

BKA

Forschungsreihe

Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen

BKA-Arbeitstagung 1998



101156406014

49

*Moderne
Sicherheitsstrategien
gegen das Verbrechen*



Krim 5- 736 B

Bundeskriminalamt (Hg.)

Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen

Vorträge und Diskussionen der Arbeitstagung
des Bundeskriminalamtes
vom 17. bis 19. November 1998

Bundeskriminalamt Wiesbaden 1999

BKA – Forschungsreihe
herausgegeben vom
Bundeskriminalamt
Kriminalistisches Institut

Band 49

Beirat:

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

Wolfgang Sielaff
Leiter des Landeskriminalamtes in Hamburg

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

Klaus-Jürgen Timm
Direktor des Hessischen Landeskriminalamtes

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	
Ulrich Kersten	7
Eröffnungsrede	
Otto Schily	11
Die Innovationsfähigkeit unserer Gesellschaft	
Erich Staudt	23
Kriminologische Lagebeurteilung und kriminalpolitische Aktivitäten: Geht die innere Sicherheit unseres Landes verloren?	
Hans-Dieter Schwind	41
Migration und ihre Wirkungen auf die gesellschaftliche Entwicklung und das Kriminalitätsaufkommen	
Gerhard Wittkämper	71
Aktuelle Probleme der Jugendkriminalität	
Wiebke Steffen	91
Kriminalitätsbekämpfung im zusammenwachsenden Europa	
Leo Schuster	125
Chancen und Risiken neuer Bekämpfungszuständigkeiten und Kooperationsformen	
Ulrich Kersten	141
Chancen der Technik für polizeiliche Prävention und Repression	
Wolfgang Bach	155

Strategien der nationalen und internationalen Zusammenarbeit	
– aus der Sicht der Justiz	
Klaus Pflieger	199
– aus der Sicht der Polizei	
Hans-Eberhard Gersonde	211
Europäische Entwicklungen im Verhältnis Polizei – Justiz	
Thierry Cretin	231
Resozialisierungsziele auf dem Prüfstand	
Klaus Koepsel	249
Das Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Regionalisierung der Polizeiarbeit	
– Ein Streitgespräch –	
Teilnehmer:	
Gustaaf Mathijs Borchardt	
Heinz Haumer	
Günter Krause	
Leitung:	
Rainer Hofmeyer	263
Zusammenfassung des Streitgespräches	
Monika Plate	273
Verabschiedung	
Ulrich Kersten	277
Über die Referenten	281

Begrüßung

Ulrich Kersten

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, zur diesjährigen Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes heiÙe ich Sie herzlich willkommen.

Besonders begrüÙe ich den Bundesminister des Innern, Herrn Otto Schily. Ich freue mich, dass Sie sich bereit erklärt haben, in diesem Jahr die Eröffnungsansprache zu halten, und gleichzeitig dieses Forum nutzen, sich als neuer Dienstherr des Bundeskriminalamtes vorzustellen.



Der Präsident des Bundeskriminalamtes, Dr. Ulrich Kersten, begrüÙt den neuen Bundesinnenminister Otto Schily vor dem Amtsgebäude.

Herzlich willkommen heiÙe ich die Damen und Herren aus der Politik. Die Frage, wie der Rechtsstaat auf die neuen Herausforderungen der aktuellen und zu erwartenden Kriminalitätsentwicklung reagiert, ist natürlich auch eine politische.

Ich begrüÙe auch die Vertreter der Justiz. Für Fragen, die sich mit den Konsequenzen der Kriminalitätsentwicklung für das Verhältnis von Polizei und Justiz befassen, ist ein eigener Tagungsabschnitt vorgesehen.

Ein herzlicher Willkommensgruß gilt den Kolleginnen und Kollegen der in- und ausländischen Polizei- und Sicherheitsbehörden, insbesondere von Interpol und von Europol, das seine offizielle Tätigkeit unter diesem Namen erst vor kurzem aufgenommen hat. Die Möglichkeiten und die Notwendigkeit der Kooperation mit anderen Sicherheitsbehörden auf nationaler wie internationaler Ebene bilden ebenfalls einen thematischen Schwerpunkt der diesjährigen Tagung.

Willkommen heiße ich auch die Vertreter des Datenschutzes. Wenn es um neue Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen geht, ist ein intensiver und kritischer Dialog mit Ihnen erforderlich, um Freiheit und Sicherheit als schutzwürdige Interessen der Bürger gegeneinander abzuwägen.

Ich freue mich, dass auch in diesem Jahr wieder viele Gäste aus Lehre und Forschung den Weg ins Bundeskriminalamt gefunden haben.

Last but not least möchte ich auch die Damen und Herren der Medien hier im Bundeskriminalamt begrüßen. Ihr zahlreiches Erscheinen unterstreicht die Bedeutung, die Fragen im Zusammenhang mit der Inneren Sicherheit in der Öffentlichkeit beigemessen wird.

Meine Damen und Herren, als Gegenstand der diesjährigen Arbeitstagung haben wir das Thema „An der Schwelle des 21. Jahrhunderts: Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen“ gewählt. Möglicherweise haben Sie beim Studium des Programms den Eindruck gewonnen, dass diese Themenstellung allumfassend ist oder die Tagungsabschnitte und Einzelvorträge keine – auf den ersten Blick erkennbare – thematische Einheit bilden.

Bei der Planung der diesjährigen Arbeitstagung waren wir von dem Gedanken geleitet, den umfassenden Wandlungsprozessen des vergangenen Jahrzehnts Rechnung zu tragen. Denn die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Veränderungen sowie technische Innovationen nehmen maßgeblich Einfluss auf die Entwicklung der Kriminalität. Der bevorstehende Schritt in das dritte Jahrtausend war Anlass, diese Entwicklungen zu reflektieren, und Gelegenheit, Perspektiven und Bekämpfungsmöglichkeiten für die Zukunft aufzuzeigen.

Die in den Vorjahren festgestellten Tendenzen der Kriminalitätsentwicklung haben sich auch 1998 im wesentlichen fortgesetzt. Die Gesamtzahl der polizeilich erfassten Straftaten ist nunmehr im dritten Jahr leicht rückläufig,

bewegt sich allerdings mit etwa 6,5 Millionen Delikten nach wie vor auf hohem Niveau, wobei sich die einzelnen Deliktsbereiche durchaus unterschiedlich entwickeln. Weiterhin Anlass zur Besorgnis geben insbesondere Entwicklungen im Bereich der Kinder- und Jugendkriminalität. Im phänomenologischen Zusammenhang mit dem Anstieg der Kinder- und Jugendkriminalität steht teilweise die steigende Zahl der Aggressionsdelikte wie Körperverletzung, Nötigung, Bedrohung und Straßenraub, wobei vermehrt wiederum Kinder und Jugendliche Opfer solcher Handlungsweisen sind. Seit Beginn der 90er Jahre ist zudem ein erhebliches Anwachsen rechts-extremistischer und fremdenfeindlicher Straftaten zu verzeichnen. Ursachen dafür sind ein Erstarren nationalistischer Tendenzen in Europa sowie irrationale Ängste infolge verstärkter Migration.

Seit Ende der 80er Jahre sehen sich die Strafverfolgungsbehörden in Europa und insbesondere in Deutschland aufgrund seiner zentralen geographischen Lage mit Erscheinungsformen der Kriminalität konfrontiert, die zunehmend durch internationale Bezüge gekennzeichnet sind. Nationale Grenzen stellen für die Straftätergruppierungen keine entscheidenden Hindernisse mehr dar. Europa wird vielmehr als einheitlicher Wirtschafts- und Aktionsraum genutzt. Das Wohlstandsgefälle zwischen West und Ost führt dazu, dass immer mehr Menschen versuchen, an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem Wohlstand Westeuropas teilzuhaben, unter anderem mit der Folge einer zunehmenden illegalen Migration und Schleusungskriminalität.

Diese aktuellen und die zu erwartenden Problemfelder der Inneren Sicherheit verlangen Antworten, neue Ansätze und Methoden auch und gerade aus kriminalpolizeilicher Sicht. Neue Bekämpfungsstrategien müssen auf jedes Kriminalitätsphänomen zugeschnitten und ebenso differenziert sein, wie die Entstehungsursachen der Kriminalität selbst.

Darüber hinaus ist Zusammenarbeit gefordert, „Kräfte bündeln“ heißt die Devise für die Kriminalitätsbekämpfung im 21. Jahrhundert. Nationale Anstrengungen sind einer vielfach und vielfältig international organisierten und grenzüberschreitend agierenden Kriminalität nicht mehr gewachsen. Das im Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union formulierte Ziel, „den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten“, kann nur durch eine weiter zu intensivierende internationale Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden – sei es bilateral, sei es multilateral etwa im Rahmen der Kooperationsformen von Europol, Schengen oder Interpol – erreicht werden.

Ebenso facettenreich wie die Wandlungsprozesse seit Beginn der 90er Jahre und deren Auswirkungen auf die Entwicklung der Kriminalität sind auch die Themenfelder, die im Verlauf der nächsten zweieinhalb Tage von sachkundigen Referenten aus Polizei, Justiz, Wissenschaft und Politik behandelt werden.

Ich wünsche allen Anwesenden, dass Sie aus den Vorträgen und Diskussionen dieser Tage „Honig saugen“ können für die Bewältigung Ihrer eigenen beruflichen Herausforderungen.

Ich bitte Sie nun, Herr Minister Schily, die Tagung mit Ihrem Einführungsvortrag zu eröffnen.

Eröffnungsrede

Otto Schily

Herr Präsident Kersten, meine sehr verehrten Damen und Herren,

„An der Schwelle des 21. Jahrhunderts. Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen“ – unter diesem Leitthema haben Sie zur diesjährigen Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes zum Nachdenken über die Zukunft der Kriminalitätsbekämpfung eingeladen. Ich freue mich, dass ich bereits in der dritten Woche seit meiner Amtsübernahme Gelegenheit habe, zu dieser Veranstaltung einige einleitende Worte zu sagen. Die Arbeitstagungen des Bundeskriminalamtes haben einen ausgezeichneten Ruf, weil sie dem offenen Dialog zwischen polizeilicher Praxis, Wissenschaft und Politik dienen. Es ist eine gute Gelegenheit für den neuen Bundesinnenminister seine Überlegungen zur künftigen Kriminalpolitik vor dem versammelten, besonders sachkundigen Publikum vorzustellen. Leider lässt es meine, wie Sie sicherlich verstehen, in diesen Tagen besonders enge Terminplanung nicht zu, an der gesamten Tagung teilzunehmen; ich bitte dafür um Verständnis. Ich hoffe, dass sich bei der nächsten Gelegenheit mehr Zeit einplanen lässt, denn der Bundesinnenminister muss nicht nur reden, sondern auch zuhören können. Man lernt nie aus, hat der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung gesagt. Das gilt auch für den Bundesinnenminister.

Insbesondere die Beiträge der Referenten und eine Diskussion mit Ihnen hätten mich interessiert. Ich werde mich bemühen, die Referate und Diskussionsbeiträge dieser Tagung, soweit sie dokumentiert werden, später nachzulesen.

Das Bundeskriminalamt leistet kontinuierlich – vor allem als Zentralstelle der deutschen Kriminalpolizei – hervorragende Arbeit zur Sicherung des inneren Friedens und zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit in unserem Lande. Dafür gebührt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, allen voran Herrn Präsidenten Dr. Kersten, Dank und Anerkennung. Im internationalen Vergleich hat das Bundeskriminalamt einen hohen Rang hinsichtlich seines Leistungsvermögens. Diesen Rang müssen wir gemeinsam wahren und weiter ausbauen. Ich bin zuversichtlich, dass wir uns dabei wie bisher auf den

Leistungswillen und die Leistungsfähigkeit der hochqualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Hauses verlassen können.

Politik und Polizei werden künftig in weitaus stärkerem Maße als bisher mit sich rasch ändernden und neuartigen Gefährdungslagen konfrontiert sein. Das gilt vor allem für die wachsende Internationalisierung und die zunehmende Technisierung von Kriminalität. Darauf müssen wir eine Antwort finden.

Das Leitmotiv der neuen Bundesregierung für die Kriminalpolitik lautet: Entschlossenes Vorgehen gegen Kriminalität in all ihren Erscheinungsformen, aber ebenso entschlossenes Vorgehen gegen die Ursachen von Kriminalität.



Bundesinnenminister Otto Schily unterstrich in seiner Eröffnungsrede die Bedeutung präventiver Maßnahmen gegen Kriminalität.

Diesem Leitmotiv werden wir nur dann gerecht, wenn wir die repressiven Instrumente des Staates unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze zielgerecht und ohne Zögern bei aktuell auftretender Kriminalität einsetzen, aber zugleich alles daransetzen, um kriminalitätsfördernden Faktoren entgegenzuwirken. In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder versucht, Repression und Prävention gegeneinander auszuspielen. Ich halte das für eine Torheit. Nur eine Gesamtstrategie, die sowohl Repression als auch Prävention umfasst, hat Erfolgsaussichten.

Eine Gesamtstrategie in diesem Sinne hat zur Voraussetzung, dass sich alle an der Verbrechensbekämpfung Beteiligten ein möglichst umfassendes und

genaues Bild von der Sicherheitslage und den damit zusammenhängenden Problemen verschaffen. Erscheinungsformen, Ausmaß und Entwicklung der Kriminalität müssen sorgfältig beobachtet und gewissenhaft beurteilt werden. Die polizeiliche Kriminalstatistik allein reicht zur Erfassung und Bewertung der Kriminalität bei weitem nicht aus. So wichtig sie ist, beleuchtet sie nur einen bestimmten Ausschnitt aus der Wirklichkeit und zwar die polizeilich bekanntgewordenen Verdachtsfälle. Damit steht sie einerseits in Abhängigkeit von der Anzeigebereitschaft der Bevölkerung und den Schwerpunkten der polizeilichen Kontrolltätigkeit und stellt andererseits keinen Bezug zu den späteren Entscheidungen und Erkenntnissen von Staatsanwaltschaft und Gericht her. Auch in dem heute veröffentlichten Bericht des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden wird dankenswerterweise darauf hingewiesen, dass die Verurteilten-Zahlen allein die Kriminalitätsentwicklung nicht hinreichend widerspiegeln, da der Polizei nur ein Teil der Straftaten bekannt und nicht jeder ermittelte Tatverdächtige auch verurteilt werde. Auch das Anzeigeverhalten der Bevölkerung und die Intensität der Kriminalitätsbekämpfung spielen eine Rolle, heißt es in dem Bericht.

Wenn wir also ein einigermaßen wirklichkeitsgetreues Profil der Kriminalitätsentwicklung erarbeiten wollen, müssen wir nach neuen Wegen suchen. Die verschiedenen Datensammlungen müssen zusammengeführt werden. Wir müssen zu einer qualitativen Beurteilung des Kriminalitätsgeschehens gelangen. In der Koalitionsvereinbarung ist daher festgelegt worden, dass ein periodischer Sicherheitsbericht auf breiter Datenbasis unter Zuhilfenahme von wissenschaftlichen Erkenntnissen und Forschungsergebnissen zu erstellen ist. Das Bundeskriminalamt sollte in die Erstellung dieses periodischen Sicherheitsberichtes unter Nutzung seiner wissenschaftlichen Kapazitäten einbezogen werden.

Darüber hinaus ist das Bundeskriminalamt gefordert, noch stärker als bisher seine Zentralstellenfunktion wahrzunehmen und durch intensive Sammlung und Auswertung aller verfügbaren Informationen detaillierte Lagebilder zu bestimmten Kriminalitätsbereichen zu entwerfen und erfolgversprechende Ermittlungsansätze aufzuzeigen. Einen besonderen Schwerpunkt sollte die strategische Kriminalitätsanalyse bilden, das heißt eine vorausschauende Einschätzung der Kriminalitätsentwicklung einschließlich der Erarbeitung entsprechender Maßnahmenkonzepte. Es ist für eine zukunftsorientierte Kriminalitätspolitik von nicht zu unterschätzender Bedeutung, dass neue technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Tendenzen daraufhin untersucht werden, wie sie sich in künftigen Kriminalitätsformen niederschlagen

können. Damit verbunden ist die frühzeitige Entwicklung fachlich fundierter Strategien, um diesen neuen Gefahren vorbeugend zu begegnen. In einer Zeit des ständigen Wandels in allen Lebensbereichen wird es immer wichtiger, verlässliche Prognosen über künftige Risiken zu gewinnen und frühzeitig Lösungsansätze zur Verhinderung oder zumindest zur Kontrolle der Kriminalitätsrisiken zu erarbeiten. Die Verbrechensbekämpfung darf daher nicht nur reaktiv ausgerichtet sein, sondern sie muss auch prospektiv handeln. Diese Vorfeldaktivitäten der Polizei, das will ich jedoch nicht verschweigen, sind in gewisser Hinsicht ein heikler Punkt. Zu den unverzichtbaren Fundamenten unserer freiheitlich-rechtsstaatlichen Ordnung gehört die Achtung vor der Freiheit des Einzelnen. Das setzt der sogenannten Vorfeldtätigkeit der Polizei bestimmte Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen. Ich bin sicher, dass wir uns darin alle einig sind.

Aber der Grundsatz, dass Vorsorge allemal besser ist als Nachsorge, gilt auch im Bereich der Inneren Sicherheit. Präventive Maßnahmen gegen Kriminalität sind daher, ich wiederhole es, mindestens ebenso wichtig wie der Einsatz repressiver Mittel.

