrheit verhalten, sich aber im Rahmen des Rechts bewegen. Bei der Verwirklichung von Programmen des Community Policing ist darauf zu achten, daß diese Grundsätze eingehalten werden. Andererseits kann nicht zweifelhaft sein, daß von jedermann die Einhaltung des geltenden Rechts zu erwarten ist und diese Erwartung gegebenenfalls auch durchgesetzt werden muß.

Der Ansatz des Community Policing ist auch insoweit zutreffend, als er sich dafür ausspricht, die Aufgaben der Polizei in übergreifenden gesellschaftlichen Zusammenhängen zu sehen. Kriminalität ist kein isoliertes Ereignis im gesellschaftlichen Leben. Ihre Art und ihr Ausmaß werden vielmehr durch wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Gegebenheiten und Prozesse bestimmt.[80] Der Beitrag, den Polizei und Justiz zur Kriminalitätseindämmung leisten können, ist daher begrenzt. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, auf von möglichst vielen Teilen der Gesellschaft getragene kriminalpräventive Maßnahmen hinzuwirken. Die Polizei hat auf diese Zusammenhänge hinzuweisen und sich für kriminalpräventive Bemühungen einzusetzen. Dies folgt aus ihrer Verpflichtung zur Kriminalitätsvorbeugung. Dafür spricht auch, daß die Polizei besser als andere Stellen über die Kriminalitätslage informiert ist und ihr mögliche kriminalitätsfördernde Bedingungen häufig eher erkennbar werden als anderen. Einige kriminalpräventive Aufgaben, zum Beispiel in der technischen Prävention oder bei der Aufklärung über geeignete Verhaltensweisen zur Vermeidung von Viktimisierungen, kann die Polizei selbst wahrnehmen. Viele andere Aufgaben, zum Beispiel in der Kinder- und Jugend-, Schul- und Sozialpolitik fallen in die Zuständigkeit anderer Institutionen. Insoweit sollte die Polizei diese Institutionen auf die Notwendigkeit kriminalpräventiver Maßnahmen hinweisen und sie gegebenenfalls bei deren Ausgestaltung beraten.[81] Unter Umständen kann die Polizei auch Ressourcen für die Durchführung der Maßnahmen zur Verfügung stellen und als Kooperationspartner fungieren. Die Polizei sollte die sich in zahlreichen Bereichen stellenden Präventionsaufgaben jedoch nicht alle selbst übernehmen, sondern sich grundsätzlich auf eine

---

[80] Dieter Dölling: Kriminalitätsentwicklung als Indikator gesellschaftlicher Zustände. In: Kriminalistik 1988, Heft 7, S. 350 f.

[81] Siehe für den Bereich der Drogenprävention Dieter Dölling: Drogenprävention und Polizei. Eine Untersuchung zur Beteiligung der Polizei an der Prävention des Drogenmißbrauchs. Wiesbaden 1996, S. 538 ff.

„Problemvermittlungsfunktion“[82] beschränken. Hierfür spricht zunächst das rechtsstaatliche Erfordernis einer möglichst klaren Begrenzung der Aufgaben der Polizei. Community Policing darf nicht zu einer Police Community führen.[83] Außerdem würde sich die Polizei übernehmen und Enttäuschungen und Vertrauensverluste auslösen, wenn sie einen umfassenden Präventionsanspruch erheben würde, den sie nicht einlösen kann. Die Polizei sollte also auf Probleme hinweisen und sich um partnerschaftliche Problemlösungen bemühen. Hierbei sollten jedoch die jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gewahrt bleiben. Es geht also um Sicherheitspartnerschaft unter Wahrung der jeweiligen Verantwortlichkeiten. Für die gemeinsame Entwicklung und Umsetzung einer solchen Konzeption dürfte sich gerade die kommunale Ebene gut eignen.

Nach diesen Überlegungen erscheint Community Policing im Sinne einer gemeindebezogenen und bürgernahen Polizeiarbeit im demokratischen Rechtsstaat als ein sachgerechter Weg. Dies gilt auch unter den in Deutschland bestehenden Bedingungen einer staatlichen Polizei und eines ausgebauten Sozialsystems. Soll dieser Weg erfolgreich beschritten werden, muß der Ansatz von der Führungsebene der Polizei kontinuierlich gefördert werden. Die entsprechenden Organisations- und Handlungsstrukturen sind zu schaffen und die für Community Policing erforderlichen Kenntnisse, Einstellungen und Fähigkeiten sind den Polizeibeamten in der Aus- und Fortbildung zu vermitteln.[84] Bei der Umsetzung von Community Policing im Polizeiapparat muß mit Beharrungstendenzen und Widerständen gerechnet werden[85], die es durch Überzeugungsarbeit zu überwinden gilt. Community Policing wird nur dann erfolgreich sein, wenn es langfristig und kontinuierlich betrieben wird. Für die Idee von Community Policing muß geworben werden, es darf sich aber nicht in publicityträchtigen spektakulären Einzelaktionen erschöpfen. Vielmehr ist für den Erfolg von Community Policing besonders wichtig, daß der Polizei in der alltäglichen Arbeit die wechselseitige Kommunikation mit dem Bürger gelingt. Bedeutsam sind außerdem sorgfältige Evaluationsstudien, die es erlauben, Implementation und Wirkungen von Community Policing zu beurteilen

---

[82] Kerner: A. a. O., S. 177.
[83] Dieter Dölling: Community Policing – Some Remarks. In: Dölling/Feltes: Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen/Obb. 1993, S. 9, 11.
[84] Greene: A. a. O., S. 86.
[85] Bennett: A. a. O., S. 140; Sielaff: A. a. O., S. 487.

und auf dieser Grundlage Konsequenzen für die Weiterentwicklung dieses Ansatzes zu ziehen.[86]

Freilich ist auch Community Policing nicht der Königsweg zur Lösung aller Probleme der Kriminalität und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Vor allzu hohen Erwartungen ist daher zu warnen. Kriminalität beruht zu einem erheblichen Teil auf komplexen, häufig strukturell verfestigten Ursachenbündeln, die sich nur schwer verändern lassen.[87] Auch soweit Kriminalität präventabel ist, ist vielfach nicht mit kurzfristigen Lösungen zu rechnen.[88] Es bedarf also eines langen Atems. Bei allgemeiner Akzeptanz der Idee können wir aber Schritt für Schritt vorankommen. Von besonderer Bedeutung ist es, ob es der Polizei gelingt, mit Community Policing einen Beitrag zu einem möglichst öffentlichen Klima zu leisten, das stärker durch Gemeinsinn geprägt ist[89] und in dem sich möglichst viele für kriminalpräventiv sinnvolle Anliegen engagieren. Gelingt dies, bestehen realistische Chancen zur Kriminalitätseindämmung.[90]

---

[86] Jack R. Greene: Gemeindebezogene Polizeiarbeit in den USA: Überblick und Kritik von Theorie und Praxis des „Community Policing". In: Thomas Feltes und Erich Rebscher (Hg.): Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis von Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit („Community Policing"). Holzkirchen/Obb. 1990, S. 115; Murphy: A. a. O., S. 139.

[87] Boers: A. a. O., S. 19 f.

[88] Kerner: A. a. O., S. 171.

[89] Insoweit bestehen Verbindungslinien zur Diskussion um den Kommunitarismus; vgl. dazu etwa Christel Zahlmann (Hg.): Kommunitarismus in der Diskussion. Berlin 1992.

[90] Dieter Dölling: A. a. O., S. 10.

Polizeiliche Informations- und Kommunikationstechnologien – wo liegen die Defizite in der Bekämpfung?

Leo Schuster

Ich habe mir erlaubt, das oben genannte Thema zu erweitern, da ich der Meinung bin, daß man das Problem ungerechtfertigter Weise verkürzen würde, wollte man hier ausschließlich auf polizeiliche Defizite in der Technik eingehen. Meine eigentliche Aufgabe ist es, Einstiegshilfen und Grundlagen für die Diskussion anzubieten und die verschiedenen Technikfelder zu beschreiben, über die die Polizei, die Wissenschaft und nicht zuletzt auch die Täter nachdenken. Ich habe deshalb aus dem großen Angebot technischer Möglichkeiten bestimmte Felder herausdestilliert und versuche eine Verbindung beziehungsweise den Brückenschlag zu potentiellen Tätern herzustellen, die mit ihren Handlungsweisen die Reaktionen der Polizei erst herausfordern.

Ich vertrete dabei die Perspektive des Anwenders respektive eines Nichtfachmannes, weil ich denke, daß wir hier in diesem Kreis nicht unbedingt bei jedem Tagungsteilnehmer technischen Sachverstand voraussetzen können und uns das Expertenwissen den Blick verstellen würde für die eigentlichen Problemlagen, die wir zu beschreiben haben.

Ich nenne zwei Bereiche, die ich zum einen umschreiben möchte mit einer Veränderung in der Technikwelt, und zum anderen mit einer Reaktion auf diese Entwicklung. Wenn Sie so wollen, gilt es, die Janusköpfigkeit dieser Technikentwicklung in ihrer Ausstrahlung auf die Polizei und potentielle Straftäter darzustellen. Technik oder Technologie ist, um es präziser zu formulieren, eine Kulturfolge von Entwicklungen, was beispielsweise auf dem Weg zu einer Risikogesellschaft als Segen und als Bürde zu sehen ist.

Bisweilen sogar als Fluch, der sich unter anderem in der Entstehung neuer und in der Anpassung vorhandener Kriminalitätsformen äußern kann. Das heißt, einerseits gibt es positive Reaktionen und Möglichkeiten aufgrund der Technologieentwicklung und andererseits – im Sinne einer Janusköpfigkeit – sozial belastende Faktoren und Kosten von Technik. Zu den sozialen Kosten von Technik zähle ich unter anderem die Möglichkeiten, die sich für die Entwicklung von Kriminalität und ihre Erscheinungsformen bieten. Möglichkeiten, die eng mit

unserer Informationsgesellschaft verbunden sind und die Konsequenzen auch für Polizei und Justiz haben.

Wo stehen wir. Einer der vielen Technikgurus der USA, Herr Kelly, wird mit dem Hinweis zitiert, daß wir uns in der technologischen Entwicklung, würde man sie evolutionär beschreiben, auf der Ebene von Einzellern befinden. Ich lasse das einfach so stehen, weil mir eine eigentliche Bewertung und Einschätzung dazu fehlt; dennoch macht eine perspektivische Betrachtung deutlich, daß wir nicht nur am Beginn eines neuen Jahrtausends, sondern sicherlich auch am Beginn einer Entwicklung stehen, die wesentliche Veränderungen in der technologischen Welt, in der wir leben, bewirken wird.

Welche Konsequenzen, Schwerpunkte oder Hinweise müssen also vor die Klammer gezogen werden, wenn ich einzelne Deliktsbereiche, einige Deliktsmöglichkeiten herausnehme. Wir haben veränderte Modi operandi. Seit 1994 wird in der Literatur der Fall eines sogenannten On-line-Mordversuches beschrieben. Ein in Liverpool lebender *hacker* drang in das elektronische Datenverarbeitungssystem eines Liverpooler Krankenhauses ein und veränderte dort die Dosierungsanweisung einer Medikamentengabe für einen zu pflegenden neunjährigen Jungen – mit dem fatalen Ergebnis, daß dieser Junge fast an einer Überdosierung gestorben wäre, hätte eine Krankenschwester nicht diese von außen herbeigeführte Manipulation rechtzeitig bemerkt.

Wir reden heute von einem sogenannten virtuellen Mord, der dadurch begangen wird, daß eine existente Person in einer Einwohnermeldekartei durch Manipulation von außen quasi nicht mehr existent gemacht werden kann. Daten werden gelöscht oder beliebig verändert. Wir müssen im Rahmen dieser neuen Entwicklungen feststellen, daß die Schadenshöhen oftmals nicht greifbar oder spürbar sind und sich in Größenordnungen von mehreren Millionen oder sogar Milliarden US-Dollar bewegen. Hier ist die Softwarepiraterie als herausragendes Beispiel zu nennen. Die Firma Microsoft geht von einem geschätzten Umsatzschaden von etwa 11 Milliarden US-Dollar weltweit aus, der der Firma aufgrund massiver Produktpiraterie entsteht.

Wir haben über diese verschiedenen neuen Modi operandi hinaus die Diskussion zu führen, daß mit der breiten, flächendeckenden Ausstattung mit neuen Technologien gleichzeitig eine Senkung der Risikoschranken für die Täter verbunden ist. Die traditionellen Muster von Tat, Täter und Tatort werden heute durch die Entwicklung neuer technologischer Möglichkeiten auf den Kopf gestellt. Der klassische Ermittlungsansatz für die Polizei ergibt sich heute damit

nur noch begrenzt. Durch die technologischen Möglichkeiten läßt sich nicht mehr deutlich machen, an welcher Stelle der Welt, welcher Täter auf welche Systeme Einfluß genommen hat. Dieses immer kleiner werdende Entdeckungsrisiko für den Täter ist ein wesentlicher Faktor für die Diskussion darüber, wie die Polizei als Sicherheitsorgan darauf reagieren muß.

Daß illegale Gewinne in einer Größenordnung von mehreren Milliarden US-Dollar – Tendenz deutlich steigend –, „erwirtschaftet" werden, ist vielleicht auch einen Hinweis auf die historische Entwicklung wert. Einige von Ihnen werden sich noch an die sogenannte Herstatt-Pleite im Jahr 1974 erinnern, bei der mit Hilfe technischer Manipulationen der Umsatz in der Bilanz des Unternehmens um einige Milliarden verändert worden war. Heute sind diese Möglichkeiten und Chancen für Täter um ein Vielfaches angewachsen. Wir müssen beispielsweise feststellen – und haben diesbezüglich in den letzten Monaten auch eine Warnung herausgegeben –, daß Täter durch Mailorder-Verfahren über Internet in der Lage sind, durch fingierte Bestellmaßnahmen europaweit Millionenschäden zu verursachen. Durch fehlende Täter-/Opferkontakte und eine damit verbundene zunehmende Anonymisierung entstehen erhebliche Probleme bei der Erlangung von Ermittlungskompetenz und Ermittlungsalternativen.

Man muß heute den Gegner eben nicht mehr mit materiellen Schäden belegen, um ihn zu vernichten, sondern man schafft das heute mit Hilfe moderner Technologien und mit Hilfe von dv-gestützten Systemen. Im militärischen Bereich werden heute Szenarien beschrieben, mit denen man den Gegner über gezielte Informationssteuerung, sogenannten logischen Bomben, quasi inaktiv werden lassen könnte und beeinflußt somit dessen Verteidigungsfähigkeit. Es werden bereits sogenannte „Generalstabsseminare" veranstaltet, in denen beschrieben wird, wie man mit Hilfe der Möglichkeiten der Informationssteuerung von außen auf den potentiellen oder tatsächlichen Gegner einwirken kann. Im Ergebnis bewegen wir uns in einer Entwicklung die nur noch schwer überschaubar und schwer durchschaubar ist, so daß wir alle gut beraten sind, uns rechtzeitig, das heißt zeitnah, auf diese Entwicklungen einzustellen. Neben diesen Hinweisen auf die allgemeine Bedrohungssituation möchte ich jetzt auf die elementaren polizeilichen Problemlagen hinweisen, mit denen wir tagtäglich konfrontiert sind und über die wir deutlich machen müssen, daß die Sicherheitsorgane eben nur begrenzt abwehrbereit sind.

Die deutsche Kreditkartenindustrie spricht von einem Schadensvolumen in dreistelliger Millionenhöhe, um den Umfang der Manipulationen von Kreditkarten zu belegen. Alle Sicherungsmaßnahmen, die in diesem Bereich einge-

führt worden sind, führten zum gleichen Ergebnis: das gegnerische Potential hat auf der Basis eigener Erfahrungen, auf der Basis technischer Innovationen, die jeweiligen Sicherungsmaßnahmen wiederum in Frage gestellt beziehungsweise Gegenmaßnahmen initiiert. So haben sich beispielsweise im Oktober 1997 bei einem Kongreß in Holland, der unter dem Kürzel HIP (= *Hacker in Progress*) stattfand, 2.000 sogenannte oder selbsternannte Experten Gedanken darüber gemacht, wie man illegal in existierende Systeme einsteigen und diese Systeme quasi unterlaufen kann. Die Botschaft aus diesem Kongreß lautete: „Nichts ist unmöglich!" Nichts ist unmöglich, weil technische Innovationen immer auch technische Schwachstellen offenbaren.

Als man feststellte, daß das klassische Kreditkartenwesen Gegenstand krimineller Aktivitäten von Tätergruppierungen im In- und im Ausland war, hat man höhere Sicherheitsstandards eingeführt, die umschrieben werden mit dem Terminus *Card Verification Codes*. Die Reaktion darauf war, daß potentielle und tatsächliche Täter sofort Gegenmaßnahmen realisiert haben. So kann man heute mit handelsüblichen Lesegeräten und einfacher PC-Ausstattung ohne größeres technisches Know-how jede Form von Magnetkarten duplizieren. Ganze Industrien in Nahost sind darauf spezialisiert, derartige Grundsysteme zu entwickeln und beliefern damit den Industriemarkt in Europa und in den USA. Die Zusammenarbeit mit Behörden in Hongkong und Singapur belegt diese Feststellung. Dort gibt es eine Schattenwirtschaft zur Herstellung von geklonten Magnetkarten beziehungsweise von Rohlingen für Magnetkarten aller Systeme. Sogar im Internet, also jedermann zugänglich, werden zwei Systeme angeboten, die solche Manipulationen ermöglichen. Außerdem kann man heute über entsprechende Systeme den Versuch starten, die PIN (= Persönliche Identifizierungsnummer) der jeweiligen Magnetkarten zu identifizieren beziehungsweise sie zu entziffern.

Aus Holland kam – vielleicht in überzogener Erwartung – der Hinweis, daß man zukünftig auch in der Lage sein wird, die Mastersysteme für die Herstellung der Magnetkarten zu enttarnen und zu knacken. Das bedeutet, daß das gesamte Kreditkarten-System in Frage zu stellen wäre – jedenfalls in seiner derzeitigen Form –, wenn sich die technischen Möglichkeiten der Manipulation weiter so rapide fortentwickeln. Es gibt Skeptiker, die diesen Zustand lediglich als Wunschdenken von *hackern* umschreiben und es gibt fachliche und sachliche Bewerter, die sagen, daß auch in diesem Bereich mit zunehmendem Fortschritt der Technologieentwicklung eigentlich nichts mehr unmöglich ist. Daß sich mit der Entwicklung des sogenannten *Travelmoney* der Firma Weiser weltweit eine neue Chance für Täter entwickelt, sei am Rande erwähnt. Das

System, das den Travellerscheck in der Zukunft ersetzen soll, eröffnet Möglichkeiten, legale aber auch illegale Kapitalbewegungen über Ländergrenzen hinweg zu realisieren. Ich wage gar nicht, die Möglichkeiten der damit verbundenen Chancen zur Geldwäsche zu beschreiben, geht es doch darum, anonym, nicht mehr kontobezogen, diese Karten an jedermann auszuhändigen beziehungsweise jedermann zu erlauben, diese Karten in Gebrauch zu nehmen. Dieser Vorgang bedeutet eine Weiterentwicklung der sogenannten Chipkarte, die Sie alle kennen. Beim neuen System wird mit Hilfe eines Mikroprozessors eine zusätzliche technische Hürde eingebaut, die die Einbindung weiterer Sicherheitsstandards zuläßt. Der Versuch, diese Chipkarte in unserer Gesellschaft als elektronische Geldbörse zu implementieren, findet bereits eine Entsprechung in zwei Modellversuchen in Weingarten und Ravensburg. Dort ist man damit befaßt, kontoabhängige und kontounabhängige Kreditkarten zu entwickeln. Das ist der Weg in die Zukunft. Man braucht die Phantasie nicht sehr zu bemühen, um sich die Chancen und Möglichkeiten vorzustellen, die sich für potentielle Täter daraus entwickeln.

Das Aufladen dieser immer wieder verwendbaren Chipkarte wird sicher die Möglichkeit eröffnen, durch das Manipulieren von Aufladestationen, nicht vorhandenes, also fiktives Geld, aufzuladen. Dadurch wird die Chance eröffnet, diese Karten völlig anonym auf den Markt zu bringen. Die Möglichkeiten, ein derartiges Vorgehen von Kriminellen zu verhindern oder zu verfolgen, sind relativ gering. Auch hier beschreiben Insider die Gefahr der illegalen Geldwäsche. So können beispielsweise Tätergruppierungen kontounabhängige, das heißt anonyme Geldkarten erwerben, um mit Hilfe dieser Karten große Mengen von Bargeld in Buchgeld umzuwandeln. Deshalb wird vor Einführung beziehungsweise bereits in der Erprobungsphase dieses Systems der Ruf nach zusätzlichen Sicherungsmaßnahmen, die auch mit dem Stichwort Biometrie umschrieben werden. An den persönlichen Fingerabdruck als singuläres Merkmal zur Identifizierung ist ebenso zu denken wie an Identifizierungsmöglichkeiten über die Sprache, die Stimme, die Handfläche und so weiter. Es ist heute bereits möglich, durch Sprachvergleich Kontoeröffnungen zu realisieren. Die Individualisierung ist also technisch möglich, stößt jedoch bei der Umsetzung im Massenbetrieb noch auf Schwierigkeiten. Als „intelligente" Technik läßt sich auch die Entwicklung von Farbkopierern in den letzten Jahren beschreiben. Die Zunahme von Falsifikaten, die in der Vergangenheit auf dem Falschgeldmarkt plaziert worden sind, löste die Reaktion der Sicherheitsorgane aus, auf die Hersteller von Farbkopierern einzuwirken, um Sicherungsmaßnahmen einzubauen, die diese Farbkopien weitgehend unmöglich machen sollten. Die Hersteller haben daraufhin in kooperativer Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden

den „intelligenten Chip" entwickelt und eingeführt, der in der Lage ist, aufgelegte Banknoten visuell zu erkennen, um letztendlich dann nur einen Schwarzweiß-Druck, das heißt einen Fehldruck zuzulassen. So haben Technik und Gegenreaktion zu dem Ergebnis geführt, daß diese Geräte für die Vervielfältigung von Falschgeld nicht mehr geeignet sind.

Leo Schuster (Erster Direktor im Bundeskriminalamt) beschrieb anhand von zahlreichen Beispielen die Möglichkeiten und Schwachstellen der modernen Informations- und Kommunikationstechniken.

Ich muß ein weites Feld öffnen, wenn ich den Hinweis auf die zunehmenden Möglichkeiten des Internets in die Diskussion einführe. Daß das Internet als Hypersystem, als System, das – geschätzt – weltweit im Jahre 2000 etwa 200 Millionen Anwender vernetzen wird, gleichsam eine virtuelle Welt entwickeln und darstellen wird, eröffnet natürlich auch Möglichkeiten für potentielle Täter. Sie alle kennen die Diskussion der jüngeren Vergangenheit zu den schmutzigen, widerlichen Pornographiebeiträgen, die über Internet, weltweit eingespeist, heute jedermann verfügbar sind. Sie alle kennen möglicherweise die Chancen, in bestimmte Inhalte im Internet manipulativ einzugreifen,. Dieses System hat sich weitgehend ungeschützt, unkontrolliert, quasi wuchernd entwickelt und unter anderem bewirkt, daß die Öffentlichkeitshomepage des CIA in den USA durch Angriff von außen so manipuliert werden konnte, daß der CIA als System eher belächelt als akzeptiert wird.

Die Möglichkeiten, Internet zu mißbrauchen, sind vielfältig. Ich will an ein oder zwei Beispielen verdeutlichen, welche Bedrohungsszenarien möglich sind:

Ein Erpresser hat mit der Drohung operiert, ein mit Sprengstoff beladenes Modellflugzeug in die Triebwerke startender Verkehrsflugzeuge zu lenken, um sie während der Start- oder Landephase explodieren zu lassen. Dieser Täter, mittlerweile ermittelt, hat seine Kontakte zur Polizei, zu den Sicherheitsbehörden, über das Internet organisiert. Unsere Aufgabe war es, den Aufsatzpunkt dieses unbekannten Täters zu ermitteln, bis hin zu einer Individualisierung beim Einstieg in das System. Da der Täter sich dabei einer Gratis-CD bediente, die ein amerikanischer Anbieter zu Werbezwecken verteilt hatte, gab es leider keine Möglichkeit, eine Individualisierung des Teilnehmers vorzunehmen. Wir haben dennoch den Täter mit anderen polizeilichen Mitteln ermitteln können. Mittlerweile sind 2,5 Millionen dieser Gratis-CD im Umlauf. Tätern sind also Tür und Tor geöffnet. Dieser Fall macht auch deutlich, daß Länder-, Staats- oder geographische Grenzen heute keine Rolle mehr spielen. Der deutsche Täter hatte über Internet aus den USA mit uns kommuniziert, was für die Rückverfolgung auf technischem Wege für die Sicherheitsbehörden natürlich eine zusätzliche Schwierigkeit darstellte.

Internet ist nicht nur eine Spielwiese für Freaks, sondern auch für Straftäter. Die Bundesregierung ist daher gefordert, ein rechtliches Konzept zu entwickeln, um negativen Entwicklungen bei der Nutzung von Internet entgegenzuwirken. Es bestehen derzeit noch erhebliche Regelungsdefizite, was beispielsweise die Chancen der strafprozessualen Einflußmöglichkeiten auf die Internet-Bewertung, die Internet-Ermittlung angeht. Es gibt sicherlich auch noch erhebliche organisatorische Probleme, unsere Möglichkeiten bei der Recherche in diesem komplexen System zu plazieren. Gleichzeitig existieren erhebliche rechtliche Möglichkeiten im Sinne der deutschen Strafprozeßordnung, um bestimmte Sachverhalte zu subsumieren. Daneben gibt es noch Probleme, bestimmte Sachverhalte, wie das Werben für rechtsextremistische Organisationen aus den USA heraus über Internet nach Deutschland hier strafrechtlich zu bewerten, weil die Zugangssvoraussetzungen in den USA anders sind als bei uns. Es muß also aus dem Gesamtkontext von technischen, rechtlichen und organisatorischen Fragestellungen und Problemen ein Konzept entwickelt werden, das international umgesetzt werden kann. Im Rahmen der Europäischen Union befaßt sich ein Arbeitskreis ausschließlich mit der Fragestellung, welche rechtlichen Vorschläge und Möglichkeiten gemacht beziehungsweise ausgeschöpft werden müssen, bis hin zu Überlegungen, verbind-

liche UN-Konventionen zu entwickeln, die dann für die Länder und ihre staatlichen Gesetzgebungssysteme den Rahmen darstellen könnten. Nur wissen wir alle, daß diese Entwicklungen in der Regel 10 – 15 Jahre dauern und sich das Internet in dieser Zeit explosionsartig weiterentwickeln wird.

Daß parallel dazu die Telekommunikation eine Technik ist, die Sicherheitsorgane vor zunehmend größere Hürden stellt, sei in diesem Zusammenhang erwähnt. Das Kunstwort vom *freaking (= free and break)* ist heute Gegenstand polizeiinterner Diskussionen. Erst gestern stand wieder ein Bericht über die Festnahme von ausländischen Straftätern in den Wiesbadener Zeitungen. Die Täter führten manipulierte, wiederverwendbare, aufladbare Telefonkarten mit sich. Daß Insider heute mit einer sogenannten Bluebox in der Lage sind, dieses System der Freischaltung von Telefonleistungen zu manipulieren, belegen einige Ermittlungsverfahren, die zur Zeit anhängig sind. Das Problem unserer gesamten Bewertung ist – das gilt auch für die vorhergegangenen Fallbeispiele –, daß wir in der Regel auf einer sehr eingeschränkten Informationsbasis argumentieren, weil wir bei der Diskussion um diese Sicherungsdefizite die Feststellung zu treffen haben, daß es ein schamhaftes Verschweigen der Anbieter von derartigen Systemen gibt, wenn es darum geht, die Schwachstellen ihrer Sicherheitssysteme öffentlich zu machen. Natürlich ist es das erklärte Ziel der Anbieter, zu suggerieren, daß ihre Systeme sicher sind. Jedes öffentliche Infragestellen der Sicherheit ihrer Produkte kann ja auch kommerzielle Folgen für die Anbieter bedeuten.

Daß mit der Einrichtung von „0190-Nummern" heute ein neues Feld für Kriminalität geschaffen worden ist, sei in diesem Kontext erwähnt. In einem aktuellen Fall ist es einer Tätergruppe binnen Wochenfrist gelungen, 2,6 Millionen DM illegalen Gewinn einzustreichen, weil sie ein computergestütztes System entwickelt hatten, das diese „0190-Nummernsysteme" computergestützt ständig angefragt hat. Die Täter hatten zuvor mit der Telekom eine Vereinbarung getroffen, jeden Telefonanruf auf Provisionsbasis abzurechnen. Daß uns im Rahmen der Telekommunikationsüberwachung Probleme ins Haus stehen, hatte ich bereits kurz angedeutet.

Stichwort Satellitenkommunikation. Wir leben heute nahezu alle mit einem Handy und nutzen wie selbstverständlich die Möglichkeit, aus den USA nach Europa auf der Straße telefonieren zu können. Damit stellt sich für die Sicherheitsbehörden natürlich die Frage nach Überwachungsalternativen für diese Systeme. Auch hier können nur durch internationale Vereinbarungen Chancen eröffnet werden, Telefonabhör- und Überwachungsmaßnahmen im Rahmen

der Globalisierung zu realisieren. Schnittstellenprobleme zwischen Teilnehmern der Satellitenkommunikation und stationären Empfangsstellen in verschiedenen Ländern machen die Probleme nicht einfacher. Die internationale Rechtshilfe, die auf derartige Entwicklungen nicht eingestellt ist, wird sich anpassen müssen. Wir werden einen Prozeß des gegenseitigen Verstehens und Aufeinanderzugehens einleiten müssen, damit wir in die Lage versetzt werden, in Zukunft benötigte Abhörmöglichkeiten zu erhalten.

Daß mit der Öffnung des Telekommunikationsmarktes *Cooperate Networks* eingeführt werden oder bereits eingeführt worden sind, die in sich geschlossene Inseln bilden und damit keinen öffentlichen Telekommunikationsverkehr darstellen, weist auf eine erneute Problemlage hin. Die Frage der Abhöralternativen und -chancen dieser in sich geschlossenen Systeme stellt sich rechtlich mit Macht. Ist es öffentlicher Telefonverkehr, der mit den traditionellen Mitteln des Abhörens zu werten, zu überziehen ist oder nicht? Darüber gibt es eine heftig geführte Diskussion.

Alle diese Entwicklungen werden um einen Faktor verändert beziehungsweise verschärft, der mit dem Stichwort Verschlüsselung oder Kryptographie umschrieben ist. Alles das, was ich eben in den Kontext der technischen Entwicklung gestellt habe, lebt oder wird zu bewerten sein unter den Möglichkeiten von kryptierten Verfahren. Es gibt heute schon ein für jedermann zugängliches Verfahren aus den USA, das, auf einem PC installiert, die Chancen zur Dechiffrierung durch die Sicherheitsorgane fast nahe Null setzt. Vor diesem Hintergrund findet nun eine kriminalpolitische Diskussion statt, die zwischen zwei Polen festgemacht ist. Es gibt einerseits die Forderung eines Grundrechtes auf Kryptierung. Das würde die vollkommene Freiheit bedeuten, Verfahren der Kryptographie uneingeschränkt zu verwenden. Andererseits gibt es in der Diskussion die Forderung, jedwede Art von Kryptierung zu verbieten. In diesem Spannungsfeld befinden wir uns auch in der Bundesrepublik. Die Frage, ob wir ein „Kryptogesetz" brauchen oder nicht, ist in der kriminalpolitischen oder politischen Auseinandersetzung noch nicht abschließend entschieden. Zwischen diesen Polen kann man sich auch vorstellen, daß es beispielsweise die Einrichtung von sogenannten Trust-Centern geben könnte, in denen die Kryptoschlüssel hinterlegt sind und die Sicherheitsbehörden damit Zugriff auf diese Trust-Center bekämen. Eine derartige Alternative wäre in dieser Diskussion vorstellbar. Eine andere Perspektive in der Diskussion wäre die Einführung von sogenannten Genehmigungsverfahren für kryptierte Systeme oder auf der anderen Seite der Palette, das absolute Kryptierverbot.

Auch hier gibt es auf europäischer Ebene Initiativen und Empfehlungen, wie man mit diesem Thema umgehen könnte ist. Wir sind die Betroffenen im eigentlichen Wortsinne, die von der jeweiligen Grundentscheidung abhängen – egal, wie diese Entscheidung auch ausfallen wird. Auch hier ein Beispiel: Es ist bekannt, daß der Chef der Firma Microsoft, Bill Gates, in diesem Jahr Gegenstand einer Erpressung war. Der oder die Täter hatten sich mit ihm, also dem potentiellen Opfer, quasi auf kryptiertem Wege in Verbindung gesetzt. Dem FBI war es nicht möglich, in diese kryptierte Kommunikation mit eigenen Mitteln einzugreifen. Diese Kommunikation konnte nur offengelegt werden, weil sich die Firma Microsoft bereit erklärt hatte, Dekryptierungsverfahren zur Verfügung zu stellen. Das Erpressungsopfer selbst hat also der Polizei den Schlüssel für die Dekryptierung dieser Erpressung zur Verfügung gestellt. Sie sehen, welche Abhängigkeiten entstehen können. Den Insidern wird deutlich, daß am Ende dieser Entwicklung die Verschlüsselung als System die Sicherheitsbehörden mehr oder minder lahmlegen könnte.

Nehmen wir das Beispiel der Steganographie, bei der mit Hilfe von binären Codes, die sich über die Datenvermittlung anbieten, beispielsweise in der Übertragung von Bildern, die Bilder in ihren Ausprägungsgraden und Schattierungen verändert werden. Das erkennt der Betrachter nicht. Aus der freiwerdenden binären Kapazität lassen sich dort dann versteckte Informationen plazieren und der Empfänger dieser Botschaft wird, weil er der einzige ist, der von dieser Manipulation weiß, diese steganographische Kryptierung entkryptieren können. Die Sicherheitsbehörden werden und können es gar nicht bemerken, daß sich beispielsweise in einem übersandten Bild versteckte binäre Informationen befinden. Das wäre anders, wenn wir die eingesetzten Kryptierverfahren kennen würden beziehungsweise Zugriffsmöglichkeiten hätten. Wir benötigen daher zweifelsfrei ein „Kryptogesetz".

Die technische Entwicklung ist eigentlich schon viel fortgeschrittener als wir sie zur Zeit kriminalpolitisch diskutieren. Ich möchte noch einmal auf die Chiptechnologie hinweisen, die bereits im Eröffnungsvortrag dieser Tagung durch den Bundesinnenminister Kanther hier in die Diskussion eingebracht wurde, nämlich die Frage der elektronischen Wegfahrsperre in Kfz. Ich will diese Aussage erweitern mit dem Hinweis auf die derzeitigen technischen Testversuche, die durchgeführt werden zwischen dem Bundesministerium des Innern, dem Bundeskriminalamt und dem Bundesgrenzschutz. Wir haben seit dem Jahr 1992 rückläufige Zahlen bei Kfz-Diebstählen. Seit dem Jahr 1995 gilt die verpflichtende Einführung der elektronischen Wegfahrsperre. Mögliche Gegenreaktionen der Täter kennen Sie sicherlich auch. So war es bei Festcode-Kryptierung mög-

lich, durch Klonen der Schlüssel Duplikate herzustellen. Die Industrie hat auf diese Entwicklung wiederum reagiert, indem sie den Wechselcode als neue Qualitätssteigerung der Wegfahrsperre entwickelt hat. Die statistischen Zahlen für die ersten drei Monate des Jahres 1997 für den Bereich des Pkw-Diebstahls stimmen jedenfalls hoffnungsfroh. Die Industrie hat die Anregungen der Sicherheitsorgane aufgenommen und ist bereit, in diesen Bereichen noch mehr zu investieren. Stichwort Budgetierungssysteme: Das heißt, die technischen Möglichkeiten, die es heute schon gibt, werden in die Fahrzeuge eingebaut, so daß man heute in der Lage ist, beispielsweise eine *Cross-Boarder*-Schaltung zu realisieren. Damit wird es unmöglich, daß ein gestohlenes Fahrzeug die Grenze passiert, weil bei Überschreiten der Grenze der Motor abgestellt wird. Es gibt also die technische Möglichkeit der Budgetierung, indem man die Laufleistungen eines Fahrzeuges limitiert. Über eine Sendestation kann man beispielsweise eine Laufleistung von 5.000 km festlegen. Wenn diese 5.000 km Laufleistung absolviert sind, wird das Fahrzeug automatisch abgeschaltet, wenn es vorher keinen Befehl gegeben hat, das Fahrzeug freizuschalten. Das heißt, wenn das Fahrzeug als gestohlen gemeldet wird, besteht die Möglichkeit diese Laufleistungsbegrenzung zu aktivieren. Die technischen Möglichkeiten, die sich anbieten oder die vorhanden sind, werden zur Zeit in einem Feldversuch an der deutsch-polnischen Grenze geprüft. Nach einer gutachterlichen Erstattung wird dann festgestellt, welches dieser Systeme sinnvollerweise eingeführt werden soll oder nicht.

Ich möchte noch einen Blicke in das Innere der Polizei richten. Damit meine ich das Projekt INPOL-neu. Wir können technische Novitäten oder Entwicklungen in der Außenbetrachtung nicht beschreiben, wenn wir uns dem Problem von INPOL-neu nicht im Binnenverhältnis nähern. Die Insider unter ihnen wissen, daß wir ein System der polizeilichen Informationsverarbeitung haben, das aus den 70er Jahren stammt und das nicht nur nach Expertenmeinung, sondern auch nach der alltäglichen Erfahrung längst überholt ist. Längst überholt, weil die technische Soft- und Hardware-Entwicklung über die derzeitige Praxis des Systems hinweggegangen ist. Wir sind gehalten, und wir sind auf dem guten Wege, dieses System quasi in das nächste Jahrtausend zu transportieren und der Polizei weiter zur Verfügung zu stellen. Ein bereits verabschiedetes Bund-Länder-Konzept, als Grobkonzept definiert, wird in der Gremienarbeit diskutiert. Zur Zeit arbeiten Experten aus Bund und Ländern an der Realisierungsphase dieses Systems. Ich hoffe, daß diese Herkulesarbeit nicht zu einer Sisyphusarbeit wird. Die Herkulesarbeit soll uns in den Stand versetzen, im nächsten Jahrtausend für die Polizei ein Expertensystem zur Verfügung zu stellen.