Kriminalprävention ist, das muss immer wieder betont werden, eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Damit ist nicht gemeint, dass sich der Staat aus seiner Verantwortung zurückziehen dürfte. Es gehört bekanntlich zu seinen Kernaufgaben, für die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. Der Streit, ob es ein Grundrecht auf Sicherheit gibt, ist müßig. Jedenfalls haben die Bürgerinnen und Bürger ein Recht darauf, dass sie der Staat aktiv davor schützt, Opfer von Verbrechen zu werden. Damit stehen elementare Grundrechte auf dem Spiel, Schutz des Lebens, der Freiheit, der körperlichen Unversehrtheit, von Freiheit und Eigentum. Seiner Verantwortung zum Schutz dieser Grundwerte kann der Staat nur im Zusammenwirken mit allen gesellschaftlichen Kräften gerecht werden. Die Ansatzpunkte der Prävention müssen so vielfältig sein, wie es die Kriminalitätsursachen selbst sind. Neben zerrütteten Familienverhältnissen, Erziehungsdefiziten und Integrationsproblemen spielen soziale Benachteiligung, Frustration und Perspektivlosigkeit, wirtschaftliche und kulturelle Umbrüche, Zukunftsängste, Gruppendruck und Alkohol, Anonymität und Nachlassen der informellen Kontrolle und nicht zuletzt ein grundlegender Wertewandel unserer Gesellschaft eine große Rolle. Gewaltdarstellungen in den Massenmedien können Nachahmungs-, Gewöhnungs- und Verstärkereffekte auslösen und insgesamt zu einem Klima der Verrohung und Brutalisierung beitragen. Hinzu kommen in vielen Städten und Gemeinden gefährliche Tatgelegenheitsstrukturen – unbeleucht-

tete Straßen, Wege und Plätze, uneinsehbare Hauseingänge, Parkplätze und Tiefgaragen, unbelebte Bereiche im Wohnumfeld sowie verwahrloste Bezirke. Die genannten Faktoren weisen weit über den Einflussbereich von Polizei und Justiz hinaus. Kommunalverwaltungen, Vereine und Verbände, die Wirtschaft, die Schulen, die Familien und die Medien und nicht zuletzt jeder einzelne Bürger, müssen wissen, dass Kriminalprävention nur gelingen kann, wenn alle daran mitwirken.

Für die Wertevermittlung sind Familien und Schulen von besonderer Bedeutung, aber auch Vereine und Verbände können gemeinschaftsorientierte Tugenden vermitteln. Wirtschaftsbetriebe nehmen durch ihre Niederlassungs- und Einstellungspraxis erheblichen Einfluss auf die Stabilität der sozialen Verhältnisse. Ein moderner Unternehmer weiß, dass er nicht nur eine Verantwortung gegenüber den Aktionären oder sonstigen Teilhabern, sondern auch eine soziale Verantwortung hat. Sicherheitsunternehmen können zuverlässige Sicherheitstechniken anbieten, allerdings sei an dieser Stelle angemerkt, dass nach unserer Auffassung die Befugnisse und Pflichten des privaten Sicherheitsgewerbes gesetzlich geregelt werden sollten.

Der gesamtgesellschaftliche Ansatz darf nicht bedeuten, dass die Kriminalitätsprävention in lauter Einzelaktivitäten zerfällt. Es bedarf einer Bündelung aller staatlichen, kommunalen und gesellschaftlichen Kräfte zur Eindämmung von Kriminalität. Ein gutes Beispiel hierfür sind die in vielen Städten und Gemeinden bereits eingerichteten Präventionsräte oder Ordnungspartnerschaften, in denen Polizeibeamte sowie Mitarbeiter der örtlichen Behörden aus den Bereichen der Ordnungs-, Ausländer-, Jugend- und Gewerbeaufsichtsämter aber auch Vertreter der Wirtschaft und der sozialen Dienste, Schulen und Elternvertreter und weitere gesellschaftliche Gruppen zusammenarbeiten. Von großer Bedeutung sind auch die Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften, die in einer Reihe von Städten und Gemeinden gegründet wurden und die die Kräfte des Bundesgrenzschutzes im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich in die örtliche Zusammenarbeit mit einbeziehen. Landespolizei und Bundesgrenzschutz stimmen ihre Einsätze aufeinander ab und führen sie arbeitsteilig durch. Durch eine Verstärkung der sichtbaren Präsenz von Polizeibeamten und Mitarbeitern der Ordnungsbehörden wird das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung deutlich erhöht. Alle Beteiligten achten im Rahmen des partnerschaftlichen Zusammenwirkens darauf, dass alltäglich stark belästigende Verhaltensweisen – wie aggressives Betteln, Lärmen, Verunreinigungen des öffentlichen Verkehrsraum – unterbunden werden. Der Bund wird im Rahmen seiner Möglichkeiten für die

Durchführung von Modellprojekten mit dieser Zielsetzung in einzelnen Großstädten und Ballungsräumen zusätzliche Beamte des Bundesgrenzschutzes einsetzen. In der Koalitionsvereinbarung sind das Weiterbestehen und die Weiterentwicklung dieser Modellprojekte ausdrücklich festgelegt worden.

Das Konzept der Sicherheitspartnerschaften ist auch ein Ausdruck für ein verändertes Bild von den Aufgaben und Arbeitsweisen der Polizei. Sie muss heute bürgernah eingestellt sein, das heißt schnell erreichbar und präsent sein. Der Ressourceneinsatz ist dienststellenspezifisch an den Erfordernissen vor Ort auszurichten. Nur eine gut ausgebildete Polizei wird den ständig wachsenden Anforderungen gerecht. Fach- und Sozialkompetenz, Stressbewältigung und Konfliktfähigkeit sowie die weitgehende Eigenverantwortlichkeit prägen ihr Berufsbild und fördern die Akzeptanz durch den Bürger. Das wird auch bei der künftigen Ausbildung stärker zu berücksichtigen sein als bisher. Erforderlich ist zudem eine flexible Organisationsstruktur. Das gehört in das Gesamtkonzept der Modernisierung der Bundesverwaltung unter Nutzung neuer mitarbeiterorientierter Steuerungsmodelle und einer dezentralen Ressourcenverwaltung, die durch ein Controlling-Verfahren flankiert wird. Wir werden darüber zu reden haben, wie diese Modernisierung der Verwaltung auch im Bereich des Bundeskriminalamtes und des Bundesgrenzschutzes systematisch weiterentwickelt werden kann.

Die Idee einer gesamtgesellschaftlichen Kriminalprävention bedarf eines wirksamen, bundesweiten Impulses. Aus diesem Grunde werden wir Spitzenvertreter aus Industrie und Wirtschaft, aus Medien-, Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften, aus Politik und Verwaltung auf allen Ebenen in einem Deutschen Forum für Kriminalprävention zusammenführen. Die Aufgabe dieses Forums wird darin bestehen, grundlegende Fragen der Kriminal- und Sozialpolitik zu erörtern, kriminalpräventive Programme zu initiieren, die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Entscheidungsträger zu stärken, die Öffentlichkeit und die Medien für präventive Belange zu gewinnen und die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit durch Informationsaustausch und staatsübergreifende Programme zu fördern. Ich gehe davon aus, dass die Innenministerkonferenz bereits in dieser Woche der Einrichtung eines solchen Forums zustimmen wird.

Vor allem muss die Prävention bei der Bekämpfung der Kinder- und Jugenddelinquenz absoluten Vorrang haben. Die ständig wachsende Zahl minderjähriger Tatverdächtiger, namentlich die zunehmende Gewaltbereit-

schaft in dieser Altersgruppe, gibt Anlass zu großer Sorge. Gerade in diesem Problembereich sollten wir allerdings behutsam und besonnen agieren, um die Situation nicht zu verschärfen und nicht ungewollt dauerhafte kriminelle Karrieren zu fördern. Die Diskussion um eine Absenkung des Strafmündigkeitsalters und eine Anhebung der Jugendstrafe führt in die falsche Richtung. Auch die Frage nach einer geschlossenen Heimunterbringung von Kindern steht zu unrecht im Mittelpunkt der bisherigen Debatte. Sie ist sicherlich in vereinzelt Ausnahmefällen als befristete Krisenintervention unumgänglich. Der Ruf nach größerer Härte ist jedoch eher ein Ausdruck der Einfalls- und Hilflosigkeit. Das Vertrauen auf die alleinige Wirkung von Repressionen hat sich in der Vergangenheit stets als falsch erwiesen. Kinder- und Jugenddelinquenz ist überwiegend ein Problem der sozialen Reifung. Es gibt eine Fülle von Ansatzpunkten für effektive Präventionsmaßnahmen. Die Bundesregierung wird sich in diesem Bereich mit einer intensiven Förderung von Forschungs- und Modellprojekten engagieren und die Belange der Prävention in der gesamten Jugend-, Familien- und Sozialpolitik berücksichtigen.

Im gleichen Maße wie auch die Prävention müssen wir, wie ich eingangs bereits sagte, unsere Anstrengungen auch auf die repressive Komponente der Kriminalitätsbekämpfung richten. Es wäre realitätsfremd und illusorisch zu glauben, dass man in der Kriminalitätsbekämpfung allein mit präventiven Mitteln auskommen kann. Bei aktueller Kriminalität hilft kein gutes Zureden, sondern der angemessene Einsatz des staatlichen Gewaltmonopols. Prävention und Repression sind keine alternativen, sondern kumulative Handlungskonzepte. Durch schnelle und spürbare Sanktionen des Staates muss das Bewusstsein wachgehalten werden, dass die Rechtsgemeinschaft keine Gesetzesverstöße duldet. Auch kleinere Vergehen darf man nicht ungeahndet lassen, weil sich sonst die Grenzen von Recht und Unrecht zunehmend verwischen. Eine Entkriminalisierung der sogenannten Bagatellkriminalität wäre der falsche Weg. Richtig ist allerdings, dass gerade bei Massendelikten wie Ladendiebstahl und Beförderungerschleichung die Vereinfachungsmöglichkeiten des Strafbefehlsverfahrens und des beschleunigten Verfahrens stärker genutzt werden müssten. Im Interesse einer Entlastung der Strafverfolgungsbehörden ist es erforderlich, der Polizei mehr Selbständigkeit bei der Verfolgung von Kleinkriminalität zu geben und ihr das Recht zur eigenen schnellen und wirksamen Sanktionierung – etwa in Form von Strafgeldern – einzuräumen. Das Verhältnis zwischen Polizei und Justiz bedarf in diesem Zusammenhang noch der vertieften Prüfung. Darüber hinaus sollten wir auch über neue Strafformen wie die Verurteilung zu gemeinnütziger

Arbeit nachdenken. Es geht nicht an, dass sich immer mehr Geldstrafen letztlich in Freiheitsstrafen umwandeln, nur weil die Verurteilten nicht zahlungsfähig sind und deshalb eine Ersatzhaft antreten müssen. Armut darf kein Strafverschärfungsgrund sein. Entscheidend ist, dass eine gerechte, wirksame und schuldangemessene Strafe verhängt wird. Eine ganz entscheidende Bedeutung haben repressive Maßnahmen im Bereich der Organisierten Kriminalität. Die weitere Ausbreitung Organisierter Kriminalität zu verhindern, gehört zu den größten Herausforderungen der gegenwärtigen und künftigen Arbeit von Strafverfolgungsbehörden und Polizei. In der vergangenen Legislaturperiode haben wir eine Reihe von neuen gesetzlichen Instrumenten geschaffen, die nun angemessen und zielgerichtet anzuwenden sein werden. Die Neuregelung bei Verfall und Einziehung, die in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr abschließend beraten werden konnten, werden wir in einer neuen Gesetzesinitiative auf den Weg bringen.

Auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität und der Umweltkriminalität halten wir Verschärfungen der Strafdrohungen für erforderlich. Das gilt insbesondere auch für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, die besonders wirtschafts- und sozialschädliche Auswirkungen hat.

Auch bei der Bekämpfung der Umweltkriminalität, vor allem der illegalen Abfallbeseitigung, verhilft letztlich nur eine effektive Ermittlungsarbeit zu spürbaren Erfolgen. Die extrem hohen Gewinnmöglichkeiten haben zu einer enormen Zunahme dieser Kriminalitätsform geführt. Um sie zurückzudrängen muss das gesetzliche Instrumentarium zur Abschöpfung illegaler Gewinne genutzt werden.

Teilweise neue Wege müssen wir bei der Bekämpfung des Drogenhandels und des Drogenkonsums gehen. Die Tatsache, dass der Drogenbeauftragte künftig dem Bundesministerium für Gesundheit zugeordnet ist, bringt das zum Ausdruck. Ich bitte, es mir nachzusehen, dass ich an dieser Stelle nicht auf Einzelheiten eingehen kann.

Im Bereich der Sexualdelikte setzen wir auf ein Bündel von repressiven und präventiven Maßnahmen. Bei besonders gefährlichen Straftätern muss auf das Mittel der Sicherungsverwahrung zurückgegriffen werden. Das kürzlich verabschiedete Gesetz zur Reform des Sexualstrafrechts hat die Schwelle für die Anordnung dieser Maßnahme zu Recht deutlich herabgesetzt. Gleichwohl gilt in diesem Bereich der Grundsatz: Der beste Schutz vor weiteren Straftaten besteht in einer Therapie der Täter. Deshalb sind die organisatori-

schen und personellen Möglichkeiten der Sozialtherapie im Bereich des Strafvollzugs zu erweitern. Über die Sorge um die Täter darf man allerdings nicht das Schicksal der Opfer vergessen, die unsere tatkräftige Hilfe benötigen. Zur Verbesserung der Opferbetreuung muss die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Selbsthilfeeinrichtungen und medizinischen Diensten intensiviert werden. Für sensible Zeugen, beispielsweise Kinder, sollten bei Polizei und Justiz vermehrt spezielle Vernehmungsräume eingerichtet und die ab dem 1. Dezember 1998 bestehenden rechtlichen Möglichkeiten der Videovernehmung genutzt werden. Daneben müssen aber auch die Ermittlungsinstrumente zur Überführung der Täter verbessert werden. Die moderne Kriminaltechnik hält hierfür die neue Methode der DNA-Analyse bereit. In der vergangenen Legislaturperiode haben wir in der Strafprozessordnung die Rechtsgrundlage für molekulargenetische Untersuchungen erweitert. Damit kann die beim Bundeskriminalamt bereits geschaffene DNA-Analyse-Datei noch effizienter werden. Um die Möglichkeiten dieser Datei optimal zu nutzen, müssen die Länder die erforderlichen personellen und technischen Kapazitäten zur Erfassung der DNA-Analyse-Daten bereitstellen.

So wie hier sollte sich die Polizei in vielen Bereichen modernster Technik bedienen können, um ihren Sicherheitsauftrag zu erfüllen. Der Erfolg polizeilicher Tätigkeit hängt heutzutage in einem großen Umfang von einem ausreichenden technischen Rüstzeug ab. Dieses muss permanent erneuert und den sich ändernden Erfordernissen angepasst werden. Ich lege großen Wert darauf, dass sich das Bundeskriminalamt weiterhin um die ständige Verbesserung kriminaltechnischer Mittel bemüht.

Für die tägliche polizeiliche Praxis ist vor allem die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie unerlässlich. Das Bundeskriminalamt wird deshalb einen Schwerpunkt seiner Tätigkeit auf die Modernisierung des polizeilichen Informationssystems INPOL legen. Dieses System wird derzeit auf den neuesten Stand der Datenverarbeitungstechnik gebracht. Die Arbeiten für INPOL-Bund werden bis 1999 abgeschlossen sein. Gemeinsam mit den Ländern müssen wir allerdings noch erhebliche Anstrengungen unternehmen, damit die Ländersysteme an der Schnittstelle zum Bund zeitgerecht angepasst sind. Es liegt im Interesse aller, dass hier kein weiterer Zeitverzug eintritt.

Technische Innovationen bieten allerdings nicht nur neue Chancen für die Strafverfolgungsbehörden. Sie bergen auch eine Vielzahl neuer Risiken, da sich auch die Straftäter immer häufiger die neuen Technologien zunutze

machen – sowohl im Bereich der allgemeinen als auch im Bereich der Organisierten Kriminalität. Der Vorsprung, den sie sich durch den Missbrauch der Technik verschaffen, darf für die Strafverfolgungsbehörden nicht unüberwindlich sein. Schon aus diesem Grunde wird eine gute technische Ausrüstung der Polizei künftig immer mehr an Bedeutung gewinnen. Eine besondere Herausforderung stellt dabei die Kriminalität im Bereich der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie dar. Dies gilt vor allem für das Internet mit seinen globalen Kommunikationsmöglichkeiten. Die Bandbreite der kriminellen Machenschaften im Internet ist inzwischen erschreckend. Sie reicht von Glücksspielen und Urheberrechtsverletzungen über das Anbieten von Diebesgut, Drogen und Waffen und das Anleiten zum Bau von Sprengkörpern bis zum Verbreiten extremistischen Gedankengutes, gewaltverherrlichender Schriften und kinderpornographischer Darstellungen. Für die Bekämpfung dieser Aktivitäten bedarf es speziell ausgebildeter und versierter Polizeibeamter. Als effektives Instrument, vor allem zur Abschreckung potentieller Täter, haben sich anlassunabhängige Recherchen im öffentlichen virtuellen Raum des Internets erwiesen. Der Einsatz dieses Mittels muss deutlich ausgeweitet werden, um die kriminelle Szene zu verunsichern. Am besten werden die entsprechenden Kontrollen von einer zentralen Stelle übernommen. Bund und Länder sind sich darin einig, dass auch zu den Aufgaben des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle gehört, im offenen Bereich des Internets anlassunabhängig zu recherchieren. Stößt das Bundeskriminalamt bei seinen Recherchen auf konkrete Verdachtsfelder, werden diese zur Bearbeitung dann an das zuständige Land weitergeleitet.

Nationale Maßnahmen allein reichen jedoch angesichts des internationalen Charakters des Internet bei weitem nicht aus; sie müssen durch internationale Maßnahmen flankiert werden. Vor allem ist eine Harmonisierung der nationalen Strafvorschriften erforderlich, damit die Täter nicht vom „sicheren Boden“ aus agieren können. Ebenso wichtig ist eine Vereinbarung international verbindlicher Mindeststandards für eine effektive Strafverfolgung. Darüber hinaus müssen auch die Internet-Anbieter Maßnahmen zur Selbstregulierung und Selbstkontrolle im Netz ergreifen. Ziel muss ein weltweiter freiwilliger Codex aller Diensteanbieter gegen gefährliche Inhalte im Internet sein.

In vielen Bereichen müssen wir uns zunehmend auch auf die internationale Dimension der Verbrechensbekämpfung einstellen. 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. Insbesondere bei der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und der Organisierten Kriminalität ist eine intensive polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarstaaten erforderlich. Die Bürger in ganz Europa haben einen Anspruch darauf, dass sie in einem Raum des Rechts, der Freiheit und der Inneren Sicherheit leben. Wichtige Maßnahmen sind insofern bereits eingeleitet worden, doch müssen sie mit Nachdruck weiterentwickelt werden.

Hierzu gehören an erster Stelle die Herstellung der Arbeitsfähigkeit von EUROPOL und der weitere Ausbau dieser Stelle auf der Grundlage des EUROPOL-Übereinkommens und des Amsterdamer Vertrages. Sodann ist es an der Zeit, die Verhandlungen über die bilateralen Abkommen mit Russland, der Schweiz, Polen, Tschechien und Österreich zur polizeilichen und grenzpolizeilichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wieder aufzunehmen und zügig zum Abschluss zu bringen. Die datenschutzrechtliche Problematik, an der das Vorhaben ins Stocken gekommen ist, muss endlich einer zufriedenstellenden Lösung zugeführt werden. Schließlich ist alles daran zu setzen, dass der polizeiliche Rechtshilfeverkehr, der oft umständlich und viel zu zeitraubend ist, vereinfacht, harmonisiert und beschleunigt wird.

Darüber hinaus werde ich die Zusammenarbeit mit den Staaten in Mittel- und Osteuropa weiter vorantreiben. Die zahlreichen bilateralen Abkommen über die Bekämpfung des Rauschgifthandels, des Frauenhandels und der Organisierten Kriminalität müssen mit konkreten Maßnahmen ausgefüllt werden. Die Entsendung von Verbindungsbeamten in diese Staaten werde ich fortsetzen. Auch an den Ausstattungshilfen für die Polizei in diesen Staaten werde ich festhalten. Deutschland hat ein großes Eigeninteresse daran, dass dort ein hoher Sicherheitsstandard gewährleistet ist.

Neben all diesen Maßnahmen wird es die Hauptaufgabe während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 sein, die Überführung von SCHENGEN in die EU vorzubereiten und die Rechtsbeziehungen zwischen der EU und den Nicht-EU-Mitgliedern des SCHENGENER Verbundes zu regeln. Darüber hinaus kommt Deutschland eine besondere Verantwortung bei der Heranführung der EU-Beitrittskandidaten an den erreichten Besitzstand im Bereich der Inneren Sicherheit zu. Während der 8-Präsidentschaft Deutschlands, die ebenfalls am 1. Januar 1999 beginnt, werden Maßnahmen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität, der Hoch-

technologie-Kriminalität und der Organisierten Kriminalität im Vordergrund stehen.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die Strategien gegen das Verbrechen ebenso facettenreich sind wie die kriminellen Erscheinungsformen gegen die sie sich richten. Es gibt keine Universalstrategie mit allumfassender Wirkung, sondern nur eine Fülle spezifischer Einzelmaßnahmen, die in unterschiedliche Verantwortungsbereiche fallen und aufeinander abgestimmt und miteinander verknüpft werden müssen. Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene bedarf es einer engen Zusammenarbeit aller Kräfte aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Koordination der verschiedenen Aktivitäten wird einen Schwerpunkt unserer kriminalpolitischen Arbeit bilden. Ich lade alle ein, uns zu unterstützen und sich an den komplexen Aufgaben der Sicherheitsarbeit zu beteiligen. Die Wahrung des inneren Friedens ist eine der wichtigsten Aufgaben in unserem Staatsgefüge. Das sollte uns ermutigen, alle unsere Kräfte dafür einzusetzen.

Die Innovationsfähigkeit unserer Gesellschaft

Erich Staudt

1 Der Widerspruch zwischen Innovationsprogrammatik und Innovationspraxis

„Innovation“ ist in den letzten Jahren zu einem Modebegriff geworden. Lehrbücher der Ökonomie, Unternehmer, Politiker, Verbandsvertreter und Sonntagsredner bekunden immer wieder, dass Innovationen im Sinne von neuen Produkten, Verfahren und Organisationen notwendig seien für Wohlfahrt, Wachstum, Umwelt und Wettbewerbsfähigkeit und natürlich besonders für die Bewältigung der heute anstehenden Strukturkrise und neue Arbeitsplätze. Aus diesen Gründen besteht eine programmatische Allianz zwischen den Anbietern von Neuerungen, die am Wachstum ihres Marktes interessiert sind, und den Wirtschafts-, Technologie-, Regional-, Umwelt- und Kommunalpolitikern, die sich von Innovationen die Lösung gesamtwirtschaftlicher Probleme versprechen.

Verkäufer, Technokraten, Reformer und Wirtschaftsförderer verkennen aber meistens folgendes:

- In unserer Gesellschaft besteht nur eine vordergründige Einigkeit, dass man innovieren sollte. In aller Regel wird die Innovationsfähigkeit von Individuen, Institutionen, Unternehmen und Gesellschaft überschätzt, werden Widerstände gegen den Wandel übersehen.

Wird unter Missachtung dieser Widerstände Innovationsmanagement auf die Durchsetzung von Veränderungen verkürzt, besteht die Gefahr, dass derartige Aktionen eher innovationsverhindernd als innovationsfördernd wirken.

Die Adressaten dieses Bemühens reagieren nämlich auf den missionarischen Eifer von Innovatoren und Reformatoren zurückhaltend, abwartend, und wenn er zu groß wird, sogar innovationsfeindlich.

Die großen Heilslehrer, Erfinder, Promotoren und Vermarkter von Innovationen geben sich dann enttäuscht und erschüttert. Weil ihr

„Allheilmittel“ nicht gleich angenommen und freudig begrüßt wird, rasonieren sie dann in der Folge über:

- die Innovationsfeindlichkeit in unserer Gesellschaft,
- die Unfähigkeit zurückhaltender Anwender,
- die Führungsschwächen des Managements,
- die Leistungsschwäche der Arbeitnehmer oder
- die Unzulänglichkeit des Bildungssystems, das es versäumt habe, schon vor der Kenntnis der jeweils aktuellen Technologie, angemessene Ausbildungsgänge einzurichten.

Die Überschätzung der Überzeugungskraft von Neuerungen und die Unterschätzung der durch Innovationen hervorgerufenen Widerstände, die durch den missionarischen Übereifer oft noch verstärkt werden, erzeugen erhöhte Störpotentiale, die die technische und wirtschaftliche Entwicklung hemmen und schließlich in einen Teufelskreis führen, in dem Widerstände gegen den Wandel eher noch verschärft als abgebaut werden.

Innerhalb einer solchen Innovationswiderstände verstärkenden Spirale bewegt sich ein großer Teil der Innovationsszene in der Bundesrepublik.

2 Innovationspatt am Beispiel der Wirtschaft des Ruhrgebietes

In saturierten Gesellschaften werden Innovationen – so lange es geht – verschoben und verdrängt. Nichts macht so müde wie der Erfolg vergangener Tage. An die Stelle von Innovationen rückt deshalb in Krisenzeiten zunächst Besitzstandswahrung. Gewerkschaften, Altindustrien und Großorganisationen errichten dann „Wagenburgen“. Sie richten zwar nichts gegen das Erdbeben des Strukturwandels aus, schaffen aber eine Pattsituation, die es der populistisch an diese „Wagenburgen“ gekoppelten Politik unmöglich macht, die richtigen Rahmenbedingungen für die gesellschaftliche Erneuerung zu setzen.

Um die Kräfte deutlich zu machen, die zu solchen innovatorischen Patts führen, lassen Sie mich als Referenzsystem das Ruhrgebiet nehmen, wo

schon seit 30 Jahren drei Gruppen mit ihren Widerständen den Strukturwandel verzögern. Die drei Gruppen sind:

- das kommunale und regionale politische Umsystem,
- die Unternehmen dieser Region – im Vordergrund stehen dabei natürlich die Großunternehmen der alten Monostruktur –
- und die betroffenen Arbeitnehmer.

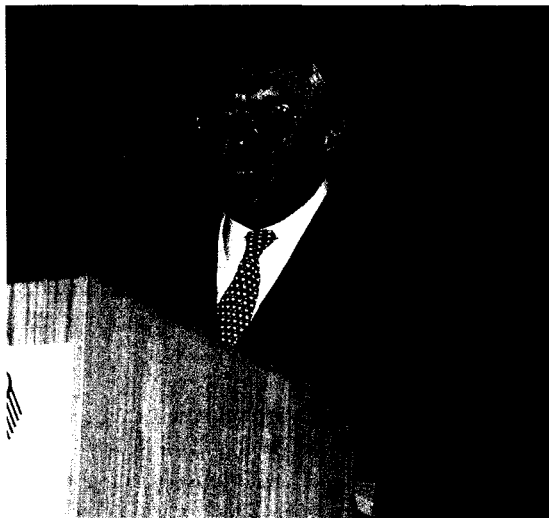
Ich kann dieses Beispiel heute in den Vordergrund stellen, weil sich der Strukturwandel trotz dieses Widerstands schon zum großen Teil vollzogen hat. Es geht also nicht um die Kritik der spezifischen Region, sondern den Prototypus eines Innovationspattes, wie er nicht nur in jeder altindustriellen Gegend der Erde auftritt, sondern genauso in der Landwirtschaft oder in der modernen Rüstungs- und Luftfahrtindustrie, aber auch bei Dienstleistern und im öffentlichen Dienst vorzufinden ist.

Jede dieser drei Gruppen, die Politik, die Unternehmen und die Arbeitnehmer praktizierte spezifische Strategien des Krisenmanagements, die jede für sich genommen, menschlich verständlich, und unter Überlebensgesichtspunkten durchaus zu rechtfertigen sind. Insofern ist auch keiner der beteiligten Gruppierungen oder Personen ein Vorwurf zu machen. Sie verhalten sich alle subjektiv rational und systemkonform. Nur in der Summe – und über die Zeit – bewirken diese Aktivitäten, trotz bester Absicht, das innovatorische Patt, das ich hier verdeutlichen will und die daraus resultierenden Friktionen des Strukturwandels.

2.1 Erste Widerstandsgruppe: Politik

Die Krise des Ruhrgebiets ist das Ergebnis weit zurückliegender falscher beziehungsweise nicht vorhandener Strukturpolitik. Dies wird aus der hohen Zeitkonstante bei strukturellen Veränderungen deutlich. So braucht man für die Umsetzung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen in Produktion und Produkte fünf bis zehn Jahre. Investitionen in Betriebsmittel und Maschinen schreiben Strukturen für zehn bis zwanzig Jahre fest. Änderungsnotwendigkeiten in der Qualifikation von Arbeitnehmern, aber auch Führungskräften, werden leicht zum Generationenproblem, das meist erst mit einem Zeithorizont von mehr als dreißig Jahren gelöst werden kann.

Schließlich sind Investitionen in die Infrastruktur Jahrhundertwerke, die, einmal getätigt, kaum mehr revidierbar sind. Sie brauchen sich nur einmal die Probleme bei der räumlichen Verlagerung von nachgeordneten Behörden vor Augen zu führen, um das hohe Trägheitsmoment bei solchen Veränderungen richtig einzuschätzen.



Erich Staudt, Professor für Arbeitsökonomie an der Ruhruniversität Bochum, hält gesellschaftspolitische Innovationen für dringend erforderlich, die ein Gleichgewicht zwischen moralischem Anspruch und dem Verhalten der Mehrheit der Bevölkerung wieder herstellen.

Im krassen Gegensatz dazu steht alltägliches politisches Verhalten. Politiker sind Stimmenmaximierer. Die Stimmenmaximierung ist eine Konsequenz demokratischer Systeme. Die öffentliche Hand sieht sich daher wegen jeweils bevorstehender Wahlen stets unter sehr kurzfristigen Erfolgsdruck gestellt. Das hat zur Folge, dass die gerade für den Strukturwandel mittels Innovationen erforderlichen langfristigen und antizyklischen Aufwendungen für den stimmenmaximierenden Politiker nicht opportun erscheinen. Denn selbst bei eigener Einsicht würde er sich mit den entsprechenden Maßnahmen unbeliebt bei eher an aktuellen tagespolitischen Problemen orientierten Wählergruppen machen. Und er käme aufgrund des Wahlmechanismus kaum in die Machtposition, die es ihm erlaubte, gemäß dieser Einsicht zu handeln. Angesichts dieses Dilemmas besteht ein breiter Trend, mangels kurzfristig nachweisbarer Erfolge und aufgrund fehlender und politisch durchsetzbarer langfristiger Konzepte, bei Innovationsdruck in Wiederbelebungsversuche vergangener Erfolge auszuweichen. Das heißt aber, man engagiert sich bevorzugt im Gebiet von Alttechnologien oder den Interessen gut organisierter Gruppen. Das ist auf der europäischen Ebene die

Landwirtschaft, das sind im Großraum München Rüstung und Luftfahrt, und das waren im Ruhrgebiet eben Kohle und Stahl. Man versucht darüber das Image des bewährten Sachwalters in die Zukunft zu retten. Sicher werden diese einzelnen Bereiche auch in der Zukunft eine wichtige Domäne sein. Ihre Bedeutung nimmt allerdings zumindest aus der Sicht der in diesen Branchen zu sichernden Arbeitsplätze ab. Eigentlich müsste damit auch der Stellenwert der an diese Bereiche gekoppelten Politik relativiert werden – freilich, um wirksam zu sein, zeitlich versetzt beziehungsweise antizyklisch und zu einem früheren Zeitpunkt. Geschieht dies nicht, entsteht ein Defizit, das mit zunehmender Größe immer mehr Kapazität im Kurieren an Symptomen bindet und schließlich in einer Absorption der Politik im Krisenmanagement endet. Genau dies ist aber und war in der Vergangenheit zum Beispiel in Bremen mit den Werften oder im Ruhrgebiet mit Kohle und Stahl der Fall. Geradezu reziprok zur Bedeutung von Kohle und Stahl entwickelte sich der Stellenwert in der Regionalpolitik. Zeitpläne, Aktivitäten, öffentliche Bemühungen und so weiter seiner Politiker waren durch derartige Aktivitäten überbesetzt.

Auf der Strecke blieb dabei die Neugründung und Förderung alternativer Unternehmen. In Städten der Kohle und des Stahls, wie Hattingen, gab es jahrzehntelang nicht einen freien Quadratmeter Gewerbefläche. Selbst wenn Existenzgründer sich hier bemühten, stießen sie auf wenig Verständnis im politischen Umfeld und waren gezwungen, auszuwandern. In solchen Regionen fehlen dann einige Gründergenerationen aus den 50er, 60er und 70er Jahren. Es sind nämlich nicht die hektischen Neugründungen in Krisenzeiten, die die Bedingungen in einer Region stabilisieren, sondern die Klein- und Mittelunternehmen, die sich am Markt bewährt haben und schon in eine Stabilisierungsphase übergegangen sind. Es sind also keineswegs die kurzfristig innovationsgeförderten Unternehmen, die heute die Regionen Bayerns und Baden-Württembergs im Vergleich zu diesem Wirtschaftsraum so stark machen, sondern die Früchte einer ausgeglichenen Strukturpolitik vergangener Perioden. Und um hier nicht missverstanden zu werden, noch eine Anmerkung zur ausgeglichenen Strukturpolitik jener Regionen in den vergangenen Dekaden: Ein geschlossenes inhaltliches Konzept lag weder in Bayern noch in Baden-Württemberg vor. Diese Regionen haben, lediglich ihrer Not in der damaligen Zeit gehorchend, jegliche Unternehmensgründung in ihrem Bereich unterstützt und gefördert.

Anders sah es zur gleichen Zeit im Ruhrgebiet aus. Relativ phantasielos ersetzte man, oder versuchte man, an Gigantomanie gewohnt, den Ausfall

von „dicken Brocken“ durch den Einsatz „anderer dicker Brocken“ zu schließen. Das heißt, man bemühte sich bei den ersten größeren Krisenzeichen um Zweigwerke, Niederlassungen anderer stagnierender bis schrumpfender Branchen, denn „dicke Brocken“ finden sich vorwiegend in älteren Industrien, die aber bei genauem Hinsehen zumindest aus der Perspektive der Arbeitsplätze, die sie schaffen beziehungsweise erhalten, zum großen Teil schon wieder als stagnierende bis schrumpfende Bereiche gelten.

Dieses Subventionieren in stagnierende bis schrumpfende Bereiche ist angesichts der Größe bei der Krise in Monostrukturen auftretenden Probleme als Krisenstrategie durchaus verständlich. Es blockiert aber gerade die Innovationsfähigkeit einer Region über einen längeren Zeitraum, denn es tradiert Probleme. Der Erhaltungs- und Sanierungsaufwand für alte Monostrukturen und der Aquisitionsaufwand für diese sogenannten „dicken Brocken“ steht nämlich in einem direkten Wettbewerb mit dem Innovationsaufwand. Man muss sich nur einmal überlegen, wie das Ruhrgebiet heute aussehen könnte, wenn die 150 Milliarden, die unter Tage „verschwunden“ sind, in moderne zukunftssträchtige Infrastrukturen gesteckt worden wären.

Die etablierten Politiker sind also nicht in der Lage, aufgrund verschiedenster Rücksichtnahmen, sich aus den Altbereichen zurückzuziehen, umzuorientieren oder gar echte „Sterbehilfe“ in stagnierenden und notleidenden Branchen zu leisten. Sie werden aufgrund von politischem, unternehmerischem und gewerkschaftlichem Druck darauf verpflichtet, die jeweilige Krise zu tradieren. Sie verbauen insbesondere bei Dominanz der Erhaltungs- und Renaissancestrategien selbst marktwirtschaftliche Regulationsmechanismen, die derartige Betriebe ohne staatliche Hilfeleistung schon zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt zum Schrumpfen beziehungsweise zum Ausscheiden aus dem Markt gezwungen hätten und damit Platz für innovative Newcomer schaffen.