Zwei weitere Anwendungen sind hochaktuell: Die erste stellt einen sogenannten Quantensprung in der Fahndung dar. Das hat mir ein Mitarbeiter aus dem Bereich der Fahndung SIRENE ausdrücklich so mit auf den Weg gegeben. Wir haben mit der Einführung der SIS-Fahndung europaweit ein System entwickelt, das im On-Line-Betrieb flächendeckend – ab 01. 12. 1997 Österreich und Griechenland und ab 26. 10. 1997 Italien mit einschließend –, mit Ausnahme der Schweiz, ein Personen- und Sachfahndungssystem zur Verfügung stellt, das der Nukleus sein kann für eine Entwicklung hin zu einem EIS (= Europäisches Informationssystem). Das korrespondiert mit dem Hinweis darauf, daß das sogenannte AFIS (= Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem), das heute in der gesamten Bundesrepublik eingeführt ist, in andere Länder übertragen beziehungsweise übersetzt werden soll in ein europäisches System im Bereich der Asylgesetzgebung und Asylbewerbererfassung. Über dieses neue System mit dem Namen EURODAK wird heute diskutiert. Im Bereich der allgemeinen kriminalpolizeilichen Identifizierungsmöglichkeiten von Straftätern reden wir heute von einem System, das Telebild 2000 heißt und das in Zukunft europaweit zur Verfügung stehen soll.

Unverzichtbar ist für mich der Hinweis darauf, daß wir heute auch im Bereich der kriminaltechnischen Entwicklung vor einem Schub stehen, der wesentliche technische Innovationen der Polizei im Bereich der Kriminaltechnik erfordert. Wir haben heute Meßgenauigkeiten in der Größenordnung von 10 hoch minus 15 in einem sogenannten Femtogramm. Auf die laienhafte Frage, die ich an einen Wissenschaftler von KT gerichtet habe, wieviel oder wie wenig das denn sei oder wie man das umschreiben könnte, hat dieser gesagt: „Es ist wissenschaftlich genau, es ist sehr wenig." Das erfordert, daß mit der zunehmenden Analysegenauigkeit und Analysetiefe natürlich auch die Qualitätssicherung schritthalten muß. Die Kriminaltechniken in Bund und Ländern sind gut beraten, sich den europaweiten Vorschriften für Prüflabors zu unterwerfen und mit Qualitätssicherungsmaßnahmen zu beweisen, daß sie diesen Standards auch gerecht werden oder sie zumindest anstreben.

Ich möchte mit einer positiven Bewertung enden. Ich bin der Meinung, daß wir auf dem richtigen Weg sind, um uns diesen technischen Herausforderungen zu stellen. Es gibt eine Reihe von nationalen und internationalen Initiativen. In vielen Expertengremien werden Vorschläge erarbeitet, wie die Sicherheitsorgane auf diese technische Entwicklung reagieren sollen, um nicht zweiter Sieger zu bleiben. Die Fragestellung bleibt jedoch, was sich eine Gesellschaft an sozialen Kosten leisten kann, muß oder darf, wenn es darum geht, technische Innovationen voranzutreiben. Und dazu gehören auch die technischen Mög-

lichkeiten für die Polizei. Daß das nicht billig ist, beweisen die Vereinigten Staaten von Amerika mit der Einrichtung eines eigenen Büros gegen Angriffe aus dem *Cyber Space*. So wurde in diesem Jahr in den Vereinigten Staaten von Amerika der Forschungsetat von 250.000.000 auf 500.000.000 US-Dollar erhöht. Im Jahr 2004 beabsichtigt man, diesen Etat im Haushalt zu verdoppeln. Ich weiß nicht, welche Investitionen bei uns dagegen stehen. Ich weiß nur, daß es vergleichsweise wenig ist.

Bei der Vorbereitung dieses Vortrages sah ich mich in gewisser Weise an die Fabel vom Hasen und dem Igel erinnert. Sie kennen den schnelläufigen Hasen, der im Wettrennen mit dem kurzbeinigen Igel immer zweiter Sieger geblieben ist, weil der kurzbeinige Igel intelligent war. Intelligent, weil er seine Ehefrau am anderen Ende des Feldes eingesetzt hat, das durchlaufen werden mußte. Wenn ich dieses Fabelbeispiel als Abschluß meines kurzen Beitrags hier in die Diskussion einführe, dann überlasse ich es Ihrer Phantasie, die Frage zu beantworten, wer der Hase und wer der Igel ist.

Technik und Europa – Wächst Europas Polizei zusammen?

Norbert Brinkhoff-Button

Die polizeirelevanten Vereinbarungen von Maastricht sind bei verschiedenen europäischen Gipfeln, zuletzt in Dublin und Amsterdam, weiter entwickelt worden. Resultate des sich in den letzten Jahren in Europa abzeichnenden politischen Konsenses sind neben Europol und anderen Maßnahmen die Unterstützung für polizeiliche Information und Kommunikation (IK) durch die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen der Europäischen Union (EU).

Im IK-Bereich unterhält die EU drei Förderprogramme: ESPRIT, ACTS und das TELEMATICS-Programm. Das letztere beschäftigt sich mit der für den Informationsaustausch zwischen Firmen, Verwaltungen, Verbrauchern und Bürgern relevanten Forschung und Entwicklung (FuE). Innerhalb dieses Programms, das mittlerweile nahezu 700 FuE-Projekte fördert, gibt es eine Reihe von polizeirelevanten Vorhaben; darunter sind drei, die auf den Programmschwerpunkt Sprachtechnologie entfallen: LinguaNet, AVENTINUS und SENSUS.

Hier haben regionale, nationale und überstaatliche Polizeidienste zusammengefunden, um mit Hilfe von Sprachtechnologie Kommunikationsprobleme im grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu überwinden. Ein weiterer, sehr wichtiger Anwendungsbereich für Sprachtechnologie ist die Informationsauswertung, bei der es um die Extraktion von Wissen aus einer Flut von Informationen geht, die nicht zuletzt auch in Sprachen abgefaßt sind, die sich der Kenntnis des Auswerters entziehen.

Das Sprachtechnologie-Programm der EU hat in den letzten sechs Jahren über 200 Millionen DM ausgegeben zur Förderung von FuE-Projekten und begleitenden Maßnahmen. Damit stellt es weltweit eines der größten Forschungsunternehmungen auf diesem Gebiet dar. Mittlerweile werden 50 FuE-Projekte mit über 400 Teilnehmern aus Industrie, Verwaltung und anderen gesellschaftlichen Gruppen gefördert. Ziel des Programms ist die Entwicklung marktnaher IK-Systeme, wobei der Schwerpunkt auf Erkennung, Analyse und Verständnis von Sprache liegt.

Die drei Schlüsselbereiche, die programmatisch die Zielsetzung des Sprachtechnologie-Programms der EU kennzeichnen, sind: Mehrsprachige Kommunikation, Aktiver Inhalt und Natürliche Interaktion.

Der Forschungsschwerpunkt „Mehrsprachige Kommunikation" beinhaltet die Erstellung von Informationen in verschiedenen Zielsprachen, einschließlich Zugriff und Austausch. Beim „Aktiven Inhalt" geht es um die verbesserte Nutzbarmachung von Informationen, einschließlich intelligenter Informationsfilterung mittels wissensbasierter sprachanalytischer Methoden. „Natürliche Interaktion" schließlich, zielt ab auf benutzerfreundlichere Mensch-Maschine-Schnittstellen, die Geräte, Computer, Softwareanwendungen, telematische Dienste auf der Grundlage von Sprachtechnologie steuern.

Norbert Brinkhoff-Button (EU-Kommission, Luxemburg): Kommunikationsprobleme im grenzüberschreitenden Informationsaustausch können mit Hilfe der Sprachtechnologie überwunden werden.

Hierzu einige Projektbeispiele. LinguaNet hat sich den Herausforderungen gestellt, die aus dem wachsenden Kommunikationsbedürfnis von nicht weniger als 1,5 Millionen Polizeibeamten aus über 100 Diensten, 15 EU-Ländern und 18 Sprachen erwachsen. Das Verbrechen macht vor Grenzen nicht halt und erfordert daher eine effektive Zusammenarbeit zwischen nationalen, lokalen und regionalen Polizeidienststellen und erfordert im technischen Bereich eine effiziente Echtzeitkommunikation und Austausch von Information.

LinguaNet beschäftigt sich mit dem Aufbau eines prototypischen multilingualen Kommunikationssystems, in Zusammenarbeit mit einer Reihe von regionalen Polizeidienststellen. LinguaNet-basierte Anwendungen sind zur Zeit bei mehreren Dienststellen im praktischen Einsatz und finden dort viel Anerkennung.

Als nächstes möchte ich Ihnen das AVENTINUS-Projekt vorstellen. Angelpunkt des Projekts ist die Verteiltheit von Informationsbasen innerhalb von und über Grenzen hinaus, die Unterschiedlichkeit technischer Strukturen und die Vielzahl der Sprachen, in denen die Informationen realisiert sein können. Dies erschwert die Gewinnung von Erkenntnissen, verzögert sie oder macht sie oft genug unmöglich. AVENTINUS verspricht Abhilfe durch den Einsatz fortschrittlicher Data-Mining-Techniken.

Ein drittes Projekt, SENSUS, ist in Vorbereitung. Unter Einbeziehung von Europol und anderen nationalen Polizeidienststellen soll hier der Versuch gemacht werden, den AVENTINUS-Prototypen weiter zu entwickeln, ihn für mehr Sprachen verfügbar zu machen und ihn zusammen mit multilingualen Kommunikationshilfen in polizeiliche IK-Technik einzubinden.

Ich bin der Auffassung, daß sprachsensitive IK-Technologie einen wirksamen Beitrag leisten kann bei der Errichtung einer effizienten, technischen IK-Infrastruktur im europäischen Polizeiwesen. Nach Realisierung mehrerer Projekte und nach Ausweitung der Teilnehmer auf eine Vielzahl regionaler und nationaler Polizeiorganisationen aus fast allen EU-Mitgliedsstaaten nähert sich Sprachtechnologie-Entwicklung für den Polizeidienst der kritischen Masse.

Die EU schreibt ihre Forschung und Entwicklung in Vierjahresplänen fort. Das gegenwärtige Vierte Rahmenprogramm läuft im Jahr 1998 aus. Das Fünfte Rahmenprogramm (1998-2002) wird Gelegenheit bieten, auf den genannten Projekten und deren Ergebnissen aufbauend, aktiv an Entwurf, Entwicklung und Prüfung neuer Systeme mitzuwirken.

Kriminalistische Expertensysteme oder Experten für kriminalistisches Denken?[1]

Jo Reichertz

„Man stell sich das vor: Ein Mann ohne jede Verbindung zu seinen Opfern – jeder in der Stadt hätte es sein können –, und den habt ihr gefunden und ihm das Handwerk gelegt."

Caleb Carr: Die Einkreisung. 1997

1 Neue Chancen und neue Risiken als Folge der Globalisierung

Geschichtliche Entwicklungsprozesse fließen nicht im gleichen Zeittakt voran. Manchmal verläuft die Entwicklung langsam und stetig, so daß leicht der Eindruck entstehen kann, nichts bewege sich, das stets Gleiche wiederhole sich nur, und wenn, ereigne sich die Veränderung lediglich unter der Oberfläche. Dann gibt es aber auch Zeiten, in denen sich Entwicklungen rasant und teilweise auch sprunghaft vollziehen. Für jeden ist der tiefgreifende Wandel erkennbar und auch spürbar. Solche Zeiten, in denen mancher glaubt, er habe den Mantel der Geschichte wehen gesehen, nennt der deutsche Geschichtswissenschaftler und Philosoph Reinhart Koselleck „Sattelzeit".[2] In Sattelzeiten kommt es oft zu Abrissen und Verwerfungen, aber zugleich eröffnen sich auch neue Verbindungen und neue Freiheiten. Jede Sattelzeit bringt beides mit sich: neue Risiken, aber auch neue Chancen. Symptomatisch für Sattelzeiten ist das Bestreben der in ihr lebenden Menschen, sich auf das Geschehen einen Reim zu machen oder präziser: sie versuchen mit Hilfe neuer Selbstbeschreibungen das Neuartige in den Griff zu bekommen. Politiker, Wirtschaftsführer und sogar die Wissenschaftler sind sich fast weltweit einig darüber, daß wir uns seit

---

[1] Harald Dern möchte ich für die vielen Gespräche, aber auch für seine Unterstützung danken. Dieser Artikel greift eine Reihe von Gedanken auf, die bereits unter Reichertz 1994 publiziert wurden. Für die Arbeitstagung des BKA zum Thema „Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen" wurden sie aktualisiert, deutlich gekürzt, überarbeitet und ergänzt.

[2] Koselleck 1973.

etwa einem Jahrzehnt in einer Sattelzeit befinden. Die Signatur dieser Sattelzeit lautet: „Globalisierung".[3]

„Globalisierung" meint dabei vor allem die Entschränkung des physikalischen, politischen, sozialen und auch des ökonomischen Raumes. Die Globalisierung ist ohne die Erfindung des neuartigen Speicher- und Übertragungsmediums „Computer" nur schwer vorstellbar. Gewiß hat der digitale Rechner nicht die Globalisierung verursacht, aber er hat sie wesentlich mitgetragen und ohne ihn hätte der Prozeß der Entgrenzung des Raumes nicht so schnelle Fahrt aufnehmen können.

Die Globalisierung verändert nun nicht nur das weltweite Wirtschaftssystem, obwohl dies vielleicht die zur Zeit sichtbarste Entwicklung ist, sondern sie greift gleichzeitig auch in alle anderen gesellschaftlichen Bereiche ein. So hat die Öffnung politischer Grenzen beziehungsweise deren erhöhte Durchlässigkeit nicht nur den Austausch von Waren ermöglicht, sondern auch länder- und weltumgreifende Reisen von Menschen aller Art und aller Kultur. Allerdings kommen nicht nur Investoren, Kunden und Touristen, sondern auch Händler, Durchreisende, Hilfsbedürftige und Bittsteller. Und es kommen natürlich auch solche, die bezüglich des Verteilungsmodus von Eigentum eine grundlegend andere Ansicht haben als die besitzende Mehrheit.

Aber es ziehen nicht nur neue Täter aus dem Aus- und Inland zu (und manchmal sehr schnell wieder ab), sondern neue Rechtsnormen und vor allem die neuen Medien haben nationalen wie internationalen Tätern und Tätergruppen beachtliche Möglichkeiten eröffnet, kriminelle Handlungen (bekannte wie unbekannte) erst zu planen, dann durchzuführen und schluß-endlich auch zu vertuschen. Zu den neuen Medien sind nun nicht allein der Computer und das auf den Rechner angewiesene Internet mit seiner E-mail-Funktion zu rechnen, obwohl sie ohne Zweifel bei dieser Entwicklung eine besonders wichtige Rolle spielen, sondern auch das Funktelefon, das Faxgerät, die verschiedenen City-Piepser und der Lap-Top. Außerdem natürlich auch Scheck- und Kreditkarten, die neuen und sehr sensiblen Mikrophone und Kameras, Kopierer, moderne software und High-Tech-Elektronik für jeden vorstellbaren Fall.

Die mit der Globalisierung einhergehenden Freizügigkeiten und Freiheiten, aber vor allem die neuen Medien haben den Raum für kriminelles Handeln in

---

[3] Vgl. Beck 1997.

fast jeder Hinsicht entschieden erweitert. Aber auch hier gilt: der durch die Medien eröffnete Handlungsraum hat sich für *alle* beteiligten Spieler geweitet, also auch für die Prävention, Detektion und Repression kriminellen Handelns[4] – die Frage ist allein: will man sie auch nutzen. Hat man sich einmal jedoch entschieden, die neuen Medien auch zur Abwehr von Kriminalität zu nutzen, dann erst stellen sich folgende zwei Anschlußfragen:

(1) Welche Medien sind für welche Aufgaben geeignet?

(2) Wie kann das Personal in den Stand gesetzt werden, die Medien für ihre Ziele einzusetzen?

Im folgenden werde ich ausschließlich die erste Frage behandeln. Aber auch da werde ich zwei weitere Einschränkungen vornehmen müssen. So kann ich im folgenden nicht die Möglichkeiten aller neuen technischen Medien erörtern, sondern ich werde allein die Bedeutung des digitalen Rechners im Bereich der Kriminalitätsaufklärung diskutieren. Insbesondere werde ich die Chancen, aber auch die Grenzen von *Datenbanken* und rechnergestützten *Expertensystemen* beleuchten.

2 Die Datenbank als Erweiterung und Verbesserung des Gedächtnisses

Die Arbeit der polizeilichen Aufklärung von Straftaten besteht im wesentlichen aus drei Bestandteilen:[5] Zum ersten geht es darum, objektive wie subjektive Spuren zu entdecken und zu fixieren. Zum zweiten werden die bekannt gewordenen Spuren und das Wissen um typische beziehungsweise normale Tatabläufe oder Täter in gedanklichen Prozessen zu Hypothesen über die Tatbegehung und den Täter kombiniert. Zum dritten werden die gewonnenen Hypothesen überprüft, was zwangsläufig dazu führt, daß neues Wissen erworben wird. Dieses wird in den vorhandenen Wissensbestand eingegliedert, und die erneute Kombination dieses Wissens in einem erneuten gedanklichen Prozeß erbringt eine weitere Hypothese, die ihrerseits überprüft wird. Dieser zirkuläre Prozeß endet, wenn entweder der Täter als identifiziert gilt, kein neues Wissen mehr gewonnen werden kann oder die Ermittlungen eingestellt werden.

---

[4] Vgl. Sack, Nogala, Lindenberg 1997; Wittkämper 1996; Bundeskriminalamt 1997;
[5] Vgl. Reichertz 1991.

Nach Meinung von Prof. Jo Reichertz (Universität Essen) ersetzt die moderne Kommunikationstechnologie keinesfalls den kreativ denkenden Kriminalisten, sondern steht ihm lediglich als „Handwerkszeug" für eine zeitgemäße Verbrechensbekämpfung zur Verfügung.

Zentral für eine erfolgreiche Detektion ist also das Vorhandensein von und die Verfügbarkeit über möglichst viel Wissen aller Art. Angesichts der mit der Entgrenzung der Räume einhergehenden dramatischen Vervielfältigung von Delikten, Formen der Tatbegehung und möglicher Täter werden von den Ermittlern enorme Gedächtnisleistungen, aber auch sehr große Wissensbeschaffungs- und Wissensverwaltungsleistungen verlangt. Dabei ist der Ermittler zunehmend auf externe und oft auch wegen der zentralen Erfassung und Lagerung der Daten nicht mehr lokal verfügbare Wissensspeicher (Bücher, Verzeichnisse, Dateien und so weiter) angewiesen.

Bei der Bewältigung von Aufgaben dieser Art, also der Speicherung, Verwaltung und Übermittlung von Wissen ist der Computer zweifellos ein großer Gewinn für die Ermittlungsarbeit. Wissen kann mit Hilfe von digitalen Rechnern lokal oder zentral fixiert und gespeichert werden. Und da die Rechner entweder über Internet oder Intranet auch miteinander vernetzt werden können, ist es jedem Netzteilnehmer möglich, auf das gespeicherte Wissen (Informationen, Bilder, Töne) sowohl inner- als auch überbehördlich in kürzester Zeit zuzugreifen. Der Zugang zu den gespeicherten Daten wird zudem durch „Suchagenten" enorm erleichtert und beschleunigt. Bereitstehende Programme suchen entlang vorgegebener Begriffe (und oft auch in mehreren Sprachen) die Fülle der gespeicherten Daten ab und können alle relevanten Daten markieren

und ausdrucken beziehungsweise weiterleiten. Ein gutes Beispiel hierfür ist das von Brinkhoff-Button in diesem Band vorgestellte System AVENTINUS.

Digitale Rechner, die all dies vermögen, sind erst einmal lediglich *Datenbanken*: sie fixieren, ordnen und verwalten Wissen und erlauben einen schnellen und punktgenauen Zugriff. Datenbanken sind also Mittel zur ortsunabhängigen Lagerung, Verwaltung und Verteilung von Wissen. Mehr nicht. Sie schlußfolgern nicht, entwickeln keine Hypothesen und raten auch zu nichts.

Eine Datenbank erbringt also eine Gedächtnisauslagerung mit immensem Fassungsvermögen, sie ermöglicht den schnellen und zielgenauen Zugang zu gespeichertem Wissen und erlaubt den vernetzten und sehr schnellen Import und Export von Informationen und audiovisuellen Daten (Bilder, Töne). Datenbanken sind also keine Expertensysteme, sondern helfen polizeilichen Experten zu Zeiten „entgrenzter Kriminalität" ihre Arbeit wirkungsvoll zu erbringen.

3 Arbeitsweise zweier Expertensysteme

Im folgenden möchte ich zwei Expertensysteme vorstellen, die bei der nordamerikanischen Polizei bereits eingesetzt werden beziehungsweise wurden, und die sich in mehrfacher Weise voneinander unterscheiden. Eins wurde in Baltimore lokal entwickelt und zur Bekämpfung von *Wohnungseinbrechern* erprobt, das andere ist ein vom FBI entwickeltes zentrales System zur Aufspürung von *Serienmördern*. Auch wenn die Grundidee sehr ähnlich ist, unterscheiden sie sich doch in wesentlichen Punkten.

3.1 Ein lokales Expertensystem zur Aufklärung von Wohnungseinbrüchen

Für kriminalistisch genutzte Expertensysteme, mithin für die moderne Kriminalistik war der 4. November 1986 ein denkwürdiger Tag. An diesem Tag wurde nämlich beschlossen, unter Leitung von Ed Ratledge (Mitarbeiter des *„nonprofit" Jefferson Institute for Justice Studies*, Washington, D.C.) in Baltimore das erste Expertensystem Amerikas zur *lokalen* Verbrechensbekämpfung aufzubauen. Das Expertensystem sollte speziell zur Aufklärung von Wohnungseinbrüchen dienen. Die Abkürzung dieses Programms ergab sich aus dem Implementierungsort: BCPD *(= Baltimore County Police Department)*.

Cornelius Behan, Chef der Polizei von Baltimore, deutete diese Entscheidung als Ausdruck kriminalistischer Weitsicht: „(...) *law enforcement in the 1990s must show leadership and foresight in planning for and adopting the next generation of automation-computer assisted investigation and decisionmaking.*" (ebd.: XI) Vierzehn Monate später, also im Januar 1988, war das Expertensystem fertiggestellt, im April 1988 kam es zum ersten Testdurchlauf. Dazwischen lag eine Menge Arbeit, die sich – glaubt man dem Abschlußbericht – im wesentlichen in folgende drei Schritte gliederte.

Nach der Bildung des Projektteams, dem auch ein Polizeidetektiv mit voller Stundenzahl zugeordnet war, und nach der Beratung mit dem englischen Team, das in Exeter das Expertensystem D&CC (= *Devon and Cornwall Constabulary*) entwickelt hatte, wurde ein „Rules Meeting" einberufen. Zwei Tage lang saßen zwölf erfahrene *detectives* aus dem Einbruchsbereich und sechs Aufklärer mit verwandten Erfahrungen (auch Experten aus dem Kriminallabor) zusammen, diskutierten miteinander und ermittelten sechs zentrale Kategorien, durch die jeder Wohnungseinbruch gekennzeichnet werden kann (Charakteristik der Wohnung und der Umgebung; Art des Eindringens; Art und Umfang der Suche; welches Eigentum wurde entwendet und welches nicht; Verhalten am Tatort; welches Transportmittel wurde benutzt). Insgesamt kam man bezüglich dieser Kategorien zu 397 Aussagen in einer „wenn-dann-Form" (= Regel), die später 43 anderen Ermittlern zur Bewertung vorgelegt wurden. Aussagen mit geringer Zustimmung wurden aus dem Datenbestand daraufhin entfernt.

Im nächsten Schritt wurden die verbliebenen Aussagen mit einem Wahrscheinlichkeitsfaktor versehen. So wurde beispielsweise die Aussage „Wenn der Medizinschrank durchsucht wurde, dann ist der Täter drogenabhängig" mit dem Faktor 90 bewertet, das heißt sie soll in neun von zehn Fällen gelten. Die so gewichteten Regeln wurden dann daraufhin untersucht, ob sie ganz allgemein etwas zur Tat aussagen (Einbrecher nehmen kein Silber, wenn sie keinen Hehler haben) oder dazu geeignet sind, einen wahrscheinlichen Täter zu bestimmen. Nur die zuletzt genannten Regeln wurden zu einer „*Rule Base*" zusammengefaßt. Im weiteren wurden die einzelnen Informationen (Wissenselemente) bestimmt (beispielsweise: Wie ist die Tür geöffnet worden? und so weiter), die man braucht, um die Regeln anwenden zu können.

Der abschließende Schritt bestand nun darin, die in Baltimore aufgeklärten Wohnungseinbrüche beziehungsweise das jeweilige Täterverhalten im Hinblick auf die für das Programm notwendigen Wissenselemente zu rekonstru-

ieren und diese Daten in das Programm einzuspeisen. Schlußendlich hatte man 3.000 Einträge, also (so hoffte man) einen „*behavioral fingerprint*" aller (bis zu diesem Zeitpunkt) bekannten und gefaßten Täter.

Im Einsatz sollte das Expertensystem auf folgende Weise arbeiten: Nachdem der Polizist am Tatort die spezifischen Tatspuren gesichtet und die für das Programm notwendigen Daten dem Computer eingegeben hat, vergleicht dieser den vorgefundenen „*behavioral fingerprint*" mit den gespeicherten *fingerprints* bereits bekannter Täter. Findet das Expertensystem eine Reihe von Merkmalsübereinstimmungen, identifiziert es den mutmaßlichen Täter und versieht seinen Hinweis mit einem Wahrscheinlichkeitsfaktor. Kommen mehrere Personen aufgrund ihrer *fingerprints* in Frage, liefert der Drucker eine nach Täterwahrscheinlichkeit gewichtete Liste. Bei einem Test soll das System sehr oft den tatsächlichen Täter an erster und zweiter Stelle genannt haben.[6] Zudem berichtete Ed Radledge 1990 auf der „*Offender-Profiling-Conference*" (London), daß mithilfe seines Expertensystems die Aufklärungsquote von Wohnungseinbrüchen in Baltimore um 2,5 Prozentpunkte gesteigert werden konnte.

Erfolgreich soll das System sein, weil es

(a) von Polizisten für Polizisten gemacht wurde und

(b) den Gedankenprozeß erfahrener Ermittler simuliert.

„It uses their knowledge to make inferences about the identity of likely suspects based on the behavioral fingerprints they leave at the scene of a residential burglary."[7] Dennoch ersetzt das System die Ermittler nicht: „Es ist kein Superschnüffler oder ein Sherlock Holmes, sondern eher ein nimmermüder und unschätzbarer Ermittlungsassistent, der alle verfügbaren Mittel zur Aufklärung von Verbrechen nutzt".[8] Der Chef der Polizei von Baltimore sieht jedoch noch weitere Einsatzgebiete: Nach seiner Meinung haben die ersten Anwendungen gezeigt, daß

(1) erfahrene Polizisten durch das System einen Helfer erhalten, der ihnen die notwendigen Ermittlungsroutinen abnimmt,

---

[6] Vgl. o. V. 1987, S. 7; siehe auch Nogala 1989, S. 57f.
[7] Ratledge, Jacoby 1989, S. 117.
[8] Ebd. S. 128.

(2) Anfänger dagegen einen Instrukteur zur Bewältigung (noch) unbekannter Aufgaben und

(3) Beförderungswillige einen Berater, der sie durch verschiedene Arbeitsstrategien führt.

„The potential of expert systems is probably limited only by the imagination and manging our police forces. A police administrator who utilizes an expert system can revitalize personnel who are challenged by working smarter, not harder."[9]

Alle diese Erfolgsmeldungen konnten jedoch nicht verhindern, daß der Betrieb des Expertensystems Mitte der 90er Jahre eingestellt werden mußte, da „eine notwendige Überarbeitung der ‚Wissensregeln', nach denen der Computer operiert, nach nur mäßigen Erfolgen und einer Umschichtung von Prioritäten nicht mehr finanziert wurde".[10] Diese Entscheidung macht auf einen Aspekt aufmerksam, der leicht bei der Erörterung von digitalen Rechnern übersehen wird: nicht nur der Rechner und die jeweilige Software brauchen regelmäßige und kostspielige Pflege, sondern nur, wenn die Wissensbasis regelmäßig mit dem neuesten Wissen gespeist wird (was natürlich auch Kosten verursacht), kann das System seinen Aufgaben nachkommen.

3.2 Ein zentrales Expertensystem zur Ermittlung von Serientätern

Vom FBI entwickelte, zentrale computergestützte Datensammlungs- und Aggregierungsprogramme, beispielsweise für Konstruktion von Tat- und Täterprofilen, gibt es schon seit den späten 70er Jahren.[11] Bekannt geworden ist durch eine Reihe von Filmen wie „Das Schweigen der Lämmer" und eine nicht mehr überschaubare Flut von Kriminalprosa insbesondere das *Violent Crime Apprehension Programm* (ViCAP). In diesem System, das in Washington D.C. eingerichtet wurde, befinden sich zur Zeit teils sehr detaillierte Angaben zu über 8.000 geklärten und ungeklärten Mordfällen. In Kanada wurde 1995 ein weiterführendes System, nämlich das *Violent Crime Linkage Analysis System* (ViCLAS) eingeführt. Ziel dieser durchaus als Expertensysteme anzusehenden Programme ist es,

---

[9] Ebd. S. XII.
[10] Sack/Nogala, Lindenberg 1997: 97
[11] Vgl. Marx, Reichmann 1984; Icove 1986; Holmes 1990; Ressler, Shachtmann 1993; Douglas, Olshaker 1996.

(1) bei aktuell zu klärenden Morden Parallelen zu früher begangenen zu entdecken, um damit Serientaten als solche überhaupt erst erkennen zu können,

(2) überregionale Zusammenarbeit zu erleichtern.

Eingesetzt werden diese Systeme in der Regel nur bei Schwerstkriminalität, so beispielsweise bei Serienmorden, gravierenden Sexualdelikten und Brandstiftung – also bei Taten, bei denen angenommen wird, daß der Täter aufgrund eines inneren, nicht mehr kontrollierbaren Zwangs handelt, das heißt, daß Perseveranz im Delikttyp und auch beim *Modus operandi* gegeben ist. Man glaubt also, von dem vergangenen auf das zukünftige Verhalten der Täter schließen zu können.

Der Aufbau von computergestützten Systemen zur Bestimmung von Tat- und Täterprofilen ist in den letzten Jahren in den USA, Kanada und Australien stark forciert worden. Im europäischen Raum werden solche Systeme vor allem von England, Österreich, Frankreich[12] und Holland erprobt beziehungsweise eingesetzt. In Deutschland ringt man noch um eine Einschätzung der Qualität solcher rechnergestützter Speicher- und Auswertungssysteme.

Die Erstellung von Tat- und Täterprofilen[13] geschieht stets in der gleichen Weise. Dabei kommt dem Tatort des Verbrechens beziehungsweise dem Auffundort des Opfers eine Schlüsselstellung zu. Da bei solchen Taten meist keine klassische Opfer-Täter-Beziehung besteht und die Täter oft von weit anreisen, verpufft die routinemäßige Suche nach dem Täter im sozialen Umfeld des Opfers. In solchen Fällen ist der Tatort der einzige verfügbare Hinweis auf den Täter. Denn dem Tatort ist (auch wenn er vorgetäuscht oder nachträglich manipuliert wurde) die Spur des Täterhandelns eingeschrieben. Da diese Spur allerdings mit der Zeit unleserlich wird, muß der Tatort (und die Umgebung) so schnell als möglich gefunden und so genau als möglich vermessen und fixiert werden.

---

[12] Vgl. Bourgoin 1995.

[13] Leider werden solche Täterprofile meist als Geheimsache behandelt, so daß es kaum möglich ist, sie einzusehen und im Hinblick auf Plausibilität zu prüfen. Meist werden in der entsprechenden Literatur nur Bruchstücke solcher Profile vorgestellt und begründet (vgl. Douglas, Olshaker 1996 u. 1997; Ressler, Shachtmann 1993). Ein komplettes Profil eines vermeintlichen Serienmörders (erstellt von dem FBI-Experten Carlos Avila) findet sich in Ellroy 1997, S. 365 – 376.

Dabei wird die geographische Lage des Tatortes, die am Opfer erkennbare Art und Weise, die Tat vorzubereiten, durchzuführen und zu vertuschen, der Zustand des Opfers und vieles andere mehr begriffen als Ergebnis und Ausdruck von bewußten und unbewußten Entscheidungen des Täters. Die Spezifik seiner Entscheidungen ist zwar auch, aber nicht nur durch die Erfordernisse der effektiven Tatbegehung, deren Vertuschung und der Flucht vom Tatort bedingt, sondern auch durch die Persönlichkeit des Täters. Ob der Täter es will oder nicht, er hinterläßt immer eine spezifische, wenn auch sehr komplexe und nicht einfach zu entschlüsselnde Spur. Und so paradox es klingt: je mehr Mühe sich der Täter gibt, seine Spur zu verfälschen oder zu tilgen, desto mehr verrät er über sich.[14] „Solange man einen Täter sucht und noch nicht kennt, müssen extensiv alle Partikel des vorliegenden, immer lückenhaften Tathergangprotokolls zur Konstruktion immer neuer Lesarten benutzt werden, die mit dem Protokoll kompatibel sind und Wege zum Täter-Typ sein könnten. Dies ist die Phase des abduktiven Schließens in der Ermittlung."[15]

Weil dies so ist, kommt der Tatortuntersuchung eine kaum zu unterschätzende Bedeutung zu. Selbst kleinste Fehler können später nicht mehr korrigiert werden und können zu gravierenden Fehleinschätzungen führen. Vor allem wegen dieser nicht zu hintergehenden Gefahr ist das Erstellen von Tat- und Täterprofilen umstritten.

Das zweite Standbein dieser Art der Verbrechensdetektion ergibt sich aus den Erzählungen der Täter. Oft werden lange Interviews mit ergriffenen und einsitzenden Tätern geführt, um Informationen über die Formen, Motive und Auswirkungen begangener Verbrechen zu erhalten. Aus diesen Berichten lassen sich mittels Clusterbildung und mit der notwendigen Behutsamkeit und Vorsicht typische Tätertypen und typische Tatablauftypen rekonstruieren. Diese Typenbildungen erlauben es dann, bei noch aufzuklärenden Fällen auf der Basis des Vergangenen Möglichkeiten für das Zukünftige (das Verhalten, den Aufenthaltsort und so weiter) zu entwerfen und zu überprüfen. Die Fahnder erhalten durch die so entworfenen Hypothesen zur sozialen Herkunft, der Persönlichkeit, dem Alter, der Wohnregion[16] und so weiter eine Reihe neuer Ermittlungsansätze, die zwar nicht besonders genau sind, jedoch sinnvolles Han-

---

[14] Vgl. hierzu auch Oevermann 1984; Oevermann, Simm 1985.

[15] Oevermann, Simm 1985, S. 221. Allerdings ist gegen diese Bestimmung einzuwenden, daß die Spezifik dieses Vorgehens darin besteht, daß der Ermittler sich keine „Primärspuren" ansieht, sondern allein Texte, die vorschnell zu „Spurentexten" ernannt werden. Hier kann der Hermeneut durch ein schlechtes Tathergangsprotokoll schnell in die Irre geführt werden.

[16] Vgl. Canter, Gregory 1994.

deln erlauben, somit die Wahrscheinlichkeit vergrößern, den Täter zu identifizieren und festzusetzen.

Betrachtet man die Logik solcher Expertensysteme, dann folgern sie anfangs induktiv, nämlich dann, wenn sie die Vielzahl von beobachteten Merkmalen zu einem Typus verdichten, um dann im zweiten Schritt aus dem Typus deduktiv eine Folgerung bezüglich des Täters oder der Tat abzuleiten. Diese Logik geht von der Gleichförmigkeit der Welt aus und setzt darauf, daß die Zukunft in etwa der Vergangenheit gleichen wird, und daß man deshalb von dem Abgelaufenen auf das noch Ausstehende schließen kann.

3.3 Perseveranz als Voraussetzung für erfolgreiche Expertensysteme

Nun besagen die oben wiedergegebenen meist nicht ganz selbstlosen Hinweise darauf, daß das System in Baltimore anscheinend eine gewisse Zeit lang funktioniert(e) und auch die weltweit verbreiteten und vermarkteten Erfolgsmeldungen der *„Profiler"* vom FBI allerdings bei näherer Betrachtung erst einmal sehr wenig. Sie besagen vor allem so wenig, weil oft voreilig von der Behandlung sehr spezieller Tätertypen (nämlich der Wohnungseinbrecher und der Serienmörder) unzulässigerweise auf die Behandlung *aller* Tätertypen geschlossen wird. Unzulässig ist dieser Kurzschluß zum einen, da zum einen die klassischen Wohnungseinbrecher (vor allem die weniger intelligenten und die in Kleinstädten wohnenden) sowohl in Delikttyp als auch in der Art der Tatbegehung in einem beachtlichen Maß perseverant sind[17], so daß der normale Ermittler im Einbruchsdezernat schnell und sicher „seine Schweine am Gang" erkennt.[18] Eine sehr hohe Perseveranz und zwar in Bezug auf Delikttyp und *Modus operandi* gilt auf den ersten Blick auch für die Serienmörder. Für viele andere Tattypen gilt dagegen die These von der doppelten Perseveranz entweder nicht oder nur sehr eingeschränkt.

Das Perseveranzkonzept liefert das theoretische Fundament für die Arbeit und Effektivität von Expertensystemen. Allerdings muß man meines Erachtens sehr deutlich zwischen zwei Gründen für perseverantes Verhalten unterscheiden. Ein Perseveranzmodell (es wird oft bei Wohnungseinbrechern verwendet) unterstellt, daß Perseveranz Ergebnis und *Ausdruck rationalen und intelligen-*

---

[17] Siehe BKA 1984; Oevermann, Simm 1985 und auch Reichertz 1991.
[18] Siehe Reichertz 1990.

ten Verhaltens ist. Denn aufgrund von Erfahrung und Lernen weiß dieser perseverante Tätertyp, daß ein Delikttyp und oder eine bestimmte Art der Tatbegehung hoch effektiv ist im Hinblick auf Durchführung, Flucht und Vertuschung. Weil Delikt und *Modus operandi* sich in der Vergangenheit bewährt haben, ist es nur rational, weiter so zu verfahren. Ein solcher Täter handelt also wie ein Fußballtrainer, der nach der Maxime *„Never change a winning team"* stets die gleiche Mannschaft auflaufen läßt, so lange diese erfolgreich ist. Weshalb sollte also ein rational handelnder Täter von seiner *„winning strategy"* ablassen? Paradoxerweise wird dieser Tätertyp meist gerade deshalb gefaßt, weil er das Erfolgreiche einfach nur repetiert und weil deshalb sein Handeln vorhersehbar wird. Er handelt nämlich nur *einstufig* rational – er reflektiert nicht mit, daß auch seine Umwelt, also auch die Gegenspieler, von ihm und über ihn lernen. *„Reflexive Täter"* wissen allerdings um diesen Umstand, wissen also, daß nur die deutliche Abwandlung früheren rationalen Verhaltens noch „rationaler" ist. Deshalb werden sie versuchen, jegliche Art von Perseveranz zu vermeiden.