2.2 Zweite Widerstandsgruppe: Unternehmen

Die zweite Widerstandsgruppe gegen Innovationen in unserer Gesellschaft findet sich in den Unternehmen selbst – freilich nicht in allen Unternehmen und nicht in allen Unternehmen gleich stark ausgeprägt. Denn es sind auch im Ruhrgebiet heute viele Klein- und Mittelbetriebe, das heißt dynamische Unternehmer, vorhanden, die trotz ungünstiger Umgebungsbedingungen gründeten und sich im Schatten der Monostruktur entwickelt haben. Um die

markantesten Widerstände deutlich zu machen, muss ich etwas vereinfachen, um den Idealtypus der Monostrukturen herauszuarbeiten, wie wir sie sowohl im öffentlichen Dienst, bei großen Dienstleistern, aber natürlich auch in der Monostruktur des Ruhrgebietes, in der Vergangenheit vorgefunden haben. Es geht mir also auch hierbei nicht um spezifische Personen oder Unternehmen, sondern um Tendenzen, die in Organisationseinheiten ab einem gewissen Reifegrad sichtbar werden.

Solche Betriebe, die mit Gesundschumpfen beschäftigt sind, haben selten Kapazität zum Innovieren frei. Sie konzentrieren sich auf Cost-Cutting, Rationalisierung und die Nachhutgefechte zur Verteilungspolitik der 70er und 80er Jahre. All dies ist zwar notwendig, bewirkt aber letztlich nur eine Schrumpfung auf wettbewerbsfähige Reste. Sie haben in der Regel nur einfalllos in Wachstum und kaum antizyklisch in Innovationen investiert. Ziehen sie sich dann auf Kernkompetenzen zurück, um im Monopoly-Spiel alte Märkte im Stahl-, Automobil-, Chemiebereich oder Telekommunikationssektor zu optimieren, erreichen sie den Zustand höchster innovatorischer Inkompetenz. Sie sind viel zu schwerfällig zum Wandel. Wenn die Krise eskaliert, finden sich solche Unternehmen schon jenseits des Wettbewerbs.

Um Marktanteile für solche Betriebe kämpfen dann Wirtschaftspolitiker, Bürgermeister, Oberstadtdirektoren, ja sogar Gewerkschaften. Die Geschäftsführungen selbst bemühen sich um Subvention und Protektion. Was früher Filz hieß, heute als *private public partnership* dekoriert wird, degeneriert zu einem Bündnis zwischen „Subventionswirtschaftler“ und Protektionist.

Was hier in einem durchaus verständlichen Konsens aller Betroffenen konstruiert wurde, ist eine Art Erhaltungersatz für Unternehmen ab einer gewissen Größe in einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Verbände, Gewerkschaften, Kommunen und Wirtschaftspolitiker ziehen an einem Strang und machen es diesen „Elefanten“ schwer zu sterben beziehungsweise um im Bild zu bleiben, sich aus abgegrasten Gebieten zurückzuziehen. Die faktische Bestandsgarantie und die Kollektivierung der Ernstfallkosten hat den Verlust von Verantwortung und von Motivation für die selbständige Bewältigung von Innovationen zur Folge.

Die Strukturen dieser Organisationen sind zum Innovieren denkbar ungeeignet. Derartige Gebilde, die mit unbereinigten Produktions- und Dienstleistungsprogrammen und ihren Renaissancestrategien in Altbereichen „vollbe-

schäftigt“ sind, verbrauchen ihre Energie in Verwaltung und Sicherung der vorhandenen Strukturen. Aus einzelwirtschaftlicher Perspektive verhalten sich diese Geschäftsleitungen völlig korrekt. Denn, wenn der Subventionswettbewerb einfacher ist als der Innovationswettbewerb – und das ist er bei hinreichendem Subventions- und Protektionsangebot der öffentlichen Hand – wäre es für das Unternehmensestablishment selbst schädlich – hier gilt etwas Ähnliches, wie bei dem stimmenmaximierenden Politiker – wenn es anders handeln würde.

Der Innovationsdruck wird in solchen Altorganisationen zu einem Generationenproblem. Da innovatorische Aktivitäten, Tätigkeiten also in neuen Bereichen, andersartige, neuartige Kompetenzen von der Basis bis in die Unternehmensspitzen bedingen, ist der Altruismus der vorhandenen Leitungen überfordert, wenn sie sich zum Zwecke des Innovierens selbst in Frage stellen sollen. Darunter leiden heute auch in der Vergangenheit erfolgreiche Dienstleister, wie Bahn und Banken, aber auch weite Bereiche des öffentlichen Dienstes.

Es entspricht einem ganz natürlichen menschlichen Trieb zur Selbsterhaltung, wenn hochzentralisierte, fachlich homogene Entscheidungsgremien, in denen die Honoratioren erstarrter Strukturen dominieren, Innovationen, die ihre Position in Frage stellen, so lange es nur irgendwie geht, hinausschieben. Da die an den jeweiligen Entscheidungsprozessen in solchen Monostrukturen Beteiligten meist spezifischen Disziplinen oder Erfahrungsbereichen besonders verhaftet sind, ein guter Teil ihrer Machtstellung aus der vorhandenen Struktur resultiert, sie in aller Regel in diesen Monostrukturen selbst groß geworden sind und darüber hinaus nur dem eigenen Hintergrund entsprechende Informationskanäle in Außerbetriebsbereichen bestehen, ist auch der Zustrom von außen gering, werden die Gewohnheitsmuster entsprechend verstärkt. Zum wichtigsten Argument in derartigen Entscheidungsgremien wird das Prinzip: „Das ist bei uns schon immer so gelaufen.“

Das eigene Denkmal steht derartigen Führungen und den an ihrer Macht und Entscheidungen Beteiligten im Weg. Indem sie, erkaufte durch aufwendige Stäbe, mittels eines aufgeblähten Informations- und Kontrollsystems sich selbst rückversichern, verfügen sie auch an der Basis, und das ist das Absurde an dieser Entwicklung, nur noch über den Sachverstand, der ihrer eigenen Kontrollfähigkeit entspricht. Die beherrschte Fertigungs- oder Dienstleistungstechnik bleibt als Machtbasis erhalten und die Programme werden zur Volumenerhaltung fortgeschrieben, mangelnde Programmbereinigung mit

Arbeitsplatzerhaltung begründet, fehlende Wettbewerbsfähigkeit durch Protektion und Subvention ausgeglichen.

Die für Innovationen erforderliche Risikobereitschaft findet sich in derart eingefahrenen Strukturen bestenfalls in Randgruppen. Die Geschäftsführungen gründen heute zwar Innovationsausschüsse und vergeben dann Beratungsaufträge, doch wenn es ernst wird, verstecken sie sich aber hinter dem Tagesgeschäft. Auch wenn sie sich innovativ geben, haben die meisten Etablierten kaum Interesse am Wandel. Interesse an der Einrichtung eines innovationsfähigen Systems findet man hier eher in Stabspositionen oder bei anderen, nicht direkt an der Macht Beteiligten, deren Initiativen abgeblockt wurden und die, soweit sie nicht emigriert sind – ein die Monostruktur oft noch verschärfender Vorgang –, auf den Generationenwechsel warten.

2.3 Dritte Widerstandsgruppe: Arbeitnehmer

Schwierigkeiten mit dem technisch-organisatorischen Wandel haben schließlich auch die betroffenen Arbeitnehmer. Denn auch sie sind etabliert, zumindest die arbeitsbesitzenden Arbeitnehmer. Sie und, noch mehr als sie selbst, ein Teil ihrer „Vertreter“ fahren eine doppelte Strategie im Zusammenspiel der drei Widerstandsgruppen. Für die Arbeitsbesitzenden fordert man Besitzstandswahrung, das heißt Strukturhaltung, und für die Arbeitslosen neue Arbeitsplätze und Strukturwandel. Für ersteres ist man selbst zuständig, passen bewährte gewerkschaftliche Strategien, greift man, also ähnlich wie der Politiker, auf Erfolgsmuster der Vergangenheit zurück. Für letzteres macht man die beiden anderen Partner, Unternehmer und Politiker verantwortlich.

In der Strukturkrise ist es durchaus verständlich, wenn bei den Arbeitnehmern und ihren Vertretern erhöhtes Sicherheitsbestreben dominiert. Arbeiter und Angestellte empfinden ihnen nicht transparente Veränderungen als Bedrohung. Da ihr fachlicher Hintergrund den neuen Technologien und Organisationen meistens nicht entspricht, fürchten sie Dequalifikation und Freisetzung beziehungsweise eine Überforderung durch neue Lernprozesse. Das vorhandene Kompetenzdefizit und die fehlende soziale Absicherung bei Innovationen lassen es deshalb unwahrscheinlich erscheinen, dass Arbeitnehmer unvorbereitet zu einer partizipativen Teilnahme an innovatorischen Wandlungsprozessen zu gewinnen sind. Daran ändert auch der partizipatorische „Budenzauber“ nichts, den Personalleute in den letzten Jahren betreiben.

So lange es nicht gelingt, Kompetenzentwicklung in den betrieblichen Alltag zu integrieren, verbinden Arbeitnehmer die erforderlichen Neuerungen mit Negativaspekten wie Umschulung, Stress und niedrigem Einkommen. Es bedarf schon besonderer Aufwendungen, um diese wichtigste Widerstandsebene zu überwinden, zumal eine sinnvolle Innovation nur entsprechend dem Gegenstromprinzip von der Basis her mitgetragen in einer Organisation durchgesetzt werden kann.

Auch hier bei dieser Widerstandsgruppe steht das eigene Denkmal vergangener Erfolge einer innovativen Entwicklung im Wege. Aufgrund der hohen Belastung war es insbesondere in dem Monostrukturbereich Kohle und Stahl in der Vergangenheit möglich, den zum Teil gesundheitsgefährdenden Einsatz durch ein entsprechend hoch abgesichertes Lohnniveau zu erkaufen. Einem Teil der Folgen der innovatorischen Entwicklung durch Automation entzog man sich mittels defensiver Strategien, wie Rationalisierungsschutz, Frührentnertum und andere „Naturschutzzonen“, deren Grenzen heute erreicht beziehungsweise überschritten sind und die, angesichts zunehmenden Wettbewerbs durch Globalisierung und abnehmender Subventionsvolumina der öffentlichen Haushalte, verstärkt dem Rotstift anheim fallen.

Mangels dynamischer Anpassung des Kompetenzprofils müssen heute die Betroffenen mit Arbeitnehmern in Schwellenländern konkurrieren, die auf gleichen oder sogar fortschrittlicheren Anlagen auf einem wesentlich niedrigeren Lohnniveau produzieren. Und das gilt nicht mehr nur in der Stahlproduktion, sondern zum Beispiel auch in der modernen Informationstechnik, wenn zum Beispiel indische Spezialisten die Software für deutsche Dienstleister „stricken“. Vergleicht man die Verhältnisse mit anderen Regionen und Branchen, so besteht eine Differenz zwischen Lohn- und Qualifikationsniveau. Man kann nun das Lohnniveau im Strukturwandel dem Qualifikationsniveau anpassen, oder man muss das Kompetenzniveau der Betroffenen an das hier vorhandene Lohnniveau heranzuführen. Zwar wird die erste Lösung trotz erheblicher Widerstände der Not gehorchend praktiziert, was seinen Ausdruck sowohl in Reallohneinbußen an Restarbeitsplätzen, aber auch in der abnehmenden Arbeitsplatzzahl findet, doch führt diese Lösung volkswirtschaftlich in die Sackgasse. Auf der Basis niedriger Löhne und Kompetenzen sind kaum Innovationen realisierbar. Die Differenz zwischen Lohn- und Kompetenzniveau ist deshalb nicht nur ein Resultat vergangener gewerkschaftlicher Erfolge, sondern auch Ergebnis eines Strategiedefizits mit fatalen Folgen für die Betroffenen. Ihre Überlebens- oder Besitzstandswahrungsstrategie löst nicht, sondern eskaliert das Problem.

Auch hier auf der Ebene der Arbeitnehmer dominiert also Krisenmanagement. Ähnlich wie Politiker und Unternehmensführer, werden sie, die Arbeitnehmervertreter, als Stimmenmaximierer von den Verhältnissen angesteuert. Routiniert in der Verteilung von Wachstumsgewinn sind sie nunmehr zu einem an Besitzstandswahrung orientierten Krisenmanagement gezwungen, haben kaum eine Chance, mangels geeigneter Kompetenzen und Konzepte, wirkliche Perspektiven für die von ihnen Vertretenen zu entwickeln.

3 Die Enttäuschung der technokratischen Macher

In der Summe verbleibt also dreimal Krisenmanagement: politisches, unternehmerisches und gewerkschaftliches. – Den schwarzen Peter schiebt man im Kreis, und die gegenseitigen Vorwürfe lauten: Verfehlte Strukturpolitik, Missmanagement und Arbeitsscheu. Jede Widerstandsebene für sich genommen, agiert menschlich verständlich und kämpft durchaus begründet um das Überleben. Es wiederholen sich die Aspekte: Unbehagen vor dem Neuen, Angst vor nichttransparenter Veränderung, Rückversicherung in bewährten Bereichen und Strategien. Und über dem wohlmeinenden Aktivismus der Besitzstandswahrungen bleibt keine Zeit, Kapazität oder vielleicht bei manchen auch kein Interesse an echten innovativen Perspektiven. Der Kreis schließt sich, Krisenmanagement ist „in“, auch perspektivenlos. Dreimal Krisenmanagement, das ist schon ein gewaltiges Beschäftigungsprogramm für die Etablierten. Ein derart gewaltiges Potential, auf diese Persiflage sei nicht verzichtet, fordert Krisen geradezu heraus. Und es ist wenig tröstlich, wenn diese am Beispiel des Ruhrgebiets demonstrierten Phänomene mittlerweile bundesweit sichtbar werden und ähnliche Pattsituationen zum deutschen Innovationsalltag gehören.

Und dennoch: Diese Gesellschaft ist innovationsfähiger als ihr Establishment. Lassen Sie mich auch dies am Ruhrgebiet verdeutlichen. Dort sind in den letzten 30 Jahren – trotz gigantischer Subventionen – neben den Arbeitsplätzen in den Monostrukturen, noch einmal die gleiche Zahl in der dazugehörigen Infrastruktur aus Klein- und Mittelbetrieb weggebrochen. Die Zahl der Arbeitslosen entspricht aber heute nur dem Nettobeitrag der hochsubventionierten Altstrukturen zum Wandel. Das heißt, in gleicher Größenordnung sind inzwischen neue Arbeitsplätze entstanden, aber eben nicht mit den gewichtigen staatlichen Aufwendungen wie in den sozialabgefederten Altbereichen. Diese neuen Arbeitsplätze schafften kleine und mittlere Unternehmen; Neueinrichtungen gegen den Widerstand der etablierten Kräfte trotz Benachteiligung und Behinderung.

Für die Arbeitnehmer aus Klein- und Mittelunternehmen gab es meist keine Sozialpläne. Hier kam es nicht zu kraftvollen Demonstrationen, hier blieb der Druck von Gewerkschaften, Politik und öffentlicher Meinung weitgehend aus. Die Konsequenz ist ein in seinen Dimensionen kaum erträgliches und in seinen möglichen Folgen höchst beunruhigendes Zweiklassensystem der Arbeitnehmer. Der Minderheit von überdurchschnittlich Gutversorgten steht inzwischen die Mehrheit derer gegenüber, die sich mit dem Minimum dessen zu begnügen haben, was ihnen durch die gesetzliche Regelung der Arbeitslosenfürsorge und der Sozialhilfe zugestanden wird.

Während die Arbeitnehmer aus den Großbetrieben zu vergleichsweise günstigen Bedingungen in den vorzeitigen Ruhestand eintraten – es gab ja keine arbeitslosen Kumpel oder Stahlwerker –, waren die anderen aus den leise gestorbenen Klein- und Mittelbetrieben neben den frisch qualifizierten Absolventen aus Schulen und Hochschulen, die nicht mehr in die schrumpfenden Altstrukturen hineinkamen, das eigentliche innovative Reservoir.

Es waren also Krise und Existenzdruck, die die Erneuerung vorantrieben und nicht Planung und Förderung von Innovationen. Die Krise setzte gewaltige Energien für den Strukturwandel frei – nicht bei den Krisengewinnlern, die investieren außerhalb, sondern vor allem bei den Krisenverlierern. Hier hat folglich die Wirtschafts- und Sozialpolitik weitgehend versagt oder sich kaum Verdienste erworben. Der innovative Ablöseprozess wurde zwar streckenweise durch das einseitige Engagement in den Altstrukturen konterkariert, weil keine Gewerbefläche zur Verfügung stand, die Offensive nicht gefördert wurde, entsprechende Kompetenzen nicht aufgebaut wurden, das hohe Lohn- und Versorgungsniveau in den alten Strukturen die in den Innovationsbereichen eingebundenen als zweitklassig abstempelte und so weiter. Und dennoch – blickt man zurück – dann wurde im Ruhrgebiet der überwiegende Teil des Strukturwandels schon vollzogen. Das Neue kam nicht aus der Konversion der Altstrukturen, sondern aus der Erstausbildung und dem „Wildwuchs“ am Rande.

Das macht Hoffnung, dass die Gesellschaft doch innovationsfähiger ist als ihr in der Pattsituation steckendes Establishment.



Drei „Ehemalige“: Otto Böttcher (ehemals LKA Berlin), Dr. Heinrich Boge und Professor Hans-Ludwig Zachert (ehemals Präsidenten des BKA) (von links).

4 Innovationsfähige Gesellschaft kontra reformunfähiges Establishment

In den letzten Jahren hat sich die Stellung vieler deutscher Betriebe verändert. Ähnlich wie die Altstrukturen des Ruhrgebietes kamen sie in Wettbewerb mit Unternehmen, die kostengünstiger produzieren und die Ergebnisse technischer und organisatorischer Entwicklungen schneller und effektiver nutzen. Der dadurch ausgelöste Rationalisierungswettbewerb schafft keine neuen Arbeitsplätze, und der Preiswettbewerb ist letztlich nicht zu gewinnen.

Neue Arbeitsplätze entstehen nur, wenn mit Produkt- und Dienstleistungsinnovationen neue Märkte erschlossen und durch Prozessinnovationen Wettbewerbsvorteile erzielt werden, die die standortbedingten Nachteile kompensieren.