Das zweite Perseveranzmodell, das mehr bei Serientätern verwendet wird, unterstellt, daß dieser Tätertyp einem inneren, meist psychischen Zwang folgen muß. Diese Täter (so die Annahme) sind in ihrer Kindheit so stark traumatisiert worden, daß sie später zwanghaft auf spezifische Weise ihre Phantasien wiederholen müssen. Die Tat ist nicht oder nur begrenzt Ausdruck und Ergebnis einer im Hinblick auf die Tatbegehung und -vertuschung effektive Strategie, sondern sie resultiert zum überwiegenden Teil aus den Zwangsvorstellungen des triebrationalen Täters. Allerdings muß auch und gerade bei dieser Tätergruppe davon ausgegangen werden, daß sie sich über polizeiliche Strategien informiert und deshalb zunehmend reflexiv handelt.

Die allgemeine Unterstellung einfacher oder doppelter Perseveranz ist (auch wenn es immer noch viele perseverante Täter gibt) ein oft folgenschwerer Kurzschluß und sie ist nicht in Augenhöhe mit der augenblicklichen Kriminalitätsentwicklung. Sie berücksichtigt nicht oder zu wenig, daß angesichts der oben beschriebenen tiefgreifenden (sich auch auf die Verbrechensbegehung auswirkenden) Globalisierungs- und Modernisierungsprozesse sich weder die These von der doppelten noch der einfachen Perseveranz (vor allem in Großstädten und bei geistig beweglichen Tätern) nicht mehr beziehungsweise nicht mehr lange haltbar ist.[19] Täter begehen immer seltener die gleiche Tat auf die

[19] Siehe hierzu Oevermann, Leidinger, Tykwer 1990.

gleiche Weise, sie bleiben weder dem Delikt noch der Vorgehensweise „treu". Statt dessen wechseln sie zunehmend den Deliktyp und variieren die Weisen der Tatbegehung. In Maßen stabil bleibt lediglich die „individuelle Täterhandschrift" als Ausdruck der Täterpersönlichkeit. Doch die läßt sich nicht oder nur sehr schwer aufgrund einzelner isolierter Tatmerkmale erkennen, sondern nur aufgrund der hermeneutischen Auslegung des Spurentextes von Tat und Tatvertuschung.[20]

Eine sehr ähnliche Unterscheidung findet sich auch bei dem amerikanischen Profiler Douglas. Er unterscheidet zwischen *Modus operandi* und Handschrift. „Der *Modus operandi* entspringt angelerntem Verhalten. Es ist das, was der Täter tut, während er die Tat begeht. Es ist dynamisch, was heißt, es kann sich ändern. Die *Handschrift*, (...) ist im Gegensatz zum MO das, *was der Täter tun muß, um sich zu verwirklichen*. Es ist statisch, es ändert sich nicht."[21]

Die individuelle Täterhandschrift darf nun auf keinen Fall einfach mit der am Tatort vorgefundenen Spurenlage in eins gesetzt werden. Denn das am Tatort Sichtbare, das scheinbar Offenliegende kann vielfach gedeutet werden. Nicht immer und noch nicht einmal meistens steht beispielsweise hinter der „Übertötung" eines Opfers das gleiche Motiv oder die gleiche Entscheidung. Nicht die Summe der einzelnen Tatmerkmale ergibt die Handschrift, sondern die sinnstiftende Ausdeutung in der Gesamtheit des Spurenbildes.[22] Die Handschrift ist zwar in den materialisierten Spuren aufbewahrt und präsent, wird aber erst durch eine gedankliche Operation sichtbar und damit auch codier- und fixierbar. Die entscheidende Arbeit leistet also der Ermittler vor Ort. Arbeitet er schlecht, dann kann das Expertensystem keine guten Ergebnisse bringen.

---

[20] Vgl. ebd.

[21] Douglas, Olshaker 1996, S. 294 f. An anderer Stelle präzisieren die Autoren ihre Unterscheidung zwischen Modus operandi und Handschrift auf folgende Weise: „Als Vorgehensweise (MO) bezeichnet man das, was der Mörder tut, um sein Verbrechen ausführen zu können; die Handschrift ist in gewisser Weise der Grund, warum er es tut – nämlich das, was ihn emotional befriedigt.(...) Ich habe über Jahre festgestellt, daß die Handschrift viel mehr über das Verhalten eines Serientäters verrät als die Vorgehensweise. Das liegt daran, daß die Handschrift immer gleichbleibt, während sich die Vorgehensweise ändert. Sie entwickelt sich im Laufe einer Verbrecherkarriere, da der Täter aus seinen Erfahrungen lernt. Wenn ihm eine bessere Methode einfällt, ein Opfer in seine Gewalt zu bringen oder eine Leiche abzutransportieren und zu beseitigen, wird er sie anwenden. Doch sein emotionales Motiv, das ihn veranlaßt, das Verbrechen überhaupt zu begehen, ist festgelegt." (Douglas, Olshaker 1997: 42)

[22] Ebd.

4 Zum Aufbau von Expertensystemen

Will man nun ernsthaft prüfen, ob und wenn ja, wie stark Expertensysteme für die Kriminalistik nutzbar gemacht werden können, muß man meines Erachtens

(a) beschreiben, wie computergestützte Expertensysteme arbeiten,

(b) rekonstruieren, wie Ermittler zu einer Fallaufklärung kommen und

(c) klären, ob sich (b) auf (a) abbilden läßt, ohne daß durch die Abbildung die Aufgabenstellung wesentlich beeinträchtigt wird. Dies will ich im weiteren versuchen.

Computergestützte Expertensysteme sollen – so der Anspruch – das Sonderwissen und die Art der Wissensbearbeitung, die menschliche Experten durch ihre Ausbildung und ihre Tätigkeit erworben haben, möglichst im Verhältnis eins zu eins simulieren. Sie bestehen in der Regel aus zwei Grundelementen: der *Wissensbasis*, welche das allgemeine und einzelfallspezifische Wissen der Experten enthält, und einer *Steuerungseinheit*, welche festlegt, auf welche Weise Elemente der Wissensbasis miteinander verbunden werden können. Die Qualität des Expertensystems hängt dabei entscheidend von der *Korrektheit* und *Vollständigkeit* der unterlegten Wissensbasis ab. Die Steuerungseinheit produziert aus bekanntem Wissen regelgeleitet und regeldeterminiert neue Daten und die Qualität der Steuerungseinheit hängt davon, welche logischen Operationen ihr möglich sind.

Expertensysteme geben Antworten auf Fragen und Lösungen von Problemen. Dabei „wird das Lösen eines Problems im wesentlichen mit der Suche der Lösung in einem Suchraum gleichgesetzt, wobei der Suchraum die Menge aller (vorher denkbaren) möglichen Lösungen ist."[23] Expertensysteme bestehen demnach aus Problemlösungsstrategien, welche mithilfe des Wissens aus der Wissensbasis eine Lösung im vorgegeben Lösungsraum suchen. Eine eigenständige Erweiterung des Suchraumes durch den Computer findet nicht statt.

Bei all diesen Unterscheidungen darf man nicht vergessen, daß Computer nur mit formalen, also nichtnatürlichen Symbolsystemen operieren können. Geht der menschliche Experte daran, den Computer mit Fakten- und Regelwissen

[23] Hemker 1986, S. 30.

auszustatten, so muß er vorab eine Handlung entwerfen, mit deren Hilfe das reale Handeln der Experten ohne entscheidende Einbußen auf binäre Computeroperationen abgebildet werden kann. Diese Abbildung ist keine Übersetzung in eine andere menschliche Sprache, sondern eine *Neuformulierung* des Sachverhalts mit

(a) völlig anderen und reduzierteren Mitteln und

(b) nach einer gänzlich anderen Grammatik.

Die Neuformulierung ist also kein Abbild des Vorbildes, sondern eine neue Konstruktion, von der nicht genau angegeben werden kann, was ihr fehlt oder was zuviel an ihr ist.[24]

5 Der Aufbau kriminalistisch relevanten Wissens

So viel erst einmal zu Aufbau und Funktionsweise von Expertensystemen. Bei der Rekonstruktion des polizeilichen Ermittlungshandeln beziehe ich mich auf meine frühere Untersuchung zur Praxis der Mordaufklärung.[25] Die Arbeit der Mordermittler, die sich zugestandenermaßen deutlich von der Arbeit der Sachbearbeiter für Einbruch unterscheidet, läßt sich von außen betrachtet etwa so beschreiben: Sie geraten in Situationen, in Geschichten, die sie nicht verstehen. Sie sammeln systematisch, aber auch unsystematisch Wissen, greifen auf bereits erworbenes Wissen zurück und versuchen auf diese Weise zu rekonstruieren, weshalb etwas so geworden ist, wie es geworden ist, wie sie es vorgefunden haben. Sie entwickeln nicht vorab eine Hypothese, welche sie überprüfen, sondern sie fragen, hören und erzählen Geschichten, gehen Spuren nach, mischen sich vehement in die Ereignisse ein, in der Hoffnung, daß sich irgendwann eine Hypothese einstellt. Das Besondere an ihrem Tun ist ihre Haltung gegenüber ihren erhobenen Daten. Jede Aussage kann wissentlich oder unwissentlich falsch sein, jede Spur immer vieles zugleich bedeuten, und selbst die beste wissenschaftliche Methode zur Auswertung „objektiver" Spuren kann gelegentlich irren. Die Grundhaltung dieser Art der Detektionsarbeit ist der Zweifel – der Zweifel, daß man selbst die Ordnung der Dinge (das Ty-

---

[24] Siehe zu diesen Ausführungen Becker 1992; Dreyfus, Dreyfus 1987; McCorduck 1979; Hemker 1986; Hofstadter, Dennett 1986; Schank, Childers 1984; Winograd, Flores 1986 und Weizenbaum 1982.

[25] Reichertz 1991.

pische, die Regeln) kennt, möglicherweise sogar der Zweifel, ob es überhaupt eine Ordnung der Dinge gibt. Die berufliche Erfahrung hat diese Ermittler nicht gelehrt, wie sie den nächsten Fall lösen können, sondern nur, daß beim nächsten Fall wieder alles anders sein kann. Im einzelnen werden von den kriminalistischen Experten bei diesem Prozeß (in Kürze) folgende Wissenstypen benutzt:

(I) Explizites Wissen

(a) So versucht man bei Verbrechen in der Ermittlungsarbeit einerseits systematisch und *gezielt* (Zeugenbefragung, Tatortbesichtigung, Gutachten, Aufrufe und so weiter) so viel *fallbezogene* Informationen wie möglich herbeizuschaffen. Einige dieser Informationen versieht man mit dem Vorzeichen „subjektiv", andere mit dem Vorzeichen „objektiv" (= *Fallwissen*).

(b) Andererseits greifen die Fahnder auf Wissen zurück, welches von der Institution „Polizei" *vorgehalten* wird und mit dem anstehenden Fall in der Regel nichts zu tun hat, also *fallunspezifisch* ist. Dazu zählen beispielsweise:

(1) die vom Kriminalpolizeilichen Meldedienst zusammengetragenen Informationen zu Taten, Tätern und Tatobjekten,

(2) die Erkenntnisse der Kriminalistik über Täter und Tatabläufe und

(3) Kenntnisse über Methoden der Spurensuche und Spurenauswertung[26]. Unter dieses Rubrum fallen auch Informationen, die von anderen Institutionen (Einwohnermeldeamt, Flensburger Kartei und so weiter) gesammelt wurden und zu denen die Polizei Zugang hat (= *allgemeines kriminalistisch relevantes Wissen*).

[26] Zu Inhalt und Umfang der polizeilichen Datenbanken, INPOL (Land), INPOL (Bund) und dem europäischen SIS (Schengener Informationssystem) siehe Sack, Nogala, Lindenberg 1997: 95 f. und Löwe, Rudolf 1988: 239.

(II) Hintergrundwissen

(a) Wissen aus täglich anfallenden Beobachtungs- und Feststellungsberichten. Das sind Berichte über Auffälligkeiten im Quartier, welche von Schutz- und Kriminalbeamten mehr oder weniger *zufällig* wahrgenommen wurden. Deshalb haben diese Beobachtungs- und Feststellungsberichte stets etwas mit Zufall und kontingenter Entscheidung zu tun, ohne daß sie *allein* das Produkt von kontingenter Entscheidung und Zufall sind. Wenn man so will, dann arbeitet man mit solchen Berichten daran, dem Zufall eine Chance zu geben: diese Berichte (und andere Maßnahmen) sind systematische Vorbereitungen des „Zufalls". Ähnlich systematisch gibt man dem Zufall eine Chance, wenn man in (größeren) Polizeidienststellen nicht nur Zimmer für die einzelnen Ermittler bereitstellt, sondern auch Räume, in denen die Mitarbeiter einer Abteilung sich zwanglos treffen, aber auch von Kollegen aus anderen Kommissariaten problemlos besucht werden können. Aktuelle und abgeschlossene Fälle werden diskutiert, und da dies nicht in einem Vier-Augen-Gespräch stattfindet, sondern im Beisein der zu diesem Zeitpunkt zufällig Anwesenden, werden letztere ebenfalls über diese Fälle informiert (= *mit System, aber ungezielt* erhobenes Wissen).

(b) Informationen, die nicht im Dienst oder dienstlich erworben wurden. Kriminalbeamte haben durch die Ermittlungspraxis eine *generelle Haltung des systematischen Verdachts* erworben. Aufgrund dieser Haltung erzeugen sie inner- und außerdienstlich permanent Informationen, die in die eigenen Ermittlungsarbeiten einfließen beziehungsweise anderen Kollegen zur Verfügung gestellt werden. Alles, was sich aufgrund der erworbenen Lebens- und Berufserfahrung in einen denkbaren Zusammenhang mit Rechtsverletzungen und deren Aufklärungsarbeiten bringen läßt, bleibt erst einmal im Kopf. Auch hier spielen Zufall und kontingente Entscheidung eine gewichtige Rolle. Dieses *unspezifische Hintergrundwissen* ergänzt die anderen, weiter oben bereits genannten Wissensbestände, und zwar nicht um einen marginalen Faktor. Im Gegenteil: dieses Hintergrundwissen ist wichtiger Bestandteil der Wissensbasis für Aufklärungsprozesse. Es kommt zwar nicht in jedem Fall zum Einsatz, aber manchmal kann es entscheidend sein (= *weder gezielt noch systematisch generiertes Wissen*).

(III) Regelwissen

(a) *Fallunspezifisch* ist ein gewisses Maß an explizit erlerntem oder durch Mitmachen implizit erworbenem Wissen von *Regeln*, wie man beispielsweise Ermittlungen in Gang setzt und vorantreibt, Vernehmungen durchführt, Lügen als solche erkennt, Spuren findet, Berichte schreibt (aber auch lesen muß), mit den Kollegen klarkommt und so weiter (= *allgemeinen Verfahrens- und Handlungswissen*).

(b) Eine weitere Art nicht systematisierbaren Regelwissens, das bei den Ermittlungen zum Einsatz kommt, speist sich aus einer allgemeinen, aber dennoch stets individuellen (und diffusen) *Lebens- und Berufserfahrung*. Dieses Wissen wird von den Ermittlern meist dann aktiviert, wenn es darum geht zu beurteilen, ob etwas normal oder unnormal, verdächtig oder unverdächtig ist, ob etwas noch der Regel entspricht oder nicht mehr.

Jede dieser Regeln ist jedoch ausdeutungsfähig oder genauer: jede dieser Regeln muß auf ihre jeweilige Situationsangemessenheit hin interpretiert werden. Paßt sie oder muß sie noch angebaut werden. Wenn man so will, werden sie von *Metaregeln dominiert*, die den *Gebrauch von Regeln regeln*. Denn „in vielen Fällen heißt eine Regel angemessen anzuwenden unter anderem, sie in Funktion der Umstände interpretieren zu können und sie gegebenenfalls zu ignorieren oder sie geschickt zu umgehen."[27] Nur wenn man den „Spielsinn"[28] aufgrund längeren Mitspielens begriffen hat, kann man die Unendlichkeit von Spielzügen verstehen, „die im Einklang mit der Unendlichkeit möglicher Situationen stehen, die keine noch so komplexe Regel vorherzusehen vermag."[29]

(IV) Wissen um die Regeln logischen Urteilens

(a) Die *Deduktion* geht von einer bereits bekannten Regel aus (beispielsweise: Alle Mörder haben eine lange Nase) und sucht diese im vorhandenen Wissen wiederzufinden (also den Menschen mit der langen Nase). Die Deduktion prägt das Material nach ihrem Vorbild. Hier wird eine bekannte Ordnung lediglich immer wieder aufgefunden und verallgemeinert.

---

[27] Bouveresse 1993, S. 50.
[28] Bourdieu 1992.
[29] Bouveresse 1993, S. 47.

(b) Man deutet seine Wissensbasis aus und kommt zu dem Ergebnis, daß die vorgefundene Spurenlage einer anderen, bereits im Repertoire der Interaktionsgemeinschaft vorhandenen und gelösten, in wesentlichen Punkten gleicht. In diesem Fall kann man die bereits existierende Lösung auf den aktuell untersuchten Fall übertragen. Die logische Form dieser Operation entspricht – in den *terms* von Peirce – der *qualitativen Induktion.*

(c) Eine andere Form logischen Operierens ist gefragt, wenn man bei der Ausdeutung seiner Wissensbasis auf eine Spurenlage trifft, die sich noch *nicht* im bereits existierenden Vorratslager kriminalistischer Lösungen befindet. In einem solchen Falle muß eine neue Lösung erfunden werden. Die logische Form dieser Operation entspricht der *Abduktion.*[30]

Jede dieser logischen Operationen beruht auf einer gedanklichen, konstruktiven Tätigkeit. Allerdings schließt man sich bei der einen (induktiven) Tätigkeit einer bestehenden, bereits konstruierten Ordnung an, während man bei der anderen (abduktiven) eine neue entwirft. Deduktion und Induktion auf der einen Seite und Abduktion auf der anderen heben sich in Form und Leistung sehr deutlich voneinander ab, haben jedoch einen gemeinsamen Rahmen: am Anfang steht ein beobachtetes Verhalten, und nach Abschluß der gedanklichen Operation ist dieses Verhalten als konkreter Ausdruck typischen Handelns verständlich, somit weiteres Handeln möglich. Kurz: die drei genannten logischen Operationen stellen Überzeugungen bereit (durch Anschluß oder Neuschöpfung), die sinnvolles Weiterhandeln erlauben.

Die Abduktion unterscheidet sich von der qualitativen Induktion nicht nur durch einige marginale Details, sondern grundlegend. Das Besondere an ihr ist, daß nur mit ihrer Hilfe *neue* Erkenntnis zu gewinnen ist, alle übrigen Schlußformen sind tautologisch. Die qualitative Induktion sucht bei leicht abweichender Spurenlage stets und ausschließlich in der erworbenen Wissensbasis. Allein die Abduktion sucht *außerhalb* des durch die Erfahrung geordneten Rahmens.

Abduktionen und in begrenztem Maße auch qualitative Induktionen sind geistige Akte, die nie allein kognitiv und rational fundiert sind. Sie gründen in

---

[30] Vgl. hierzu Reichertz 1991.

Prozessen, die nicht rational kritisierbar sind – das gilt natürlich nicht für deren Ergebnisse. Diese Prozesse sind noch nicht einmal vollständig darstellbar, genauer: sie sind auch nicht unvollständig darstellbar, sondern sie existieren nur als Darstellung. Somit können sie auch nicht mittels Expertensysteme simuliert werden.

6 Können Expertensysteme Abduktionen simulieren?

Da von all den oben genannten Wissenstypen das Wissen um die „Kunst" des abduktiven Schlußfolgerns besonders offen und besonders unsystematisch ist, entscheidet sich die Frage nach der Möglichkeit von Expertensystemen durch die Klärung der Frage, ob es möglich ist, die Abduktion so zu operationalisieren, daß sie auf Computeroperationen abbildbar ist. Erweist sich ein solches Unterfangen als strukurell nicht möglich, und nicht nur aufgrund der hohen Komplexität, dann kann man zumindest die höher gesteckten Pläne ad acta legen. Und wenn es möglich sein sollte, „dann ist auch alles andere möglich". Und weil das so ist, haben sich schon einige Wissenschaftler daran versucht, Abduktionen mittels Computer zu erzeugen. Einige der elaboriertesten dieser Versuche möchte ich im weiteren etwas näher untersuchen.

„If C. S. Peirce were alive today, he would be an avid practitioner of artificial intelligence, the study of how to make computers think."[31] Das behauptet zumindest Thagard, der einer derjenigen ist, die heute sehr entschieden für eine Nutzung des Abduktionsbegriffes innerhalb der K-I-Forschung plädieren. Die Überlegungen von Thagard zielen direkt auf eine praktische Verwendung des Konzepts der Abduktion – auch für die Lösung kriminalistischer Rätsel. Daß dies überhaupt möglich ist, resultiert meines Erachtens aus der (nicht zu rechtfertigenden) Bestimmung von Thagard, die Abduktion liefere (wie die Hypothese) *Gründe*, welche die weitere Einschätzung von ansonsten vagen Vermutungen ermöglichen. Sie liefere zwar nicht die besten Gründe, aber doch Gründe, die eine Überprüfung angeraten erscheinen lassen. Insofern sei die Abduktion auch arbeitsökonomisch.

In dieser Perspektive produziert die Abduktion Hypothesen mit geringer Wahrscheinlichkeit oder in anderen terms: sie hilft bei der Suche nach unwahrscheinlichen Lesarten. Diese Suche kann man jetzt mithilfe von Maschinen

[31] Thagard 1986, S. 289.

weiter ökonomisieren, indem man – so das Programm Thagard's – Abduktionen mittels Computer simuliert. *„The programm is called PI, for ‚processes of induction', where ‚induction' is used in the general sense of kinds of inference that unlike deduction, produce knowledge under conditions of uncertainty. (In the fairly common broad sense, abduction is a kind of induction; sorry for the confusion.)"*[32] Thagard entschuldigt sich für eine (scheinbare) Begriffsverwirrung, die gar nicht so groß ist, wie er selbst meint, sondern im Gegenteil sehr konsequent: Denn er verwendet Abduktion synonym mit Hypothese, und diese hat den Charakter einer qualitativen Induktion.

Ähnlich wie Thagard argumentieren Charniak/McDermott in ihrer als Handbuch angelegten Einführung in die Künstliche Intelligenz. Neben der Deduktion entdecken sie eine weitere Form des Schlußfolgerns – die Abduktion. Sie wird als Prozeß verstanden, der Erklärungen generiert. Diese Erklärungen sind jedoch nicht unbedingt gültig, dennoch nützlich und für die tägliche Arbeit verschiedener Berufsgruppen sogar notwendig. Paradigmatisch erscheint den Autoren der Einsatz abduktiv folgernder Expertensysteme bei sogenannten *„repair-problems"*.[33] Wenn Mensch oder Maschine nicht mehr funktionieren, helfen den Ärzten und Ingenieuren abduktiv schließende Expertensysteme, die Ursache der Fehler zu finden. Ein Beispiel mag die Form des Schließens ein wenig veranschaulichen:

(1) Betrunkene Personen wanken.

(2) Jack wankt.

(3) Jack ist betrunken.[34]

Unschwer ist zu sehen, daß der abduktive Prozeß von Regel *und* Resultat auf den Fall schließt, also die Autoren wie Thagard unter anderem den Begriff „Abduktion" im Sinne einer Hypothese oder besser: einer qualitativen Induktion verwenden. Das besondere Verdienst abduktiv operierenden Expertensysteme sehen Charniak/McDermott dann auch nicht in der Aufdeckung des Noch-Unbekannten, sondern in der Gewinnung einer großen Anzahl möglicher Schlüsse. Diese liefern eine Fülle mehr oder weniger wahrscheinlicher Gründe für das zu beseitigende Fehlverhalten. Gesellt man diesen Gründen

---

[32] Thagard 1986, S. 292.
[33] Vgl. Charniak, McDermott 1985, S. 454 f.
[34] Vgl. ebd. S. 25 ff.

noch mittels Programm einen (aus der Expertenpraxis resultierenden) Wahrscheinlichkeitswert bei, dann läßt sich eine Liste aufstellen, in der oben die wahrscheinlichsten unten die unwahrscheinlichsten Gründe für irgendein fehlerhaftes Verhalten nachzulesen sind.[35]

In die Tat umgesetzt sind die programmatischen Ausführungen von Charniak/McDermott in einer Studie von Hemker, welche ein Expertensystem zur Fehlerentdeckung bei Teilchenbeschleunigern vorstellt. Dieses ist *ein* Ergebnis des Forschungsprojektes DELPHI, welches am europäischen Labor für physikalische Grundlagenforschung (CERN) angesiedelt war. Auch Hemker benutzt zur Bezeichnung einer Problemlösungsstrategie den Begriff „Abduktion". Ebenfalls ohne Hinweis auf eine Arbeit von Peirce definiert er diesen Schluß auf folgende Weise:

„Folgt B aus A und B ist wahr, dann kann gefolgert werden, daß A mögliche Erklärung für B ist. Im Gegensatz zur Deduktion können bei dieser Schlußweise mehrere mögliche Antworten generiert werden."[36] Und darauf kommt es dem Autor an – mehrere *mögliche* Hypothesen zu erhalten, die nach Wahrscheinlichkeitsgraden geordnet sind.

Vorab muß die Wissensbasis von DELPHI-EXPERT – so der Name des Expertensystems – so sorgfältig und vollständig wie möglich aufgelistet und dem Programm eingegeben werden. Zu diesem Wissen zählt auch, und dies ist das eigentlich Neue an diesem System, *unsicheres Wissen.* „Dabei werden die Unsicherheiten bei der Datenerhebung und die Datenbewertung durch Zahlen repräsentiert, die Wahrscheinlichkeiten ähneln."[37] Auf der Basis dieses festen und vagen Wissens werden mithilfe logischer Prozeduren Lösungen erzeugt,

---

[35] Die Autoren nennen noch ein weiteres Einsatzgebiet abduktiv folgernder Expertensysteme: Im Rahmen des Großprojektes, Maschinen das Verstehen und Sprechen einer Sprache beizubringen, seien solche Abduktionen geeignet, Regeln und Pläne zu verstehen, welche dem Erzählten zugrunde liegen. In ähnlicher Weise argumentieren die Arbeiten von McCorduck 1979; Schank, Childers 1984; Wahlster 1982; Hofstadter 1985; Hofstadter, Dennett 1986. Gegenargumente zu diesen Positionen werden vorgetragen in Weizenbaum 1982, Winograd, Flores 1986 und Dreyfus, Dreyfus 1987. Solche Programme sind ohne Zweifel im Alltag von Großkrankenhäusern und Reparaturbetrieben von großem ökonomischen Wert, doch angesichts neuer Techniken und Krankheiten erweisen sie sich als vollkommen hilflos und – was schlimmer ist – als gefährlich. Denn diese Expertenprogramme gehen implizit von einer bereits vollkommen bekannten Welt aus – das Unbekannte ist der „Rand" ihrer Welt. Sie liefern – im Falle einer neuen Krankheit, eines neuen Fehlers – alte Lösungen und machen so glauben, das Problem wäre in the long run mit den ermittelten Antworten zu lösen.

[36] Hemker 1986, S. 32.

[37] Ebd. S. 34.

wobei „das Lösen eines Problems im wesentlichen mit der Suche der Lösung in einem Suchraum gleichgesetzt wird, wobei der Suchraum die Menge aller möglichen Lösungen ist."[38]

Ungeachtet des im letzten Zitat enthaltenen Technikverständnisses ist leicht zu erkennen, daß Hemker zwar differenzierter argumentiert als Charniak/McDermott, dennoch in der Sache sehr ähnlich. Deshalb gilt die Kritik an ihnen auch für Hemker. Auch er verwechselt die qualitative Induktion mit der Abduktion und übersieht deren innovative Leistung. Abduktiv operierende Expertensysteme sind in seiner Konzeption lediglich die Arbeit erheblich verkürzende Instrumente zur Fehlersuche – in der Hand von Experten oder zu deren Ausbildung.

Eine andere Variation des Topos, Abduktionen seien durch Computer herstellbar, liefert Anderberg: Er vertritt die These, seine von ihm entwickelte, computerunterstützte Clusteranalyse produziere retroduktive beziehungsweise abduktive Schlüsse, erfände Hypothesen. *„Cluster analysis is a tool for suggestion and discovery".*[39] Ziel seiner Überlegungen ist: *„to present a coherent integrated philosophy of discovery in which cluster analysis (...) plays the role of a hypothesis generator".*[40] Dies kann erreicht werden, weil die Grundoperation dieser Analyse die Retroduktion ist. *„Hanson's remarks about retroductive reasoning apply with equal force to cluster analysis. Perhaps the relationships can be formalized to produce progress in both areas."*[41]

Das ganze Verfahren hat man sich in etwa so vorzustellen: Von Objekten werden eine Reihe von Merkmalen erfaßt und im Computer gespeichert. Dieser vergleicht dann in einem eigenen Arbeitsschritt die einzelnen Merkmale miteinander, schließt Merkmale zusammen und kommt schließlich zu Aussagen über die Merkmalsverteilungen, die als Hypothesen gedeutet werden können.

Ein von mir gewähltes (wenn auch nicht erfundenes) Beispiel soll die Prozedur veranschaulichen: Von einer Anzahl Menschen (= Objekte) werden eine Reihe von Merkmalen (Größe, Alter, Beruf, Familienstand, Rechtschreibfähigkeit und so weiter) erfaßt und gespeichert. Ein Programm (= Satz einfacher Verknüpfungsregeln) vergleicht dann die Merkmale, gruppiert sie und

---

[38] Ebd. S. 30.
[39] Anderberg 1973, S. 20.
[40] Ebd. S. 21.
[41] Ebd. S. 22.

kommt dann möglicherweise zu Sätzen wie: „Verheiratete Frauen erbringen verglichen mit dem Durchschnitt schlechtere Rechtschreibleistungen." oder: „Menschen mit überdurchschnittlicher Körpergröße erbringen auch überdurchschnittliche Rechtschreibleistungen.".

Auf den erste Blick scheint es nun tatsächlich so zu sein, als ob aus der „Betrachtung" von Merkmalen mittels formallogischer Operationen „Hypothesen" generiert werden könnten. Der zweite Blick zeigt jedoch schnell, daß es sich bei dieser Art der Clusteranalyse um klare qualitative Induktionen handelt. Nur liegt das Wissen um allgemeine Regeln nicht dem Rechner als Vergleichsprogramm vor, sondern dieses Wissen um eine gedeutete Welt wird dem Rechner implizit mit den *Merkmalen* und mit dem *Set von Verknüpfungsregeln* implizit mitgegeben.

So käme beispielsweise in dem oben gewählten Beispiel kein Wissenschaftler (mehr) auf die Idee, in seine Liste Merkmale wie „Schuhgröße", „Haarfarbe", „Biorhythmus", „Sternzeichen", „verliebt" und so weiter aufzunehmen. Oder aber wenn ein Wissenschaftler von der unendlichen Menge von Merkmalen, die man einem Objekt zuschreiben kann, gerade die eben beanstandeten auswählt, dann vernachlässigt er systematisch andere. Dies will nur heißen: In den Merkmalen, die Untersucher als erfassungsrelevant ansehen, ist eine implizite Weltsicht enthalten, eine Lesart über die Ordnung von Welt. Selbst die Liste mit der unwahrscheinlichsten Merkmalskombination ändert an dieser Aussage nichts, sondern sie zeigt nur eine weitere, wenn auch sehr unwahrscheinliche Art und Weise, wie die Dinge zusammenhängen. Gleiches gilt in noch stärkerem Maße auch für den oben erwähnten Satz logischer Kombinationsregeln. So fordert ein solcher Regelsatz unter anderem dazu auf, Gruppen nach dem als relevant angesehenen Merkmal der relativen Häufigkeit zu bilden.

In einem Gedankenexperiment könnte man nun die Fesseln einer solchen Clusteranalyse sprengen und sie weiter ausreizen, um so zu versuchen, sie in die Nähe von Abduktionen zu bringen. Nötig wäre dazu:

(1) Eine Liste mit einer unendlichen Anzahl von Merkmalen, die Objekten zugeschrieben werden kann. (selbstverständlich ist eine solche Liste nicht abschließbar.);

(2) Ein Zufallsgenerator, der eine bestimmte Menge von Merkmalen als „relevant" bestimmt;

(3) Eine Liste mit allen vernünftigen und unvernünftigen Gedankenoperationen, die zu einem Ergebnis kommen;

(4) Ein Zufallsgenerator, der aus der Menge dieser Operationen einige als „relevant" auswählt;

(5) Mithilfe dieser Regeln werden dann die erhobenen Merkmale untersucht;

(6) Fast 100 % der so gewonnenen Sätze erschienen auf den ersten Blick als blanker Unsinn – wären es wahrscheinlich auch.

Zusammenfassend kann man über die Versuche, die Abduktion für das Erstellen von Expertenprogrammen im allgemeinen und polizeilich genutzten Expertensystemen im besonderen zu nutzen, folgendes sagen: Der in dieser Diskussion vorzufindende Gebrauch des Begriffes „Abduktion" geht schlicht auf eine Fehldeutung zurück. Die Form der Abduktion wird auf die der qualitativen Induktion reduziert, jedoch weiterhin deren innovative Kraft reklamiert. Gewiß macht es in vielen Bereichen einen sehr guten Sinn, Induktionen (auch qualitative) zu formalisieren und durch organische und/oder maschinelle Prozesse generieren zu lassen, doch solche Prozeduren ordnen allein Phänomene bereits bekanntem Wissen unter – ein Blitz der Erkenntnis ist auf diese Weise nicht zu erwarten, und die maschinelle Entdeckung des Neuen beziehungsweise des unbekannten Täters liegt demnach noch in weiter Entfernung.

7 Was leisten Expertensysteme bei der kriminalistischen Ermittlung?

Die Untersuchung der kriminalistischen Praxis zeigt, daß es bei der Ermittlung unter dem Strich zwei Modelle gibt: das Normal- und das Exklusivmodell. Bei dem zumeist vorliegenden *Normalmodell* gleicht die vorgefundene Spurenlage den Spuren, die man aus früheren Fällen kennt, die typisch für diese Art von Verbrechen sind. Und weil der Täter sich entsprechend der Erfahrungen (mit dem Täter beziehungsweise Tätertyp) und Erwartungen (an den Täter beziehungsweise Tätertyp) der Ermittler gehalten hat (also aufgrund des erworbenen Wissens und der Regeln), wird er gefaßt, da die Fahnder das tun, was sich früher bewährt hat. Die logische Operation, die dieses Handeln leitet, ist die (qualitative) Induktion.

Bei dem seltenen *Exklusivmodell* passen die vorgefundenen Spuren entweder nicht zu einem bestimmten Tat- oder Tätertyp (sind also in dieser Form neu) beziehungsweise sie sind zwar in dieser Form bekannt, aber die Zuordnung zu konkreten Verdächtigungen führt zu nichts. Wenn der Täter eine neue Art von Verbrechen begangen hat (Computerkriminalität), oder wenn er eine Tat in völlig neuer Weise begangen hat (Mord mithilfe von Tollwutbakterien), oder wenn er einem anderen Kulturkreis angehört, somit möglicherweise auf eine neue Weise eine Tat begeht und vertuscht, dann greifen die Suchroutinen der Ermittler nicht mehr. Dann müssen neue Lesarten der Spuren und das heißt neue Typen von Tätern und Taten, neue Regeln gebildet werden. Die logische Operation, die dieses Handeln leitet, ist die Abduktion.

Allerdings läßt sich der Spurenlage in der Regel nicht ansehen, ob es sich um einen Normal- oder Ausnahmefall handelt. Ermittler, welche nicht nur ihr erworbenes Wissen und die erlernten Regeln anwenden, sondern auch den „Sinn für das Ermittlungsspiel" erworben haben, bemerken im Laufe ihrer Arbeit, wann und wie lange die alten Regeln greifen und wann man die alten erst einmal aussetzt und nach neuen sucht. Sie haben – wenn man so will – eine Intuition, die ihnen sagt, wann eine Regel anzuwenden, zu modifizieren oder zu mißachten ist.

Diese Intuition ist nicht von einer rekonstruierbaren Regel gesteuert, wenn auch nicht regellos. Die Intuition unterscheidet den Experten von dem Anfänger, und da diese Intuition auch nicht programmierbar ist, unterscheidet sie auch den menschlichen Experten von einem nicht menschlichen Expertensystem.

Diese oben beschriebene Wissensbasis (Explizites Wissen, Hintergrundwissen, Regelwissen, Wissen um Regeln logischen Urteilens) – und das kann man hier zusammenfassend festhalten – ist also gleich mehrfach *nicht abgeschlossen*. Weder sind die einzelnen Wissensbestände immer einzugrenzen, noch lassen sie sich voneinander genau abgrenzen und aufeinander beziehen. Wichtiger aber ist, daß die „Logik des Systems" *systematisch mit dem Zufall und der kontingenten Entscheidung kalkuliert* (und nicht nur bei dem unspezifischen Hintergrundwissen). Die bei kriminalistischen Untersuchungen zur Verfügung stehende Wissensbasis ist also nicht in einer vielbändigen und wohlgeordneten Enzyklopädie von Fakten- und Handlungswissen zusammenzufassen, die man bei Bedarf immer wieder aufschlagen kann. Sie ist nämlich nicht zufällig kontingent, sondern systematisch.

Fallösungen sind also nicht das Produkt formaler, elaborierter und vergleichbarer geistiger Operationen, sie ergeben sich auch nicht aus der Fülle des allgemein zur Verfügung stehenden Wissens, sondern sie ergeben sich aus der spezifischen Lebens- und Berufserfahrung der jeweiligen Ermittler, anders: sie ergeben sich aus nicht bewußt und gezielt vollzogenen, meist „einstufigen" qualitativen Induktionen oder Abduktionen. Aufklärungen sind das Ergebnis eines komplexen sozialen, praktischen und kognitiven Prozesses, der sich aus Phasen der Arbeitsteilung und Phasen der Zusammenarbeit aufbaut.

Weder kann die zur Verfügung stehende Wissensbasis mit den Vorzeichen „sicher", „systematisch", „vollständig", „genau" und „berechenbar" gerahmt werden, noch die Regeln der Wissensdeutung als „logisch", „wissenschaftlich" oder „genial". Eher das Gegenteil ist der Fall. Das Wissen ist weder sicher, noch klar, noch deutlich, noch immer aktuell. Man weiß nicht, was man weiß und noch brauchen wird. *Alles kann sein, wie es sich zeigt, aber auch ganz anders.* Kurz: mit dieser Wissensbasis läßt sich zwar prinzipiell kalkulieren, aber das Kalkül verdient seinen Namen nicht, da die Basis notwendigerweise unscharf ist. Die Macht des logisch geschulten Geistes bringt keine Aufklärung von Straftaten, die formale, abstrakte und explizite Logik (wie sie in den Methodenbüchern von Wissenschaft als kontrafaktisches Ideal entworfen wird) erreicht und bewirkt nichts, sie taucht bei den Ermittlungen nicht einmal auf.

Vergleicht man nun das, was Ermittler tun, mit dem, was Expertensysteme (wie die oben beschrieben) tun, dann verdienen die letzteren nicht den Namen, den sie tragen. Denn die Rechner vermögen nicht annähernd das, was Experten vermögen. Die Hoffnungen und Utopien der 70er Jahre, in denen Computer als Superhirne gefeiert wurden, sind angesichts des schon fast grandiosen Scheiterns der Simulation künstlicher Intelligenz und natürlichsprachlicher Dialoge sang- und klanglos beerdigt worden.[42] Die seit wenigen Jahren neu entzündete Hoffnung, mithilfe der *„fuzzy logic"*, also die Kunst der „unscharfen" maschinellen Schlußfolgerung, sei eine entscheidende Verbesserung zu erreichen (wie beispielsweise von Schäfer 1993 vorgetragen), ist unbegründet, da es auch der *„fuzzy logic"* nicht möglich ist, den ihr vom Programmierer gesetzten Rahmen zu sprengen.[43] Allein die ersten Erfahrungen mit *neuronalen Netzen*, also verteilten, parallel arbeitenden und teilweise autonomen Rechnern,

[42] Vgl. auch Haeberer 1991.
[43] Nauck, Klawann, Kruse 1996.

die dennoch an einer Problemlösung zusammen arbeiten[44], deuten darauf hin, daß solche Systeme einen Qualitätssprung erreichen könnten. Da aber die Erfahrungen mit der Leistungsfähigkeit neuronaler Netze noch sehr begrenzt sind, scheint mir eine Wiederholung der K-I-Euphorie der späten 70er Jahre noch nicht angebracht.

Die bisher sich im Einsatz befindlichen, oben beschriebenen Programme können ohne Zweifel bei der Reparatur von Maschinen (also Objekten mit sehr stabiler Perseveranz im *Modus operandi*) von Bedeutung und großem ökonomischen Wert sein, doch angesichts neuer Technologien und Delikte erweisen sie sich im Bereich der Verbrechensaufklärung oft als vollkommen hilflos und – was schlimmer ist – als gefährlich. Denn diese Expertenprogramme gehen implizit von einer bereits vollkommen bekannten Welt aus – das Unbekannte ist der „Rand" ihrer Welt. Sie liefern – im Falle eines neuen Delikts oder eines neuen Tätertyps – alte Lösungen und machen so glauben, das Problem wäre *„in the long run"* mit den bekannten Antworten zu lösen und führen dann manchmal auf die *„very old road to nowhere"*.

Da also heutige Expertensysteme bestenfalls an die Künste von Anfängern heranreichen können, sollten solche Systeme im Sinne einer klareren Sprachpolitik eher „Anfängersysteme" heißen. Dennoch: obwohl sie keine idealen und oft auch nicht besonders guten Hilfsmittel bei der Aufklärung von Verbrechen sind, stellen sie bei Delikten, bei denen der Täter hochmobil ist oder keine klassische Täter-Opfer-Beziehung besteht, oft das einzige Mittel dar, über das der Ermittler verfügt. Wenn man Expertensysteme bei solchen Anlässen einsetzt, und wenn man zum zweiten die Tatortarbeit mit besonderer Sorgfalt und dem richtigen interpretatorischen Geschick durchführt, und wenn man zum dritten vorsichtig mit den Auskünften des Rechners umgeht, dann kann das Expertensystem in der Hand des erfahrenen Kriminalisten eine Hilfe sein. Aber es wird ihn nicht ersetzen können. Weder jetzt noch in naher Zukunft.

Kurz: Ein Expertensystem ist *eine* neue Chance, neue Risiken zu parieren, aber es ist nicht die einzige und noch nicht einmal die entscheidende. Der Kreativität der Täter kann man nur mit der Kreativität der Ermittler begegnen. Entscheidend für den erfolgreichen kriminalistischen Detektionsprozeß sind also nicht möglichst viele computergestützte Expertensysteme, sondern gut ausgebildete Experten für kriminalistisches Denken.

---

[44] Patterson 1997.

8 Literaturverzeichnis

Anderberg, Michael R.: Cluster Analysis for Aplications. New York–London, 1973.

Beck, Ulrich: Was ist Globalisierung? Ffm., 1997.

Becker, Barbara: Künstliche Intelligenz. Ffm., 1992.

Bourdieu, P.: Rede und Antwort. Ffm., 1992.

Bourgoin, Stéphane: Serienmörder. Reinbek bei Hamburg, 1995.

Bouveresse, J.: Was ist eine Regel? In. G. Gebauer; Ch. Wulf (Hrsg.): Praxis und Ästhetik. Ffm. 1993, S. 41 – 56.

Bundeskriminalamt (Hg.).: Symposium: Perseveranz und Kriminalpolizeilicher Meldedienst. (Sonderband der BKA-Forschungsreihe) Wiesbaden 1984.

Bundeskriminalamt (Hg.): Aktuelle Methoden der Kriminaltechnik und Kriminalistik. Wiesbaden 1995.

Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. Wiesbaden 1997.

Canter, David V. und A. Gregory: Identifying the residential location of rapists. In: Journal of the Forensic Science Society; 34: 1994, S. 169 – 175.

Massachusetts Charniak, E. und D. McDermott: Introduction to Artificial Intelligence. 1985.

Douglas, John und Mark Olshaker: Die Seele des Mörders. Hamburg 1996.

Douglas, John und Mark Olshaker: Jäger in der Finsternis. Hamburg 1997.

Dreyfus, Hubert L. und Stuart E. Dreyfus: Künstliche Intelligenz – Von den Grenzen der Denkmaschine und dem Wert der Intuition. Reinbek 1987.

Ellroy, James: Die Rothaarige. Hamburg 1997.

Haeberer, Peter-M.: Expertensysteme. Neue Techniken zum Nutzen bei Entscheidungsprozessen in der Polizei. In: Kriminalistik, Heft 11, 1991, S. 733 – 736

Heyne, Wolfgang (1995). Mustererkennung und künstliche Intelligenz. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Aktuelle Methoden der Kriminaltechnik und Kriminalistik. Wiesbaden 1995, S. 245 – 256.

Hemker, A.: Ein Expertensystem für die Fehlerdiagnose in einem Hochenergiephysik Experiment. Fachbereich Physik an der Universität Wuppertal. Wuppertal 1986.

Hofstadter, Douglas R.: Gödel, Escher, Bach – ein endloses geflochtenes Band. Stuttgart 1985.

Hofstadter, Douglas R. und D. C. Dennett (Eds.): Einsicht ins Ich. Stuttgart 1986.

Holmes, Ronald: Profiling Violent Crimes. Newbury Park 1990.

Icove, David: Automated Crime Profiling. In: FBI Law Enforcement Bulletin, 55 (12), 1986, S. 27 – 30.

Kaatsch, Andreas: Computergestützte Vorgangsbearbeitung. In: Kriminalistik, Heft 10, 1991, S. 619 – 262.

Koselleck, Reinhart: Kritik und Krise. Ffm. 1973.

Löwe, M. und R. Wilhelm: Risiken polizeilicher Datenverarbeitung. In: Kitzing et al. (Eds.), Schöne neue Computerwelt (pp. 216 – 252). Berlin 1988.

Marx, Gary und Nancy Reichmann: Routinizing the Discovery of Secrets. In: American Behavioral Scientist, Heft 27, 1984, S. 423 – 452.

McCorduck, Pamela: Machines Who Think. San Fransisco 1979.

Nauck, Detlef, Frank Klawonn und Rudolf Kruse: Neuronale Netze und Fuzzy-Systeme. Braunschweig 1996.

Nogala, Detlef: Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle. Pfaffenweiler 1989.

Oevermann, Ulrich: Kriminalistische Ermittlungspraxis als naturwüchsige Form der hermeneutischen Sinnauslegung von Spurentexten. In: BKA (Hg.): Perseveranz und kriminalpolizeilicher Meldedienst. Wiesbaden 1984, S. 135 – 163.

Oevermann, Ulrich und Andreas Simm: Zum Problem der Perseveranz in Delikttyp und Modus operandi. In: Oevermann, Ulrich, Leo Schuster, und Andreas Simm (Hg.): Zum Problem der Perseveranz in Delikttyp und Modus operandi. Wiesbaden 1985, S. 133 – 473.

Oevermann, Ulrich, Ewald Leidinger und Jörg Tykwer: Abschlußbericht zum Forschungsprojekt „Empirische Untersuchung der tatsächlichen Abläufe im Kriminalpolizeilichen Meldedienst". Wiesbaden 1990. MS. Detectives' know-how grafted onto computer. In: Law Enforcement News, Vol. XIII, No. 252, S. 5 – 7.

Patterson, Dan: Künstliche neuronale Netze. München 1997.

Ratledge, Edward C. und Joan E. Jacoby: Handbook on Artificial Intelligence and Expert Systems in Law Enforcment. New York 1989.

Reichertz, Jo: „Meine Schweine erkenne ich am Gang.,, Zur Typisierung typisierender Kriminalpolizisten. In: Kriminologisches Journal, Heft 3, 1990, S. 194 – 207.

Reichertz, Jo: Aufklärungsarbeit. Kriminalpolizisten und Feldforscher bei der Arbeit. Stuttgart 1991.

Reichertz, Jo: Polizeiliche Expertensysteme: Illusion oder Verheißung? In: R. Hitzler, A. Honer und Ch. Maeder (Hg.): Expertenwissen. Opladen 1994, S. 193 – 213.

Reichertz, Jo: Spurenlese oder Konstruktion? – Über die Lesbarkeit von Tatspuren. In: Jo Reichertz und Norbert Schröer (Hg.): Qualitäten polizeilichen Handelns. Opladen 1996, S. 12 – 34.

Reichertz, Jo und Norbert Schröer (Hg.): Qualitäten polizeilichen Handelns. Opladen 1996.

Ressler, Robert K. und Tom Shachtmann: Ich jagte Hannibal Lector. München 1993.

Sack, Fritz, Detlef Nogala und Michael Lindenberg: Social Control Technologies. Aspekte und Konsequenzen des Technikeinsatzes bei Instanzen strafrechtlicher Sozialkontrolle im nationalen und internationalen Kontext. Hamburg 1997.

Schäfer, Achim: Kommissar Computer? In: Kriminalistik, Heft 5, 1993, S. 333 – 338.

Schank, R. und P. Childers: The cognitive Computer. Reading, Mass. 1984.

Steinke, Wolfgang: Das „Oevermann-Projekt". In: Kriminalistik, Heft 3, 1993, S. 187 – 190.

Wahlster, W.: Natürlichsprachliche Systeme. In: Brauer, W. (Ed.): Künstli-che Intelligenz. Berlin 1982, S. 75 – 143.

Weizenbaum, Joseph: Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft. Ffm. 1982.

Wittkämper, Gerhard, Peter Krevert und Andreas Kohl: Europa und die innere Sicherheit. Wiesbaden 1996.

Winograd, Terry und Fernando Flores: Understanding Computers and Cognition. New Jersey 1986.

Bekämpfungsstrategien und technische Entwicklung

Demonstrationen neuer technischer Entwicklungen im Bundeskriminalamt

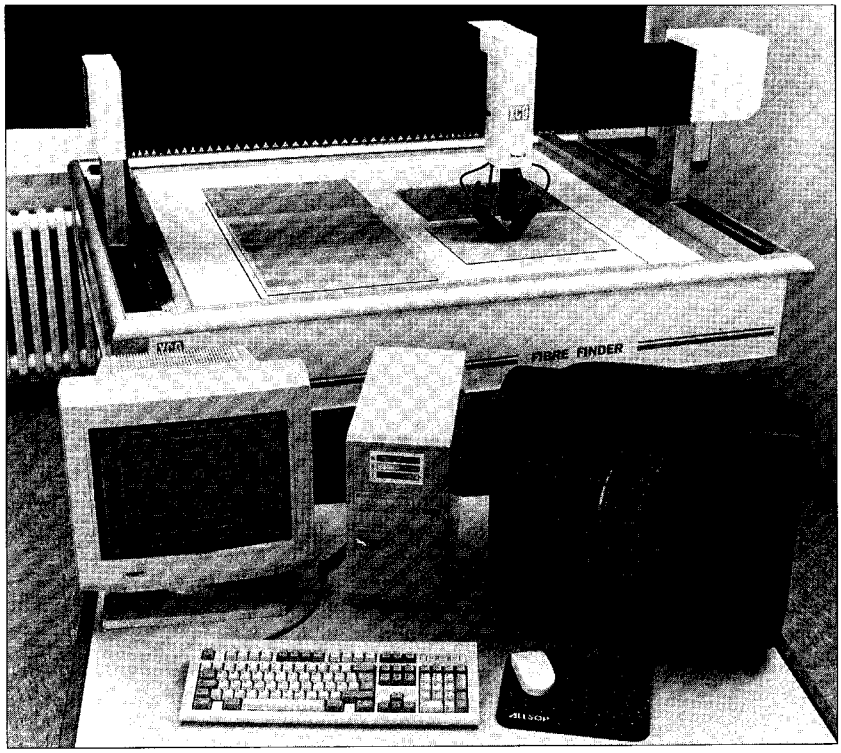
Demonstration 1:

Fiber Finder
Ein automatisiertes Faserspuren-Suchsystem

Franz-Peter Adolf, Thomas Biermann

Einsatzzweck

Das Faserspuren-Suchsystem *Fiber Finder* (s. Abb.) wird zur automatisierten Suche von textilen Faserspuren in Spurensicherungsklebebändern eingesetzt. Der *Fiber Finder* erleichtert und beschleunigt die Auswertung der Spurensicherungsklebebänder. Der *Fiber Finder* ist weltweit das erste Faserspuren-Suchsystem, das sich seit 1994 im praktischen Einsatz befindet.



Problem

Faserspuren sind ein klassisches kriminalistisches Beweismittel, insbesondere bei der Aufklärung von Kapitalverbrechen. Faserspuren sind Kontaktspuren. Sie können als Übertragungsspuren bei nahezu allen Deliktgruppen entstehen. In der Mehrzahl liegen Faserspuren dann als Bruchstücke von Einzelfasern vor. Ihre Länge kann wenige Millimeter oder nur Bruchteile davon betragen. Ihr Durchmesser liegt im Mittel bei 0,02 mm und sie wiegen meist weniger als 1 Millionstel Gramm. Faserspuren sind mit bloßem Auge nicht erkenn- und lokalisierbar.

Faserspuren werden mittels transparenter Klebebänder von den vermutlichen Spurenträgern, wie Bekleidung, Sitzflächen, Haut und so weiter abgenommen. Durch den Transfer in Klebebänder sind Faserspuren der kriminaltechnischen Auswertung überhaupt erst zugänglich. Die Klebebänder müssen unter dem Stereomikroskop bei 10- bis 30-facher Vergrößerung zunächst visuell durchgemustert und die Faserspuren darin lokalisiert werden. Als Suchkriterium steht hierfür nur die Farbe der Fasereinfärbung zur Verfügung. Das Gesichtsfeld im Stereomikroskop beträgt einerseits nicht mehr als 1 bis 2 cm^2. Die Menge an Klebebandmaterial liegt andererseits häufig im Quadratmeterbereich. Die visuell-manuelle Auswertung von Klebebändern ist aus diesen Gründen nicht nur zeitaufwendig, sondern auch wegen der erforderlichen Konzentration äußerst ermüdend.

Lösung

Farben werden in der Farbmessung mit Hilfe der drei Parameter Farbton, Sättigung und Helligkeit definiert, analog dem menschlichen Farbempfinden. Dieses Prinzip eignet sich auch zur Definition der Farbe von einzelnen Faserspuren. Im *Fiber Finder* wurde es durch Entwicklung einer speziellen Software und besonderer Hardwarekomponenten erstmals für die Anwendung in der kriminaltechnischen Praxis realisiert. Der *Fiber Finder* besteht aus einem Probentisch, auf dem bis zu 1m^2 Klebebandmaterial fixiert werden kann.

Die Farbe der zu suchenden Faserspuren wird dem System anhand einer Vergleichsprobe vorgegeben. Dazu nimmt eine CCD-Videokamera ein Bild der Vergleichsfasern auf. Die analogen (RGB-)Signale werden automatisch digitalisiert und in eine mathematische Beschreibung (HSI) des aufgenommenen Farbtons transformiert. Der so vermessene und transformierte Farbton wird als

Referenzfarbe verwendet. Das System orientiert sich bei der Suche somit nicht an den morphologischen Strukturen der Fasern sondern an vorgegebenen Farbtönen. Dieser Umstand eröffnet dem *Fiber Finder* neben der Anwendung in der Textilkunde grundsätzlich weitere forensische Gebiete, nämlich immer dort, wo gefärbte Partikel lokalisiert werden müssen. Exemplarisch sei hier die Suche nach Schmauchresiduen bei der Schußhandbestimmung erwähnt.

Der eigentliche Suchvorgang beginnt mit der Festlegung der sich diagonal gegenüberliegenden Start- und Endpunkte, die die Suchfläche umreißen. Das System kann diese rechteckige Fläche mit drei verschiedenen Geschwindigkeiten beziehungsweise Empfindlichkeiten abrastern. Bei der gebräuchlichsten Einstellung benötigt der *Fiber Finder* nicht mehr als 45 Minuten für eine DIN-A4 große Fläche. Werden während des Suchvorgangs Partikel gefunden, beziehungsweise nach Digitalisierung des aufgenommenen Bildes Pixels, die der Referenzfarbe entsprechen, speichert das System die x,y-Koordinaten des Partikels und damit die Lage der Faser in dem Klebeband.

Nach Abschluß der Suche nimmt das System eine zusätzliche bildanalytische Verarbeitung der gefundenen Einfärbungen vor, die dem Farbtonbereich der Referenzfarbe nahekommen. Auf diese Weise wird das Suchergebnis nochmals gefiltert, um nur der Referenz tatsächlich entsprechende Farbtöne zu selektieren. Als Ergebnis bietet das System die gefundenen Fasern am Bildschirm zur interaktiven Bearbeitung an. Anhand morphologischer Faserparameter, die bei der gegebenen Vergrößerung bereits gut zu erkennen sind, kann der Fachmann eine endgültige Entscheidung treffen, ob es sich um ein gesuchtes Faserexemplar handelt. Ist dies der Fall, wird die Lage der Faser auf dem Klebeband automatisch zur Entnahme markiert.

Demonstration 2:

EUCAP – European Collection of Automotive Paints

Wolfgang Langer

Ausgangssituation

Die vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden jährlich veröffentlichten Zahlen sprechen eine deutliche Sprache.

Im Jahre 1996 waren bei Unfällen mit Personenschäden (darunter 183 Tote) 26.184 Unfallflüchtige und bei schwerwiegenden Unfällen mit Sachschaden (Vorliegen eines Straftatbestandes oder Ordnungswidrigkeit und mindestens ein Kfz mußte abgeschleppt werden) 21.643 Unfallflüchtige zu registrieren.

Aufgabenstellung

Da die Anzahl der Verkehrsunfallfluchtdelikte seit Jahren konstant auf diesem hohen Niveau liegt, wird seit 1985 im Bundeskriminalamt (Fachbereich KT 13) mit hohem Personal- und Sachmittelaufwand eine Autolacksammlung aufgebaut, um die polizeilichen Fahndungsmaßnahmen nach Verkehrsunfallfluchtdelikten wirksam unterstützen zu können.

Die Autolacksammlung soll es einerseits ermöglichen, die nach Unfallfluchtdelikten am Unfallort vorgefundenen Lacksplitter einer bestimmten Automarke samt Modell und Baujahr zuzuordnen. Dies ist durch Analyse der Bindemittel, der Additive, der Pigmente und Füllstoffe von Decklack, Füller und Grundierung sowie der morphologischen und farblichen Eigenschaften der einzelnen Lackschichten möglich, vorausgesetzt der Lacksplitter weist keinen vollständigen Reparaturlackaufbau auf.

Andererseits sind beim Überprüfen möglicher am Unfall beteiligter Fahrzeuge Lackvergleichsuntersuchungen durchzuführen. Hierbei ist ein Hauptproblem die Bewertung, inwieweit die Analysenergebnisse der zu vergleichenden Proben übereinstimmen oder verschieden sind. Autolacke sind Massenprodukte,

die oft in beträchtlichen Tonnagen hergestellt werden. Um zu richtigen Schlußfolgerungen bezüglich des Beweiswertes zu gelangen, ist deshalb die Führung einer Autolacksammlung unerläßlich. Nur so können Informationen über Chargen-Unterschiede, Alterungsverhalten, Einflüsse von Applikationstechniken und statistische Häufigkeiten des Auftretens bestimmter Kombinationen von Lackkomponenten erarbeitet werden.

Organisation des Sammlungsaufbaus

Die Automobillacksammlung erfüllt aber nur dann ihren Zweck, wenn sie stets auf dem neuesten Stand gehalten wird.

Da die im Automobilbereich eingesetzten Beschichtungsmaterialien aus ökonomischen, ökologischen und strategischen Gründen einem permanenten Wandel unterworfen sind, müssen im jährlichen Turnus zur Beschaffung von Informations- und Probenmaterial die Automobilhersteller und Lackproduzenten im In- und Ausland kontaktiert werden. Dies wird mehr und mehr dadurch erschwert, daß Automobilkonzerne und Lackproduzenten in Form multinationaler Strukturen operieren.

Diese zunehmende Komplexität machte es erforderlich, über ein Netzwerk der europäischen, US-amerikanischen, kanadischen und japanischen Kriminaltechniken gemeinsame Strategien und Standards für den Aufbau einer gemeinsam nutzbaren Autolacksammlung zu entwickeln.

1995 wurden hierfür durch Gründung der European Paint Group die Weichen für die Zusammenarbeit mit den Kriminaltechniken des europäischen Auslands gestellt. Gemäß der vom Bundeskriminalamt erarbeiteten „Declaration concerning cooperation in the development and use of a European Automotive Paint Collection" konnte ab September 1997 – ausgehend von der Autolacksammlung des Bundeskriminalamtes – mit dem Aufbau der Europäischen Autolacksammlung EUCAP (= European Collection of Automotive Paints) begonnen werden.

Zwischenzeitlich wurden auch die entsprechenden Schritte zur Zusammenarbeit mit der japanischen, US-amerikanischen und kanadischen Kriminaltechnik eingeleitet.

Die beteiligten Kriminaltechniken im In- und Ausland leisten durch Informations- und Probenbeschaffung über die Kontaktierung der in ihrem jeweiligen

Land vertretenen Automobil- und Lackindustrie beziehungsweise durch Bereitstellung von Analysedaten zu Beschichtungsmaterialien ihren Beitrag für den Ausbau und die ständige Aktualisierung dieser Sammlung. Das Bundeskriminalamt ist als zentrale Koordinierungsstelle für die Organisation der Lackmuster- und Informationsbeschaffung, die Archivierung der Sammlungsmuster, für die Auswertung der Analysedaten und Produktinformation sowie die Kompilierung aller Daten in Form einer computergestützten Datenbank zuständig. Auf diese Weise werden im Bundeskriminalamt jährlich mehr als 2.500 Lackmuster samt zugehöriger Produktinformation verarbeitet.

Inhalt der Autolacksammlung

Die Sammlung umfaßt gegenwärtig über 20.000 Originallackproben, Produktinformationen und Analysedaten (7.600 IR-Spektren von Klarlacken, Basislacken von Metallic- und Perleffektlacken, Unilacken, Füllern und Grundierungen, 1.000 Röntgenbeugungsdaten, mehrere tausend Daten von Farbmetrikuntersuchungen) der Beschichtungsstoffe von 23 verschiedenen japanischen und europäischen Automobilkonzernen (jeweils Fahrzeuge der Baujahre 1975 bis 1997).

Dieser Datenbestand wird jährlich durch etwa 500 neue Beschichtungssysteme erweitert, wobei allerdings von jedem Produkt jeweils mehrere Proben, die von unterschiedlichen Fahrzeugen stammen, zu analysieren sind.

Kriminaltechnische Untersuchung von Autolackspuren

Das Erkennen von Charakteristika, die eine Zuordnung der Lackspuren zu bestimmten Automarken, Modellen und Baujahren ermöglichen, ist eine schwierige Aufgabe.

Der Grund hierfür liegt in der Tatsache, daß die einzelnen Automobilkonzerne ihre Fahrzeuge in der Regel in verschiedenen Produktionsstätten mit unterschiedlichen Lacktechnologien lackieren. Dies bedeutet zum Beispiel, daß ein Decklack einer bestimmten Farbe in den verschiedenen Produktionsstätten einer Automarke mit unterschiedlichen Pigment- oder Bindemittelsystemen appliziert wird. Außerdem werden die einzelnen Produktionsstätten von verschiedenen Lacklieferanten versorgt, die wiederum auch verschiedene Automarken beliefern.

Deshalb sind es in der Regel Gruppen von Charakteristika anstelle von Einzelmerkmalen, die bei der Bewertung und Zuordnung der Lackspuren mit Hilfe der Zentralen Autolacksammlung eine entscheidende Rolle spielen.

Das augenfälligste Merkmal eines Autolackes ist die Farbe. Der erste Schritt zur Identifikation von Lackspuren ist deshalb die objektive Farbmessung oder die subjektive Farbbestimmung mit einer Referenzfarbpaspelsammlung. Hierbei kann eine erste Eingrenzung auf bestimmte Decklackfarben vorgenommen werden. Eine exakte Zuordnung eines Decklackfarbtons ist mittels dieser Methoden allerdings nur in bestimmten Fällen möglich, da sich Farbtöne verschiedener Automarken sehr ähneln können und deshalb nicht ohne weiteres durch eine Farbbestimmung zu separieren sind.

Im nächsten Schritt werden die morphologischen und visuellen Merkmale der einzelnen Lackschichten mit Hilfe verschiedener lichtmikroskopischer Verfahren untersucht. So werden zum Beispiel die Art, Form, Größe und Verteilung von Pigmenten und Füllstoffen ebenso wie die Farbe von Füller und Grundierung bestimmt.

Als oft entscheidenster Schritt werden anschließend mittels verschiedener spektroskopischer Methoden Grundierung, Füller und Decklack analysiert, um so Aufschlüsse über die organischen und anorganischen Bestandteile der verwendeten Lacksysteme zu erhalten.

Zur Bestimmung der Automarke, des Modells sowie des Baujahres werden die über die komplexe wissenschaftliche Analyse erhaltenen Ergebnisse mit den Daten der Zentralen Autolacksammlung abgeglichen.

Demonstration 3:

DV-gestütztes Simulationsmodell von Bränden

Silke Löffler, Peter van Bebber

Das Forschungsprojekt

Auf einem im Hessischen Landeskriminalamt im Jahr 1986 durchgeführten Brandsymposium, an dem die Brandsachverständigen der LKÄ und des BKA teilnahmen, wurde vereinbart, unter Federführung des BKA eine großangelegte Forschungsstudie über die Möglichkeiten der Rekonstruktion von Brandverläufen aus dem vorgefundenen Brandspurenbild durch objektive, wissenschaftlich fundierte Kriterien durchzuführen. Die zu rekonstruierenden Brände sollten sich zunächst auf Wohnhausbrände beschränken. Von besonderem Interesse war die Frühphase des Brandes und dabei vor allem der Einfluß unterschiedlicher Zündquellen, zum Beispiel einer Kerze oder einer bestimmten Menge Benzin, auf die Brandausbreitung und den Brandverlauf.

Computermodelle, die Raumbrände simulieren konnten, waren zu Beginn der Studie schon bekannt. Diese Programme wurden aber für Probleme des vorbeugenden Brandschutzes eingesetzt. In diesem Fall ist die Fragestellung an das Modell aber eine andere als bei der Brandursachenermittlung. Man wird im vorbeugenden Brandschutz im allgemeinen von einem „worst case" Szenario ausgehen, das heißt zu einem bestimmten Zeitpunkt hat sich in einem Raum eines Gebäudes ein Vollbrand entwickelt und die Simulation soll Antworten geben auf Fragen wie:

- Wie breitet sich die Rauchgasschicht im Gebäude oder Gebäudeteil aus?
- Welche Temperaturen können schlimmstenfalls (im Brandausbruchsraum) erreicht werden?
- Wieviel Zeit bleibt günstigsten- oder ungünstigstenfalls für die Evakuierung der Bewohner?

Da man vom „worst case" ausgeht, sind Fragen nach der frühen Entwicklungsphase eines Brandes und seinem tatsächlichen Ablauf im vorbeugenden Brandschutz von untergeordnetem Interesse. Entsprechend sind auch die Computermodelle ausgelegt. Im Rahmen des im BKA durchgeführten Forschungsprojektes sollte erprobt werden, inwiefern schon vorhandene Modelle, gegebenenfalls durch entsprechende Modifizierung, geeignet sind, die kriminaltechnisch wichtigen Fragestellungen zu beantworten, zum Beispiel:

- Wie verläuft die Frühphase des Brandes unter dem Einfluß verschiedener Zündquellen oder unterschiedlicher Ventilation (ein oder mehrere Fenster und/oder Türen geöffnet)?

- Wie breitet sich der Brand im Raum aus, das heißt wann und in welcher Reihenfolge werden ausgehend von der primären Brandquelle die weiteren Möbelstücke in Brand gesetzt?

- Wie verläuft der Brand unter ventilationskontrollierten (Sauerstoffmangel) Bedingungen, die häufig bei Wohnungsbränden auftreten?

Das Modell FIRST vom NIST (National Institute of Standards and Technology, USA) schien zunächst für das Forschungsprojekt am besten geeignet zu sein. Bei FIRST handelt es sich um ein sogenanntes Ein-Raum-Zonenmodell. Bei einem Zonenmodell wird der Brandraum grob in mehrere Zonen unterteilt, zum Beispiel die Heißgasschicht unterhalb der Zimmerdecke, die Kaltgasschicht über dem Fußboden, das Primärobjekt, die einzelnen Sekundärobjekte, die Flamme und so weiter Zwischen den einzelnen Zonen wird der Masse- und Energieaustausch in definierten Zeitschritten berechnet. Innerhalb einer Zone herrschen stets gleiche Bedingungen, innerhalb der Heißgasschicht ist zum Beispiel die Temperatur überall gleich hoch. Bei der Anwendung auf Brandversuche, die im Rahmen des Forschungsprojektes durchgeführt wurden, zeigte sich jedoch, daß der zugrundeliegende Modellansatz den gestellten Anforderungen nicht genügte. So wurden beispielsweise keine dynamischen Strömungseffekte berücksichtigt, das heißt die Lage der Ventilationsöffnungen (Tür, Fenster) zueinander (gegenüber, nebeneinander) spielte für das Ergebnis keine Rolle. Außerdem gab es Konvergenzschwierigkeiten, die im mathematischen Ansatz des Modells begründet sind, sobald der Brand in eine ventilationskontrollierte Phase überging. Es zeigte sich schließlich, daß ein Zonenmodell die Anforderungen, die aus kriminaltechnischer Sicht an die Rekonstruktion eines Brandverlaufs gestellt werden, nicht erfüllen konnte.

1993 erfolgte der Umstieg auf das Feldmodell KOBRA-3D, das seitdem in Zusammenarbeit mit der Entwicklungsfirma für die kriminaltechnischen Belange ständig erweitert und verfeinert wurde. Die hauptsächlichen Entwicklungsarbeiten an dem Programm für den Einsatz zu Rekonstruktion von Brandverläufen waren 1997 abgeschlossen. Weitere Änderungen am Modellansatz können sich erst durch die praktische Erprobung an realen Brandfällen ergeben.

Das Problem

Die Modellierung eines Zimmerbrandes ist ein äußerst komplexes Problem, da bei einem Brand sehr viele Vorgänge parallel ablaufen und sich gegenseitig beeinflussen. In groben Zügen läßt sich etwa folgender Ablauf annehmen:

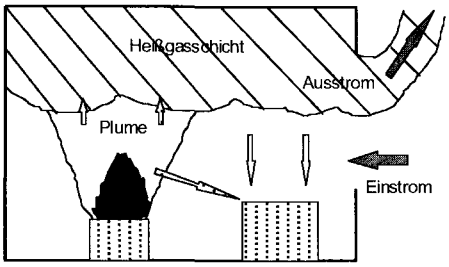


Abb.1: Schematische Darstellung eines Zimmerbrandes

Nach Inbrandsetzung des Primärobjektes steigen heiße Brandgase im sogenannten „Plume" auf und tragen damit Masse und Energie in die sich unterhalb der Decke ausbildende Heißgasschicht ein. Im weiteren Verlauf des Brandes wird ein wechselseitiger Wärmeaustausch durch Strahlung und Konvektion zwischen der Flamme, der Heißgasschicht und den im Raum befindlichen weiteren Objekten beziehungsweise Umfassungsbauteilen (Wände, Decken, Fußboden) erfolgen.

Wenn es keine zusätzlichen Ventilationsöffnungen im Brandraum gibt, wird das Feuer sehr wahrscheinlich nach einer gewissen Zeit aus Sauerstoffmangel wieder verlöschen. Anderenfalls wird durch eine Öffnung, zum Beispiel ein offenes Fenster oder eine offene Tür, ein Teil der Heißgasschicht entweichen und dem Raum damit Energie entziehen. Gleichzeitig wird aber auch kalte Frischluft in den Raum einströmen, was zunächst zu einer weiteren Abkühlung führt, aber mit der Frischluft strömt auch neuer Sauerstoff in den Brandraum, so daß das Feuer wieder an Intensität zunehmen kann, sofern noch ausreichend brennbares Material vorhanden ist.

Man ersieht schon aus dieser vereinfachten Darstellung, daß während eines Brandes sehr viele Prozesse miteinander gekoppelt sind, die demzufolge auch nicht isoliert voneinander betrachtet werden können. Das macht auch die mathematische Lösung dieses Problems recht schwierig.

Das Feldmodell KOBRA-3D

Das Feldmodell KOBRA-3D basiert auf der Lösung der lokalen, zeitabhängigen Erhaltungsgleichungen für Masse, Energie und Impuls in den drei Raumrichtungen. Dazu wird der Brandraum in eine Vielzahl sogenannter Kontrollvolumina (Gitterzellen) unterteilt, deren Größe beliebig wählbar ist. Zwischen diesen Kontrollvolumina wird in diskreten Zeitschritten der Austausch von Masse, Energie und Impuls berechnet. Der Impuls eines Gasteilchens ist proportional seiner Geschwindigkeit. Gegenüber dem Ansatz eines Zonenmodells hat ein Feldmodell den Vorteil, daß die für Brandverlauf und Rauchgasausbreitung wesentliche, auftriebsbehaftete Konvektionsströmung entsprechend den vorgegebenen Randbedingungen ortsabhängig berechnet wird. Im Zonenmodell FIRST wird dagegen zum Beispiel der Plume durch semi-empirische Modelle beschrieben. Die Erhaltungsgleichungen für Masse, Energie und Impuls lassen sich als ein nichtlineares System partieller Differentialgleichungen darstellen, dessen Lösung durch einen speziell entwickelten Algorithmus auch auf einem Personal Computer in angemessener Zeit möglich ist.

Aber auch in KOBRA-3D mußten einige Vereinfachungen vorgenommen werden. So gibt es kein spezifisches Verbrennungsmodell, sondern die primäre Brandquelle wird lediglich als volumetrische Wärmequelle berücksichtigt. Das bedeutet, daß die Wärmefreisetzungsrate eines Möbelstückes vor Beginn der Simulation vorgegeben werden muß. Wärmefreisetzungsraten von Polstermöbeln und teilweise auch von Holzmöbeln sind inzwischen aufgrund zahlreicher Messungen recht gut bekannt. Im Fall der Polstermöbel hat sich gezeigt, daß die Kurve der Wärmefreisetzungrate gut durch eine Dreieckskurve wiedergegeben wird. Die Basis und die Höhe des Dreiecks errechnen sich dabei aus den Materialparametern des Möbelstückes. So gehen zum Beispiel das Material des Bezugsstoffes, das Polster- und Rahmenmaterial, die brennbare Masse usw. in die Berechnung ein. Allerdings wurden alle diese Messungen bei ausreichender Sauerstoffkonzentration durchgeführt. Es muß jetzt getestet werden, inwieweit sich diese Wärmefreisetzungskurven für die Simulation von Zimmerbränden eignen, bei denen oft, zumindest phasenweise, Sauerstoffmangelbedingungen vorliegen.

Die Produktion der Rauchgaskomponenten Kohlenmonoxid, Kohlendioxid und Ruß wird im Programm als jeweils proportional zum umgesetzten Brennstoff angenommen. Die Proportionalitätsfaktoren müssen vom Benutzer vorgegeben werden. Auch hierzu gibt es zahlreiche Veröffentlichungen in der Literatur. Besondere Bedingungen während des Brandes, wie zum Beispiel eine Schwelbrandphase, die zu einer erhöhten Schadstoffproduktion führen könnte, werden im Modell aber nicht berücksichtigt.

Die Flamme selbst wird wahlweise als Kegel oder Zylinder modelliert. Die Basis der Flamme wächst ausgehend von einem Anfangsradius bis zu einem maximalen Radius an, der üblicherweise durch die Abmessungen des betreffenden Möbelstücks vorgegeben ist. Die Höhe des Flammenkegels ist eng mit der Wärmefreisetzungsrate gekoppelt. Aus zahlreichen Brandversuchen ist bekannt, daß bei Raumbränden etwa 35 % der Energie der Brandquelle in Form der Wärmestrahlung und 65 % über den Plume abgegeben werden. Aus der vorgegebenen Wärmefreisetzungsrate, der vorgegebenen Flammentemperatur und der Forderung, daß 35 % der Energie als Wärmestrahlung freigesetzt werden, läßt sich somit die dafür benötigte Oberfläche des Flammenkegels berechnen. Aus der Kenntnis des berechneten Flammenradius folgt damit unmittelbar die Flammenhöhe. Weiterhin wird in KOBRA-3D berücksichtigt, daß sich die Flamme unter dem Einfluß der im Raum auftretenden Luftströmungen neigen kann. Der Neigungswinkel hängt dabei von Richtung und Betrag der Strömungsgeschwindigkeiten im Bereich der Flamme ab. Somit ist es möglich, Sekundärobjekte durch direkten Kontakt mit einer geneigten Flamme zu zünden, wenn sie eine bestimmte Temperatur, die aber niedriger ist als ihre Zündtemperatur, erreicht haben.