Wenn sich statt dessen die Wirtschaft auf Kernkompetenzen zurückzieht und Gewerkschaften versuchen, die Arbeitsvolumenreste durch Arbeitszeitverkürzung gerecht zu verteilen, nimmt man sinkenden Wohlstand in Kauf und gerät in Konflikt mit immer mehr Arbeitnehmern, die wegen des Reallohnverzichts ihre Bedürfnisse bei Nahrungsmittel, Wohnung, Kleidung,

Urlaub und so weiter einschränken müssen. Im Innovationspatt geht es also nicht nur um die Verwaltung des Mangels an Arbeit, sondern zugleich um die Verschärfung der Krise durch künstliche Begrenzung der Einkommen und damit auch der Nachfrage. Jeder Betriebsrat weiß, dass hier schon die Grenzen des Zumutbaren überschritten sind.

Wenn es um Veränderungen geht, zeigt sich nun in der Krise, dass unsere Gesellschaft robuster ist als ihre Funktionäre und Politiker vermuten. Nicht nur Minderheiten wie im Ruhrgebiet, sondern die Mehrheit bricht aus dem Innovationspatt der Rationalisierer und Resteverteiler aus. Während das Establishment noch um Besitzstände kämpft, die Verteilungsgerechtigkeit durch Ausbau der Regelungen und Kontrolle sichert und die erforderlichen Einnahmen dann mit polizeistaatlichen Mitteln durchsetzen will, macht sich in der Bevölkerung längst eine realistischere Einschätzung breit. Während Funktionäre Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit bespitzeln und verfolgen und arbeitswillige Ausländer mit martialischem Polizeiaufgebot aus Großbaustellen heraussortiert werden, misstraut die Mehrheit den Versprechungen und konterkariert die Systeme, die das große Kartell der Verteilungspolitiker ersonnen hat.

Wer Gesundheits- und Sozialsysteme nicht ausnutzt, der gilt bei uns als dumm. Steuervermeidung und Protest gegen ausufernde Gebühren und Abgaben gilt als das Gebot der Stunde. Viele haben keine Hemmungen mehr, Steuern zu hinterziehen und werden als Reaktion auf die neuen Streichlisten von Herrn Lafontaine ihre Fähigkeit weiterentwickeln, Schlupflöcher zu entdecken, angebotene Subventionen zu bewirtschaften oder auch gegen die als ungerecht empfundene Abgabenquote zu lavieren. Der Widerstand gegen die Verteilungspolitiker wächst. Ein bisschen Schummeln bei der „Stütze“, beim „blauen Montag“ oder bei der Steuererklärung gilt als Kavaliersdelikt, es sei denn, es wird ein Bankenvorstand dabei erwischt.

Während die einen mit Hilfe eines ausgefeilten Beratungssystems Steuersparmodelle stricken und – unterstützt durch ihre Geldinstitute – Schwarzgelder dem staatlichen Zugriff entziehen, ist bei den anderen der Sozialarbeiter, der Steuerberater des „kleinen Mannes“, bemüht, die wachsende Empfängermentalität bei der Sozialhilfe, Gesundheitsfürsorge und so weiter umzusetzen in Ansprüche. Die Ausbeutung von Staat und Sozialeinrichtungen wird billigend in Kauf genommen, um der „bedürftigen“ Klientel auf Kosten Dritter zu helfen – das gilt als sozial, also ist es „gut“. Ich finde das nicht gut: Es hat aber keinen Zweck, vor der Realität die Augen zu schließen.

Während die durch Tarifverträge wohlgeregelte Arbeitswelt schrumpft, schaffen sich die Bürger im Schatten der legalen Restwirtschaft ihr eigenes expandierendes Feld. Während die industrielle Produktion rückläufig ist, können die Dienstleistungsarbeitsplätze nicht wachsen, weil die Dienstleistungen so teuer sind, dass man sich nur noch die Dienste leisten kann, die man selbst erbringt. Um also die unbefriedigten Bedürfnisse bei Bau, Renovierungen und sonstigen Dienstleistungen zu akzeptablen Preisen zu befriedigen, ist längst die viel beschworene Kultur einer neuen Selbständigkeit entstanden, haben Millionen von Bürgern jenseits des Versorgungsstaates damit begonnen, sich selbst zu helfen.

Nur eine Minderheit der Bevölkerung hält diese Eigenarbeit im Haushalt, Garten und am Bau, Nachbarschaftshilfe, Tauschhandel oder Leistungsaustausch gegen bar, also Schwarzarbeit, noch für ein besonderes Vergehen. Wenn inzwischen mehr als 15 Prozent des Bruttoinlandproduktes so erwirtschaftet wird, dann heißt das aber auch, dass ein Äquivalent von 15 Prozent der Arbeitsplätze der legalen Wirtschaft hier beschäftigt ist. Da dies rund 6 Millionen Vollzeitstellen entspricht und die Mehrheit dort nur in Teilzeit und vorübergehend arbeitet, dürften mittlerweile mindestens 15 Millionen Bürger aktiv sein. Rechnet man für jeden nur drei Auftraggeber hinzu, dann ist längst die Mehrheit der Bevölkerung hier involviert.

Es geht ja nicht mehr nur um den schwarzarbeitenden Handwerker und den nebenberuflich tätigen Polizisten, sondern auch um den Lehrer, der dem gegen bar nachhilft, der mit dem veralteten Bildungssystem nicht zurechtkommt. Und es geht nicht nur um den Studenten, der dem Privatkunden, der wegen der begrenzten Fähigkeit der Telekom und des PC-Verkäufers vergeblich nach Serviceleistungen für seinen Heimcomputer sucht, Entlastung bietet, sondern auch um den typischen Existenzgründer. Dieser wird nicht, wie uns heute naive Technokraten Glauben machen wollen, von Existenzgründungs-Lehrstühlen als Diplomexistenzgründer entlassen, und er entspringt auch nicht aus etwas verbesserten Hochschulseminaren. Traditionell ist der Existenzgründer ein frustrierter Arbeitnehmer, der unter Umgehung des Arbeitnehmererfindergesetzes, Ideen, die er im Betrieb nicht um- und durchsetzen kann, zu Hause in der Garage selbst verwirklicht, das soziale Schutzschild des Betriebes so lange beibehält, bis er sich eventuell aus dem Kundenstamm des Betriebes eine eigene stabile Klientel geschaffen hat, und erst dann seinen Zustand durch Anmeldung legalisiert. Unser gründerförderndes Establishment ignoriert diese Grauzone. Es läuft dann nicht nur an der alltäglichen Realität vorbei, sondern gerät auch schnell in Widerspruch,

wenn es die neue Selbständigkeit beschwört, aber nicht in der Lage ist, sie gegen die diskriminierte Scheinselbständigkeit abzugrenzen.

Sicher kann man versuchen, wie die auf der Einnahmeseite „klammen“ Politiker, Schlupflöcher zu schließen und immer neue Gruppen für die Finanzierung des Versorgungsstaates in Haft zu nehmen. Auf Dauer kann man aber nicht einen immer größeren Teil der Bevölkerung kriminalisieren, der als Auftraggeber und Auftragnehmer in der Schattenwirtschaft längst jene neue Kultur der Selbständigkeit etabliert hat, die in Sonntagsreden so oft beschworen wird. Ohne diese Schattenwirtschaft sähe unser Land arm aus, müsste man auf zahlreiche Dienstleistungen verzichten und könnte man sich vieles nicht mehr leisten, kämen kaum Unternehmensgründungen zustande. Dieses Feld gibt Millionen von Menschen die Möglichkeit zum sinnvollen und produktiven Mitwirken in unserer Gesellschaft und ist zugleich ein Reservat für den Erfahrungserwerb und die Existenzgründung. Dabei zeigt sich, dass viele dort auf eigene Rechnung innovativer, effektiver und engagierter arbeiten als in der verbleibenden 35-Stunden-Woche legaler Arbeit. Das Erfahrungsfeld dieser Schattenwirtschaft hilft Existenzgründern mehr als Beratungen der Wirtschaftsförderung und Risikokapitalfonds – denn wer meldet schon einen Betrieb an, ohne es vorher ausprobiert zu haben und sich dabei das nötige Startkapital zu verdienen.

In der Summe zeigt sich für den Innovationsforscher heute: Schlecht ist es um die Innovationsfähigkeit des Establishments bestellt. Zwar gibt es dort die lukrativeren Beratungsaufträge und Förderprogramme. Doch die Erfahrung zeigt, viele der Etablierten sind gefangen im alten Rollenspiel des Innovationspatts – eskalieren damit Krisen und brauchen erst größere Krisen, damit Innovationen möglich werden. Unsere Gesellschaft dagegen ist innovativer als die meisten vermuten oder öffentlich zu diskutieren wagen. Die innovativen Kräfte,

- das sind die hochqualifizierten jungen Leute, deren Karrierepfade in die alten Organisationen verstopft sind,
- das sind die Begabungsreserven bei Ausländern in der zweiten und dritten Generation,
- das sind Teilzeitbeschäftigte und Frührentner, die sich noch nicht zum „alten Eisen“ werfen lassen wollen.

- das sind Frauen, die nach Selbständigkeit bei der Kinderziehung nicht gerne ins dritte Glied zurücktreten,
- das sind Arbeitnehmer in Altorganisationen, die der Schrumpfung und Rationalisierung zuvorkommen wollen.

Diese innovativen Kräfte wirken zwar in und außerhalb von Altorganisationen eher am Rande und im Schatten. Aber dieses Potential wächst, wird robuster, rigider, kümmert sich immer weniger um Vorschriften und veraltete Regelungen.

Da man mehr als 60 Millionen Schattenwirtschaftler kaum weiter kriminalisieren kann und in diesem Bereich mehr Arbeitsvolumina stecken als wir Arbeitslose haben, müsste man eigentlich daran gehen, Rahmenbedingungen zu schaffen, um diesen Teil der Ökonomie zu legalisieren. Ein Schritt in diese Richtungen waren zum Beispiel die sogenannten 620-DM-Jobs. Es ist typisch für das Establishment, dass es hier nur einseitig darüber diskutiert, wie viele Vollzeit Arbeitsplätze zerlegt wurden und welche Einnahmen der Sozialversicherung entgehen könnten. Vernachlässigt bleibt dabei die andere Seite! Erst durch diese Flexibilisierung des Regulationssystems wurden Millionen neuer legaler Beschäftigungen möglich und zugleich Milliarden pro Jahr in die öffentlichen Kassen gespült. Ehe man also daran geht, das System wieder zurückzuschrauben, sollte man zumindest einmal überprüfen, wie viele Beteiligte es aus welchen Gründen hier überhaupt gibt, ehe man das Kinde mit dem Bade ausschüttet.

Zusammengefasst stellt der Innovationsforscher fest:

1. Das Zusammenspiel der etablierten Kräfte in unserer Gesellschaft, der Politik, der Unternehmen und der Arbeitnehmer führt zum Innovationspatt. Die Strategie und die Taktiken dieser Interessenvertreter sind zwar einzeln zu rechtfertigen und menschlich verständlich, im Ergebnis tradieren sie Probleme und eskalieren die Krise.
2. Unsere Gesellschaft ist in ihren „Rändern“ dynamischer und innovativer als die meisten vermuten und zu diskutieren wagen. Die Bilder von Hängematte und Risikoscheu sind falsch. Nicht nur die Kreativität wächst mit der Krise, sondern auch der Mut zur Grenzüberschreitung und Illegalität nimmt zu. Da inzwischen die große Mehrheit in diesem „schattigen“ Rand involviert ist, kann man sie nicht wie eine außerparlamentarische Opposition (APO) weiter kriminalisieren.

3. Der Beobachter bleibt deshalb optimistisch was die Innovationskraft unserer Gesellschaft betrifft, kommt allerdings zu dem Schluss, dass eine innovationsfähige und robuste Gesellschaft und ein zaghaftes, im Innovationspatt verharrendes Establishment auf Dauer nicht zueinander passen. Deshalb sind gesellschaftspolitische Innovationen notwendig, die ein Gleichgewicht zwischen moralischem Anspruch und dem Verhalten der Mehrheit der Bevölkerung wieder herstellen. Andernfalls, wenn Politik und Funktionäre versagen, und den Anspruch der Mehrheit der Bevölkerung nicht in eine akzeptable Rechtsform bringen können, werden sie sich ein neues Volk suchen müssen.

Kriminologische Lagebeurteilung und kriminalpolitische Aktivitäten: Geht die innere Sicherheit unseres Landes verloren?

Hans-Dieter Schwind

Wie der sicherheitspolitische Kurs der neuen Bundesregierung aussehen soll, haben wir soeben gehört. Mancher mag zustimmen, mancher auch nicht. Einigkeit dürfte hingegen darin bestehen, dass jede Kriminalpolitik die Rahmenbedingungen berücksichtigen muss, die den Realitäten entsprechen. Realitätsfremde Träumereien kann sich unsere Gesellschaft nicht (mehr) leisten; dafür steht zu viel auf dem Spiel, nämlich die Erhaltung der Lebensqualität unserer Bürgerinnen und Bürger. Die Biographie des neuen Bundesinnenministers drängt eher (das kann er keinem verdenken) zur Skepsis. Auf der anderen Seite hat seine Rede, die wir heute gehört haben, in weiten Teilen auch positiv überrascht. Entwarnung. Otto Schily übernimmt das Ruder in einer schwierigen Situation, die den Ausgangspunkt meiner Überlegungen bildet.

Wir haben das zweifelhafte Vergnügen, den *Übergang in eine Zeit des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umbruchs in Europa* mitzuerleben, der die Lebensbedingung der Menschen drastisch verändert beziehungsweise die Zukunft vermutlich in dramatischer Weise beeinflussen wird. Dieser Umbruch ist, soweit seine Folgen ungünstig sind, auch aus kriminalpolitischer Sicht von Bedeutung. Dazu darf ich in Erinnerung rufen:

Am 3. Oktober 1990 sind unsere bisherigen Grenzen im Osten verschwunden beziehungsweise durch neue ersetzt worden: Die „DDR“ ist gemäß Art. 23 Grundgesetz durch den Einigungsvertrag vom 31. August 1990 der deutschen Bundesrepublik beigetreten. Seither hat sich die Sicherheitslage des wiedervereinigten Deutschlands nicht unerheblich verändert: Die Äußere Sicherheit scheint nach dem Zerfall der Sowjetunion gestiegen zu sein (zumindest vorerst), die Innere Sicherheit hat hingegen gelitten. Den sogenannten Eisernen Vorhang gibt es nicht mehr.

Aus den osteuropäischen Staaten sickern einzelne Straftäter und Banden ins Bundesgebiet ein bis zum Organisierten Verbrechen beziehungsweise ent-

sprechenden Netzwerken, die sich offenbar krebsartig ausbreiten: *Importierte Kriminalität!* Stichworte dazu: illegaler Rauschgifthandel, Menschenhandel beziehungsweise Prostitution, Kfz-Diebstahl auf Bestellung, Blitzüberfälle, Containerdiebstähle, Kunstraub, Mülltourismus, Korruption und Schutzgeld-erpressung, sowie nicht zuletzt wirtschaftskriminelle Aktivitäten.² Die *Schleuserorganisationen* handeln immer professioneller und brutaler.³ Die Zahl der einsickernden Illegalen nimmt immer mehr zu.



Hans-Dieter Schwind, Universitätsprofessor mit Lehrstuhl für Kriminologie, Strafvollzug und Kriminalpolitik der Ruhr-Universität Bochum (hier im Gespräch mit Professor Erich Staudt), beschrieb eindrucksvoll ein Bedrohungsszenario, das unter anderem zu einer erhöhten Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung geführt hat.

Seit 1995 hat sich die kriminalpolitische Lage noch weiter verschärft: Nach den bisherigen *Ostgrenzen* sind die Kontrollen an den *Westgrenzen* (zu den SCHENGENER-Vertragsstaaten) grundsätzlich verschwunden.⁴ Der Bund Deutscher Kriminalbeamter (bdk) kommentierte dieses Ereignis bekanntlich mit der provozierenden Frage: „*Freie Fahrt für Kriminelle?*“⁵

Wahrscheinlich wurde vom bdk bewusst überzogen gefragt. Das ändert jedoch nichts daran, dass das gemeinte Problem tatsächlich besteht, und zwar

¹ Zuletzt Rudnick 11 / 1998, S. 434.

² Überblick bei Schwind 1998, S. 582.

³ BGS-Jahresbericht für 1997. Zit. nach FAZ vom 23. Oktober 1998, S. 1.

⁴ Schwind a. a. O., S. 637.

⁵ Zit. nach Lübecker Nachrichten vom 24. März 1995.

auch im Rahmen der Kriminalpolitik des größeren Kreises der fünfzehn Maastrichter Vertragsstaaten. Nach dem Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992⁶ entsteht in Europa nicht nur der größte Binnenmarkt der Welt, sondern auch ein neuer riesiger kriminalgeographischer Raum, in dem über 370 Millionen Menschen zu Hause sind.

Die erfolgte beziehungsweise geplante Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen dieses neuen Gebildes vermindert nach Meinung, auch von Experten die nicht dem bdk angehören⁷, das Festnahmerisiko von Straftätern und erweitert die Fluchträume beziehungsweise die Aktionsbasen insbesondere des Organisierten Verbrechens.

Deutschland ist in besonderer Weise betroffen. Denn unser Land wird vermutlich (aufgrund seiner geographischen Mittelpunktlage, seiner Sozialgesetzgebung und seiner Wirtschaftskraft) nicht nur der spezifische Kristallisationspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung unserer Kontinents werden (Drehscheibe zwischen Ost und West), sondern wie ein *Magnet* (nicht nur Wirtschaftsflüchtlinge) sondern auch (weitere) Straftäter aus allen Himmelsrichtungen anziehen.

Unsere Städte bekommen die Folgen der veränderten Sicherheitslage bereits seit Anfang der neunziger Jahre zu spüren. Die Flüchtlingswellen aus allen Teilen der Welt bedrohen schon heute den inneren Frieden.⁸ Insoweit sei nur das Problem der sogenannten *Ausländerfeindlichkeit* ins Gedächtnis gerufen, eine Ablehnung, die auch mit Bedrohtheitsgefühlen zu tun haben dürfte.⁹ Angst macht den deutschen Bürgern nicht nur die große Zahl der Zuwanderer und ethnische Fremdheiten, sondern zum Beispiel auch die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt (etwa auf Baustellen), auf dem Wohnungsmarkt und die (inzwischen konkrete) Gefahr, dass das Sozialnetz zu reißen beginnt beziehungsweise weniger trägt als bisher. Angst machen nicht zuletzt aber auch Kriminalität beziehungsweise Drogenimport.