Die Sekundärobjekte im Raum absorbieren von der Flamme ausgehende Wärmestrahlung und emittieren ihrerseits selbst Strahlung. Dieser Strahlungsaustausch hängt von der Geometrie von Flamme und Objekt, den thermophysikalischen Eigenschaften des Objekts und der räumlichen Anordnung ab. Abschattungseffekte eines Objektes durch ein anderes werden in KOBRA-3D allerdings nicht berücksichtigt. Strahlungsaustausch findet zusätzlich zwischen der Heißgasschicht sowie erwärmten Umfassungsbauteilen (Wände, Decke, Fußboden) und den Objekten statt. Erreichen die Oberflächen der Sekundärobjekte eine vom Benutzer festgelegte kritische Temperatur, so werden sie „gezündet".

KOBRA-3D berechnet auch lokale Sauerstoffkonzentrationen. Unterschreitet die Sauerstoffkonzentration in der Nähe der Flamme einen vorher festgelegten Wert, so wird die Wärmefreisetzungsrate proportional abgesenkt bis entweder

durch Änderungen der Zuluftbedingungen wieder genügend Sauerstoff für die Aufrechterhaltung der Verbrennung nachgeliefert wird oder die Flamme vollständig erlischt. Die während einer Simulation berechneten Größen werden in verschiedenen Ausgabedateien abgelegt. So erhält man zeitabhängig neben den lokalen Werten für Dichte, Temperatur, Druck, Strömungsgeschwindigkeiten in den drei Raumrichtungen, Schadstoff- und Sauerstoffkonzentrationen unter anderem auch die gemittelten Werte für die Gastemperatur im Raum, die Temperatur der Umfassungsbauteile und die Dicke und Temperatur der Heißgasschicht. In einer weiteren Datei werden die maximalen Oberflächentemperaturen der Objekte in Abhängigkeit von der Zeit ausgegeben.

Die Brandversuche

Zur Erprobung des Modells KOBRA-3D wurde ein Brandversuch beim Institut der Feuerwehr Sachsen-Anhalt in Heyrothsberge und zwei Versuche in einem ehemaligen Hotel in Diemelsee-Stormbruch in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Landeskriminalamt und verschiedenen Versicherungsgesellschaften durchgeführt. Im folgenden sollen die Ergebnisse der Brandversuche kurz vorgestellt werden. In Heyrothsberge lief der Brand brennstoffkontrolliert, das heißt mit ausreichender Sauerstoffzufuhr, ab, in Diemelsee fanden beide Versuche unter ventilationskontrollierten Bedingungen statt.

Heyrothsberge

Die Brandversuchshalle in Heyrothsberge bestand aus zwei aneinandergrenzenden Räumen (jeweils 4.76 x 4.76 m^2, Höhe 2.55 m), die mit einem Türdurchbruch (Breite 0.92 m, Höhe 2 m) verbunden waren. Links neben dem Sessel wurden an einem sog. „Meßbaum“ 10 Thermoelemente zur Temperaturmessung vertikal übereinander befestigt. In dem Türdurchbruch zum Nachbarraum wurden neben 10 vertikal angeordneten Thermoelementen 10 Staurohre zur Messung der Gasge-

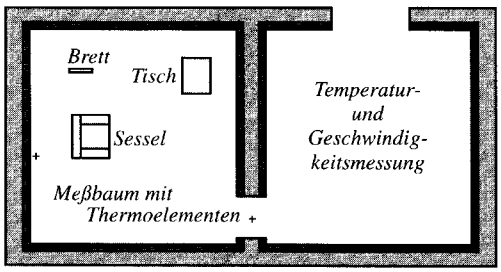
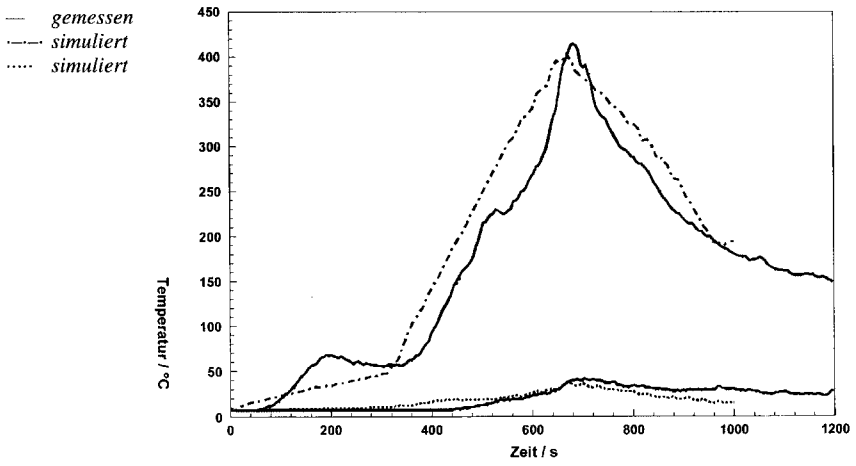


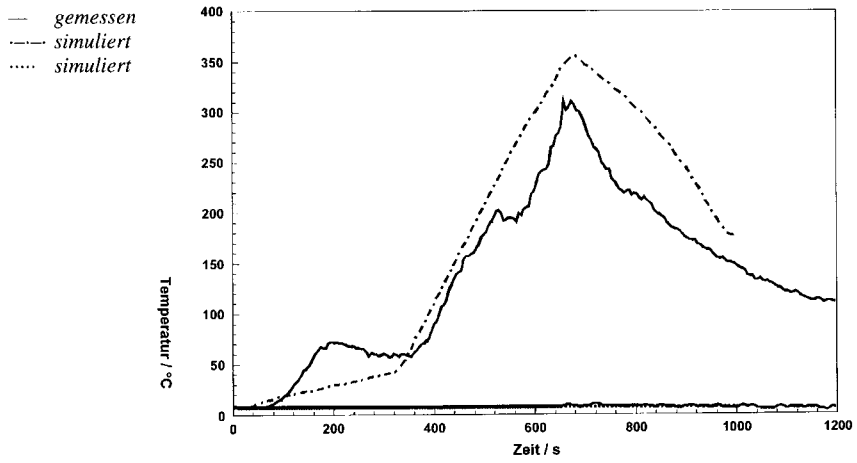
Abb. 2: Schematische Darstellung der Brandversuchsanordnung

schwindigkeiten angebracht. Weitere Thermoelemente zur Messung der Oberflächentemperatur befanden sich auf dem Brett (fünf) und auf dem Tisch (sieben).

Der Sessel diente als primäre Brandquelle. Es handelte sich um einen handelsüblichen, gebrauchten Wohnzimmersessel. Sein Gewicht betrug 34 kg. Der Rahmen bestand aus Holz, der Bezugsstoff war ein Baumwoll-Kunstfaser-



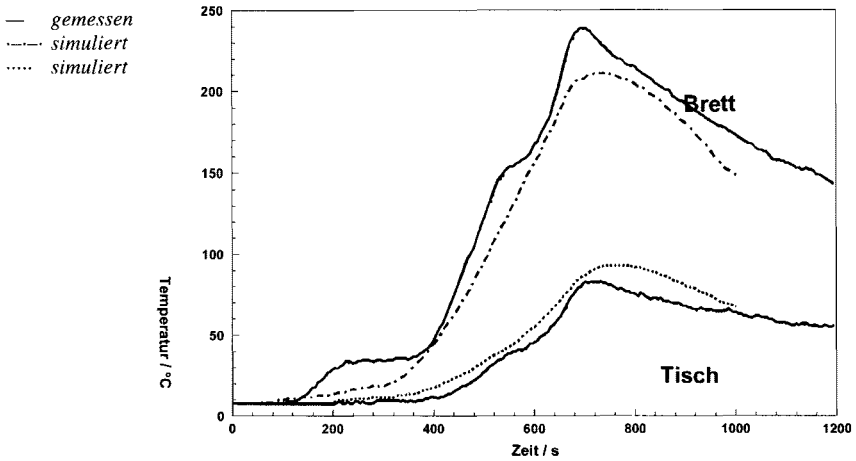
Temperaturen am Meßbaum in 2.5 und 0.7 m Höhe



Temperaturen am Meßbaum in 1.9 und 0.1 m Höhe

Mischgewebe und zur Polsterung wurde Polyurethan verwendet. Der Sessel wurde mit Grillanzünderpaste in Brand gesetzt.

Mit dem Brett (lasierte und geleimte Tischlerplatte, 0.5 x 2 m², Dicke 0.02 m) sollte die Erwärmung einer vertikalen Oberfläche während eines Brandes überprüft werden. Vertikale Oberflächen waren nämlich im Zonenmodell FIRST nicht berücksichtigt worden.



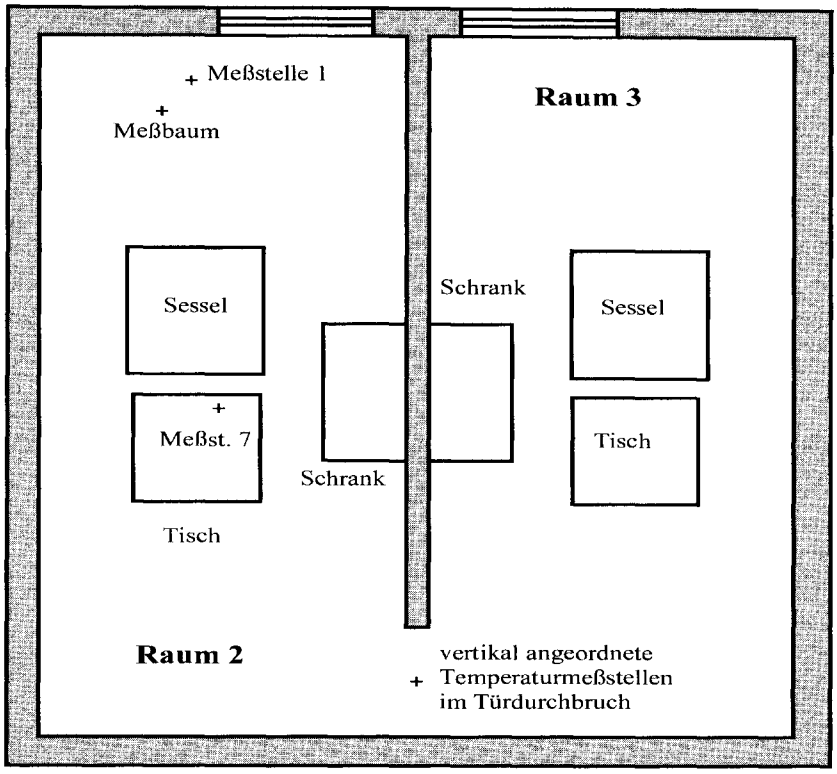
Oberflächentemperaturen auf dem vertikalen Brett und dem horizontalen Tisch

Der Tisch (unbehandeltes Holz, 0.6 x 0.8 m², Dicke 0.02 m, Höhe 0.8 m) diente als horizontale Oberfläche.

Die gemessenen und simulierten Gasgeschwindigkeiten im Türdurchbruch zeigten ebenfalls eine recht gute Übereinstimmung. Vor allem wurde durch das Modell richtig wiedergegeben, daß der Ausstrom der Brandgase direkt unter dem Türsturz etwa um den Faktor 2.5 schneller erfolgt als der Einstrom der Frischluft direkt über dem Fußboden.

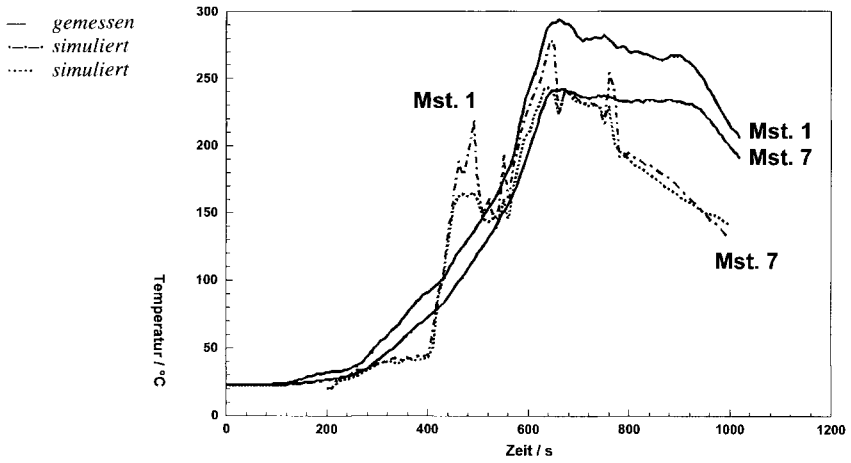
Diemelsee-Stormbruch

Für die Brandversuche wurden zwei aneinandergrenzende Zimmer benutzt, die ebenfalls durch einen Türdurchbruch miteinander verbunden waren. Die eigentlichen Türen zu den Zimmern blieben während der Brandversuche geschlossen und sind deshalb auf nebenstehender Skizze nicht eingezeichnet. Die



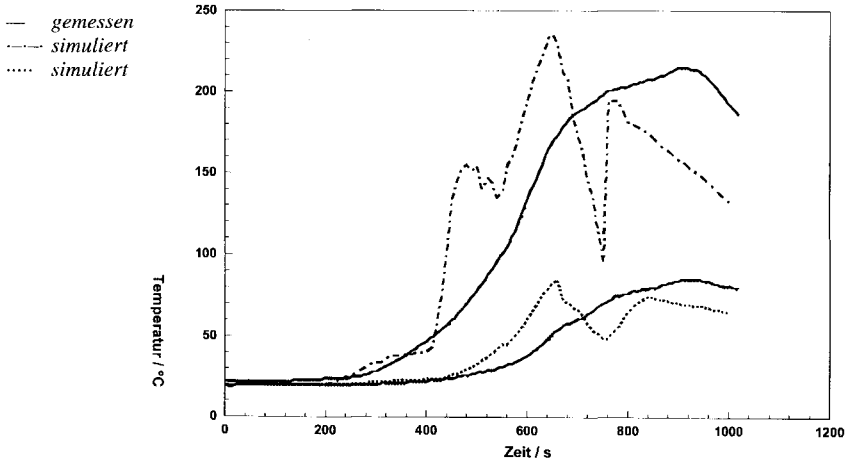
Zimmer hatten jeweils eine Grundfläche von 2.27 x 5.28 m^2 und eine Höhe von 2.27 m. Beide Zimmer wurden in gleicher Weise möbliert. Die Sessel waren handelsübliche, gebrauchte Möbelstücke ohne Rahmen. Die Polsterung bestand aus Polyurethanschaum, der Bezugsstoff war ein Baumwoll-Kunstfaser-Mischgewebe. Das Gewicht eines Sessels betrug 15 kg. Tisch und Schrank waren ebenfalls handelsüblich, aber fabrikneue Möbelstücke. Der Tisch bestand aus massivem Holz. Die Fläche der Tischplatte maß 0.8 x 0.8 m^2, ihre Dicke betrug 0.05 m. Der Schrank war lediglich furniert und hatte eine Breite von 1 m, eine Höhe von 2 m und eine Tiefe von 0.53 m. Im ersten Versuch wurde der Sessel im linken Zimmer (Raum 2) mit Hilfe einer Kerze, im zweiten Versuch der Sessel im rechten Zimmer (Raum 3) unter Verwendung eines Liters Ottokraftstoff in Brand gesetzt. Während der Brandversuche wurde das Fenster im jeweils anderen Zimmer zur Hälfte geöffnet. Zur Temperaturmessung wurden jeweils 14 Thermoelement 10 cm unterhalb der Decke gleichmäßig über das Zimmer verteilt. Fünf Thermoelemente wurden vertikal an einem

Meßbaum in der Nähe des Sessels angeordnet. Weitere sechs Thermoelemente befanden sich ebenfalls vertikal angeordnet innerhalb des Türdurchbruchs.



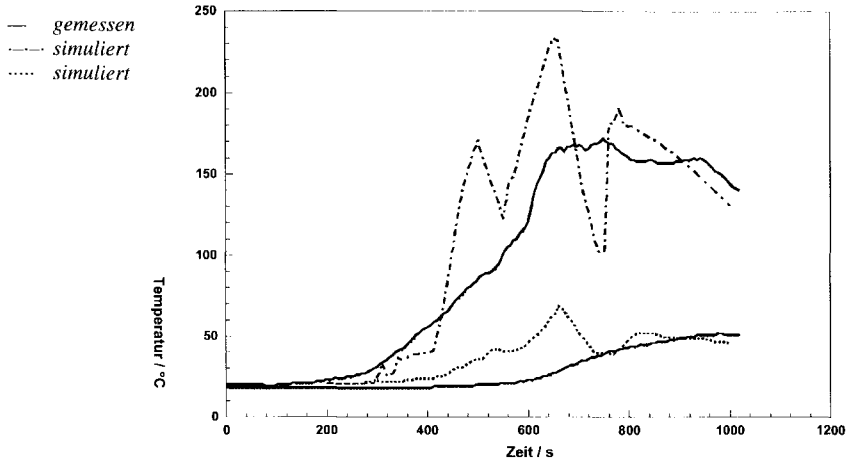
Brandversuch in Raum 2 mit Kerze

Temperaturen in der Heißgasschicht in 2.17 m Höhe (s. Positionen der Thermoelemente in der Skizze)



Brandversuch in Raum 2 mit Kerze

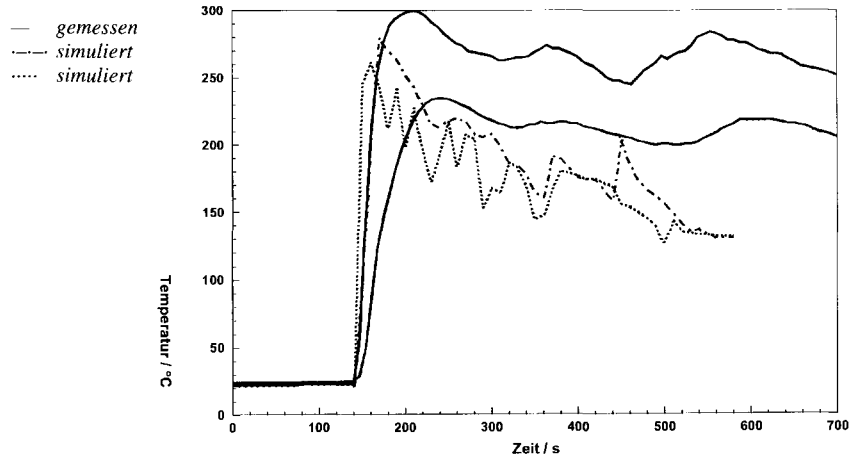
Temperaturen am Meßbaum in 1.62 und 0.22 m Höhe



Brandversuch in Raum 2 mit Kerze

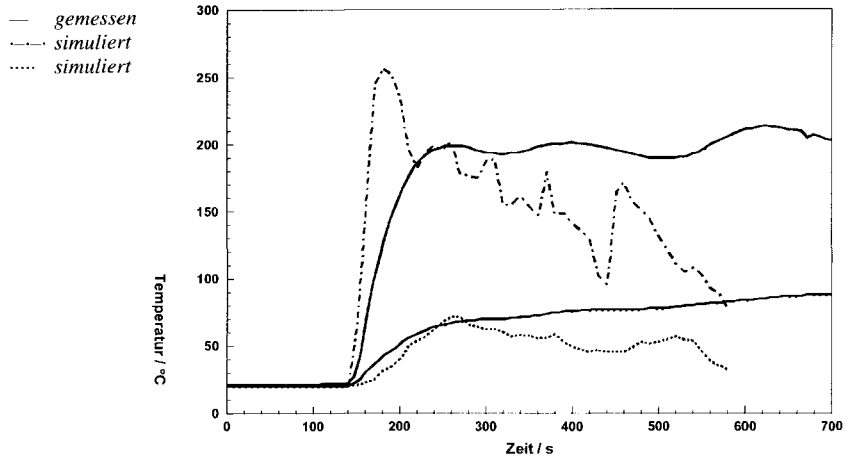
Temperaturen im Türdurchbruch in 1.75 und 0.05 m Höhe

Die „Oszillation" der simulierten Temperaturkurven für die oberen Meßstellen des Meßbaums im Raum und im Türdurchbruch wird durch zeitweise vorherrschende Sauerstoffmangelbedingungen hervorgerufen. Im Mittel werden die gemessenen Temperaturkurven aber durch die Simulation recht gut wiedergegeben.



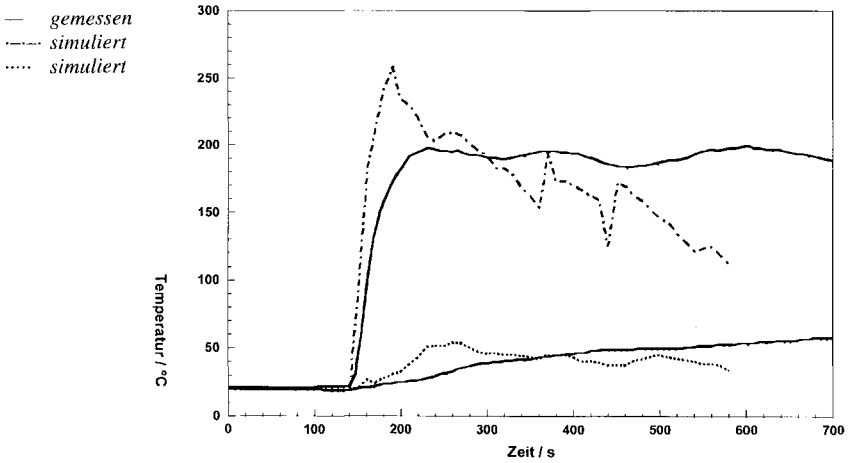
Brandversuch in Raum 3 mit Ottokraftstoff

Temperaturen in der Heißgasschicht in 2.19 m Höhe



Brandversuch in Raum 3 mit Ottokraftstoff

Temperaturen am Meßbaum 1.71 und 0.24 m Höhe



Brandversuch in Raum 3 mit Ottokraftstoff

Temperaturen im Türdurchbruch in 1.75 und 0.05 m Höhe

Wird bei der Entzündung von Möbelstücken Ottokraftstoff verwendet, so steigen die gemessenen Temperaturkurven sehr viel steiler an als bei den vor-

herigen Brandversuchen mit der Kerze. Dieser steile Anstieg im Temperaturverlauf wird auch durch die Simulation recht gut wiedergegeben. Allerdings ist der Verlauf der simulierten Temperaturkurve insgesamt noch nicht ganz befriedigend, denn die simulierten Kurven fallen nach Erreichen des Maximums zu stark ab. Das liegt aber in der Wahl der Wärmefreisetzungsrate begründet. Der Liter Ottokraftstoff muß bei der Eingabe der Wärmefreisetzungsrate in geeigneter Weise berücksichtigt werden, da er eine zusätzliche Brandlast darstellt, die Flammentemperatur erhöht und Flammenausbreitung und Abbrand beschleunigt. Dies ist hier offenbar noch nicht ganz gelungen.

Die Simulation der Oberflächentemperaturen war für beide Experimente dagegen nicht befriedigend. Im Falle des Schranks ergab sich zwar eine mehr oder weniger befriedigende Übereinstimmung sowohl für den Kurvenverlauf als auch das Temperaturkurvenmaximum, für den Tisch aber lagen die Temperaturwerte um den Faktor 2-3 zu niedrig. Auch hier besteht noch Klärungsbedarf.

Ausblick

Die rasante Entwicklung in der Computertechnologie während der letzten Jahre hat es ermöglicht, komplexe Simulationsmodelle auch auf einem Personal Computer einzusetzen und sie damit einer großen Anzahl von Anwendern zugänglich zu machen. Die heute verfügbaren Brandsimulationsmodelle haben sich im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes bereits fest etabliert. Bei der Anwendung derartiger Modelle, KOBRA-3D eingeschlossen, auf Probleme der Brandursachenermittlung, das heißt dem Versuch der Rekonstruktion eines tatsächlichen Brandverlaufs und nicht eines *worst-case* Szenarios, muß man sich aber unbedingt vor Augen halten, daß es sich hier nur um ein MODELL handelt, in dem die Wirklichkeit durch mehr oder weniger grobe Näherungen beschrieben wird. Bedingt durch die Vielzahl von Eingabeparametern, deren genaue Größe selbst in sorgfältig geplanten Versuchen oft nicht bekannt ist, können zum jetzigen Zeitpunkt bestenfalls vergleichende Simulationsrechnungen innerhalb bestimmter Parametervariationen durchgeführt werden. Für den Fall der Brandursachenermittlung ist es deshalb unerläßlich, ständig einen Abgleich zwischen den am Brandort vorgefundenen Spuren und Brandbedingungen und den Eingabegrößen für die Simulationsrechnungen vorzunehmen. Aber auch unter diesen Bedingungen können derartige Modelle eine große Hilfe bei der Überprüfung oder dem

Ausschluß bestimmter Brandszenarien sein, wenn sie sorgfältig angewendet werden und der Benutzer sich der im Modellansatz gemachten Vereinfachungen und ihrer Auswirkungen auf das Simulationsergebnis bewußt ist.

Demonstration 4:

Bildverarbeitung bei fluoreszierenden Fingerspuren

Werner Deinet, Michael J. Linke

An den Fachbereich KI 12 wurde die Aufgabe herangetragen, die Einführung der Lasertechnik bei der Tatortgruppe wissenschaftlich zu unterstützen. Im letzten Projektabschnitt wurde die Bildverarbeitung zur Aufbereitung fluoreszierender Spuren eingeführt. Hierzu steht seit einigen Jahren ein spezielles Bildverarbeitungssystem zur Verfügung. Es besteht aus: Videokamera, Frame Grabber, Rechner und Bildausgabegeräten.

Die Bildaufnahme erfolgte zunächst mit der Kamera von Hamamatsu vom Typ C 3077. Sie wurde später durch die hochempfindliche integrierende Kamera CF8/IDX der Firma Kappa, die einen direkten digitalen Ausgang hat, ersetzt. Damit können auch sehr schwach fluoreszierende Spuren erfaßt werden.

Es wird der Color-Frame-Grabber von der Firma ITI eingesetzt. Er wird derzeit mit 512 x 512 Bildpunkten, die je mit 8 bit verschlüsselt sind, betrieben. Zur Bildverarbeitung dient die Software der Firma Optimas.

Zur Steuerung und Datenverarbeitung steht ein IBM kompatibler PC zur Verfügung. Die Bilddokumentation der Fingerspuren erfolgt über einen Fotomonitor und eine Hardcopy.

Hauptsächlich verwendete Bildverarbeitungsmethoden

Zur Bildverbesserung werden in erster Linie folgende Verfahren angewandt:

Akkumulation/Integration

Die Akkumulation ist bei lichtschwachen Spuren erforderlich, solange keine integrierende Kamera eingesetzt wird. Durch Aufsummierung mittelt sich das Rauschen heraus, das gelegentlich bei den Einzelbildern die Spur so stark überlagert, daß ein Verfolgen der Papillarlinien nicht möglich ist.

Bei der integrierenden Kamera erfolgt eine analoge Aufsummierung der Lichtintensitäten. Die Erfahrung hat gezeigt, daß hierbei das Signal-/Untergrund-Verhältnis besser ist als bei der Akkumulation. Die Option Akkumulation/Integration erlaubt es auch, die Leistung der Anregungslichtquelle herabzusetzen. Die Qualität der Spurenbilder, die mit einem 100mW Laser unter Verwendung der Akkumulation erhalten werden, weist keine Einbußen gegenüber einem mit höherer Laserleitung erzeugten Bild auf.

Setzen der Video-Lookup-Tabelle

Diese Operation gehört zu den wichtigsten. Sie wurde bisher bei allen Bildverbesserungen angewandt. Man kann zunächst versuchen, die Tabelle automatisch mit Hilfe der Histogrammlinearisierung zu setzen. In sehr vielen Fällen wurden jedoch bessere Ergebnisse erhalten, wenn die Tabelle nach eigenen Vorgaben gesetzt war. Im Rechner sind eine Reihe von Standardtabellen abgelegt, die sich für die meisten Fälle als ausreichend erwiesen haben.

Bildüberlagerung

Die Fingerspuren werden unter verschiedenen physikalischen Bedingungen aufgenommen. Durch Aufsummierung der Bilddaten konnte bei Hell-/Dunkelübergängen mit hohem Kontrast erreicht werden, daß die Papillarlinien über den ganzen Spurenbereich bildlich dargestellt werden. Bei steilen Übergängen mit hohen Grauwertunterschieden tritt infolge der Übersteuerung im Einzelbild im überlagerten Bild an der Stelle des Überganges eine störende Linie auf, die mit den vorhandenen Mitteln nicht vermieden werden konnte. Auch bei stark strukturierten Oberflächen konnte mit der Bildüberlagerung eine wesentliche Verbesserung der Bildqualität erhalten werden. In der Praxis wurden bis zu drei Bilder mit Erfolg überlagert.

Untergrundsubtraktion

Sie kann ebenfalls bei Helligkeitssprüngen und strukturierten Oberflächen angewandt werden. Eine Verbesserung der Auswertbarkeit der Vorlage wird erreicht. Im Gegensatz zur Bildüberlagerung tritt die störende Linie am Helligkeitsübergang bei der Untergrundsubtraktion nicht auf. Jedoch kommt es vor, daß durch die Subtraktion zusätzliches Rauschen im Ergebnisbild erzeugt wird.

Filteroperationen und Untergrundkorrekturen

Die Operationen werden ergänzend zu den beschriebenen angewandt, da sie oft eine weitere Verbesserung der Bildqualität bewirken. Besonders soll hier auf die lokalen Untergrundkorrekturen hingewiesen werden, die entscheidend zur Bildverbesserung beitragen, wenn ein glatter Verlauf des Untergrundes gegeben ist. Ein häufig auftretender Anwendungsfall ist eine ungleichmäßig ausgeleuchtete Oberfläche.

Zusammenfasssung

Die Bildverarbeitung direkt am Asservat erlaubt ein äußerst flexibles Durchspielen von unterschiedlichsten experimentellen Bedingungen. So können die Beleuchtungs- und Beobachtungsverhältnisse geändert oder andere Auswertealgorithmen ausgewählt werden. Das Ergebnis eines Verbesserungsvorschlages ist stets nach kürzester Zeit auf dem Monitor zu sehen. Bilder können zwischengespeichert und miteinander verglichen werden. Das beste Bild wird schließlich fotografiert und der daktyloskopischen Auswertung zur Verfügung gestellt. Die Fotografie der Spuren unter einer Vielzahl von Bedingungen, die früher aus Zeitgründen meistens gar nicht erfolgen konnte, entfällt.

Die primäre Bedeutung der Bildverarbeitung jedoch liegt darin, daß Spuren, die allein mit der Fluoreszenztechnik noch nicht in ausreichender Qualität dokumentiert werden konnten, jetzt häufig so aufbereitet werden können, daß sie daktyloskopisch auswertbar sind.

Besondere Bedeutung kommt der Möglichkeit der Überlagerung von Bildern zu, die unter verschiedenen experimentellen Bedingungen erfaßt wurden. Dieses Vorgehen findet überwiegend bei der Verbesserung von Spuren auf strukturierten Spurenträgern und auf Oberflächen mit starken Hell-/Dunkelübergängen statt.

Der Einsatz der Bildverarbeitung erlaubt es, mit Lichtquellen geringer Leistung zu arbeiten, da die Videokamera empfindlicher ist als der Film und mit der Akkumulation/Integration von Bildern das störende Rauschen in Einzelbildern herausgefiltert wird. Die Arbeitsweise ist somit insgesamt spurenschonender.

Demonstration 5:

Intranet: Neue Perspektiven für den polizeilichen Informationsaustausch

Meinhard Münzenberger, Axel Wieczorek

Die Bedeutung von Information erhält zunehmend den Rang eines Wirtschaftsgutes, ihre Bereitstellung und Bearbeitung bilden eine Grundvoraussetzung für nahezu alle Geschäfts- und Verwaltungsprozesse. Der Übergang von der Industrie- zu einer Informationsgesellschaft wird vielfach proklamiert. Durch das Zusammenwachsen der Datenverarbeitung mit der Kommunikationstechnik wird in Zukunft die Kommunikation verstärkt auf allen Ebenen unterstützt werden. Ein durchgängiges, flexibles Management der verschiedenen Informations- und Kommunikationsangebote wird dabei für eine effiziente Arbeitsweise immer ausschlaggebender.

Neben den traditionellen Kommunikationsmitteln, wie persönliches Gespräch, Telefonat, Telegramm, Schreiben und Fernschreiben hat sich das Spektrum der Möglichkeiten zur Kommunikation in den letzten Jahren verbreitert. Das Fax und der Anrufbeantworter sind aus der Geschäftswelt und auch bereits aus dem privaten Bereich nicht mehr wegzudenken. Mit den Neuen Medien dringen weitere Kommunikationsmöglichkeiten, wie Email und Videokonferenz, vor. Das World Wide Web stellt eine riesige Informationsquelle dar, deren praktische Handhabbarkeit vielfach nur durch die derzeitig unzureichenden Retrievalmöglichkeiten beschränkt ist.

Nachdem die Innovationszyklen der Informations- und Kommunikationstechnik immer schneller erfolgen, sind visionäre Perspektiven notwendig, um die Zielvorstellungen durch kleine Schritte in die polizeiliche Informations- und Kommunikationstechnik zeitnah umzusetzen. Durch die immer flexibler gestaltbare Mensch/Maschine-Schnittstelle und die Gesamtkomplexität ist weniger die technische Seite gefordert, die als vorhanden oder zumindest als gegebene Randbedingung angesehen werden kann, sondern die Organisation mit den in ihr arbeitenden Menschen selbst.

Der Impuls der Neuen Medien kommt aus der rasanten Entwicklung des Internets in den letzten beiden Jahren. Mit dem Zwang, weltweit plattformunabhängige Grunddienste zur Verfügung zu stellen, wurde endlich im IT-Bereich ein von vielen Herstellern akzeptierter Standard geschaffen. Dazu kommt die enorme Steigerung der Rechenleistung und die immer intelligenter werdende Software, die dazu führt, daß zukünftige Anwendungen mit einer natürlichen, multimedialen Benutzungsoberfläche ausgestattet sind und so zu einem persönlichen Assistenten werden. Jedoch muß für eine erfolgreiche Nutzung auch die Akzeptanz der Anwender vorhanden sein, die Sensibilität im Umgang mit den Neuen Medien entwickelt und geeignete Anwendungsbedingungen in den Organisationen durch neue, logistische Maßnahmen geschaffen werden.

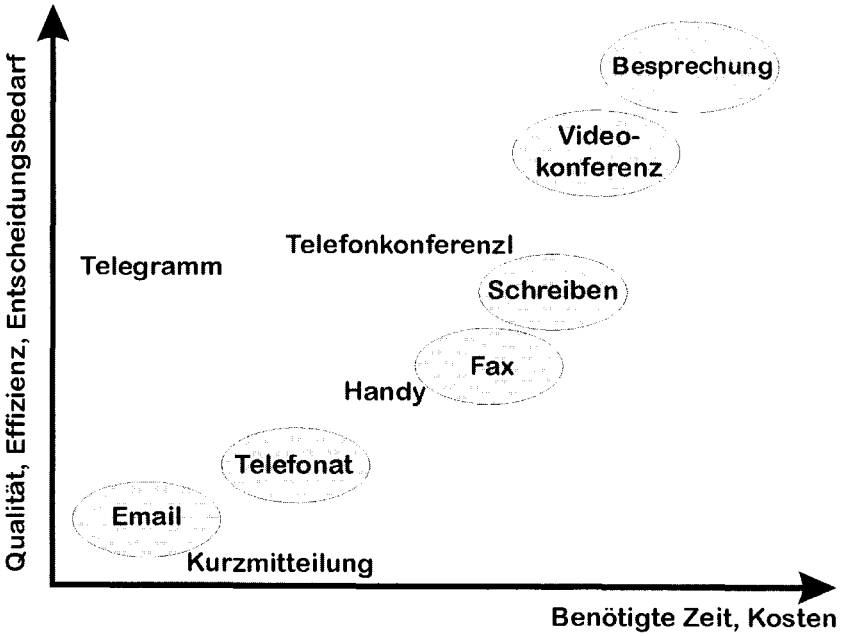


Abb. 1: Spektrum der Kommunikationsmöglichkeiten

Die Polizei setzt seit vielen Jahren Informations- und Kommunikationstechnik in verschiedenen Bereichen ein. Aus den unterschiedlichsten Gründen basieren diese Systeme auf heterogenen Plattformen. Die Nutzung der Internet-Technologie für den Aufbau einer zukünftigen IT-Landschaft bietet sich deshalb an, um die bisherigen, mehr datenbankbezogenen, polizeilichen Anwen-

dungen als Kern in ein zukünftiges, universelles Kommunikations- und Informationssystem einzubinden, einem sogenannten Intranet.

Weitere Inhalte des Intranet sind beispielsweise Organisationsübersichten, Telefonverzeichnisse, Gesetze, Richtlinien und Hausmitteilungen. Dabei ist es in vielen Fällen nicht mehr notwendig, die elektronischen Informationen selbst zu sammeln, da sie von Contentprovidern auf einfache Art und Weise in Form von CD-ROM's oder über das Internet beziehbar sind. Das bekannteste Beispiel für eine CD-ROM-Nutzung ist wohl das elektronische Telefonbuch von Deutschland. Viele Internet-Angebote sind für die polizeiliche Arbeit von hohem Nutzen, zum Beispiel die im Aufbau befindlichen Angebote von Ministerien und Behörden, Stadtinformationssysteme sowie zukünftige Verkehrs-Telematikdienste.

Das polizeiliche Intranet wird Kommunikationsmöglichkeiten in einer breiten Vielfalt bieten. Neben der teilweise schon eingesetzten Email für textuelle Nachrichten werden zukünftig auch andere Medien Bestandteil dieses regen elektronischen Informationsaustausches auf allen Ebenen sein. Die Online-Verfügbarkeit der Medien Audio und Video eröffnet vollkommen neue Möglichkeiten. Bilder und Videos über den Tatort sowie Gespräche können Online jederzeit abgerufen und innerhalb des Informationssystems verarbeitet werden. Kriminalexperten werden dadurch bundesweit schwierige Tatortberatung durchführen können. In solchen Fällen können auch sogenannte „Newsgroups" zur Diskussion der Lage temporär eingerichtet oder zu einem längerfristigen Gedankenaustausch genutzt werden.