Übertreibung oder Schwarzmalerei? Leider nicht! In einem dramatischen Appell, der im März 1994, also bereits vor vier Jahren veröffentlicht wurde, verwiesen auch die *Stadtoberhäupter* von Berlin, Dresden, Düsseldorf, Frankfurt/M., Hamburg, Köln und Stuttgart auf zunehmende soziale

⁶ BGBl. 1992 II, S. 1253 ff.

⁷ Vgl. z. B. Schübel 1997, S. 108.

⁸ Entsprechende Zahlen bei Schwind 1998, S. 447 ff.

⁹ Schwind 1995a, S. 243 ff.

Probleme, die mit steigenden Kriminalitätszahlen und anderen besorgniserregenden Begleitphänomenen verknüpft sind. In diesem Aufruf, der in der Öffentlichkeit damals noch wenig Beachtung fand, heißt es unter anderem wie folgt:¹⁰

„In vielen Metropolen der Welt sind Horrorvisionen Wirklichkeit geworden. So weit darf es in unseren Großstädten nicht kommen. Das lassen wir nicht zu!

WIR WOLLEN NICHT:

dass Slums aus Wellblech, Holz und Karton in den Außenbereichen entstehen, dass sich Arme-Leute-Siedlungen wie ein Gürtel um unsere Innenstädte legen und die Villenviertel der Begüterten abriegelt und von Privatpolizei streng bewacht werden...

WIR WOLLEN NICHT:

dass das Bild in den Fußgängerzonen immer stärker durch Obdachlose, Bettler und Stadstreicher geprägt wird, dass sich internationale Verbrecherbanden in unseren großen Städten einnisten, dass die Beschaffungskriminalität der Drogenabhängigen ständig zunimmt und die Angst der Bürger vor Raub und Einbruch weiter steigt, dass auf den Straßen und Plätzen Extremisten ihre Konflikte gewaltsam austragen.

WIR MACHEN UNS NICHTS VOR:

Eine gewaltige Kraftanstrengung von Gesellschaft und Politik, Land und Bund ist nötig, um diesen schleichenden Trend zu immer unbefriedigenderen Verhältnissen in unseren Großstädten zu stoppen und wieder umzukehren. Das Motto: ‚Rettet die Städte jetzt‘ ist aktueller denn je.“

Soweit die Stadtoberhäupter unserer Großstädte. Brauchen wir die kriminalpolitischen Kurskorrekturen, die die Oberbürgermeister unserer Metropolen anmahnen? Darf man diese von der neuen Bundesregierung erwarten? Was ist überhaupt unter Kriminalpolitik zu verstehen? Ich darf sie erinnern:

¹⁰ Kronawitter 1994 und STERN 1994 Nr. 13, S. 40 f.

1

Bis in die 70er Jahre hinein wurde unter *Kriminalpolitik*¹¹ lediglich die „Rechtspolitik auf dem Gebiet der Strafrechtspflege“ verstanden. Sozialpolitische Aktivitäten, die auch der Kriminalitätsvorbeugung dienen, wurden noch nicht in die Definition mit einbezogen. Heute wird der Begriff im Anschluss an Franz von Liszt, der bekanntlich die Meinung vertrat, dass die *beste Kriminalpolitik in einer guten Sozialpolitik* besteht, weiter gefasst.

Dementsprechend wird unter Kriminalpolitik inzwischen die Gesamtheit aller staatlichen Maßnahmen verstanden, die zum Schutz der Gesellschaft und des einzelnen Bürgers auf Verhütung (also Prävention) und Bekämpfung (d. h. Repression) von Kriminalität gerichtet sind.¹²

(1)

Zu differenzieren ist danach (auch das ist bekannt) zwischen präventiven (d. h. vorbeugenden) und repressiven (d. h. straftatverfolgenden) Aktivitäten. Zu den präventiven Maßnahmen gehören zunächst alle Strategien, die der Reduzierung der Ursachen kriminellen Verhaltens dienen sollen (sog. *primäre Prävention*).

Zu den repressiven Maßnahmen zählen alle Aktivitäten, die zum Ziel haben, Straftäter zu bestrafen beziehungsweise potentielle Delinquenten abzuschrecken und mögliche Opfer zu schützen (sog. *sekundäre Prävention*). Die sogenannte *tertiäre Prävention* dient der Rückfallverhütung: etwa im erwünschten Resozialisierungsvollzug oder durch Bewährungshilfe oder mit Hilfe von „Diversions“ und so weiter.

Rationale (also vernünftige) Kriminalpolitik lässt sich in allen diesen Bereichen nicht nur vom Lagebild leiten, sondern auch von den Ergebnissen der kriminologischen Forschung. Das hat auch schon Franz von Liszt so gesehen. Mit anderen Worten: Der Therapie sollte (wie wir das vom Arzt her kennen), immer eine Diagnose vorausgehen.

¹¹ Etwa noch im Lehrbuch von Zipf: 1973, S. 3.

¹² So Schwind 1980, S. 5; übernommen von der (Anti-) Gewaltkommission: Schwind / Baumann u. a. 1990 I, S. 25).

Wenn man diese medizinische Sichtweise mit dem Ansatz der Anomietheorie¹³ in Zusammenhang bringt, kann man Kriminalitätsprobleme, beziehungsweise Gewalt (als ihre extreme Ausprägung), als das „*Fieber der Gesellschaft*“ begreifen. Wie bei der menschlichen Körpertemperatur sind Sorgen jedoch erst dann angebracht, wenn die Zahlen zunehmen, und zwar in erheblicher Weise.

Was zeigt die entsprechende *PKS-Langzeitbetrachtung*, etwa eine solche, die die Entwicklung der letzten 25 Jahre umfasst, also die Entwicklung ab Anfang der 70er Jahre? Auffällig ist insoweit vor allem,

- erstens: dass sich die Häufigkeitszahlen bezogen auf die Gesamtkriminalität mehr als verdoppelt haben;
- zweitens: dass sich die Gewaltkriminalität ähnlich entwickelt;
- drittens: dass die Jugendkriminalität seit Anfang der neunziger Jahre (also nach der Wiedervereinigung unseres Landes) geradezu explodiert; in den westlichen Bundesländern hat sich zum Beispiel die Raubkriminalität, die Indikatorfunktion besitzt, fast verdreifacht;
- viertens: dass die Zunahme der Gewaltkriminalität durch junge Menschen unter 21 Jahren primär offenbar mit der steigenden Kriminalität von jungen Ausländern und Spätaussiedlern zu tun hat.¹⁴

Die Integration ist uns wohl doch nicht in der Weise gelungen, wie manche realitätsblinde Zeitgenossen immer noch verbreiten. Aus solchen Kreisen kommt auch der Vorschlag, Deutsche und Ausländer in der PKS nicht mehr getrennt aufzuführen.

Der Umfang, in dem Ausländer in der Kriminalstatistik erscheinen, stellt allerdings noch immer ein *Tabu-Thema* dar, das auch (Kriminal-)Politiker nur zögerlich angehen, weil man leicht in den Verdacht gerät, zu der Gruppe der sogenannten *Ausländerfeinde* zu zählen.

Geht man dem Thema (wie unlängst der SPIEGEL vom 14. April 1997) dennoch nicht aus dem Weg, weil man an realistischer Lagebeurteilung inter-

¹³ Zu dieser Schwind 1998, S. 126.

¹⁴ So Pfeiffer u. a. 1998, S. 50.

essiert ist, wird man sogleich daran erinnert, dass es *Verzerrungsfaktoren* gibt, die den hohen Ausländeranteil zumindest erklären. Ich will die entsprechende Diskussion¹⁵ hier nicht wieder aufrollen, sondern lediglich darauf hinweisen, dass die *Erklärung der Phänomene*, mit denen sich nicht nur die Polizei, sondern auch die Justiz in zunehmender Weise beschäftigen muss, *ihre Existenz nicht beseitigt*. Darf man die Sorge darüber unterdrücken, *dass bereits 20 bis 30 % der im Strafvollzug Einsitzenden Ausländer sind? Im Jugendstrafvollzug sind es noch mehr: bis zu 50 %*.¹⁶

Auffällig ist allerdings, dass die Medien eher die kriminellen Aktivitäten deutscher Straftäter in den Vordergrund rücken. An entsprechenden Themen besteht allerdings auch kein Mangel: Jugendliche, die Urlauber an der Ostsee terrorisieren; Punks, die Hannover „in Schutt und Asche“ legen möchten; Skinheads, die in der U-Bahn oder auf Straßen Ausländer attackieren; Hooligans, die (wie bei der letzten Fußballweltmeisterschaft in Frankreich) brutale Gewalttätigkeiten verüben; Straßen- und Bankraub mit Geiselnahmen; Aktionen militanter Atomkraftgegner, Krawalle im Zuge von Demonstrationen. Die Liste lässt sich bekanntlich verlängern.

(2)

Dass vor diesem Hintergrund die *Kriminalitätsfurcht* in der Bevölkerung zunimmt¹⁷, kann eigentlich kaum überraschen. Diese hat allerdings keineswegs nur mit eigenen Opfererfahrungen zu tun, sondern auch mit solchen, die Bekannte gemacht haben, mit Medienberichten, aggressiver Bettelei in der Fußgängerzone, Existenzängsten und so weiter.¹⁸

Die Folgen der Bedrohtheitsgefühle bestehen in *Vermeidungs- und Abwehrverhalten*. Vor allem alte Menschen trauen sich heute (in den Großstädten) bei Dunkelheit oft nicht mehr auf die Straße, nicht mehr vor ihre Haustür. Manche Menschen nehmen nachts lieber ein Taxi beziehungsweise umgehen bestimmte (in Verruf geratene) Gegenden oder Straßen.

Einige kaufen sich Waffen (Messer, Gas- und Schreckschusspistolen, Elektroschocker, Tränengas oder Pfefferspray), um auf Angriffe vorbereitet

¹⁵ Vgl. dazu Schwind 1995, S. 32 ff.

¹⁶ Dazu Schwind 1998, S. 467.

¹⁷ Dazu Kury / Obergfell-Fuchs 1998, S. 26. ff.

¹⁸ Vgl. Schwind 1998, S. 387.

zu sein. Nicht wenige sichern ihr Eigentum mit Alarmanlagen oder zusätzlichen Türschlössern. Das *Sicherheitsgewerbe* hat jedenfalls Konjunktur; es hat bereits 1995 über 16 Milliarden DM umsetzen können¹⁹, inzwischen wird man von 20 *Milliarden DM* ausgehen dürfen.

(3)

Ängste löst vor allem auch die *veränderte Qualität der Gewalt* aus: zunehmende *Brutalitäten*, die man bei Gewaltstraftaten (nicht nur auf Demonstrationen) beobachten kann. Stichworte: Bordstein-Bashing und Blitzüberfälle. Schlagzeilen machte unlängst ein Hamburger Fall (zit. in zahlreichen Medien): Dort nahm sich der 17jährige Berufsschüler Mirco S. das Leben, weil er den täglichen Terror, der von einer Jugendbande ausging, nicht mehr ertrug. Mirco warf sich Anfang des Jahres vor die S-Bahn, weil er monatelang von den Jugendlichen aus seinem Stadtviertel erpresst, geschlagen und gedemütigt wurde.

Lässt also die Fähigkeit nach, das Leiden anderer Menschen nachzuempfinden? Was geht in Jugendlichen vor, die alte Menschen ausrauben, Gleichaltrige oder Jüngere quälen (selbst in Schulen) oder Unterkünfte anzünden, in denen Ausländer wohnen? Handelt es sich um Alarmsignale einer wachsenden Verrohung unserer Gesellschaft? Empathieverluste bei den Kindern der Großstadt?²⁰

2

Nun, um „die“ Kinder oder „die“ Jugend (der Großstadt) geht es (zumindest bisher), bei uns in Deutschland noch nicht; aber um eine offenbar wachsende Zahl junger Menschen, die verwahten und in sozial abweichendes Verhalten abdriften bis hin zur Gewalt.

Auch die Zahl der verhaltensgestörten Kinder nimmt zu. Umgangsformen verwildern; warum ist das so? Oder vorsichtiger formuliert: Womit könnten solche Entwicklungen, die man auch in anderen Industriestaaten (nicht nur der westlichen Welt) beobachten kann, zu tun haben?

¹⁹ Zit. nach WAZ vom 9. Okt. 1996.

²⁰ Etwa i. S. der soziopathischen Theorie von Yablonski (1962)?

Vorab: Kriminalität beziehungsweise Gewalt entwickelt sich ebensowenig wie der Blitz aus heiterem Himmel: Sozial abweichendes Verhalten hat meist Vorgeschichten. Zu den *Entstehungsbedingungen* (die in der Regel miteinander vernetzt sind) gehören zum Beispiel:

Defizite in der Erziehung beziehungsweise Lernprozesse, triste Wohnverhältnisse, das negative Vorbild der Ellenbogengesellschaft, Freizeitprobleme, ein gestörtes Selbstwertgefühl beziehungsweise Leistungsversagen, Einflüsse der Massenmedien, Frustgefühle und Zukunftsängste, Ohnmachtsgefühle dem Staat gegenüber und nicht zuletzt ein geringes Misserfolgsrisiko sowie auch (relativ oft) der Alkohol als konstativer Faktor. Immerhin: *mindestens jede dritte Gewalttat wird unter Alkoholeinflüssen verübt.*

(1)

Im Mittelpunkt aller Erklärungsversuche stehen *Defizite in der familiären Erziehung*²¹, die auch mit gesellschaftlichen Auflösungsprozessen zu tun haben.

An die Stelle der Großfamilie, in der die Großeltern, Tanten und Onkel das Kind miterzogen, ist die Kernfamilie getreten, die nur noch aus den Eltern besteht. Die Kernfamilie wiederum wird zunehmend durch die Single-Entscheidung ersetzt beziehungsweise zerbricht infolge von *Trennung* und *Scheidung*, zu denen man sich (auch dann, wenn Kinder da sind) heute rascher entschließt als das früher der Fall war. In den (Groß-)Städten wird mehr als jede *dritte Ehe* wieder geschieden. Die Zahl der *Alleinerziehenden* ist inzwischen auf rund 1,8 Millionen gestiegen.

Aber selbst in strukturell vollständigen (sogenannten „heilen“) Familien gibt es kriminologisch relevante Probleme, die sich auf die soziale Entwicklung von Kindern negativ auswirken können (*nicht müssen*). Stichworte dazu: Wohnquartiere in Beton- beziehungsweise Plattenbauwüsten ohne kindgerechte Infrastruktur, finanzielle Probleme von Familien mit Kindern (Stichwort: Verschuldung), *Berufstätigkeit* beider Eltern: Nicht selten auf Kosten der Kinder.

²¹ Dazu Schwind 1997, S. 7 ff.

Oft fehlen in Erziehungsverhältnissen die *großen drei* „Z“, die schon *Pestalozzi* postuliert hat: Zärtlichkeit, Zuwendung und Zeit verbunden mit der Bereitschaft der Eltern, ihren Sprösslingen auch *Grenzen zu setzen*; beim Fußballspiel wird die „rote Karte“ gezeigt, in den Familien setzt sich mitunter eher der gleichgültige beziehungsweise der resignative Erziehungsstil durch, den manche Eltern sogar noch für progressiv halten.

Auf der anderen Seite gibt es Erziehungspersonen, die autoritär beziehungsweise gewaltsam erziehen, ein Verhalten, das wiederum von Kindern aus solchen Familien (etwa *Skins*) mitunter nachgeahmt wird (*Lernen am Modell*). Stichwort: „*Kreislauf der Gewalt*“ – zumindest aus retrospektiver Sicht.²²

Auf der Strecke bleibt vielfach die *Einübung sozialer Fähigkeiten*, die bezeichnender Weise bei Straftätern wenig ausgeprägt sind oder fehlen: nämlich Selbstbeherrschung, Rechtsgefühl, Bedürfnisaufschub, Umgang mit Geld, Frustrationstoleranz, Durchhaltevermögen, Bindungsfähigkeit und nicht zuletzt Empathie, also die Fähigkeit, mit anderen mitleiden zu können. Betroffene Jugendliche entwickeln ihre Normvorstellung heute oft auf der Straße beziehungsweise in der Disco (sogenannte *Disco-Sozialisation*).

Gegensteuern könnte die *Schule*, die jedoch vor dem Hintergrund zunehmender Schülerzahlen, zu großer Klassen und zu großer Schulen (etwa Schulzentren und Gesamtschulen) sowie abnehmender Zahl der Lehrkräfte, denen überdies oft noch die erforderliche sozialpädagogische Ausbildung fehlt, Erziehungsaufgaben nur noch bedingt wahrnehmen kann; sie schlägt sich im übrigen mit eigenen Gewaltproblemen herum²³: mit Verbalattacken, Körperverletzungen und Raubtaten beziehungsweise räuberischer Erpressung: etwa in Form des sogenannten „Abzielens“ von Mitschülern.

Unterrichten ist heute jedenfalls schwerer als früher, weil es offenbar mehr verhaltensgestörte (oder unerzogene) Schulkinder gibt als das früher der Fall war. Mir hat dazu unlängst eine Lehrerin im Rahmen einer Diskussion über die „Gewalt in der Schule“ folgenden Satz auf den Weg mitgegeben: „*Heute ist es schwerer, mit 20 Schülern fertig zu werden, als vor 20 Jahren mit 40.*“

²² Dazu *Schwind / Baumann* u. a. 1990 I, S. 183).

²³ Vgl. dazu *Schwind / Roitsch / Ahlborn / Gielen* 1997.

Eine disziplinierende Wirkung könnte von der *Wieder-Einführung der Schulzeugnis-Kopfnoten* ausgehen.²⁴ Dementsprechend soll nach der Ansicht der niedersächsischen Kultusministerin Renate *Jürgens-Pieper* „im Zeugnis (wieder) erkennbar werden, ob ein Schüler häufig unentschuldigt gefehlt, im Unterricht gestört, seine Pflichten vernachlässigt oder überwiegend nicht mitgearbeitet hat“.²⁵ Nicht nur Handwerker haben Interesse an solchen Informationen.