Es ist davon auszugehen, daß viele polizeiliche Aufgaben der Prävention und Ermittlung durch die Möglichkeiten eines polizeilichen Intranets effizienter gestaltet werden können. Die damit verfügbaren Ressourcen müssen über ein universelles Endgerät an jedem beliebigen Ort erschlossen werden können, sei es im BKA, in einem Landeskriminalamt, einer Polizeidienststelle oder im mobilen Einsatz. Die sich hier ergebenden, vollkommen neuen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung für die Polizei können aber heute weder qualitativ noch quantitativ abschließend beurteilt werden. Neben diesen positiven Veränderungen werden durch das Internet und den dadurch ermöglichten „Electronic Commerce" aber auch vollkommen neue Kriminalitätsfelder entstehen.

In einem Modellversuch wurde 1997 begonnen, im BKA ein Intranet aufzubauen. Dieses Intranet dient zum Kennenlernen der neuen Möglichkeiten, die durch Web-Technologien bereitgestellt werden können, und der Prüfung der

Akzeptanz im Amt. Dazu gehört ein elektronisches Telefonbuch ebenso wie die Volltextrecherche in diversen Textdokumenten, ein Bibliothekssystem, ein kriminaltechnisches Informationssystem am Beispiel von Schußwaffen und Homepages einzelner Abteilungen und Referate. Durch die ständig steigende Akzeptanz und Nutzung der im Intranet angebotenen Informationen wurde es notwendig, eine Redaktion zur Beschreibung inhaltlicher und gestalterischer Rahmenbedingungen einzusetzen.

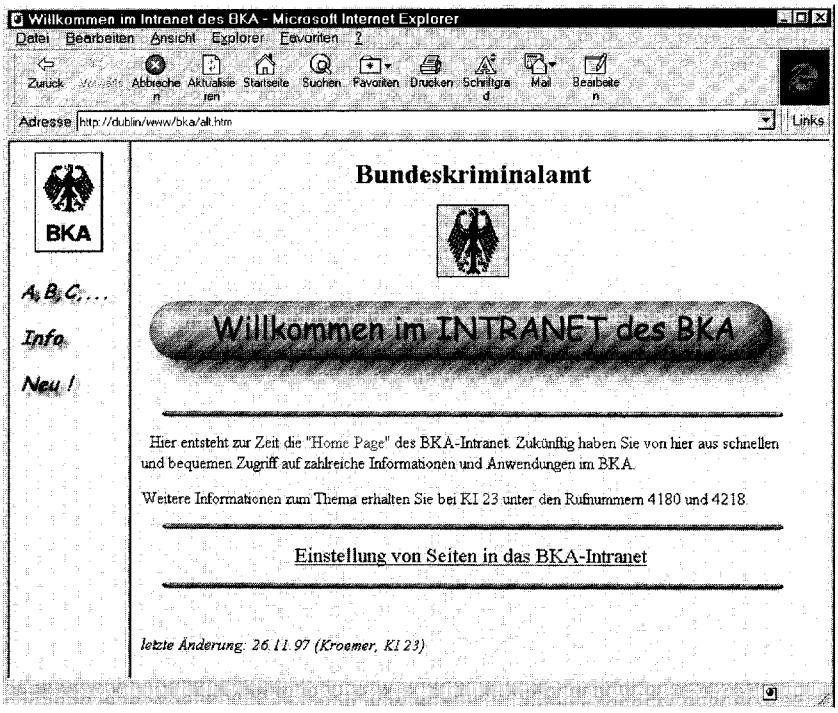


Abb. 2: Homepage des BKA-Intranets

Darüber hinaus wurden erste Gedanken zur Gestaltung eines bundesweiten polizeilichen Extranets entwickelt. Die Verknüpfung landeseigener Intranets der Polizei und des BKA zu einem Extranet würde es gestatten, eine neue Qualität bei der Information und Kommunikation mit multimedialem Datenaustausch (Text, Audio, Bild und Video) zu erreichen. Wie im BKA werden beziehungsweise wurden in den Bundesländern Modelle für polizeiliche Intranets entwickelt und zum Teil schon umgesetzt. Eine Kooperation zum Erfahrungsaus-

tausch und zur gegenseitigen Nutzung von Ressourcen bietet sich daher an. Eine Projektgruppe innerhalb der Kommissionen DV-Planung und -ausführung der AG Kripo wurde hierzu eingerichtet.

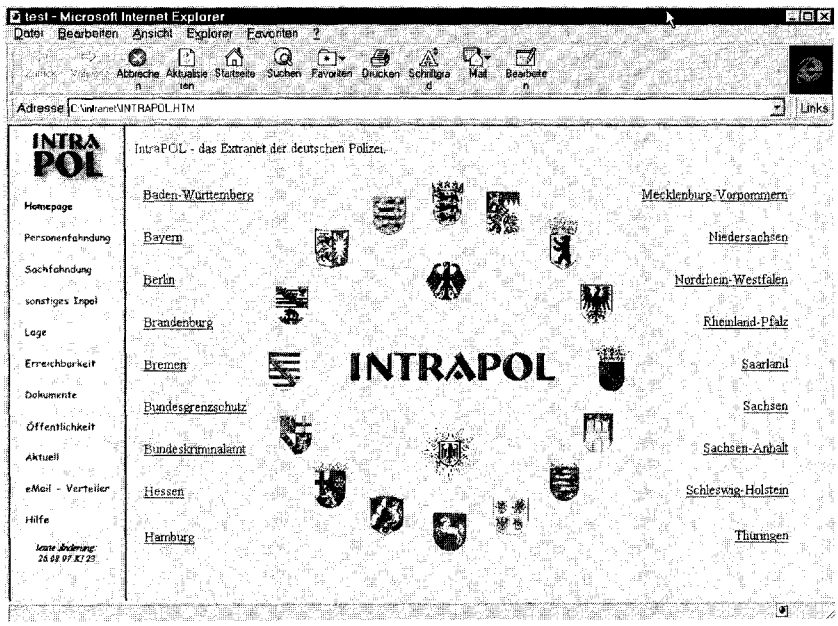


Abb. 3: Design-Studie für das polizeiliche Extranet

Demonstration 6:

Digitale Bilder: Kriminalistische Probleme und Chancen

Bernd Rieger, Stefan Ott

Digitale Bilder

Beschaffenheit digitaler Bilder

Bei der Erzeugung eines digitalen Bildes wird die kontinuierliche Information eines herkömmlichen (analogen) Bildes in diskrete Bildpunkte zerlegt (Rasterung). Üblicherweise werden rechteckige Raster verwendet. Die Anzahl der Bildpunkte in horizontaler und in vertikaler Richtung definiert die digitale Bildauflösung.

Bild 1a: Halbtonfotografie

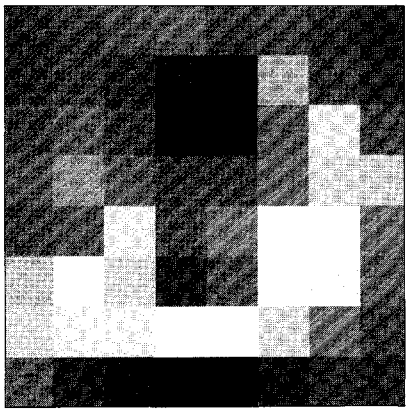


Bild 1b: Grobe Rosterung (8x8) von Bild 1a

Jedem Bildpunkt (Pixel) wird eine zur Beschaffenheit des Originalbildes und zur Anforderung an die Bildqualität passende Anzahl von Zahlen aus einem begrenzten Wertevorrat zugewiesen (Quantisierung). Den verschiedenen Bildarten (S/W, Halbton, Farbe und so weiter) entsprechen unterschiedliche Pixeltypen. Beispielsweise wird im Falle eines Halbtonbildes für jeden Pixel

eine Zahl (=Skalar) entsprechend seiner Helligkeit vergeben. Im Falle eines Farbbildes können pro Pixel zum Beispiel drei Zahlen (= Zahlentupel: je eine Zahl für jeden der drei Farbauszüge „rot", „grün" und „blau") erforderlich sein.

Ein aus einer S/W- oder Halbtonvorlage derart erzeugtes digitales Bild entspricht einem rechteckigen Zahlenschema, das in der Mathematik als Matrix bekannt ist: Im skalaren Fall gilt daher:

Digitales Bild ↔ Zahlenmatrix.

Farbbilder bestehen gegebenenfalls aus mehreren Matrizen. Einen Sonderfall bilden sogenannte Palettenbilder, bei denen die Zahlenmatrix aus Indexwerten besteht, das heißt die Zahlen sind als Adressen von Speicherplätzen zu interpretieren, in denen die eigentliche Farb- oder Grauwertinformation der Pixel kodiert ist. Tabelle 1 zeigt die zu Bild 1b gehörende Zahlenmatrix.

Zur Erzeugung, Speicherung, Verarbeitung, Betrachtung und Dokumentation digitaler Bilder wird sinnvollerweise Digitalelektronik verwendet, das heißt das Arbeiten mit digitalen Bildern bedingt die Verwendung von Computern. Dabei ist die in der Matrix eines digitalen Bildes gespeicherte Informationsmenge oft beachtlich groß. So kann ein digitalisiertes Videobild beispielsweise 768x576 = 442.368 Pixel enthalten. Der Speicherbedarf für ein solches Bild hängt vom Wertevorrat für die Pixel ab und wird – wie in der Datenverarbeitung üblich – in Vielfachen der Informationseinheit Byte (B), beziehungsweise Kilobyte (1kB = 1024B) oder Megabyte (1MB = 1024kB) angegeben. Ein Byte enthält acht Bit (b); ein Bit ist die kleinste Informationseinheit und kann zwei Werte annehmen (zum Beispiel 0 oder 1).

In Abhängigkeit vom Wertevorrat der Pixel und dessen Interpretation unterscheidet man verschiedene Bildtypen, von denen einige besonders häufige in Tabelle 2 aufgeführt sind. Die dort angegebenen Wertebereiche haben nur Beispielcharakter.

Das erwähnte Videobild hat als digitales Echtfarbenbild demnach einen Speicherbedarf von 1.327.104 Bytes oder circa 1,3 MB.

120	128	135	140	125	128	117	110
120	130	120	82	15	176	125	115
130	143	130	0	64	143	212	130
140	166	143	130	128	148	201	194
135	143	212	135	153	247	252	150
184	255	196	115	135	252	232	143
199	219	217	252	242	201	150	128
140	112	79	15	18	99	120	115

Tabelle 1: Zahlenmatrix von Bild 1b; Grauwertebereich 0 (schwarz) bis 255 (weiß)

In Abhängigkeit vom Bildtyp und von weiteren Faktoren, wie zum Beispiel Computersystem, Bildverarbeitungsprogramm oder Bildkompression (s. unten) werden zur Speicherung unterschiedliche Bildformate (Dateiformate) verwendet. Von den zahlreichen marktüblichen Bildformaten sei ein besonders flexibles und weitverbreitetes Format namentlich erwähnt, nämlich das TIF-Format (Tagged Image File Format), das sich für den Bildaustausch auch im Polizeibereich als Quasi-Standard etabliert hat. In einer solchen Bilddatei können neben der eigentlichen Zahlenmatrix zum Beispiel auch Informationen über die Datenorganisation, die Genese des Bildes, Farbtabellen bei Palettenbildern, Angaben zur physikalischen Bildgröße und so weiter abgespeichert sein.

Bildtyp	Pixelinhalt	Werteanzahl	Bits pro Pixel	Wertebereich
Binärbild	schwarz/weiß	2	1	0,1
Grauwertbild	Halbton	256	8	0,...,255
Farbbild	Echtfarbe	16,7 Mio.	24	3x(0,...,255)
Palettenbild	Farbindex	256	8	0,...,255

Tabelle 2: Wertebereiche ausgewählter Bildtypen

Gelegentlich werden die Begriffe „digitales Bild" und „Bilddatei" auch synonym verwendet.

Vorteile digitaler Bilder und ihre Umsetzung

Digitale Bilder besitzen, insbesondere aufgrund ihrer Repräsentation als Dateien, Eigenschaften, die für die Arbeit der Polizei von besonderem Vorteil sind:

Kompakte Speicherung: Die hohen Speicherdichten heutiger magnetischer oder optischer Datenträger erlauben es, eine größere Zahl digitaler Bilder in sehr kompakter Form zu speichern (zum Beispiel ca. 100 hochaufgelöste farbige Kleinbild-Diapositive auf einer Foto-CD in hoher Qualität oder mehr als 400 verlustfrei gespeicherte Farbbilder gleicher Größe auf einer Magnetbandkassette entsprechend dem Typ Video-8).

Identische Kopien: Digitale Bilder lassen sich wegen des im allgemeinen sehr hohen Signal-/Rauschverhältnisses digitaler Daten im Unterschied zu herkömmlichen analogen Bildern identisch kopieren, was theoretisch eine unbegrenzte Generationsfolge erlaubt. Damit ist sichergestellt, daß der Besitzer einer Kopie gegenüber dem Original keinerlei Informationsverlust befürchten muß.

Fernübertragung: Dateien – also auch digitale Bilder – können unter Ausnutzung aller vorhandenen Möglichkeiten der Datenfernübertragung (zum Beispiel Telefonverbindungen, Funkverbindungen, Datenverbindungen, wie Internet und so weiter auf so unterschiedlichen Übertragungsstrecken, wie Telefonleitung, Koaxialkabel, Glasfaser, Richtfunkstrecken auch über Satelliten und so weiter) innerhalb kürzester Zeit weltweit transportiert werden.

Verbesserung: Digitale Bilder bestehen aus Zahlen und sind daher der Verarbeitung mit mathematischen Methoden (z.B. Verbesserung, Restauration, Retusche) aber auch künstlerischer Verfremdung in vollem Umfang zugänglich. Hierüber wird weiter unten noch berichtet.

Alterungsbeständigkeit: Im Unterschied zu herkömmlichen Bildern, deren Grau- beziehungsweise Farbtöne von chemischen Verbindungen kodiert werden, unterliegt die Zahlenrepräsentation digitaler Bilder primär keinem Alterungsprozeß. Sofern für eine dauerhafte Datenspeicherung gesorgt wird und

die Systeme in ferner Zukunft unsere heutigen Daten noch interpretieren und darstellen können, sollte ein digitales Bild auch nach Jahrhunderten noch in unverminderter Brillanz zu sehen sein.

An Methoden zur **Recherchierbarkeit** digitaler Bilder wird weltweit gearbeitet. Sollten diese eines Tages funktionieren, würden auch und insbesondere für die Polizei schlagartig völlig neue Anwendungsfelder digitaler Bilder erschlossen.

Damit die Vorteile, die digitale Bilder im Polizeibereich bieten, auch umgesetzt werden können, bedarf es einer gewissen Infrastruktur, deren Schaffung gerade erst begonnen hat.

Das Arbeiten mit analogen Bildern hat bei der Polizei Tradition und von daher ist die Ausstattung mit Fotoapparaten, Fotolabors, Repro- und Vervielfältigungsgeräten, Videokameras, –rekordern und –monitoren und so weiter in gewissem Umfang vorhanden. Während aber zur Betrachtung einer Fotografie nur das Auge (und gegebenenfalls noch eine Brille) erforderlich ist, benötigt man nicht nur zur Betrachtung eines digitalen Bildes bereits die entsprechende Computertechnik, sondern diese ist – wie weiter oben bereits erwähnt – auch für alle anderen Umgangsformen mit digitalen Bildern (von der Erzeugung bis zur Dokumentation) unerläßlich. Insofern ist jeder Arbeitsplatz, an dem digitale Bilder betrachtet bzw. bearbeitet werden sollen, mit der notwendigen DV-Technik (zum Beispiel PC-System mit Bildbetrachtungs- und/oder –verarbeitungs-Software, Reproduktionsmöglichkeit, Anschluß an das polizeiliche Datennetz und gegebenenfalls Bildeingabegerät, wie Scanner, Kamera oder ähnliches) auszustatten.

Der dafür zu treibende Aufwand erscheint zunächst vergleichsweise hoch. Auf der anderen Seite ist die erwähnte Technik keinesfalls auf das Arbeiten mit Bildern beschränkt. Sobald die angedeutete Infrastruktur geschaffen ist, kann sie selbstverständlich für alle sonstigen DV-relevanten Polizeiaufgaben, wie Textverarbeitung, Kommunikation, Informationsspeicherung und -recherche und so weiter ebenfalls genutzt werden.

Damit das Betrachten der Arbeitsergebnisse des Fachbereichs KI 22 – Verbesserung von Bildern aus Ermittlungs- und Strafverfahren – für den Auftraggeber erleichtert wird, hat das Bundeskriminalamt einen Entwicklungsauftrag für einen universellen Bildbetrachter vergeben. Mit dessen Hilfe wird es für den auftraggebenden Sachbearbeiter (in der Polizei, Staatsanwaltschaft oder Ju-

stiz) möglich, die digitalen Ergebnisbilder auf jedem entsprechend ausgestatteten Windows-PC in Originalqualität zu betrachten.

Kriminalistisch relevante Themen

Authentizität

Fast alle der unter der Überschrift Vorteile genannten Eigenschaften digitaler Bilder sind nicht nur für die Polizei von Interesse, sondern unter anderem auch für ihre „Kunden" und bergen somit kriminalistisch relevante Probleme.

So lassen die Eigenschaften digitaler Bilder, leichter Modifizierbarkeit zugänglich zu sein und identische Kopien zu ermöglichen, sinngemäß etwa nachfolgende Fragen aufkommen:

- Was ist ein digitales Original?
- Was ist unter der Manipulation eines digitalen Bildes zu verstehen?
- Woran kann die Manipulation eines digitalen Bildes erkannt werden?
- Wie kann letztere verhindert beziehungsweise erschwert werden?
- Wie kann der Urheberschaftsnachweis für ein digitales Bild erbracht werden?
- Wie kann man unbefugte Kopien eines digitalen Bildes kenntlich machen?

Die angeführten Fragen stehen in engem Zusammenhang zum Thema „Authentizität von Bildern". Eine erschöpfende Erörterung dieser Problematik, insbesondere ihrer juristischen Aspekte, soll nicht Gegenstand dieses Beitrags sein; vielmehr soll die angeschnittene Thematik an dieser Stelle lediglich problematisiert und durch einige technische Aspekte aufgehellt werden. Eine ausführliche Diskussion dieses Themas fand beispielsweise während des im Februar 1997 vom Bayerischen Staatsministerium des Innern veranstalteten Symposiums „Digitale Bildaufzeichnung" statt.

Manipulation digitaler Bilder

Während in der Vergangenheit der Beweiswert einer Fotografie bei Vorlage des Originals (i. allg. ein Filmnegativ oder ein Diapositiv) nur in Ausnahmefällen angezweifelt werden mußte, droht dieser im Zeitalter der Datenverarbeitung generell in Frage gestellt zu werden. Ursache hierfür ist zum einen die leichte Überschreibbarkeit digitaler Daten auf den meisten Datenträgern und damit ihre einfache „Manipulierbarkeit". Zum anderen fehlen ohne besondere Vorkehrungen jegliche Merkmale, die ein digitales Bild als „Original" ausweisen würden. Die Entwicklung hochwertiger Bilderfassungsgeräte (Scanner, digitale Kameras) und digitaler Filmbelichter schließlich führte dazu, daß auch konventionellen „Originalen" zunehmend mißtraut werden muß, da sie mit der verfügbaren Technik vergleichsweise einfach zu fälschen sind:

Das fragliche Bild wird zu diesem Zweck mit einem hochwertigen Eingabegerät vom Computer erfaßt, mit kommerzieller Bildverarbeitungssoftware digital manipuliert und anschließend wird mit dem Filmbelichter das dazugehörige „Originalnegativ" nachträglich erzeugt.

Bild 2a: Die Reproduktion eines älteren Originalfotos zeigt die damalige englische Premierministerin Mageret Thatcher in angeregter Unterhaltung mit dem amerikanischen Präsidenten George Bush.

Bild 2b: Manipulierte Version von Bild 2a suggeriert einen ärgerlichen Dissens.

Bild 2c: Manipulierte Version von Bild 2a erweckt den Eindruck vertraulichen Geflüsters.

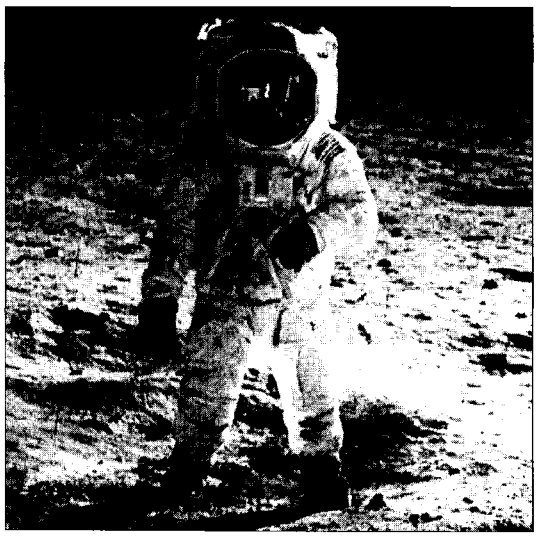


Bild 3a: Reproduktion eines Originalfotos aus dem Jahre 1969, das den Astronauten Edwin F. Aldrin auf dem Mond zeigt.

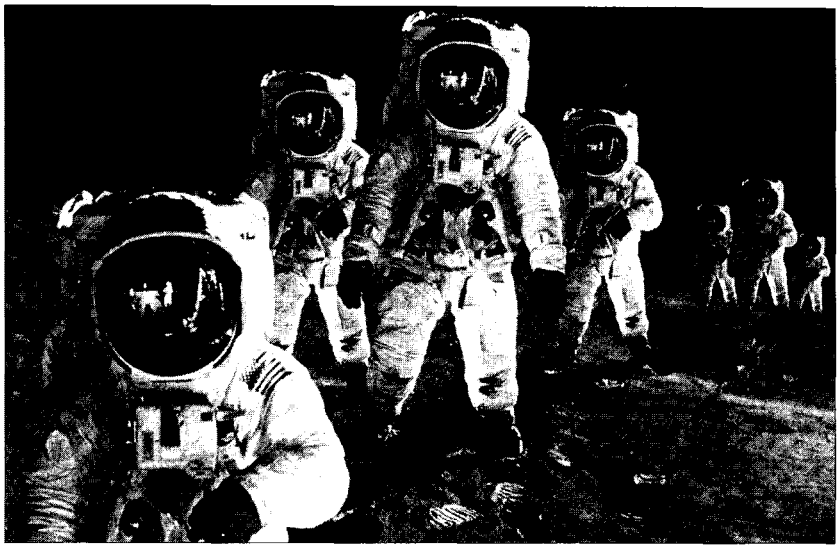


Bild 3b: Durch digitale Replikation und weitere manipulative Eingriffe erzeugtes „Astronautenheer auf dem Mond".

Wie derartig manipulierte Bilder aussehen können wurde zum Beispiel in dem Beitrag „Digitale Photomanipulation" von William J. Mitchell (in: Spektrum der Wissenschaft, April 1994) eindrucksvoll demonstriert. Die hier daraus gezeigten Beispiele wurden mit freundlicher Genehmigung des Verlages nachgedruckt. Einzelheiten zu den Bildmanipulationen sind der zitierten Veröffentlichung zu entnehmen.

Von der Manipulation zu unterscheiden sind zum Beispiel solche Bildbearbeitungen, die der besseren Darstellung (Kontrastanhebung) oder Anpassung an vorgegebene Größenverhältnisse (lineare Dehnungen oder Stauchungen mit konstantem Seitenverhältnis) dienen.

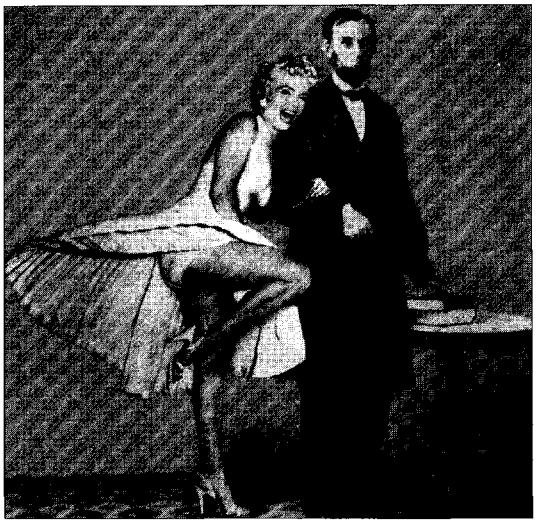


Bild 4a: „Der Präsident und die Schauspielerin" entstand durch digitale Montage zweier Vorlagen (Portrait von Abraham Lincoln aus dem Jahre 1863 und Szenenfoto von Marilyn Monroe aus dem Jahre 1955).

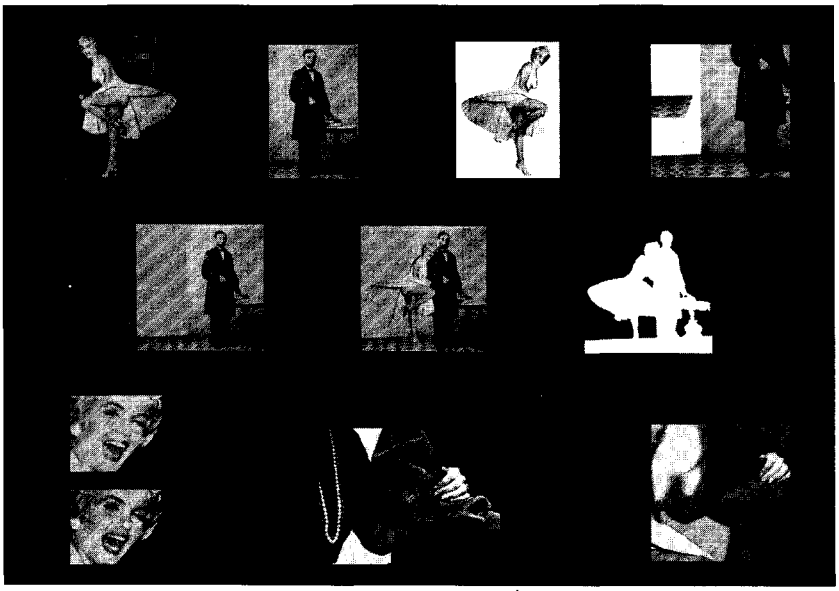


Bild 4b: Schritte auf dem Weg zum manipulierten Bild 4a „Der Präsident und die Schauspielerin".

Beweissicherung

Um den Beweiswert von Bildern zu erhalten beziehungsweise wiederherzustellen, ist es notwendig, ein „digitales Original" erzeugen zu können, dessen Manipulation praktisch ausgeschlossen werden kann. Dieses Problem ist theoretisch prinzipiell schon länger gelöst. Eine Möglichkeit böte die Entwicklung von speziellen Systemen in digitalen Kameras zum Beispiel unter Einsatz von digitaler Signatur mit geschütztem Schlüssel, Timestamp mittels Funkuhr und Ortskoordinaten über GPS-Systeme. Damit sollten digitale Bilder gegen Manipulation gegebenenfalls sogar besser zu schützen sein als herkömmliche Bilder auf Fotomaterial. Zur raschen Verwirklichung adäquater Maßnahmen bedarf es der gemeinsamen Anstrengung aller interessierten Kreise. Das BKA hat zum Thema „Authentizität digitaler Bilder" eine Studie an ein Erlanger Institut vergeben.

Mit Kameras der beschriebenen Art wäre nicht nur der Beweiswert von Bildern gerettet, sondern auch das Problem des Urheberschaftsnachweises gelöst. Für letzteren gibt es im übrigen auch andere Ansätze, wie zum Beispiel das sogenannte digitale Wasserzeichen.

Es verbliebe das Problem der Erkennung von Manipulationen in weniger beziehungsweise nicht geschützten Bildern. Ansatzpunkte für diesen gegebenenfalls äußerst schwierigen Nachweis können unter Umständen Plausibilitätskontrollen des Bildinhaltes und seiner Details liefern. Die Bilder 3 und 4 bieten Anschauungsmaterial hierfür.

Steganografie

Steganografie, nach Duden die Geheimschriftkunst, wird im erweiterten Sinne auch als Verstecken von Information schlechthin verstanden. Wegen der großen Datenmengen digitaler Bilder bieten sich diese als Versteck geradezu an. Ein echtfarbiges Bild der Größe DIN A4 enthält bei einer lateralen Auflösung von 300 dpi (dots per inch) beispielsweise circa 24MB~25.000.000 Bytes. Die Möglichkeiten des Datenversteckens reichen vom simplen Hinzufügen der unverschlüsselten Information (derart, daß normale Bildbetrachtungsprogramme davon nichts „merken") über die Implantation ins Bild (wobei die Anhebung des „Rauschens" so klein gehalten werden kann, daß es dem unvoreingenommenen Betrachter nicht auffällt) bis zur Verwendung kryptierter Information, die ihren Inhalt auch dann nicht ohne weiteres preisgibt, wenn

das Versteck als solches erkannt ist. Im erwähnten Beispiel des DIN A4-großen farbigen Bildes würde das Anhängen vom 10 Seiten Schreibmaschinentext (entspricht circa 20 kB~20.000 Byte) die Datei lediglich um circa 0,08 % vergrößern und wäre somit bezüglich der Dateigröße völlig unverdächtig.

Die Bilder 5 bis 8 sollen beispielhaft zeigen, wie man einen ASCII-Text der erwähnten Größe von circa 20 kB in den niederwertigen Bitebenen eines Grauwertbildes (256 Stufen oder 8 bit/Pixel) unterbringt. Zur Verdeutlichung des Begriffes „Bitebene" zeigt Bild 5 das hochwertigste Bit eines Grauwertbildes (Bild 7). In den oberen zwei Dritteln des Bildes 6 sind zunächst die zu versteckenden ASCII-Zeichen des Textes binär (1 bit/Pixel) dargestellt, das heißt je acht aufeinanderfolgende Pixel einer Bildzeile kodieren ein ASCII-Zeichen, was zu der erkennbaren Streifenstruktur führt. Das untere Drittel von Bild 6 enthält dagegen die ursprüngliche Bildinformation des niederwertigsten Bits (unterste „Bitebene" von Bild 7), die bei 256 Graustufen typischerweise derart verrauscht aussieht.

Das resultierende, gewissermaßen als „trojanisches Pferd" fungierende Bild 7 bietet dem Auge keinen Hinweis auf den versteckten Text, ebensowenig wie auf das „Rauschen" des niedrigsten Bits (vergl. Bild 1a). Das ändert sich erst, wenn man zum Verstecken auch höherwertige Bitebenen heranzieht. In den Ausschnittsvergrößerungen des Bildes 8 wurde a) kein Text (Originalbild), b) Text im untersten Bit (Ausschnitt von Bild 7), c) Text in den beiden unteren Bits und d) Text in den drei unteren Bits versteckt. Erst im Ausschnitt 8d) mit fünf Bits an Bildinformation und drei Bits an Textkode fällt dem Betrachter die zu verbergende Textinformation als erhöhtes „Rauschen" auf.

Mit ausgefeilteren Methoden lassen sich in Bildern noch größere Informationsmengen noch unauffälliger verstecken. Im Internet werden bereits Programme zur Erzeugung von Steganogrammen angeboten.

Die Kenntnis steganografischer Methoden ist insbesondere für die mit der Beweissicherung bei computerbezogenen Delikten befaßten Spezialisten notwendig. Das Bundeskriminalamt plant, die Entwicklung automatischer Verfahren voranzutreiben, die Steganogramme detektieren oder zumindest Verdachtsmomente für deren Vorhandensein gewinnen sollen.

Weitere Details sind dem internen Bericht „Bilddateien als Versteck" von Stefan Ott zu entnehmen.

Bild 5: Ebene des hochwertigsten Bits eines 8 bit tiefen Grauwertbildes (Bild 7)

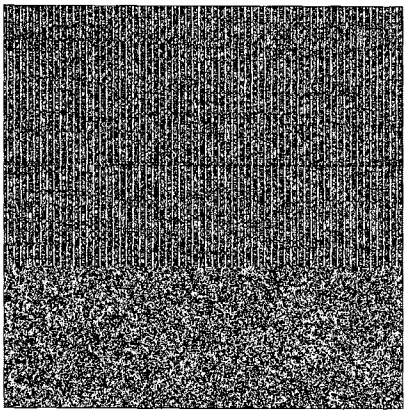


Bild 6: Unterste Bitebene eines Grauwertbildes (Bild 7) mit kodierten ASCII-Zeichen in den oberen zwei Bilddritteln (vertikale Streifenstruktur), das untere Bilddrittel enthält die ursprüngliche Bildinformation (Rauschen)

Bild 7: Grauwertbild mit circa 20.000 in der untersten Bitebene versteckten ASCII-Zeichen (circa 10 Seiten Schreibmaschinentext)

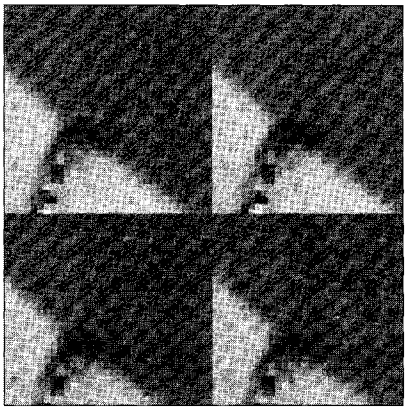


Bild 8: Ausschnittsvergrößerungen; a) Originalbild ohne Text (links oben); b) Text in der untersten Bitebene (rechts oben, Ausschnitt von Bild 7); c) Text in den beiden untersten Bitebenen (links unten); d) Text in den drei untersten Bitebenen (rechts unten)

Kompression

Wie weiter oben erwähnt, können digitale Bilder in Abhängigkeit von der Größe der analogen Originalvorlage und der gewählten Auflösung einen erheblichen Speicherbedarf aufweisen. Scannt man zum Beispiel ein Foto der Größe DIN A4 mit einer Auflösung von 300 dpi in Echtfarbe (24 bit pro Pixel), so belegt das resultierende digitale Bild circa 25 MByte an Speicher. Große Datenmengen sind in mehrfacher Hinsicht teuer, da sowohl die Kosten als auch die Wartezeiten unter anderem bei der Speicherung, bei der Übertragung und auch bei der Verarbeitung im allgemeinen mit wachsender Datenmenge zunehmen. An einer Reduktion der Datenmengen besteht daher ein massives, vor allen Dingen wirtschaftliches Interesse.

Bei verlustfreien Verfahren (zum Beispiel LZW: benannt nach den Autoren Lempel, Ziv und Welch) werden bei Grauwertbildern natürlicher Motive gewöhnlich Reduktionsfaktoren bis etwa 2 erzielt. Neben der verlustfreien Datenreduktion sind für den Bereich der Bilddaten zwei verlustbehaftete Kompressionsverfahren wegen ihrer praktischen Bedeutung besonders zu erwähnen:

1. Das seit einiger Zeit standardisierte Verfahren der Joint Photographic Experts Group (JPEG) basiert auf einer Reihenentwicklung von quadratischen Teilblöcken der Größe 8x8 nach der diskreten Cosinus-Transformation (DCT) mit nachfolgender Quantisierung und (Huffman-) Kodierung der Entwicklungskoeffizienten. Der wesentliche Gewinn bei dieser Methode entsteht durch die Quantisierung, die zum Verschwinden insbesondere von hochfrequenten, das heißt feinsten Bilddetails entsprechenden, Entwicklungskoeffizienten führt. Es handelt sich um ein symmetrisches Kompressionsverfahren (in etwa gleicher Rechenaufwand für Kompression und Dekompression), das von zahlreichen Bildverarbeitungsprogrammen unterstützt wird. Je nach Qualitätsanforderung und Bildinhalt werden akzeptable Ergebnisse bis zu einem Reduktionsfaktor von etwa 25 erzielt. Vorteilhaft ist neben der weiten Verbreitung die wegen vorhandener Hardware-Codecs erzielbare Geschwindigkeit. Als Nachteil mag neben den nicht extrem hohen Reduktionsfaktoren die insbesondere bei hohen Kompressionsraten störende Blockstruktur gesehen werden (Bild 10). Weitere Beispiele sind im Abschnitt „Merkmale der digitalen Speicherung von Bildern“ zu finden.

2. Die fraktale Bildkompression nutzt die oft vorhandene Selbstähnlichkeit natürlicher Objekte aus, wobei der Bildinhalt als sog. Attraktor durch Überlagerung von affin transformierten Versionen (Drehung, Scherung und Ska-

Bild 9: Ausschnittsvergrößerung aus LZW-Kompression (verlustfrei) von Bild 1a

Absoluter Speicherbedarf (gesamtes Bild):	*182,2 kB*
Relativer Speicherbedarf:	*71,1 %*
Kompressionsverhältnis:	*1:1,4*

Bild 10: Ausschnitt aus JPEG-Kompression von Bild 1a

Absoluter Speicherbedarf (gesamtes Bild):	*13,3 kB*
Relativer Speicherbedarf:	*5,2 %*
Kompressionsverhältnis:	*1:19*

Bild 11: Ausschnitt aus fraktaler Kompression von Bild 1a

Absoluter Speicherbedarf (gesamtes Bild):	*11,2 kB*
Relativer Speicherbedarf:	*4,4 %*
Kompressionsverhältnis:	*1:23*

lierung) eines Grundelementes rekonstruiert wird. Das komprimierte Bild enthält im wesentlichen die Transformationskoeffizienten dieses sogenannte iterierten Funktionensystems, die im Fractal-Interchange-Format (FIF) gespeichert werden. Die Qualität der Ergebnisse wächst mit der Zunahme des bei der Kompression zu treibenden hohen Rechenaufwandes (unter anderem zur Bestimmung des am besten geeigneten Grundelementes). Neben niedrigen Dekompressionszeiten zeichnet sich das Verfahren durch die erzielbaren hohen Kompressionsfaktoren (bis etwa 50) sowie durch leichte Skalierbarkeit (Maßstabsänderung) der Ergebnisbilder aus. Die optisch auch bei starker Vergrößerung oft noch erstaunlich gute Bildqualität darf allerdings – insbesondere in der Kriminalistik - nicht mit Detailtreue verwechselt werden (s. auch Bild 9d). Die Zahl der Programme, die die fraktale Kompression unterstützen, ist vergleichsweise klein.

Auf ein weiteres Verfahren, die Wavelet-Kompression, die speziell mit Zerotree Kodierung hervorragende Ergebnisse liefert, soll an dieser Stelle wegen derzeit noch fehlender praktischer Bedeutung nicht näher eingegangen werden.

In den Bildern 9, 10 und 11 sind Ausschnittsvergrößerungen aus dem Hutbereich des mit verschiedenen Verfahren komprimierten Bildes 1a zum Vergleich nebeneinandergestellt. Die zugehörigen Werte für den jeweiligen Speicherbedarf und das Kompressionsverhältnis sind angegeben.

Bildmodifikation

Die leichte Manipulierbarkeit digitaler Bilder kann – besonders in der Kriminalistik - auch vorteilhaft genutzt werden. Sie bietet die Möglichkeit, Bilder in kürzester Zeit den Anforderungen entsprechend zu modifizieren. In Abhängigkeit von der Aufgabenstellung und weiteren Randbedingungen haben sich folgende Modifikationen bewährt:

- Wandlung des Dateiformats (Kompatibilität beim Datenaustausch)
- Wandlung des Pixeltyps (Irrelevanzreduktion, Programmkompatibilität)
- Segmentierung (Objektauswahl, Ergebnisdokumentation)

- Affine Transformationen (Erleichterung von Bildvergleichen):
  - Skalierung (vergrößern oder verkleinern)
  - Scherung
  - Drehung

- Bildverbesserung (Steigerung der Detailerkennbarkeit):
  - Kontrast- und Helligkeitsoptimierung (Änderung der Wiedergabekennlinie)
  - Rauschreduktion (Addition verschiedener Bilder gleichen Inhalts, Medianfilter oder ähnliches)
  - Kantenverstärkung (lokale Kontrastanhebung entlang von Kanten)

- Bildrestauration (Filterung zwecks Störungsminderung)

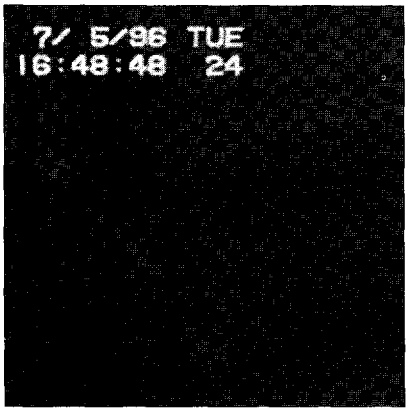


Bild 12: Videobild aus Observation in Tiefgarage mit maximaler Analogverstärkungtion

Bild 13: Digitale Verbesserung durch Kontrastanhebung und Rauschreduktion

Die Bildrestauration wird als kriminalistisch besonders relevanter Vorteil digitaler Bilder im nächsten Kapitel ausführlich dargestellt. Als Beispiel für die Bildmodifikation soll hier eine digitale Bildverbesserung gezeigt werden. Bild 12 gibt das anläßlich der Observation in einer schlecht beleuchteten Tiefgarage gewonnene Videobild einer der Erpressung tatverdächtigen Person wieder, wobei die Verstärkung der Wiedergabegeräte schon maximal eingestellt wurde. Wegen der äußerst niedrigen Qualität des Ausgangsmaterials (geringe Auflösung, kleines Signal-/Rauschverhältnis, Unterbelichtung, Unschärfe durch Bewegung und Defokussierung) schürte auch das mittels Kontrastanhe-

bung und Rauschminderung verbesserte Bild wenig Hoffnung auf einen erfolgreichen Abschluß der Ermittlungen. Dennoch wurde der Tatverdächtige bei Vorlage des Bildes 13 von Bewohnern des Hauses über der Tiefgarage wiedererkannt, konnte festgenommen werden und war geständig.

Bildrestauration

mit dem Bildverarbeitungstoolkit heurisko

Merkmale der digitalen Speicherung von Bildern

Einige Merkmale der digitalen Speicherung von Bildern kann man an einem Bild aus der Praxis (Bild 14) recht gut veranschaulichen. Es zeigt eine Person bei der unberechtigten Nutzung einer EC-Karte an einem Geldausgabeautomaten. Das Bild wurde im vollen Videoformat aufgenommen und als JPEG-Bild abgespeichert, also mit dem derzeit gängigsten Verfahren komprimiert.

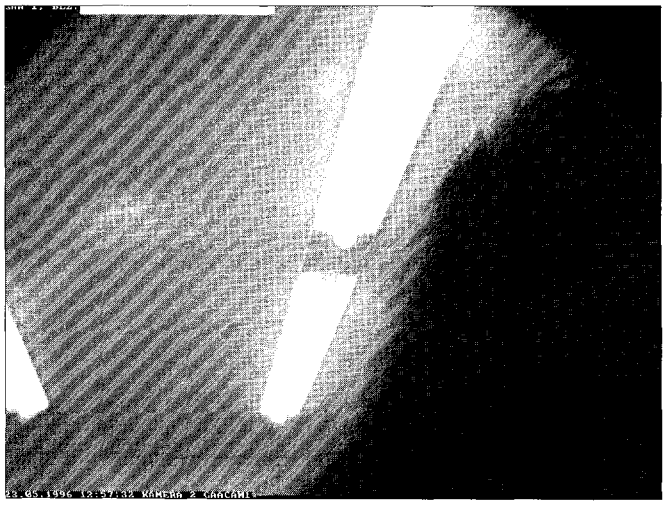


Bild 14: Unrechtmäßige Nutzung einer EC-Karte am Geldausgabeautomaten

Die sehr klein eingeblendeten Textbereiche (hier zum Teil unkenntlich gemacht) zeigen viele Informationen, ohne den Bildinhalt wesentlich zu stören. Man könnte diese textuellen Zusatzinformationen sogar ganz unabhängig von der Bildinformation ablegen, in einem Kommentarfeld des Bilddateiformats. Allerdings werden solche Zusatzinformationen von vielen Bildbetrachtungsprogrammen normalerweise nicht angezeigt. Den Fortschritt sieht man im Vergleich mit älteren Aufnahmen in konventioneller Videotechnik (Bild 15,16), wo oft genug wichtige Teile des Bildes durch großflächige Einblendungen irreversibel verdeckt wurden.

Bild 15 Konventionelle Texteinblendung Bild 16

Die Qualität der Speicherung ist bereits wesentlich besser als im untenstehenden Beispiel einer schlechten analogen Videoaufzeichnung (Bild 17,18), die stark durch Zeilenjitter gestört ist.

Das Beispiel zeigt allerdings auch sehr deutlich, daß **die digitale Speicherung von Bildern kein Allheilmittel gegen schlechte Bildqualität** ist:

- **Die Beleuchtung der Szene ist äußerst ungünstig**. Das Gesicht der Person wird nur schlecht ausgeleuchtet, während die Deckenlampe genau ins Objektiv strahlt.

- **Die Person befindet sich am Rand des Bildes**. Bei besserer Ausrichtung der Kamera könnte das Gesicht problemlos komplett abgebildet werden.

- **Die digitale Speicherung wird in diesem Beispiel noch nicht ganz beherrscht**, denn das Bild ist als 249 KB großes Farbbild gespeichert anstatt als Grauwertbild, was man nur an feinen Farbrändern sieht, die man in der Vergrößerung eines kontrastverstärkten Ausschnitts (Bild 19) sehr gut erkennen kann.

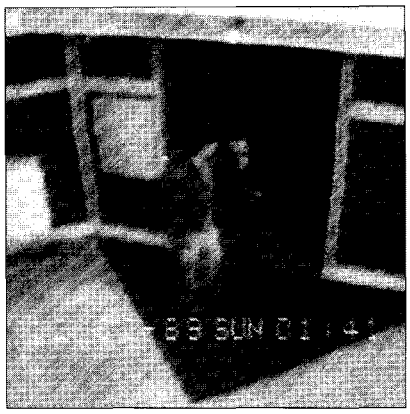


Bild 17:
Schlechte analoge Videoaufzeichnungen

Bild 18:
Ausschnitt von Bild 17

Das folgende Bild (Bild 20) zeigt die Ergebnisse der Nachbearbeitung des Gesichtsausschnitts mit den üblichen Verfahren der Bildverbesserung.

Ein anderes Beispiel des gleichen Kompressionsverfahrens zeigt das folgende Bild 21. Dabei wurde der Kompressionsfaktor so groß gewählt (1:33), daß die Bildqualität doch sehr zu wünschen übrig läßt. Ein Vergleich mit einem Ausschnitt des Originalbildes zeigt die starken Abweichungen in den feinen Bildstrukturen.

Zur optimalen Ausnutzung selbst solcher Bilddaten läuft derzeit mit einer Dresdener Firma ein Forschungsprojekt, das die Probleme der verschiedenen, auf dem Markt befindlichen Kompressionsverfahren untersuchen und Wege zur Anhebung der Bildqualität und zur Verifizierung von Merkmalen in komprimiert gespeicherten Bildern finden soll. Die Ergebnisse der Studie sollen anschließend in Werkzeuge für die Bildverbesserung in der täglichen Praxis umgesetzt werden.

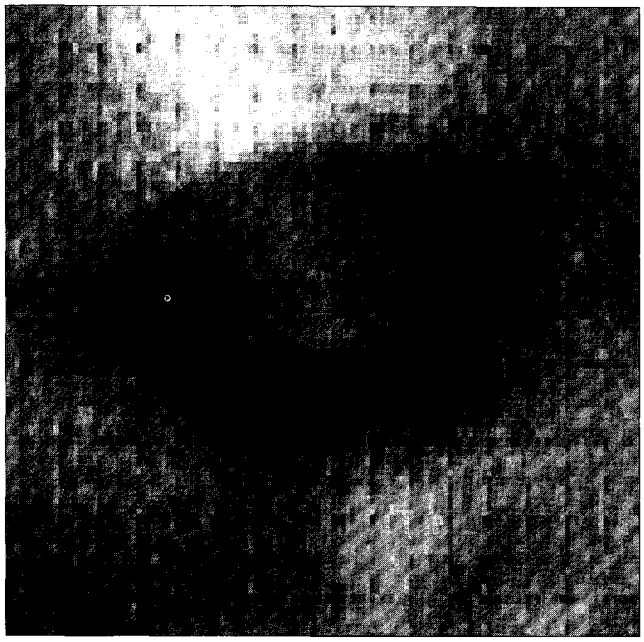


Bild 19: Vergrößerter Ausschnitt aus Bild 14, kontrastverstärkt

Bild 20:
Bildverbesserungsergebnis zu Bild 14

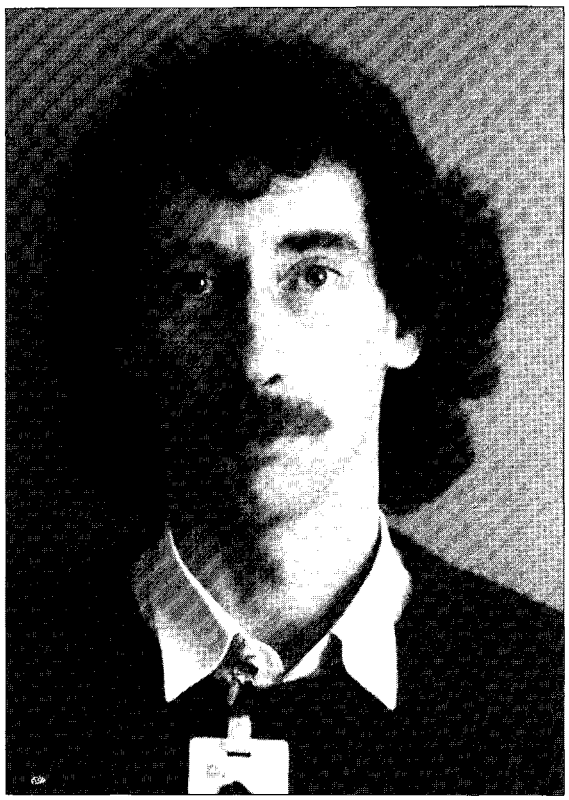


Bild 21:
JPEG-Kompression

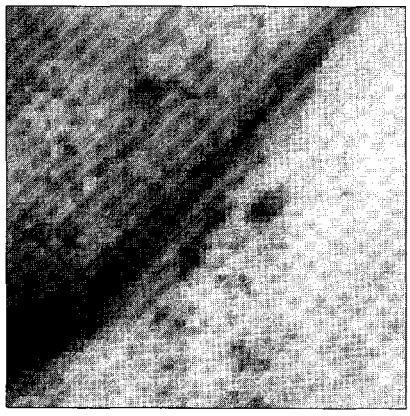


Bild 22: Ausschnitt aus Originalbild

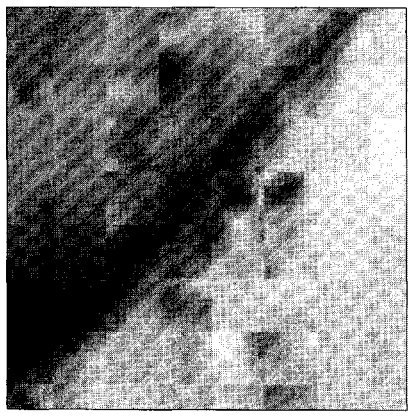


Bild 23: Ausschnitt aus Bild 21

Prinzip der Bildrestauration

Wie wichtig die qualitativ hochwertige Speicherung von Bilddaten für die Restauration, das heißt die Rückgewinnung nicht mehr direkt sichtbarer Bildmerkmale ist, soll mit den folgenden Bildern demonstriert werden. Die Restauration selbst ist von ihrer Natur her eher „subtraktiv" und daher nicht mit den klassischen fotografischen Methoden machbar, die eine Trennung von Bildinformationen nur auf optischem Weg über Farb- oder Polarisationsfilter ermöglichen. Es ist zwar einfach, fotografisch eine Mehrfachbelichtung zu erzeugen („additiv"), eine Trennung eines solchen Bildes in seine Einzelbilder ist aber in der Regel nicht möglich.

Die Simulation zeigt Ausschnitte eines Bildes, das mit einem relativ gutartigen Unschärfefilter behandelt wurde, und die zugehörigen Restaurationsergebnisse. Wird das unverrauschte Bild mit der in diesem Fall genau bekannten Filterfunktion restauriert, so erhält man ein recht gutes Ergebnis, im Idealfall das exakt gleiche Bild. Wird das verunschärfte Bild allerdings auch nur geringfügig durch zusätzliches Rauschen gestört, so ist die Rekonstruktion sofort wesentlich schlechter. Man spricht bei dieser Art von Aufgabenstellungen von „schlechter Kondition".

Bildserie 24: a) gestörtes Bild, b) Restaurationsergebnis zu a), c) gestörtes Bild mit Rauschen, d) Restaurationsergebnis zu c)

Hinzu kommt, daß die in der Praxis häufig auftretenden Unschärfen wie Defokussierung und Bewegungsunschärfe leider nicht zu den gutartigen Filtern zählen, da sie einige Frequenzbereiche in den Bildern komplett auslöschen. Als sehr aufwendige Auswege bieten sich an:

- **Die Verwendung von mehreren ähnlichen Bildern**, die mit leicht unterschiedlichen Filtern der gleichen Familie verunschärft wurden. Dies setzt die Verfügbarkeit einer geeigneten Bildsequenz voraus, die in der Praxis oft nicht gegeben ist.

- **Die Einbeziehung von Modellannahmen über das abgebildete Objekt.** Dieser Weg kann insbesondere in der forensischen Anwendung nur äußerst behutsam beschritten werden, um den Beweiswert von Ergebnisbildern nicht durch Einbeziehung externer Information zu gefährden. Zur Erstellung von Ermittlungshilfen ist ein modellgestütztes Vorgehen jedoch akzeptabel.

In der Theorie verlangt eine Restauration die Identifizierung des Störungsfilters, eine Modellierung des Rauschens, die Wahl eines Filterverfahrens sowie die Anpassung der benötigten Parameter. Ein solches Verfahren wird zum Beispiel im Bereich der Astronomie erfolgreich angewendet, wo die Bilder von oft bekannter Struktur mit hochwertigen Geräten unter weitgehend konstanten Bedingungen anfertigt werden. Die polizeiliche Praxis der Bildrestauration ist demgegenüber gekennzeichnet von Fremdaufnahmen in schlechter Qualität, aus den unterschiedlichsten Quellen und unter ständig wechselnden Umständen erzeugt. Daher sind die Filter nicht identifizierbar (ortsvariant, nichtlinear), die Rauschstatistik ist unbekannt und es gibt kein Modell des Bildinhalts.

Als Ausweg bieten sich interaktive Werkzeuge an, die relativ einfache Grundoperationen mit Restaurationsfunktion so schnell und mit wenigen Parametern durchführen, daß eine manuelle Suche der optimalen Parameter möglich ist. Im Bereich von gerichteten Verschmierungen ist beispielsweise die gewichtete Differenz gegeneinander verschobener Bildteile ein wichtiges Hilfsmittel zur Restauration. Die automatisierte Identifizierung der Störungsfilter ist derzeit erst in Ausnahmefällen möglich.

Bei der Entwicklung von immer komplexeren Verfahren ist der Einsatz eines Bildverarbeitungstoolkits wie heurisko eine wichtige Hilfe, weil es die flexible Verkettung mächtiger Grund-operatoren und gleichzeitig die komplette Kontrolle über den Bildverarbeitungsprozess erlaubt.

Beispiele aus der täglichen Praxis

Hintergrundsubtraktion

Die Originalbildfolge (Bild 25 a) zeigt nur in der Bewegung ganz schemenhaft eine Person. Es handelt sich wiederum um einen unbefugten Geldabheber, der allerdings nur durch einen Spiegeleffekt im Aufnahmebereich der Kamera auf-

taucht. Zur Sichtbarmachung der Person muß der Hintergrund eliminiert werden. Dieser wird durch das Aufsummieren aller Bilder der Folge näherungsweise bestimmt. Anschließend wird dieser Hintergrund von den einzelnen Bildern subtrahiert und das Ergebnis kontrastverstärkt (Bild 25 b). Man erkennt deutlich, daß dies nicht nur das Spiegelbild verstärkt, sondern auch das **Rauschen** in der analog aufgezeichneten Videosequenz. Daher zeigt das letzte Bild dieser Serie (Bild 25 c) eine zeitlich gemittelte Version, in der das Rauschen reduziert ist.

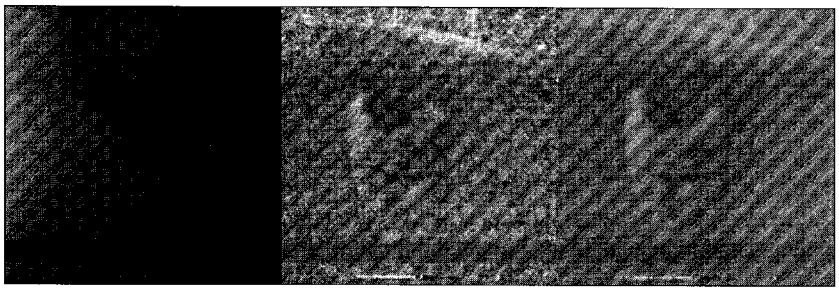


Bild 25: a) Original, b) nach Hintergrundsubtraktion, c) gemittelt

Restauration Bewegungsunschärfe

Das untenstehende Beispiel (Bild 26) zeigt ein waagerecht verwackeltes Kfz-Kennzeichen. Das Kennzeichen des Wagens ist ohne Bearbeitung nur schwer zu erkennen und wird erst durch die Restauration sicher ablesbar (Bild 27).

Generell sind Kfz-Kennzeichen recht geeignete Objekte für Restaurationsbemühungen, weil sie starr, eben, im wesentlichen binär (schwarz/weiß) und nach bekannten Regeln aufgebaut sind. Auch das nachfolgende Bild eines Kennzeichens (Bild 28) konnte durch Restauration besser lesbar gemacht werden. Insbesondere sind bei Kennzeichen, wo es nur um die Lesbarkeit der Zeichen geht, etwas robustere Verfahren einsetzbar, die aber leider aus einer Verschmierung nur eine scharfe Positiv/Negativ-Doppelbelichtung erzeugen können. Wie das Beispiel zeigt ist die Lesbarkeit dadurch nur wenig beeinträchtigt.

Die nächsten Beispiele von Verwacklungen sind in vielerlei Hinsicht problematischer. Bild 30 zeigt einen Täter beim Durchqueren eines Foyers, aufgenommen von einer Videosicherungsanlage. Bild 31 zeigt einen Straftäter

während Ausschreitungen. Hier ist eine Restauration derzeit nicht machbar, weil zu viele Faktoren die Bildqualität mindern:

- Sehr starke Verschmierung (schlechte Kondition)
- Bewegtes Objekt statt Kamerabewegung (ortsvarianter Filter)
- Mangelhafte Beleuchtung (hoher Rauschpegel)
- Gesicht ungünstiges Objekt (dreidimensional, sehr beweglich)

Allerdings ist die Restauration von Farbbildfolgen unter Einbeziehung von 3D-Aspekten aktuell in Bearbeitung. Hierzu wurde ein Forschungsvertrag extern vergeben, in dessen Rahmen Werkzeuge zur exakten Berechnung der Objektbewegungen in Farbbildsequenzen erstellt wurden. Diese ermöglichen auch die Bestimmung ortsinvarianter Bewegungsfilter. Ein anderes Anwendungsgebiet ist die Feststellung gleicher Objekte in verschiedenen Bildern,

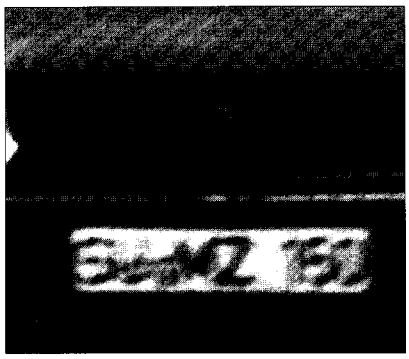


Bild 26: verwackeltes Kennzeichen

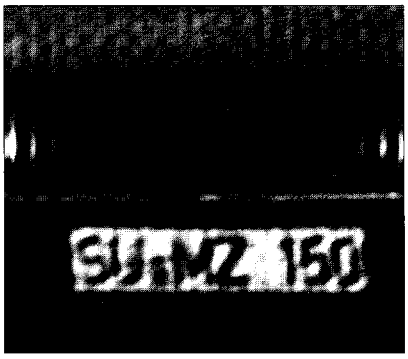


Bild 27: Restaurationsergebnis

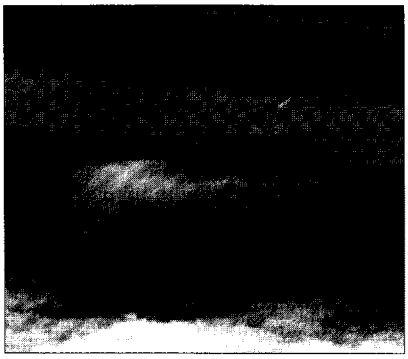


Bild 28: verwackeltes Kennzeichen

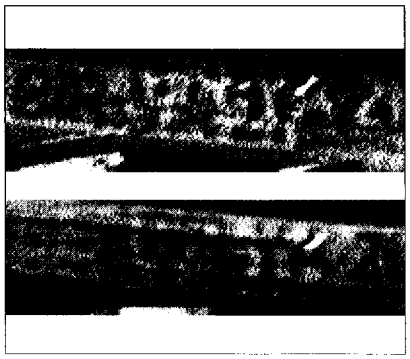


Bild 29: Restaurationsergebnis

Bild 30: Bankfoyer

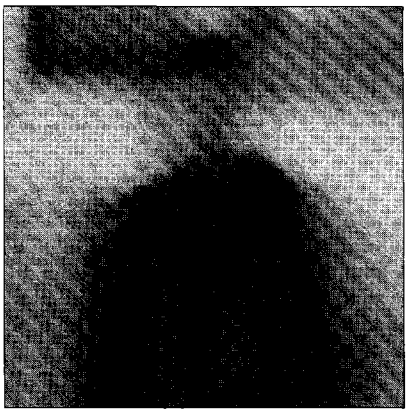


Bild 31: Straßenszene

was die Rauschreduktion durch Addition der Bildteile ermöglicht. Dies ist bisher nur bei sehr geringen Unterschieden zwischen den Bildern und durch interaktives Überlagern möglich und ist das beste Mittel zur Reduktion von Rauschen ohne Auflösungsverlust. Ein Vergleich der Ausschnitte aus zwei Videobildern (Bild 32, 33) zeigt den großen Qualitätsgewinn, der dadurch erreicht werden kann.

Daß es bei Vorliegen günstiger Bedingungen durchaus möglich ist, auch starke Verwacklungen in guter Qualität zu restaurieren zeigt ein Versuch, bei dem ein Foto beschleunigt unter einer Videokamera durchgezogen wurde (Bild 34).

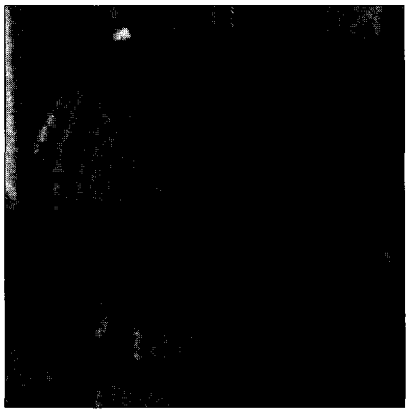


Bild 32: Einzelbild

Bild 33: Mittelung von 50 Bildern

Durch die direkte Digitalisierung des Kamerasignals konnte der Rauschpegel begrenzt werden, und ein schwarzer Balken unterhalb des Gesichts erlaubt eine gute Schätzung der Verschmierungsfunktion, so daß die Restauration ein gutes Ergebnis liefert (Bild 35).

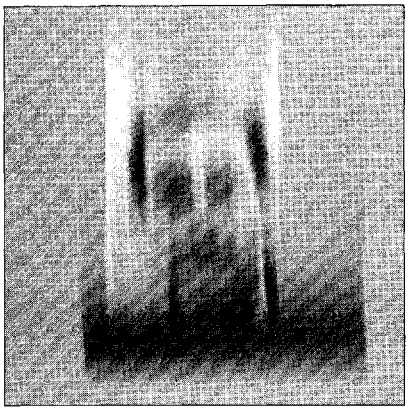


Bild 34: verschmiertes Original

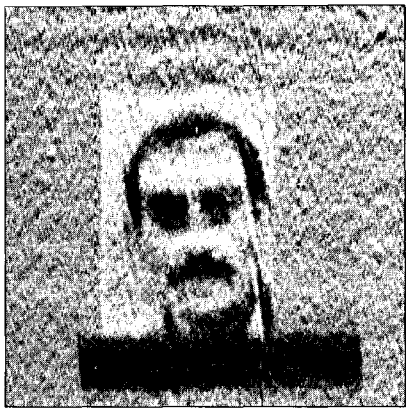
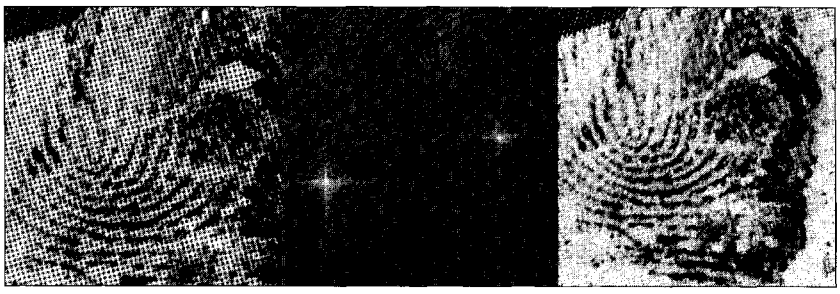


Bild 35: Restaurationsergebnis

Ein anderes Beispiel einer Klasse von Störungen mit guten Bearbeitungschancen bieten jene Bilder, denen periodische Muster, die im Frequenzraum gut identifiziert werden können, überlagert sind. Am häufigsten findet man gerasterte Bilder aus dem Druckbereich. Die durch die Rasterung verursachten einzelnen Peaks des Fourierspektrums kann man eliminieren und so die Rasterung oder einen gerasterten Untergrund (Bild 36) weitgehend abmildern. Der mit der Rasterung oft auch verbundene Auflösungsverlust kann so allerdings nicht wettgemacht werden.



Bildserie 36: Fingerabdruck auf Druckraster, Spektrum, Ergebnisbild

Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend kann man die folgenden Punkte hervorheben:

- Bildrestauration in der polizeilichen Praxis ist ein sehr schwieriges Feld.
- Heurisko ist ein mächtiges Hilfsmittel zur Erstellung von Bildrestaurations-Werkzeugen
- Der Aufwand zur Erweiterung der Möglichkeiten in Richtung auf die Leistungsfähigkeit, die die Praxis fordert, ist hoch.
- Der Übergang zur Bildfolgenbearbeitung ist ein ganz entscheidender Schritt auf dem Weg dorthin.
- Die rasant zunehmende Leistungsfähigkeit moderner Rechner wird die Übernahme weiterer anspruchsvoller Bildbearbeitungsverfahren in den täglichen Einsatz ermöglichen und so die Qualität der Bearbeitungsergebnisse weiter steigern.

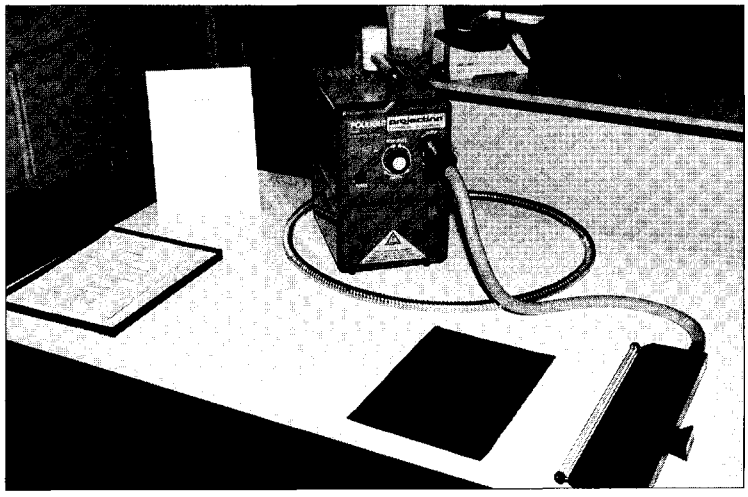
Demonstration 7:

Spezielle Lichtquellen
Digitale Fotografie

Bernd Geide

Spezielle Lichtquellen

Die POLILIGHT (s. Abb.) ist eine vielseitige Lichtquelle, die in ihrer gegenwärtigen Ausführung zur Erzeugung eines starken Lichtbündels im Wellenlängenband zwischen 350 und 650 nm benutzt werden kann. Die Auswahl der Wellenlänge wird durch einen Filtersatz ermöglicht, mit dessen Hilfe Wellenlängenbänder im ultravioletten, blauen oder grünen Bereich des elektromagnetischen Spektrums ausgewählt werden können. Mit einer Feinabstimmungseinrichtung ist es möglich, Licht jeder gewünschten Wellenlänge innerhalb des sichtbaren Bereiches auszuwählen.



Die POLILIGHT ist für alle gegenwärtig bekannten Methoden der Fingerspurensichtbarmachung geeignet, die auf Fluoreszenz, Absorbtion oder Reflektion beruhen.

Das starke Licht der POLILIGHT kann auch zur allgemeinen Spurensuche am Tatort sehr nützlich sein. Schnelles Suchen nach Spuren, wie übertragene Fasern, Lacke, Fette, Spermien, Vaginalflüssigkeit, Blut und so weiter, kann mit dem flexiblen Lichtleiter durchgeführt werden.

Diese Suche erfolgt im Idealfall in einem abgedunkelten Raum. Es wird empfohlen, daß nach einer vorläufigen Suche alle beweglichen Objekte zur genaueren Untersuchung ins Labor gebracht werden.

Insbesondere in Verbindung mit einem *Querschnittswandler* kann die POLILIGHT erfolgreich beispielsweise auch zur Entdeckung von Schuhabdrücken und ähnlichen Spuren auf ebenen Oberflächen verwendet werden, jedoch nicht bei textilen, rauhen oder porösen Oberflächen.

Neben der POLILIGHT existieren eine Reihe von *Lichtquellen*, die ebenfalls für obengenannte Anwendungsbereiche genutzt werden können. Sie unterscheiden sich jedoch in Ausstattung, Leistung und Preis.

Digitale Fotografie

Zum Zwecke der direkten Übermittlung von Bildern zwischen Einsatzkräften vor Ort und der Zentrale des Bundeskriminalamtes in Wiesbaden wird als Aufnahmeeinrichtung/digitale Kamera die KODAK DCS 420 c in Verbindung mit einem Laptop mit Modem eingesetzt.

Dieses System dient nicht nur der Erfassung von Fingerspuren, sondern auch der Dokumentation sämtlicher sonstiger denkbaren Spuren, einschließlich erster Tatortübersichtsaufnahmen oder ersten Fahndungshinweisen.

Die am Tatort gewonnenen Spurenbilder können schnell und ohne Qualitätsverlust weitergeleitet werden. Die Dokumentation erfordert einen deutlich geringeren Zeitaufwand. Sperrige nichttransparente Gegenstände können eventuell am Tatort belassen werden, da ein Sofortentscheid über die Spurenqualität möglich ist.

Ein Optimum bei der Tatortarbeit stellt die Nutzung dieses Systems in Verbindung mit der Bildverarbeitung dar.

Digitale Kamera KODAK DCS 420c als Aufnahmeeinrichtung

Ist der moderne Rechtsstaat dem modernen Verbrechen gewachsen?

– Eine Podiumsdiskussion –

Teilnehmer:

Erhard Denninger
Erwin Marschewski
Hans-Heinrich Preußinger
Hans-Helmut Kohl
Heinz Steinert

Moderation:

Rainer Hofmeyer

Zusammenfassung
Monika Plate

Zu Beginn seiner Ausführungen stellte Herr Marschewski fest, daß die Bundesrepublik ein sicheres und freies Land sei, in dem es sich zu leben lohne. Aufgabe von Polizei und Politik sei es, diesen Rechtsstaat zu sichern und zu bewahren. Allerdings sei zu konstatieren, daß die notwendigen legislativen Maßnahmen zu zögerlich und unentschlossen in Angriff genommen worden seien. Als Beispiele nannte er das neue BKA-Gesetz und das Gesetz zur Verbesserung der Organisierten Kriminalität, die zehn bis zwölf Jahre bis zu ihrer Verabschiedung benötigten. Das Grundproblem sei es aber, in wieweit der Staat grundsätzlich eingreifen könne oder dürfe und inwieweit die Rechte der Bürger durch Eingriffe tangiert würden. Stichwort: „Datenschutz darf nicht zum Täterschutz werden."

Herr Kohl knüpfte in seinem Statement an die zuvor von Herrn Marschewski angesprochenen legislativen Maßnahmen an. Er warnte daher, bis in den kleinsten Lebenswinkel hinein alles rechtlich zu regeln. Beispiel: Es gab kein Gesetz über den Einbau von Wegfahrsperren in Kraftfahrzeuge, als die ersten Au-

tohersteller mit deren Einbau begannen. Diese Maßnahme habe zu einem erheblichen Rückgang des Diebstahls dieser PKW-Typen geführt. Anstelle der Einführung immer neuer rechtlicher Regelungen sei es viel wirksamer, einen nahen Zusammenhang zwischen Tat und Sanktion herzustellen. Dies sei allerdings nicht Sache der Polizei, sondern ein Problem der justitiellen Umsetzung.

Die Diskutanten der Podiumsdiskussion

Zum Leitthema der Podiumsdiskussion führte Professor Denninger aus, daß das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit auf eine lange Tradition zurückgehe. Schon in der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 seien die natürlichen und unveränderlichen Grund- und Menschenrechte festgelegt: Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung. Das zentrale Element des Rechtsstaats sei die Rechtssicherheit. Dies bedeute zum einen umfassenden Rechtsgüterschutz und die eindeutige Erkennbarkeit des Rechts. Dazu gehörten die Bestimmtheit der Gesetze und die Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns. Es sei leider immer wieder zu konstatieren,

daß mit wörtlichen Gesetzestexten wenig Regelungsbestimmtheit erzeugt werde. Zur Rechtssicherheit gehöre weiterhin die Sicherheit der subjektiven Rechte, also der Grundrechte und Grundfreiheiten.

Professor Denninger sah den Rechtsstaat unter einer Reihe von Gesichtspunkten in Gefahr. Dies betreffe unter anderem strukturelle Ursachen wie offene Grenzen, den neuen Internet-Verkehr, Migration, Multikulturalismus, Drogenhandel sowie Jugendarbeitslosigkeit. Bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Prävention äußerte Professor Denninger die Überzeugung, die Polizei kuriere häufig die Symptome, komme aber nicht bis zu deren Ursachen. Polizeiliche Prävention sei in Gefahr, einer Utopie der Perfektion nachzulaufen. Es sei schlechterdings unmöglich, daß die Polizei vor dem Täter am Tatort sei, wie der frühere BKA-Präsident Herold es immer wieder gefordert habe.

Im ersten Redebeitrag von Professor Steinert ging es um die Frage der Übertragbarkeit amerikanischer Modelle. Er gab zu bedenken, daß die US-amerikanische Polizeipolitik vor dem Hintergrund einer geradezu dramatischen Entwicklung im Strafvollzug und in der Rechtspolitik ablaufe. Die vereinigten Staaten hätten in den letzten zehn Jahren ein Gefängnissystem aufgebaut und die Gefängnisse auch gefüllt mit Maßnahmen, die für Deutschland undenkbar seien. Die Haftquote in den USA belaufe sich etwa auf das zehnfache der in Europa üblichen. Die neue soziale Ungleichheit führe sowohl in den USA als auch bei uns zu immer neuen Belastungen. Die Konsequenzen aus dieser Situation seien allerdings unterschiedlich: Im Gegensatz zu den USA verfolgten die Behörden in der Bundesrepublik die Strategie, möglichst wenig Haftstrafen zu verhängen. Dies sei gut so; es gebe eine vernünftige europäische Art, mit den Problemen umzugehen; die USA sollten daher nur bedingt ein Beispiel sein.

Der Beitrag von Herrn Preußinger befaßte sich in erster Linie mit Fragen des Wertewandels und des drohenden Werteverlustes in unserer Gesellschaft. Er betonte, daß eine dynamische Gesellschaft vom Wertewandel lebe; man müsse dann auch damit leben, daß dies einmal in die verkehrte Richtung laufe und korrigiert werden müsse.

Zur Kriminalitätsentwicklung insgesamt gab er zu bedenken, daß trotz der unstreitbaren Brisanz der Organisierten Kriminalität die Massenkriminalität auf örtlicher Ebene der Polizei das Leben schwer mache. Die Kriminalitätsbekämpfung hinke nach wie vor hinter der Kriminalitätsentwicklung in vielen Bereichen her.

Zum Thema „Wertewandel" äußerte sich auch Professor Steinert. Er legte dar, daß Moral nicht in erster Linie durch Sonntagsreden gemacht werde, ebensowenig in den Zeitungen und erst recht nicht in der Politik. Die Grundlagen der Wertvorstellungen, die in einer Gesellschaft herrschten, würden vielmehr vom Wirtschaftssystem gelegt. Die Grundlagen unserer Werte seien immer die des Wirtschaftens und des Erwerbs. Hier hätten sich seit den 80er Jahren allerdings dramatische Veränderungen ergeben. Es existiere zur Zeit eine Gesellschaft der Konkurrenz, des Eigennutzes, des sich Durchsetzens, des Reichwerdens ohne soziale Bindungen.