Dabei spielt bei der Entwicklung von Disziplinlosigkeiten und Gewalt in der Schule sicherlich auch eine Rolle, dass die Lehrerkollegien (infolge des Einstellungsstopps) allmählich *vergreisen*.

So war in einer Zeitung unlängst die Annonce zu lesen: „*Wir gratulieren unserem jüngsten Lehrer zum 50. Geburtstag.*“

Auf der anderen Seite wird leicht übersehen, dass der schulschwache Schüler sein schulisches Scheitern oft als Bedrohung seines Selbstwertgefühls sowie seiner späteren sozialen und beruflichen Lebenschancen empfindet.²⁶

Auch das ist anders als früher: Existenzängste beziehungsweise *Arbeitslosigkeit erleben viele Kinder heute schon bei den Eltern*: Vor allem entsprechenden Frust, der aggressiv macht. Dementsprechend versuchen manche der betroffenen Schüler, Anerkennung und positive Selbsteinschätzung über sozial abweichendes Verhalten zu erreichen, etwa über Prügeleien, um wenigstens physische Überlegenheit demonstrieren zu können: über Schulvandalismus und über Aufsässigkeit gegenüber den Lehrern.

(2)

So kann es im Rahmen der Schule sogar zur ungewollten Förderung von ohnehin vorhandenen *Schwierigkeiten der Identitätsbildung* kommen, die Teile der Jugend bei dem Versuch, in die Welt der Erwachsenen hineinzuwachsen, erleben.

²⁴ Schwind 1998, S. 225.

²⁵ Zit. nach HAZ vom 22. Oktober 1998, S. 1.

²⁶ Dazu Schwind 1998, S. 217 f.

(3)

Insoweit spielen auch die Möglichkeiten der *Freizeitgestaltung* eine erhebliche Rolle. Die Freizeit nimmt zu, man beginnt sich zu langweilen, weil viele (junge) Menschen (zu denen zunehmend auch Arbeitslose gehören) mit der Freizeit heute nichts mehr Sinnvolles anfangen können. Oft fehlt auch der Freiraum, der durch Beton und Verbote eingeengt ist. Stichwort: „Betreten des Rasens verboten“. Die Erlebnisräume reichen zumindest grundsätzlich nicht aus.

Die Hamburger Freizeitwissenschaftler *Opaschowski* und *Berger* haben deshalb schon die Frage gestellt, ob auch die Kriminalität eine Form von Freizeitbeschäftigung ist.²⁷ *Freizeit als kriminogener Risikofaktor?* „Klauen macht Spaß“! Gewalt hebt auch noch das Selbstwertgefühl: nicht nur bei Punks, Hools oder Skinheads. Mutproben spielen mitunter natürlich auch eine Rolle.

(4)

Oft übersehen wir ferner, dass gerade für gewalttätige Gruppen hohe Gewaltanreize in der zu erwartenden breiten *Publizität einer Aktion* liegen; jedenfalls ist aus psychologischer Sicht beobachtet worden, dass Medienberichte auf die betreffenden Gewalttäter mit hoher Wahrscheinlichkeit bekräftigend wirken. Insbesondere, wenn im bisherigen Leben Erfolgserlebnisse ausblieben, können sogar Omnipotenzgefühle auftreten. Nicht nur Hooligans sammeln bekanntlich Zeitungsberichte über ihre Aktivitäten. Manche inszenierte Gewalt wird sogar, wie Sie wissen, so geplant, dass das Fernsehen zur „*prime time*“ vor Ort sein kann, um möglichst viele Zuschauer zu erreichen.

(a) Die Gefahren des Fernsehens werden allerdings von denen des *Video-marktes* noch weit übertroffen. Nach einer Untersuchung von *Glogauer*²⁸ sehen sich entsprechende Gewalt- und Horrorfilme relativ regelmäßig mehr als 40 % der 13- bis 16jährigen Videokonsumenten an. Die Beispiele beginnen mit indizierten älteren Videostreifen, wie „*Man Eater*“, „*Der Tote hing am Glockenseil*“,

²⁷ 1980, S. 209.

²⁸ 1990.

„Lebendig gefressen“ oder „Muttertag“ und reichen bis zu neueren Machwerken wie „Freitag, der 13.“ oder „*Natural born killers*“: brutalen Primitivfilmen, die man alle zumindest auf dem Schwarzmarkt einkaufen kann.

- (b) Die Rezipienten solcher Gewaltdarstellungen lernen Verhaltensweisen, die unter bestimmten Bedingungen auch ihr eigenes Handeln beeinflussen können. Dabei liegt das Problem gar nicht so sehr bei den Nachahmungstaten. Es liegt vielmehr zum einen darin, dass erfolgreich erscheinende Modelle ganz allmählich Einstellungen gegenüber Gewalt verändern.

(5)

Ein weiteres kriminologisches Problem, das sich immer mehr in den Vordergrund schiebt, ist das der *Drogenabhängigkeit*. Immerhin soll inzwischen *jeder dritte Einbrecher und fast jeder fünfte Räuber von harten Drogen abhängig sein.*²⁹

Der Grund für den Drogeneinstieg besteht nicht selten in Fluchtreaktionen, die mit Frust zu tun haben: etwa über die familiäre Situation, über Leistungsversagen in der Schule, mit beruflichen Ausbildungssorgen, mit Arbeitslosigkeit beziehungsweise vermeintlich fehlenden Zukunftsperspektiven oder mit diffuser Orientierungslosigkeit, wie man sie bei vielen Jugendlichen, nicht zuletzt in den neuen Bundesländern, feststellen kann.

(6)

So dürfte es eigentlich kaum überraschen, dass sich junge Menschen auf der Suche nach Anerkennung und Geborgenheit nicht selten auch problematischen *peer groups* oder Banden anschließen oder in die Fänge von Sekten geraten. Den theoretischen Rahmen einer solchen Entwicklung gibt wiederum die Anomietheorie vor, und zwar im Sinne ihrer Modifizierung durch Merton.

²⁹ Kreuzer u. a. 1991, S. 347 f.

(7)

Eine entscheidende Rolle spielt nicht zuletzt das *Misserfolgsrisiko*, mit dem ein potentieller Straftäter rechnen muss, also das Risiko, gefasst und rasch (!) verurteilt zu werden. Manche Gewalttäter sind heute offenbar der Meinung, es sei völlig risikolos, seinen augenblicklichen Antrieben nachzugeben.

Der *Wiederholungseffekt des erfolgreichen Täters* ist damit vorprogrammiert (Lernen am Erfolg): Eine der Hauptursachen der Rückfälligkeit auch bei Vermögensstraftätern, die oft ihre Laufbahn mit einem *Ladendiebstahl* beginnen.

(8)

Wenn man sich das alles in Erinnerung ruft, stellt sich die Frage: *Hat unsere Gesellschaft vielleicht die Kriminellen, die sie verdient?* Aber warum verläuft die Entwicklung auch in anderen Industriestaaten in ähnlicher Weise? Hat der sogenannte *Wertewandel* überall damit zu tun? Auch dieser (die „lautlose Revolution“) ist nicht vom Himmel gefallen.

In der Literatur kann man nachlesen, dass die Veränderungen unserer Gesellschaft in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit der industriellen Revolution, die die Lebensverhältnisse der Menschen in einer tiefgreifenden Weise verändert hat, beginnt und sich seither fortgesetzt hat.

Stichworte dazu: freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl, weitgehende Mobilität und Freizügigkeit, soziale Absicherungen, zunehmender Massenwohlstand, Vollmotorisierung, zunehmende Freizeit, Bildungsrevolution, aber eben auch gesellschaftliche Auflösungserscheinungen und Enttabuisierungen, die Heitmeyer³⁰ unter der *These des sich auflösenden traditionellen soziokulturellen Milieus* zusammengefasst hat: Lockerung des familiären Zusammenhalts, Erosion des Rechtsbewusstseins, Egotrip beziehungsweise Hang zur Selbstverliebtheit, Auflösung der Bindung zu gesellschaftlichen Institutionen (wie Kirche und Staat) und der nationalen Identität überhaupt.

³⁰ In der Beilage zum PARLAMENT vom 8. Januar 1993, S. 4.

Im Rahmen der *68er Studentenrevolte*, manche sprechen sogar von einer deutschen „Kulturrevolution“, gewann Emanzipation beziehungsweise Selbstverwirklichung an Bedeutung, in Familien mitunter auf Kosten der Kinder. Traditionelle Postulate, wie Fleiß, Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Ehrlichkeit und diszipliniertes Verhalten, galten als sogenannte Sekundärtugenden plötzlich nichts mehr. Das Anspruchsdenken setzte sich durch.

Die sogenannten *Postmaterialisten*, denen es nur noch um den eigenen Spaß geht, gewannen an Boden. Neue pädagogische Konzepte lassen Eltern an ihrer Erziehungskompetenz zweifeln.

Die *68er*, die auch in der neuen Bundesregierung repräsentiert sind (Stichwort: „*Durchmarsch durch die Institutionen!*“), sind jedoch eher das Produkt, nicht die Ursache dieses Wandels, der auch die Bildungspolitik beeinflussen konnte. Jeder sollte, so lautete das Credo in den 60er Jahren, seine Bildungschance erhalten. Zu den Ergebnissen dieser Politik gehören unter anderem überfüllte Hochschulen und der Mangel an Facharbeitern in den handwerklichen Berufen.

Die *frühere Volksschule*, jetzt *Hauptschule*, ist inzwischen zum Teil (soweit sie nicht wie im Saarland völlig abgeschafft wurde) zur „Restschule“ unseres Landes verkommen (der SPIEGEL spricht sogar von der „Hilfsschule der Nation“), in der sich viele jener „*no-future-kids*“ versammeln, die eher wenig Zukunftschancen besitzen; zu diesen gehören auch viele Ausländerkinder.

(9)

Bei den Kindern der Zuwanderer *potenzieren* sich oft die Probleme, weil Integrationsschwierigkeiten, (zum Beispiel bedingt durch Kulturkonflikte und soziale Probleme) die Lage verschärfen. Allerdings muss man zwischen den verschiedenen Immigrantengruppen (mehr als bisher) unterscheiden.

Zu diesen gehören nicht zuletzt junge *Spätaussiedler* (etwa aus Tadschikistan, Kasachstan oder Kirgisien), die zum Teil bereits drogenabhängig ins Land kommen und zum Beispiel im Rahmen von Beschaffungskriminalität auffällig sind.

3

Was kann man tun und was sollte man machen? Aus den Ursachen kriminellen Verhaltens beziehungsweise aus der Kurzanalyse der Einflussfaktoren ergibt sich eigentlich schon fast von selbst, was aus kriminologischer Sicht getan werden müsste, um die Entwicklung sozial abweichenden Verhaltens wieder in den Griff zu bekommen (beziehungsweise die Gewalt einzudämmen).

Zuständig ist in erster Linie der Staat. Jedenfalls entspricht seinem Gewaltmonopol im Umkehrschluss der Verpflichtung – das sieht zum Beispiel auch der bekannte Staatsrechtler *Isensee*³¹ so – dem Bürger ein Leben ohne Angst vor tatsächlicher oder vermeintlicher Bedrohung möglich zu machen. *Ein „Grundrecht der Bürger auf Sicherheit“ anerkennt offenbar auch Otto Schily.*³²

Von daher gehört es zu den staatlichen Aufgaben, dafür zu sorgen – wie mein Kollege *Kerner*³³ es formuliert hat – „dass die Bürger nicht nur tatsächlich abends sicher auf der Straße gehen können, sondern auch glauben, dass sie es können“. Was tut der Staat? Wie sehen seine Aktivitäten im Rahmen der primären, sekundären und tertiären Kriminal-Prävention derzeit aus und was könnte sich ändern?

(1)

Die *primäre Kriminalprävention* dürfte sich nach einem Aufschwung in den siebziger und achtziger Jahren (Stichworte: Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub, offene Jugendarbeit und verstärkte Betreuung von Randgruppen) in den neunziger Jahren primär aus Sparsamkeitsgründen in der Krise befinden. *Der Rotstift (an sich die ultima ratio) macht jedenfalls auch vor den Etats der Jugendämter nicht mehr halt.* Selbst Kinder- und Jugendheime hat der drastische Sparkurs erreicht: In Niedersachsen werden gerade die Zuschüsse für die Kindergärten um 85 Millionen DM gekürzt.³⁴ Eine problematische Politik, die sich auf dem *Niveau einer Milchmädchenrechnung* bewegt: Am Ende wird's teurer.

³¹ 1983, S. 27 ff.

³² Zit. nach NOZ vom 28. Juli 1998.

³³ 1986, S. 155.

³⁴ NOZ vom 9. Nov. 1998, S. 1.

Im Interesse des Generationenvertrages, der allerdings auch das Sparen verlangt, ist eine solche Politik jedenfalls nicht. Insoweit wären zum Beispiel eher Aktivitäten zu erwarten, die

- von der *Verstärkung der Erziehungshilfen* beziehungsweise der Kindergartenplatzangebote bis zur Suchtberatung beziehungsweise Suchtherapie reichen;
- von der *Flexibilisierung der Erwerbstätigkeit* für berufstätige Eltern (Stichwort Teilzeitarbeit) bis zur materiellen Besserstellung von Familien und Kindern (Stichwort: steuerliches Familiensplitting);
- von der *Rückkehr zu kleineren Schulen und Klassen bis zur Einstellung junger Lehrer*, mit denen sich die Schüler erfahrungsgemäß leichter identifizieren;
- von der Einrichtung von „*Schnupperwerkstätten*“ (nach französischem Beispiel, im Rahmen der Schulpflicht) für Schulstörer bis zur *überbetrieblichen* Ausbildung für solche Schulabgänger, die sonst keinen Ausbildungsplatz finden;
- von der *Vorsorge für kindgerechte Infrastruktur* bei Neubauten („Kinder müssen sich austoben dürfen!“) bis zur entsprechenden Nachrüstung schon vorhandener Betonsilo-Viertel. „Wohnen muss Spaß machen!“
- vom *Medienbeauftragten*, über eine Reform des Rundfunkstaatsvertrages bis zu den sogenannten Cyber Cops im INTERNET;
- von der *institutionalisierten kommunalen Kriminalprävention* (die ein guter Ansatz, aber kein Allheilmittel ist) bis zu den Sicherheitspartnerschaften.

Im Vordergrund müssen zunächst alle Anstrengungen stehen, die (Jugend-) *Arbeitslosigkeit* abzusenken. Der neue Kanzler muss insoweit Versprechen einlösen, mit denen er seine Wahl am 27. September des Jahres gewann.

Die von der neuen Bundesregierung geplante Sozial- und Arbeitsmarktpolitik scheint allerdings eher geeignet zu sein³⁵, das Gegenteil zu bewirken; die

³⁵ Trotz des Wachstumskurses in der EU: FAZ vom 22. Oktober 1998, S. 17.

Kritiker (aus fast allen gesellschaftlichen Gruppen) sprechen jedenfalls schon von einem „Programm zur Vernichtung von Arbeitsplätzen“: Würde diese Prognose zutreffen, wäre das auch aus kriminologischer Sicht eine Katastrophe.

Dass sich die Grünen³⁶ in der neuen Bundesregierung für die *Verstärkung der Primärprävention* einsetzen wollen, die von der alten Bundesregierung in den letzten Jahren eher vernachlässigt wurde, ist zu begrüßen. Man darf gespannt sein, wie die entsprechende Konzeption, die mir bisher noch weitgehend unbekannt ist, aussehen wird und ob sie in die Praxis umgesetzt werden kann. Woher soll zum Beispiel das Geld kommen? Im Koalitionsabkommen vom 20. Oktober des Jahres ist von einem Deutschen Forum für Kriminalprävention die Rede. Dazu würden zum Beispiel folgende Vorschläge passen:

- erstens: die Einrichtung einer *Kriminalpräventions-Stiftung* nach dem Vorbild der Bundesumweltstiftung, so wie schon von der alten Bundesregierung geplant.³⁷ Finanzierbar über einen Teil der herunterzuhandelnden zu hohen EU-Beiträge unseres Landes;
- zweitens: die Entwicklung eines „*Bundes-Sonderprogramms zur Förderung der Integration (junger) Spätaussiedler*“, zu dem die Wiederausweitung des Sprachunterrichts zählt, den die alte Bundesregierung verkürzt hatte. Sprache als Schlüssel der Integration.

Die Einrichtung von „*Fixerstuben*“, die von der neuen Regierung geplant ist, ist hingegen kein unproblematischer Weg; das gilt auch für die ärztlich kontrollierte *Abgabe von Heroin an Schwerstabhängige* und erst recht für die *Haschischfreigabe*, die der neue Bundesinnenminister zumindest erwägt.³⁸

Zu den falschen Signalen dürfte ferner die *Aufwertung gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften* zählen sowie der *Einstieg in die Kappung des steuerlichen Familiensplittings*.³⁹ Der Familienlastenausgleich ist eher misslungen, dafür reicht weder die verabredete Erhöhung des Kindergeldes um 30,- DM für das erste und zweite Kind aus, noch die Steuerreform.

³⁶ Aber auch Otto Schily, in: DER SPIEGEL Nr. 46, S. 38.

³⁷ Vgl. auch die entsprechenden Anregungen des Ref., in: FR vom 16. Febr. 1995 und Welt am Sonntag vom 13. Mai 1996.

³⁸ Meldung der BAMS vom 8. November 1998, S. 2.

³⁹ So auch der Familienbund Deutscher Katholiken, zit. nach FAZ vom 22. Oktober 1998, S. 6.

Positiv fällt hingegen in der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober des Jahres der Satz auf.⁴⁰

„Kein Jugendlicher darf von der Schule in die Arbeitslosigkeit geschickt werden. Wir wollen, dass alle Jugendlichen, die länger als sechs Monate arbeitslos sind, einen Ausbildungsplatz erhalten.“

Dementsprechend will man in einem „Sofortprogramm“ 100.000 neue Arbeits- und Ausbildungsplätze schaffen.⁴¹ Unklar ist (bisher jedenfalls mir) wo diese entstehen sollen und ob es sich um eine nur einmalige Maßnahme handeln soll. Dann würde es sich nur um ein *Strohfeuer* handeln, das die frühere Regierung auch schon einmal anzuzünden versucht hat.