BKA-Präsident Dr. Kersten wies in seinem Diskussionsbeitrag auf die Bedeutung des Sicherheitsgefühls der Bürger für polizeiliche Präventionsmaßnahmen hin. Es sei wichtig, darüber nachzudenken, was zu tun sei, wenn die Bürger aufgrund eines negativen Sicherheitsgefühls begännen, ihr Verhalten zu ändern. Wenn sie Angst hätten, in den Abendstunden zum Bahnhof zu gehen, wenn sie meinten, sie könnten abends an bestimmten Veranstaltungen nicht mehr teilnehmen oder wenn sie den Weg von der Straßenbahn nach Hause fürchteten. Hier gebe es ein breites Feld nicht nur für die Polizei, im Vorfeld von Kriminalität geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Schwerpunkt der Podiumsdiskussion war zweifelsohne das Thema „Community Policing". Vor dem Hintergrund des Vortrags des New Yorker Polizeipräsidenten ging es in zahlreichen Beiträgen um die Frage der Übertragbarkeit des „Zero-Tolerance-Konzeptes" auf deutsche Verhältnisse. Einig waren sich Diskutanten und Plenum darin, daß eine simple Übertragung des Konzepts aufgrund unterschiedlicher gesellschaftlicher Bedingungen in den USA und in Deutschland nicht möglich sei. Es sollte vielmehr darum gehen, Anstöße für ein geändertes Selbstverständnis der Polizei und die Notwendigkeit der Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Institutionen zu geben. So sei es zum Beispiel wichtig, daß die Präsenz der Polizei in der Gemeinde, im Stadtteil wieder hergestellt werde (Preußinger). Wenn der Polizist wisse, was sich in seinem Stadtteil ereigne, wo die Problemfelder lägen, dann könne er ganz anders auf die Bürger zugehen und sie auffordern, aktiv an der Verbrechensverhütung mitzuwirken. Prävention dürfe zukünftig nicht mehr nur heißen „Wie sichere ich mein Haus?". Vielmehr seien Konzepte gemeindeorientierter Präventionsarbeit unter der Federführung der Kommunen zu entwickeln. Selbstverständlich sei auch die Polizei zu beteiligen, aber der Schwerpunkt müsse bei Städten und Gemeinden liegen.

Hingewiesen wurde nochmals ausdrücklich auf die besonderen Faktoren, die das New Yorker Modell begleitet haben (Steinert). Dies sei einmal ein extrem

aufwendiges Programm zur technischen Sicherung von Wohnungen gewesen, welches die Zahl der Wohnungseinbrüche drastisch reduziert habe. Zum zweiten sei die Polizei ganz konsequent gegen Personen vorgegangen, die auf öffentlichen Straßen und Plätzen eine Waffe trugen. Waffen von den Straßen – für die USA ein geradezu dramatischer Vorgang. Und schließlich sei nochmals auf die drastische Haftquote zu verweisen. Wenn die Hälfte der Risikobevölkerung inhaftiert werde, habe dies natürlich einen Einfluß auf das Kriminalitätsaufkommen.

In Deutschland sei es hingegen wichtig, Präventionsarbeit auf Ebene der Gemeinden anzusiedeln. Die Polizei brauche hierzu soziale Kompetenz und ein Verständnis für gesellschaftliche Zuammenhänge (Lutz). Es sei leider festzustellen, daß Personen mit Kontrollaufgaben, die dem Bürger ein gewisses Sicherheitsgefühl vermittelt haben, vielerorts aus betriebswirtschaftlichen Gründen wegrationalisiert worden seien. Hier sei es eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe, nach Möglichkeiten zu suchen, wie den berechtigten Bedürfnissen der Bürger nach mehr Sicherheit entsprochen werden könne.

Verabschiedung

Ulrich Kersten

Zunächst mein herzlicher Dank an die Teilnehmer der Podiumsdiskussion sowie auch Ihnen, Herr Hofmeyer, für die Leitung dieser Diskussion.

Als wir das Thema dieser Arbeitstagung formulierten und darin bewußt den Schwerpunkt „Communitiy Policing" aufnahmen, war uns klar, daß es zu einer lebhaften und kontroversen Diskussion kommen würde. Gewollt oder nicht, zeigte gerade diese Podiumsdiskussion, daß sie sehr stark in politische und sicherheitspolitische Themenfelder hineinreicht. Ich werde nun nicht alles, was zum Thema „Communitiy Policing" auf dieser Arbeitstagung in Vorträgen und Diskussionsbeiträgen eingebracht worden ist, wiederholen.

Wir haben bewußt zwei Leiter von großen Polizeiorganisationen amerikanischer Großstädte zu dieser Tagung eingeladen, weil wir der Ansicht sind, daß es in der dort umgesetzten Philosophie einer bürgernahen Polizeiarbeit durchaus Teilbereiche und Arbeitsansätze gibt, über die es sich lohnt, hier in Deutschland nachzudenken. Nachzudenken vor dem Hintergrund einer Kriminalitätsentwicklung, die statistisch gesehen zur Zeit auf dem hohen Niveau von 6,6 Millionen Straftaten stagniert, und es folgerichtig mit dem Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nicht zum Besten bestellt ist.

Ich bin der Ansicht, daß man bei der Betrachtung der Polizeiphilosophien in Amerika nicht einseitig auf das Modell in New York abheben sollte. Wie Commissioner Safir hier betonte, ist dem New Yorker Modell der Aspekt der Repression sehr stark immanent. Dennoch sollten wir in Deutschland andere Teilaspekte dieser Philosophie eingehender betrachten. So öffnen beispielsweise die Aspekte bürgernahe Polizeiarbeit, Verlagerung und Delegation von Verantwortung nach unten, die Einschränkung des Zuständigkeitsdenkens den Blick für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Zuständigkeitsträgern. Das reicht von der Ordnungsverwaltung über die Sozialverwaltung, private Einrichtungen, Kirchen, Geschäftsleute bis zum privaten Sicherheitsgewerbe, um dort jeweils Energien freizusetzen, die sich letztendlich positiv auf die Sicherheit auf den Straßen und damit auf das Lebensgefühl der Bevölkerung in den Stadtteilen auswirken.

Von diesem zentralen Aspekt der Sicherheitsphilosophie beziehungsweise Polizeiphilosophie in Amerika können wir einiges lernen. In den Vorträgen der amerikanischen Kollegen wurde aber auch deutlich, daß in den Polizeiphilosophien der Amerikaner der Grundsatz gegen Kriminalität, einschließlich der Bagatelldelikte und Ordnungswidrigkeiten, konsequent vorzugehen eine wesentliche Rolle spielt. Wenn wir nun überlegen, ob diese Modelle auch für Deutschland denkbar sind, geraten wir in eine Diskussion, die die Polizei nicht alleine führen kann, da sie selbst nicht in der Lage ist, die notwendigen Rahmenbedingungen und Grundlagen im Rollen- und Werteverständnis zu setzen. Hier sind Gesellschaft und Politik gefordert, zu Antworten zu kommen; beispielsweise auf die Frage, ob aggressives Betteln, Alkoholgenuß in der Öffentlichkeit oder andere Formen der Störung der öffentlichen Ordnung hingenommen werden sollen oder nicht. Das Problem läßt sich auch nicht dadurch lösen, es von der Polizei weg in die Zuständigkeit anderer Verwaltungen zu überführen. Das ist nicht der Kern der Frage. Kern der Frage ist, ob in diesem Bereich grundsätzlich Eingriffsmöglichkeiten seitens des Staates gewünscht sind oder nicht. Das muß geklärt werden. Dies kann natürlich nur auf Basis von entsprechenden Rechtssätzen – sei es per Gesetz oder Rechtsverordnung – geschehen und nicht dem Ermessen von Verwaltungsstellen überlassen bleiben. Hier gibt es keinerlei Dissens zwischen Polizei und Wissenschaft.

Ich glaube, daß wir eine Diskussion, wie wir sie hier heute erlebt haben, in den nächsten Monaten sehr lebhaft in Deutschland werden mitverfolgen können, und ich erachte es für notwendig, daß diese Diskussion fortgeführt wird. Ich bin ganz sicher, daß vorgenannte Aspekte in den Gremien der Innenministerkonferenz weiter diskutiert und thematisiert werden und eine Reihe von Ansätzen in der Arbeit der Polizei fruchtbar umgesetzt werden können. Besonders der Bürgernähe sollte nach dem Motto „Die Polizei, Dein Freund und Helfer" mehr Platz eingeräumt werden. Die Polizei muß, unter Hinzuziehung aller an der Gewährleistung der inneren Sicherheit Beteiligten, vor Ort in die Kommunikation mit dem Bürger eintreten. Wir müssen in einer Sicherheitspartnerschaft konkrete Themen aufnehmen und uns nicht in einem strategischen Diskurs verlieren. So hörte ich vor kurzem, daß in einem kommunalen Rat überlegt worden war, dort einen Professor für Kriminologie einzuladen, der dann etwas über Jugendkriminalität erzählen sollte. Das meine ich nicht!

Probleme des Bürgers müssen konkret benannt und eine entsprechende Zielvorstellung muß definiert werden. Wer leitet mit wessen Unterstützung geeignete Maßnahmen ein und wer beurteilt das Ergebnis? Auch muß der Bürger

über die erreichten Ergebnisse eine Rückmeldung bekommen. Ich bin der Meinung, daß man praxisnah verfahren und sich vom „Zuständigkeitsdenken" entfernen sollte. Ich weiß als Jurist, daß man bereits in der juristischen Ausbildung lernt: „Wer ist zuständig?" – Wir dürfen außerdem die Gefahr nicht übersehen, sich einen „Tunnelblick" anzugewöhnen, also nicht mehr nach links oder rechts zu schauen und alles unter der Überschrift „Zuständigkeit" zu sehen. Wir müssen sozusagen wieder auf das freie Feld hinaustreten, um zu sehen, daß es noch andere Verantwortliche gibt und daß die Verantwortlichkeiten gebündelt werden müssen. Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um staatliche oder kommunale Verwaltung handelt. Die Kommunikation, auch die Bereitschaft Kräfte zu bündeln, hat mit der Ansiedlung auf den jeweiligen staatlichen Ebenen nach meinem Verständnis nur bedingt etwas zu tun; es muß nur der Wille vorhanden sein, miteinander zu kommunizieren und zu kooperieren. Der Bürger muß in diesen Prozeß mit einbezogen werden.

Ich weiß, daß dies alles mit ungeheuren Schwierigkeiten verbunden sein wird und gleichzeitig ein Umdenken im Rollenverständnis der Polizei erforderlich macht. Aller Voraussicht nach wird die Feststellung getroffen werden, daß das mit dem vorhandenen Personal nicht machbar ist. Ich weiß nur, daß in Deutschland derzeit 250.000 Polizeibeamte ihren Dienst verrichten, habe aber keine Kenntnisse darüber, wie die Personalausstattung der einzelnen Ordnungsverwaltungen oder anderer tangierter Stellen sind. Fest steht, daß wir sehr sorgsam mit unseren personellen Ressourcen umgehen müssen und Schwerpunkte für den Personaleinsatz setzen müssen. Natürlich ist auch darüber nachzudenken, wo personelle Ressourcen freigesetzt werden können. Mir ist bewußt, daß es bei der praktischen Umsetzung dieser Ideen zu schwierigen gesellschaftlichen und politischen Diskussionen kommen wird. Ich wünsche mir, daß wir uns darauf konzentrieren zu prüfen, was machbar ist und uns nicht von vornherein mit der Feststellung begnügen, daß nichts machbar ist.

Ein Beitrag zur Kriminalitätsentlastung kann außerdem durch technische Prävention geleistet werden. In diesem Zusammenhang wurde die sogenannte Wegfahrsperre bei Kraftfahrzeugen genannt. Dieser Hinweis führt mich zum zweiten Schwerpunkt unserer Arbeitstagung. Die Polizei wird im Zuge der rasanten Entwicklung technologischer Verfahrenssysteme mit neuen Formen von Kriminalität und neuen Tatbegehungsmöglichkeiten konfrontiert. Kriminalität ist unter anderem ein Spiegelbild der realen Bedingungen und Möglichkeiten einer Gesellschaft. Wenn nun moderne Informations- und Kommunikationstechnologien diese Gesellschaft immer stärker bestimmen und beherrschen, stellen sich in der Folge auch neue Formen und Ausprägungen von

Kriminalität ein, auf die wir uns einstellen müssen. Eindrucksvolle Beispiele wurden gestern dargelegt.

Für das BKA als eine polizeiliche Zentralstelle gilt es im besonderen, Wege und Methoden zu finden, um dieser neuen Form von Kriminalität möglichst schnell Paroli bieten zu können. Das heißt, wir müssen uns eingehend mit der Technik beschäftigen, wir müssen diese Technik aktiv begleiten, um frühzeitig erkennen zu können, wo neue Kriminalitätsformen entstehen und daran anschließend Methoden zu ihrer Bekämpfung zu entwickeln. Diese Thematik stellt in den nächsten Jahren und Jahrzehnten eine ungeheure Herausforderung für die Polizeien in aller Welt dar. Ich bin optimistisch, diese Herausforderung zu bestehen. Abgesehen davon geben uns neue technische Entwicklungen auch Möglichkeiten, über die Prävention oder unter Einsatz als taktisches Mittel Kriminalität zu bekämpfen. Eine prognostische Betrachtung darüber, wie sich Kriminalität unter Nutzung moderner Technik möglicherweise entwickeln wird, will das Bundeskriminalamt zu einem Schwerpunkt seiner zukünftigen Arbeit machen. Wir wollen frühzeitig Gefahren erkennen und dann auf der Grundlage unserer Erkenntnisse der Politik, dem Gesetzgeber, der Gesellschaft, der Industrie Hinweise geben, welche Entwicklungen zu erwarten sind. Über eine vor einigen Wochen neu eingerichtete Projektgruppe „Strategische Kriminalitätsanalyse" sollen Lösungsvorschläge zu erkannten Problemlagen erarbeitet werden.

Ich danke Ihnen für die Teilnahme an der diesjährigen Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes und hoffe, daß Sie eine Fülle von Anregungen erhalten haben und diese nach Hause mitnehmen. Ich denke, es ist erwähnenswert, daß wir neben allen fachbezogenen Anregungen auch Gelegenheit hatten, uns über den sehr beeindruckenden Vortrag von Herrn Gauck mit dem Thema „Freiheit und Freiheitsängste" zu befassen. Herrn Gauck gebührt unser aller Dank, daß er bei uns war.

Ich wünsche Ihnen eine gute Heimfahrt und hoffe, daß uns die Thematik, die diese Arbeitstagung bestimmt hat, weiter voran bringt. Ich freue mich auf ein Wiedersehen im nächsten Jahr, dann zur Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes 1998.

Über die Referenten[1]

Adolf, Franz-Peter, Dr.

Diplom Holzwirt, Wissenschaftlicher Direktor und Leiter des Fachbereichs „Textile Spuren" im Bundeskriminalamt (seit 1976); 1974 Eintritt in das Bundeskriminalamt.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

van Bebber, Peter, Dr.

Leiter des Fachbereichs „Brände und Raumexplosionen" im Bundeskriminalamt (seit 1991); 1966-1972 Studium der Chemie an der Technischen Universität Hannover; 1978 Promotion in der Fachrichtung „Analytische Chemie"; 1979-1980 Fachlehrer für Analytische Chemie am Naturwissenschaftlichen Technikum in Landau; 1980-1991 Forensischer Chemiker im Landeskriminalamt Niedersachsen, dort ab 1984 Sachverständiger für Branduntersuchungen.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Biermann, Thomas W., Dr. phil. nat.

Wissenschaftlicher Oberrat und Sachverständiger im Fachbereich Kriminaltechnik (Textilkunde) des Bundeskriminalamtes (seit 1988). Studium der Biologie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main – Hauptfach: Botanik; Nebenfächer: Mikrobiologie und Biochemie. 1983 Diplomarbeit zum Thema „Verteilung der Anregungsenergie zwischen Photosystem I und Photosystem II der einzelligen Grünalge *Chlorella fusca*". 1988 Promotion, Thema „Untersuchungen zum Einfluß erhöhter UV-B-Strahlung (290-320 nm) auf die synchrone Zellentwicklung der marinen Diatomee *Ditylum brightwelli* (West) Grunow unter besonderer Berücksichtigung der Lipide und Fettsäuremuster". Derzeit betraut mit den Aufgabenbereichen Fallbear-

[1] Stand: November 1997

beitung, Gutachtenerstellung und -vertretung, Forschung und Entwicklung, Ausbildung von Polizeibeamten und Kriminaltechnikern, Entwicklung und Aufbau von EDV-gestützten Datensammlungen, Entwicklung von EDV-gestützten Präsentationen sowie Mitarbeit in verschiedenen Projektgruppen.
Hobbies: Ehefrau, Hund, Musizieren (Klarinette, Saxophon und Querflöte), Internet-Surfen, Kochen und Fotografieren.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Brinkhoff-Button, Norbert

Seit 1990 Beamter der Europäischen Kommission, Mitarbeiter im Referat „Language Engineering" (computergestützte Sprachverarbeitung) der Generaldirektion XIII in Luxemburg. Ansprechpartner in Language Engineering-Vorhaben mit Schwerpunkt auf flankierenden und unterstützenden Maßnahmen.

L-2929 Luxemburg, rue Alcide de Gasperi, EUFO 0-197

Catenhusen, Wolf-Michael, MdB

Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion (seit 1994) und Mitglied des SPD-Parteivorstandes (seit 1995); Studium der Fächer Latein, Geschichte und Sozialwissenschaften; seit 1980 für die SPD Mitglied des Deutschen Bundestages, Wahlkreis Münster; seit 1980 Mitglied des Bundestagsausschusses für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung (ab 13. Wahlperiode: Bundestagsausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung); 1984-1986 Vorsitzender der Enquete-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie" des Deutschen Bundestages; 1987-1994 Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung, Berichterstatter der SPD für Gentechnologie.

D-53113 Bonn, Bundeshaus

Deinet, Werner, Dr. rer. nat.

Diplom-Physiker, Wissenschaftlicher Direktor und Leiter des Fachbereiches „Grundsatzangelegenheiten, physikalisch technische Forschung" in der Gruppe „Technologien" des Bundeskriminalamtes; Nach Studium der Physik Tätigkeit in der Industrie und seit 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundeskriminalamt. Veröffentlichungen auf den Gebieten der Schußentfernungsbestimmung, des rechnergestützten Werkzeugspurenvergleiches, der Dynamik von Schreibabläufen und der Sichtbarmachung latenter Fingerspuren.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Denninger, Erhard, Prof. Dr. jur.

Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main (seit 1967). Studium in Tübingen, Lausanne und Mainz; 1958 Promotion; 1970-1971 Rektor der Universität Frankfurt; 1978-1979 Dekan des rechtswissenschaftlichen Fachbereichs; 1973-1974 Leiter der Abteilung für Wissenschaft und Kunst im (damaligen) Hessischen Kultusministerium; 1981-1983 Vorsitzender der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmung/Gesetzgebungsaufträge; seit 1974 stellvertretendes Mitglied des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Thüringen und Mitglied des Kuratoriums der Römerberggespräche; Mitglied des Vorstandes des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung; Gastprofessuren in Chicago (1983) und Rom (1985, 1990); Hauptarbeitsgebiete: Verfassungsschutzrecht, Hochschulrecht, Technikrecht, Datenschutzrecht, Rundfunkrecht und Arzneimittelrecht.

D-60054 Frankfurt/M., Senckenberganlage 31

Dölling, Dieter, Prof. Dr. jur.

Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität Heidelberg (seit 1990). 1971-1975 Studium der Rechtswissenschaften in Bielefeld und Göttingen; 1985-1987 Professor für Strafrecht und Kriminologie der Universität Göttingen; 1987-1990 Inhaber des Lehrstuhls für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Erlangen-Nürnberg; 1988-1990 im Nebenamt Richter am Landgericht Nürnberg-Fürth.

D-69117 Heidelberg, Friedrich-Ebert-Anlage 6-10

Falk, Bernhard

Vizepräsident des Bundeskriminalamtes (seit 1993). 1968 Eintritt in die Hessische Bereitschaftspolizei; 1970-1978 Ermittlungstätigkeit bei der Kriminalpolizei des Polizeipräsidiums Frankfurt/Main und dem Regierungspräsidium Darmstadt; ab 1979 stellvertretender Leiter der Kriminalabteilung beim Polizeipräsidium in Darmstadt; 1981-1987 tätig beim Polizeipräsidium in Frankfurt/Main, zunächst als Inspektionsleiter, dann als Leiter des Führungsbereichs der Kriminalabteilung sowie zugleich stellvertretender Leiter der Kriminalabteilung; 1987 Wechsel in das Hessische Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten und dort als Direktor der Hessischen Kriminalpolizei Leiter des Referats „Einsatz der Kriminalpolizei".

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Gauck, Joachim

Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik mit Dienstsitz in Berlin (seit Ende 1991); am 21. 09. 1995 mit deutlicher Mehrheit wiedergewählt, am 03. 10. 1995 für eine zweite Amtsperiode berufen. Nach Studium der Theologie Pfarrer in Lüssow bei Güstrow und in Rostock. 1989 Mitbegründer „Neues Forum" in seiner Heimatstadt; Mitinitiator des kirchlichen und öffentlichen Widerstandes gegen die SED-Diktatur; ab März 1990 Abgeordneter der Bürgerbewegung in der Volkskammer, dort Vorsitzender des parlamentarischen

Sonderausschusses zur Kontrolle der Auflösung des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS).

D-10117 Berlin, Glinkastraße 35

Geide, Bernd

Referatsleiter „Tatort- und Spurensicherungsdienst" im Bundeskriminalamt (seit 1994). 1973 Eintritt in das Bundeskriminalamt; nach Ausbildung zum Kriminalkommissar Ermittlungstätigkeit in den Bereichen „organisierte Eigentumskriminalität" und „internationale Kfz-Verschiebung"; nach Ausbildung für den leitenden kriminalpolizeilichen Vollzugsdienst von 1983-1991 jeweils stellvertretender Referatsleiter in den Bereichen Entwicklung und Erprobung von Einsatz- und Sicherungstechnik, Grundsatzangelegenheiten in der Rauschgiftbekämpfung, Ausrüstungshilfe, Ausbildungshilfe, Entsendung von Rauschgiftverbindungsbeamten, Auswertung und Ermittlungen des international organisierten Rauschgifthandels aus der Herkunftsregion des Nahen und Mittleren Ostens und Leiter der Projektgruppe „Container" (eingerichtet 1990). 1992-1993 Referatsleiter im Bereich Auswertung und Ermittlungen des international organisierten Rauschgifthandels aus der Herkunftsregion des Fernen Ostens; seit 1976 Mitglied der Identifizierungskommission (IDKO) und seit 1986 einer der Leiter der IDKO vor Ort im Einsatzfall.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Kersten, Klaus Ulrich, Dr. jur.

Präsident des Bundeskriminalamtes (seit April 1996); nach Studium der Rechtswissenschaften Referendariat beim Oberlandesgericht Düsseldorf; 1970-1971 tätig beim Bundesministerium des Innern im Referat „Olympische Spiele München"; 1971-1973 Tätigkeiten beim Bundesamt für Verfassungsschutz und bei der Grenzschutzdirektion Koblenz und von 1973-1996 beim Bundesministerium des Innern, zunächst im Referat für „Innerdeutsche- und Berlin-Angelegenheiten", anschließend bei der Abteilung Polizeiangelegenheiten des Bundesministeriums des Innern im Referat „Allgemeine kriminalpolizeiliche Angelegenheiten", außerdem in der Arbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten des Bundeskriminalamtes und der Verbrechensbekämp-

fung"; 1980 Leiter des Referates „Polizeiliches Informationswesen; Kriminaltechnik" in der Abteilung Polizeiangelegenheiten; 1987 in der gleichen Abteilung Leiter des Referates „Grundsatz-, Rechts- und Organisationsangelegenheiten des Bundesgrenzschutzes"; 1991 Leiter der Unterabteilung „Allgemeine Polizeiangelegenheiten; allgemeine Angelegenheiten des BGS"; zuletzt 1995 Leiter der neu gebildeten Abteilung „Bundesgrenzschutz" im Bundesministerium des Innern.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Kohl, Hans-Helmut

Stellvertretender Chefredakteur der Frankfurter Rundschau in Frankfurt am Main; davor „Politischer Reporter" der Zentraldirektion (seit 1987); ab 1976 tätig als Reporter und Korrespondent für Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Ausbildung an der Deutschen Journalistenschule in München; danach Tätigkeiten als freier Journalist; 1989 Wandel der zunächst innenpolitischen in eine außenpolitische Orientierung angesichts der Entwicklung in Osteuropa und Ostdeutschland.

D-60313 Frankfurt/Main 1, Große Eschenheimer Straße 16-18

Langer, Wolfgang, Dipl.-Ing.

Diplomingenieur der Chemie und Wissenschaftlicher Angestellter im Fachbereich „Materialuntersuchungen Anorganik" im Bundeskriminalamt. Studium der Chemie an der TH Darmstadt; im Bundeskriminalamt seit November 1988; Arbeitsschwerpunkt Zentrale Autolacksammlung.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Linke, Michael J.

Seit 1993 tätig in der Gruppe „Technische Forschung" des Bundeskriminalamtes. Nach Studium der Nachrichtentechnik an der Fachhochschule-Frankfurt mehrjährige Tätigkeit in der Industrie. Mitarbeit bei folgenden Forschungsprojekten des Bundeskriminalamtes: Rechnergestützte Auswertung

von Geschoß- und Werkzeugspuren, Automatisierung der Datenerfassung von Röntgenbeugungsdiagrammen, Entwicklung eines „Laser-Scanning-Mikroskops", Dynamik von Schreibabläufen, Sichtbarmachung von latenten Fingerspuren.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Löffler, Silke, Dr.

Tätig im Fachbereich „Brände und Raumexplosionen" des Bundeskriminalamtes (seit 1991); 1977-1980 Lehre als Chemielaborantin; 1980-1986 Studium der Chemie an der Technischen Universität Darmstadt; 1990 Promotion in der Fachrichtung „Physikalische Chemie"; 1990-1991 Postdoc im Institut für Physikalische Chemie ebenfalls an der Technischen Universität Darmstadt.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Marschewski, Erwin, MdB

Mitglied des Deutschen Bundestages (seit 1983), Innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion sowie Mitglied im Fraktionsvorstand. Studium der Rechts- und Staatswissenschaften, Referendar- und Assesorexamen, städtischer Oberrechtsrat a. D. Mitglied der ÖTV; 1965 Mitglied der CDU, der Jungen Union und seit 1972 des CDU-Präsidiums Nordrhein-Westfalen; seit 1969 Mitglied des Rates der Stadt Recklinghausen und seit 1975 Mitglied des Kreistages Recklinghausen; außerdem stellvertretender Bezirksvorsitzender CDU Ruhrgebiet.

D-53113 Bonn, Bundeshaus

Münzenberger, Meinhard, Dr.-Ing.

Studium der Nachrichtentechnik an der FH Wiesbaden sowie der Regelungstechnik an der TH Darmstadt. Nach Abschluß des Studiums und einer Industrietätigkeit als Entwicklungsingenieur 1983 Wechsel zum Bundeskriminalamt; dort Leitung und Bearbeitung informationstechnischer Projekte der Abteilung Datenverarbeitung und des Kriminalistischen Institutes. Über die da-

bei entwickelten Mustererkennungsverfahren 1994 Verfassung einer Dissertation an der TH Darmstadt. Diverse Veröffentlichungen auf dem Arbeitsgebiet der Informationstechnologie.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Ott, Stefan

Diplom-Mathematiker und stellvertretender Fachbereichsleiter des Fachbereichs „Signal- und Bildverarbeitung" des Bundeskriminalamtes (seit 1992); zuvor (seit 1986) ebenfalls im gleichen Fachbereich wissenschaftlicher Mitarbeiter. Tätig in der Entwicklung, Erprobung und Beratung in vielen Teilbereichen der digitalen Bildverarbeitung, mit den Schwerpunkten Bildverbesserung/Bildrestauration, Bildfolgenverarbeitung, Bildkompression, Personenlichtbilder.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Plate, Monika, Dipl.-Soz.

Referentin in der Gruppe „Kriminalstrategie" des Bundeskriminalamtes. Veröffentlichungen zu Fragen der Jugendkriminalität und der Prävention.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Preußinger, Hans-Heinrich

Präsident des Landeskriminalamtes Rheinland-Pfalz (seit 1990). Nach Studium der Rechtswissenschaften 1979 Eintritt in die allgemeine innere Verwaltung des Landes; außerdem tätig in verschiedenen Funktionen bei einer Kreisverwaltung, der Bezirksregierung und im Ministerium des Innern und für Sport.

D-55118 Mainz, Valenciaplatz 1-7

Reichertz, Jo, Prof. Dr.

Professor für Kommunikationswissenschaften an der Universität Essen. Studium der Germanistik, Mathematik und Kommunikationswissenschaften. Promotion zur Entwicklung der „Objektiven Hermeneutik". Die Habilitationsschrift resultierte aus einem sechsmonatigen Feldaufenthalt bei der Kriminalpolizei einer deutschen Großstadt und rekonstruierte die Logik polizeilicher Aufdeckungsarbeit bei Schwerverbrechen. Seit 1991 Leiter der Arbeitsgruppe „Empirische Polizeiforschung".

D-45117 Essen, Universitätsstraße 12

Rieger, Bernd, Dr. phil. nat.

Diplom-Physiker, Leiter des Fachbereichs „Signal- und Bildverarbeitung" in der Gruppe „Technische Forschung, Entwicklung und Erprobung" des Bundeskriminalamtes (seit 1989); zuvor (seit 1985) Leiter des Fachbereichs „Prozeßrechenzentrum und Digitallabor". Seit 1973 in der kriminaltechnischen Forschung des Bundeskriminalamtes. Bis 1972 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut der Deutschen Bundespost. Arbeitsschwerpunkte: Statistische Mustererkennung (Schriftbilder, Schreibsignale), Signalverarbeitung (u. a. von Sprache und Bildern), Informationstechnik.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Rodriguez, Matt L.

Superintendent beim Chicago Police Department. Davor tätig in verschiedenen Funktionen bei den großen Abteilungen innerhalb des Chicago Police Departments, unter anderem in den Bereichen Streifendienst, Ermittlungen von Strafsachen, Organisierte Kriminalität, Sittendelikte, illegales Glücksspiel, Ausbildung und Jugendkriminalität. Vor der Ernennung zum Superintendenten Deputy Superintendent des Bureau of Technical Services; außerdem Vorsitzender der Mayor Cities Chiefs Organization. Abschlüsse in öffentlicher Verwaltung, einschließlich des Master Degrees in öffentlicher Verwaltung. Mitglied einer der University of Illinois in Chicago angegliederten Fakultät

und dort befaßt mit Seminaren zur Strafrechtspflege und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.

Chicago, Illinois 60605, 1121 South State Street, USA

Safir, Howard

1996 Ernennung zum 39. Police Commissioner der Stadt New York. Seit 26 Jahren bei den Strafverfolgungsbehörden tätig. 1994-1996 Fire Commissioner der Stadt New York. 1965 Beginn der Laufbahn im Strafverfolgungsbereich als Special Agent bei der New Yorker Dienststelle des Federal Bureau of Narcotics, einem Vorläufer der Drug Enforcement Administration (DEA); 1977 Assistentant Director der DEA; danach Leiter der Zeugenschutzabteilung des US-Marshals Service; bis zu seinem Ausscheiden aus dem Staatsdienst im Jahre 1990 Leitung des US-Marshals Services (seit 1981 als Assistant Director und ab 1984 als Associate Director for Operations). Verantwortliche Leitung komplexer internationaler und nationaler Ermittlungsverfahren. 1994 erneuter Eintritt in den Regierungsdienst.

New York, N. Y. 10308, One Police Place, USA

Schuster, Leo

Erster Direktor im Bundeskriminalamt (seit 1997); seit 1994 in der Amtsleitung des Bundeskriminalamtes, zuständig für den Leitungsbereich Bekämpfung der allgemeinen und organisierten Kriminalität, kriminaltechnische Gutachten/Methodenentwicklung, Kriminalistisch-kriminologische Forschung, Verbindungsbeamte und Spezialeinheiten. 1962 Eintritt in den Polizeidienst; 1969-1973 Kommissariatsleiter in verschiedenen Deliktsbereichen im Polizeipräsidium Wiesbaden; Lehrtätigkeit an der Hessischen Polizeischule; 1974-1978 Leiter des Kriminalpolizeibereiches II beim Regierungspräsidenten in Darmstadt; 1978-1979 stellvertretender Abteilungsleiter der Ermittlungsabteilung im Hessischen Landeskriminalamt; 1980-1986 Leiter des Fachbereichs „Delikts- und Tätergruppen" im Kriminalistischen Institut des Bundeskriminalamts; 1986-1989 Leiter des Fachbereichs „Kriminalistik/Kriminologie" an der Polizei-Führungsakademie Hiltrup; 1989-1992 Leiter der Gruppe „Ermittlungen und Auswertungen" in der Abteilung Terrorismusbekämpfung des Bundeskriminalamts; 1992 Abteilungspräsident bei der Ab-

teilung „Rauschgift", 1993 dazu die Abteilung „Ermittlung und Auswertung" (diese beiden Abteilungen bilden seit November 1994 die Abteilung „Organisierte und Allgemeine Kriminalität"). Zahlreiche Veröffentlichungen zu kriminalistischen und kriminologischen Themen.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Steinert, Heinz, Prof. Dr. phil.

Seit 1972 wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie Wien. Seit 1978 Professor für Soziologie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main. Gastprofessor an der University of Melbourne und seit kurzem der New York University. Mitherausgeber der Zeitschrift „Neue Kriminalpolitik".

A-1016 Wien, Museumsstraße 5

Uhrlau, Ernst

Polizeipräsident von Hamburg (seit Oktober 1996). Studium der Politikwissenschaft in Hamburg. 1974 Eintritt in den Öffentlichen Dienst und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Landespolizeischule in Hamburg; 1975-1981 Persönlicher Referent und Büroleiter der Hamburger Innensenatoren Staack und Pawelczyck; 1981 stellvertretender Leiter des Hamburgischen Landesamtes für Verfassungsschutz; 1991 Berater beim Aufbau des Brandenburgischen Landesamtes für Verfassungsschutz; im gleichen Jahr Übernahme der Leitung des Verfassungsschutzamtes Schleswig-Holstein; ebenfalls 1991 Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz in Hamburg.

D-20097 Hamburg, Beim Strohhause 31

Wieczorek, Axel, Dipl.-Ing.

Studium der Informationstechnik an der TU Dresden. Nach Abschluß des Studiums Tätigkeit als Wissenschaftler auf dem Gebiet der Digitalen Bildverarbeitung an der Berliner Akademie der Wissenschaften, dann am Kriminalistischen Institut Berlin als Sachverständiger für Trassologie und Computerspe-

zialist. 1993 Eintritt in das BKA und Mitarbeit an informationstechnischen Projekten des Kriminalistischen Institutes; derzeitiger Arbeitsschwerpunkt im Bereich der Internet-Technologie.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

Tagungsleitung

Hofmeyer, Rainer

Abteilungspräsident; Leiter der Abteilung „Kriminalistisches Institut" des Bundeskriminalamtes.

D-65173 Wiesbaden, Thaerstraße 11

BKA – Forschungsreihe

In der „BKA – Forschungsreihe" werden Abschlußberichte von kriminalistisch-kriminologischen Projekten veröffentlicht, die entweder vom Kriminalistischen Institut des Bundeskriminalamts selbst durchgeführt oder vom BKA finanziert wurden. Weiterhin werden in dieser Reihe Vorträge und Diskussionsbeiträge von der alljährlichen BKA-Arbeitstagung und von wissenschaftlichen Symposien publiziert. Schließlich erscheinen in dieser Reihe auch Bibliographien.
Die Bände der „BKA – Forschungsreihe" werden in der Regel nur an Polizeidienststellen, Justizbehörden und amtliche Institutionen sowie an einschlägige wissenschaftliche Einrichtungen und Bibliotheken abgegeben. Der Bezug ist für die genannten Stellen kostenlos. Interessenten wenden sich bitte an:

Bundeskriminalamt
Kriminalistisches Institut
Fachbereich KI 13
65173 Wiesbaden

Über sämtliche Veröffentlichungen des Kriminalistischen Instituts des BKA gibt es ein Gesamtverzeichnis (erhältlich als Broschüre oder Diskette 3,5"), welches über o. a. Anschrift angefordert werden kann.

In den letzten zwei Jahren sind unter anderem folgende Bände in der BKA – Forschungsreihe erschienen:

Helmut Kury u. a.
Opfererfahrungen und Meinungen zur Inneren Sicherheit in Deutschland
(Bd. 25), unveränderte Aufl. 1996

Werner Vahlenkamp und Ina Knauß
Korruption – hinnehmen oder handeln?
Mit einem Beitrag von Ernst-Heinrich Ahlf
(Bd. 33) 2. Aufl. 1997

Dieter Dölling
Drogenprävention und Polizei
(Bd. 34) 1996

Gerhard W. Wittkämper, Peter Krevert und Andreas Kohl
Europa und die innere Sicherheit
(Bd. 35) 1996

Bundeskriminalamt (Hg.)
Das Opfer und die Kriminalitätsbekämpfung
BKA-Arbeitstagung 1995
(Bd. 36) 1996

Robert Mischkowitz, Manfred R. Möller und Martin Hartung
Gefährdungen durch Drogen
(Bd. 37) 1996

Projektgruppe Kriminalistisch-kriminologische Fallanalyse (Hg.)
Methoden der Fallanalyse
(Bd. 38.1) 1998

Michael C. Baurmann und Wolfram Schädler
Das Opfer nach der Straftat – seine Erwartungen und Perspektiven
(Bd. 22) 2., überarbeitete und ergänzte Auflage 1998 – *in Vorbereitung*

Marion Gradowski und Jörg Ziegler
Geldwäsche, Gewinnabschöpfung
(Bd. 39) 1997

Uwe Dörmann
Wie sicher fühlen sich die Deutschen?
(Bd. 40) 1996

Rüdiger Weiß und Monika Plate (Hg.)
Privatisierung von polizeilichen Aufgaben
(Bd. 41) 1996

Ernst-Heinrich Ahlf
Ethik im Polizeimanagement
(Bd. 42) 1997

Bundeskriminalamt (Hg.)
Organisierte Kriminalität
BKA-Arbeitstagung 1996
(Bd. 43) 1997

Reingart Göbel und Franziska Wallraff-Unzicker
Kriminalprävention
Eine Auswahlbibliographie
(Bd. 45) 1997

Bundeskriminalamt (Hg.)
Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen
BKA-Arbeitstagung 1997
(Bd. 48) 1998