Problematisch erscheint ferner die geplante *Integrationspolitik*. Integration bedeutet, wenn man von der Begriffsbestimmung von Quaritsch ausgeht, „Zufriedenheit mit der eigenen Situation – aber nicht nur bei den Zuwanderern, sondern auch bei den Eingesessenen.“ Sind diese zufrieden? Nach Meinungsumfragen⁴² sind immerhin zwei Drittel der Deutschen der Meinung, dass es in der Bundesrepublik inzwischen zu viele Ausländer gibt.

Die große Zahl (zum Teil schwer integrierbarer) Zuwanderer hat auch objektiv (wie man nicht zuletzt an den Kriminalitätszahlen ablesen kann), die *Grenzen der Integrationsfähigkeit unseres Landes längst überschritten*. Das hat der Bundespräsident (Herzog) offenbar übersehen als er am 21. September letzten Jahres in Friedland vor einer „Das-Boot-ist-voll-Mentalität“ gewarnt hat.

Schon die (Anti)Gewaltkommission⁴³ hat daher eine strikte *Begrenzungs-*politik von der (damaligen) Bundesregierung gefordert, die der bisherige Bundesinnenminister (Kanter) auch mit Erfolg einleiten konnte. Die neue Bundesregierung sollte diesen Kurs im Interesse der inneren Sicherheit unseres Landes beibehalten und nicht (Stichwort: Einwanderungsgesetz) das Gegenteil tun, sonst wachsen uns die sozialen Probleme über den Kopf: Auch die Ausländerfeindlichkeit. Auch ethnisch orientierte Unruhen könnten ins Zukunftsbild passen. Unmöglich erscheinen sie jedenfalls nicht mehr. Es klingt zwar pathetisch, sollte aber gesagt werden, um Verantwortlichkeiten

⁴⁰ Zit. nach FAZ vom 21. Oktober 1998, S. 7.

⁴¹ So Gerhard Schröder in BAMS a. a. O.

⁴² Z. B. nach EMNID, zit. nach NOZ vom 8. Nov. 1997.

⁴³ Schwind / Baumann 1990 I, S. 198.

klarzustellen. *Keiner darf später behaupten, er habe das so nicht gewusst und gewollt. Der politische Spielraum ist übrigens gar nicht so groß, wie manche Ignoranten immer noch meinen: Die radikalen Parteien werden vermutlich (wie in Frankreich) immer mehr Protestwähler an sich ziehen.*

Auf die *multikulturelle Gesellschaft zu setzen, gehört jedenfalls zu den politischen Träumereien unserer Zeit.* Diese funktioniert zumindest unter den Bedingungen der Arbeitslosigkeit und von Wohnraumproblemen auf Dauer auf der ganzen Welt nicht. Das hat selbst Rudolf Augstein vom SPIEGEL⁴⁴ erkannt und geschrieben. Wahrscheinlicher ist die „*Gefahr einer Mosaikgesellschaft, in der Menschen sich stärker mit ihren Subgruppen identifizieren als mit übergeordneten Werten oder Institutionen der Gesamtgesellschaft*“.⁴⁵ Dabei spielen auch religiöse Bindungen eine Rolle, die die Identifizierung mit unserem Land nicht gerade erleichtern und eher für eine Fernsteuerung aus den islamischen Ländern anfällig machen. Schwarzmalerei? Käme es zu einem Konflikt mit einem islamischen Staat, „hätten wir ein Potential im Land, das (schon heute) wirklich gefährlich wäre“, so der Chef des Bundesamtes für Verfassungsschutz Peter Frisch.⁴⁶

Die *vorgeschlagene Masseneinbürgerung (von mehr als 2 Millionen Nichtdeutschen)* dürfte auch die Parteienlandschaft verändern (ist das gewollt?) und manche Mehments wird man auch nicht mehr abschieben können. Wegen der finanziellen Folgen der *Umwandlung der Bleiberechte in Daueraufenthaltsrechte*, die in der Koalitionsvereinbarung ausgemacht wurde, regt sich schon Widerstand: Zum Beispiel aus Niedersachsen, durch den dortigen neuen Innenminister.⁴⁷

Die *doppelte Staatsangehörigkeit*, über die übrigens zahlreiche Nichtdeutsche die hier leben, inzwischen verfügen, führt ohne Anstrengungen in der Integrationsfrage allein grundsätzlich nicht weiter. Soweit ein anderer Eindruck erweckt wird, ist er falsch. Dass der deutsche Pass allein wenig ändert, zeigt jedenfalls das Beispiel der jungen Spätaussiedler, die einen solchen besitzen und trotzdem aus kriminalpolitischer Sicht inzwischen erhebliche Sorgen bereiten. Vielleicht käme auch eine *deutsche Staatsbürgerschaft auf Probe beziehungsweise auf Widerruf in Betracht*, die dann erfolgt, wenn der

⁴⁴ 1993 Nr. 47, S. 22.

⁴⁵ Bierbauer 1998, S. 182.

⁴⁶ Zit. nach NOZ vom 27. März 1997.

⁴⁷ Zit. nach NOZ vom 5. Nov. 1998.

vorläufig Eingebürgerte in einem bestimmten Zeitraum (etwa bis zu seinem 25. Lebensjahr) straffällig wird.

Überflüssig? Eine neue KFN-Untersuchung⁴⁸ hat ergeben, dass sich auch unter den *eingebürgerten jungen Ausländern* weit überproportional oft solche befinden, die straffällig werden.

(2)

Im Rahmen der *Sekundärprävention* muss der Staat bekanntlich die ihm gestellte Aufgabe der Abschreckung (potentieller Straftäter) und der Sanktionierung (von Rechtsbrechern) innerhalb des *Spannungsfeldes von Freiheitsinteressen (der Täter) und von Sicherheitsanliegen (der Bevölkerung)* zu lösen versuchen. Bisher hat sich in der deutschen Nachkriegsgeschichte (abgesehen von wenigen Ausnahmen) eher der liberale Gedanke durchsetzen können.

Die Beispiele reichen vom Demonstrationsrecht über den Datenschutz bis zum Haftrecht und zur Rechtsprechung unserer Gerichte.

Insoweit hat zum Beispiel der Bdk-Vorsitzende Eike Bleibtreu am 6. November 1997 auf einer Tagung erklärt:⁴⁹ „Das Niederschlagen von Strafverfahren ist zum System geworden. Vor 20 Jahren kriegte ich einen Einbrecher (schon beim ersten Mal) in Haft – heute ist das erst nach der 25. Straftat soweit.“

Allerdings darf man dabei den § 127 b StPO nicht vergessen⁵⁰, der jedoch nicht auf Jugendliche Anwendung findet. Insoweit titelte die Hannoversche Allgemeine Zeitung vor rund vier Wochen:⁵¹ „Bei jungen Tätern macht die Polizei *nur noch „Du, du“!*

Noch ein Negativbeispiel: Überschrift in der NOZ vom 22. Oktober 1998 (S. 10): „Platzverweis für Dealer zulässig. Gericht billigt städtische Auflage.“ Dass der Platzverweis für Dealer überhaupt ein Problem ist, ist ein Skandal. Die *Null-Toleranz-Strategie* ist für unser Land zwar grundsätzlich

⁴⁸ Pfeiffer u. a. 1998, S. 81.

⁴⁹ Zit. nach HAZ vom 6. November 1997.

⁵⁰ dazu Keller 1998, S. 677.

⁵¹ HAZ vom 15. Oktober 1998, S. 5.

keine akzeptable Alternative, wohl aber ein Beispiel für entschiedenes Handeln.

Auch die *Sanktionspraxis* unserer Justiz gerät inzwischen ins Kreuzfeuer der Kritik. Breite Bevölkerungskreise haben jedenfalls den nicht immer unbegründeten Eindruck, dass manche Richter nicht mehr gewillt sind, selbst Gewalttätern unmissverständlich die „rote Karte“ zu zeigen, Stichwort: *Kraftlose Rechtsprechung*: Schon der entsprechende Eindruck (unabhängig davon ob er berechtigt ist oder nicht) ist für die Generalprävention mehr als fatal.

Übertriebene Sorgen? Selbst der bekannte Strafrechtsprofessor Schmidhäuser hat unlängst die Frage gestellt⁵², ob auch von milder Rechtsprechung „eine verbrechensfördernde (kriminogene) Wirkung ausgehen“ kann: Manche Straftäter verstehen die Milde als eine Aufforderung weiterzumachen.

Das kriminalpolitische Dilemma, in dem wir uns in bezug auf die Sekundärprävention inzwischen befinden, wird vor allem dann deutlich, wenn es um die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität geht, die offenbar noch immer (nicht nur von manchen Medien) unterschätzt wird. Selbst die *Beweislastumkehr* wird noch kontrovers diskutiert: Da lachen sich manche ins Fäustchen.

Bis zur letzten Bundestagswahl hatte sich bereits eine deutliche *Trendwende* angebahnt, die von der Frage ausging: *Können wir uns eine solche Politik noch leisten? Oder müssen wir uns im Interesse der Sicherheit unserer Bürger von liebgewordenen (zum Teil überzogenen) liberalen Positionen wieder verabschieden?* Haben wir die Liberalität übertrieben?

Eibl-Eibesfeldt hat dazu unter anderem die Meinung vertreten⁵³, dass jedes Gesellschaftssystem dazu neigt, seine Werte (wie z. B. die des Sozialismus‘ im früheren Ostblock) zu übertreiben, das heißt ad absurdum zu führen und sich das Grab damit selber zu schaufeln. Geschieht das bei uns mit dem Freiheitsgedanken beziehungsweise mit der Rechtsstaatlichkeit auf ähnliche Weise? Hierzulande neigt man zumindest dazu, *Freiheit mit einem Recht auf grenzenlose Selbstverwirklichung und einem grenzenlosen Toleranzgebot zu verwechseln.*

⁵² In: NJW 1998, Heft 20, XXII.

⁵³ In: INTIAL 2 / 1992, S. 13.

Auffällig ist immerhin, dass die Zahl der Politiker zunimmt, die vor dem Hintergrund der wachsenden Kriminalitätszahlen und der zunehmenden Kriminalitätsfurcht (der Wählerinnen und Wähler!) zur Umkehr aufrufen und Forderungen erheben, die noch vor wenigen Jahren weithin Proteste ausgelöst hätten. Oder war das alles nur *Wahlkampf-Geklingel*? Etwa die forsche Forderung des damaligen Kanzlerkandidaten und heutigen Bundeskanzlers Schröder: „*Kriminelle Ausländer raus, und zwar schnell*“.⁵⁴

Weitere Vorschläge, die die Trendwende anzeigen:

- die (Wieder-)Einführung der geschlossenen Heimerziehung für Jugendliche, aber auch für Kinder, die immer wieder straffällig werden und anders nicht mehr ansprechbar sind;
- die Sicherungsverwahrung für bestimmt nicht therapiefähige Sexualdelinquenten;
- die zwangsweise Einweisung Schwerst-Drogenabhängiger in den stationären Entzug;
- die Null-Toleranz-Strategie nach dem New Yorker Muster und
- die Beseitigung der Privilegierung bestimmter Berufsgruppen, die im Rahmen des sogenannten Großen Lauschangriffs nicht abgehört werden dürfen: Dafür setzt sich zum Beispiel auch der neue GdP-Vorsitzende Norbert Spinrath nachdrücklich ein.⁵⁵

Man sollte solche und ähnliche Vorschläge nicht einfach abtun, sondern parteiübergreifend (orientiert an den Erfahrungen der Praxis und an den Resultaten der Forschung) zu diskutieren versuchen. Insoweit sollte es jedenfalls grundsätzlich *keine Tabu-Themen* mehr geben.

Eine entsprechende Entwicklung bahnte sich bis zum 27. September des Jahres in den großen Parteien tatsächlich an. Der *Asylkompromiss* vom 6. Dezember 1992⁵⁶, auf den nicht zuletzt die kommunale Praxis gedrängt hat, war immerhin ein erfolgreicher Anfang, der bis in das laufende Jahr 1998

⁵⁴ Zit. nach FAZ vom 21. Juli 1997.

⁵⁵ Zit. nach Osnabrücker Zeitung vom 18. September 1998, S. 2.

⁵⁶ BGBl I, S. 1002.

hineinreicht: Insoweit sei an die Regelung des sogenannten *Großen Lauschangriffs* am 16. Januar 1998 im Deutschen Bundestag erinnert⁵⁷, an das Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderer gefährlicher Straftaten vom 26. Januar 1998⁵⁸ und an die Änderung des BGS-Gesetzes, das verdachtsunabhängige Kontrollen erlaubt. *Der gemeinsame Kurs* (den Otto Schily ganz wesentlich mitbestimmt hat) *sollte fortgesetzt werden*. Es gibt allerdings auch Stimmen im Lager der neuen Regierungskoalition, die den Asylkompromiss und den Lauschangriff *wieder zurückdrehen* wollen. Wer wird sich (längerfristig betrachtet) letztlich durchsetzen können beziehungsweise welcher Parteiflügel?

Schließlich: Auf die „*umfassende Justizreform*“, die im Koalitionsabkommen erwähnt wird (Stichwort: Verkürzung des Instanzenzuges), darf man gespannt sein. Das gilt auch für die neuen Straftaten, die geplant worden sind: die gemeinnützige Arbeit (nach JGG-Vorbild) und den Führerscheinentzug als Reaktion auf leichtere Straftaten. Sinnvoll wäre es allerdings, diese neuen Straftaten erst einmal in einem Bundesland *auszuprobieren*: Vom *Täter-Opfer-Ausgleich*, der in der *Regierungserklärung* vom 10. November vorkam, darf man allerdings kaum Wunder erwarten: Opfer von Vermögensstraftaten sind eher an einer Versicherungsleistung interessiert, und Gewaltopfern geht es (wie die Forschung gezeigt hat) eher um die Bestrafung des Täters und die Prävention eines Rückfalls.⁵⁹

(3)

Damit sind wir auf der 3. Stufe der Prävention angelangt der *Tertiärprävention*, die dann greifen soll, wenn Primär- und Sekundärprävention versagt haben. Insoweit sollte der Kriminalpolitiker jedoch die Erwartungen nicht zu hoch schrauben.

Die Richtung der Schiene, auf der sich ein Mensch in seinem Leben bewegt, wird (durch Forschung belegt) primär in den ersten Lebensjahren bestimmt. *Spätere Kurskorrektur* (beziehungsweise Reparaturen) sind daher nur im Ausnahmefall erfolgreich; die Schienen müssen (um im Bilde zu bleiben) neu verlegt werden, was bekanntlich auch finanziell aufwendig ist. Das nahm

⁵⁷ BGBl I, S. 610.

⁵⁸ BGBl 1998 I, S. 160.

⁵⁹ Vgl. z. B. Streng 1994, S. 147.

der Gesetzgeber der 70er Jahre jedoch – orientiert am Resozialisierungsgedanken – in Kauf. Dementsprechend wurde in den Strafvollzug, der durch das Strafvollzugsgesetz, das am 1. 1. 1977 in Kraft trat, auch bis Anfang der 80er Jahre (für Niedersachsen, auch von mir selbst initiiert) viel Geld investiert.⁶⁰

Neue Anstalten wurden gebaut, das Anstaltspersonal wurde drastisch erhöht, insbesondere die Zahl der Sozialarbeiter und Psychologen: Schließlich sind auch die schulischen und beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten für Gefangene im Sinne eines „*Chancenvollzuges*“ ausgebaut worden. Seither gibt es ferner Auswahlverfahren beziehungsweise Einweisungsanstalten, Wohngruppenvollzug, Übergangs- und Freigängerhäuser, Mutter-Kind-Stationen, sozialtherapeutische Anstalten, Resozialisierungsfonds und so weiter. Alle diese kriminalpolitischen Bemühungen haben dazu beitragen können, dass die Bundesrepublik Deutschland anerkanntermaßen bis etwa Mitte der 80er Jahre in bezug auf den Strafvollzug im internationalen Vergleich relativ günstig dastand.

Inzwischen ist jedoch auch für diesen Bereich das Geld ausgegangen, die Reform scheint auf der Stelle zu treten. Schlimmer: Der Resozialisierungsgedanke befindet sich offenbar in der Realität auf dem Rückzug.⁶¹

Dazu trägt bei, dass die Klientel der 70er Jahre, an der sich die Reformpolitiker seinerzeit orientierten, nicht mehr der der 90er Jahre entspricht. Mindestens *zwischen 10 und 30 % der Gefangenen, die in Haftanstalten einsitzen, sind (je nach Definition) mehr oder weniger von harten Drogen abhängig*. Das Geld dafür wird zum Teil (was viele nicht wahrhaben wollen) während der Vollzugslockerungen erbeutet; auf diesem Wege kommt zum Teil auch der Stoff in die Anstalt hinein und wird dort mit Aufpreis verkauft. Die Zeitung „DIE WELT“⁶² spricht zutreffend von „*Drogenbasaren*“.

Es gibt auch *mehr Gewalttäter*, die die Subkultur mitbestimmen. Viele Anstalten sind darüber hinaus *überfüllt* und der *Anteil der Ausländer* hat sich (wie schon eingangs erwähnt) erheblich erhöht.

⁶⁰ Schwind 1982.

⁶¹ Dazu Schwind 197a, S. 618 ff.

⁶² Vom 28. September 1998, S. 5.

Nach Aussagen des Bundes der Strafvollzugsbediensteten⁶³ wird in den Haftanstalten „gedealt, gespritzt, vergewaltigt, geraubt, bestochen, erpresst, zusammengeschlagen, manchmal sogar gemordet“.

Neu ist das *Spätaussiedlerproblem auch im Vollzug*. Dazu hat mir ein Aufsichtsbeamter vor wenigen Wochen in NRW wörtlich erklärt: „Seit ich die Aussiedler, die hier einsitzen, kenne, liebe ich die Türken!“

Durch Personaleinsparungen werden auch gute Reformideen letztlich in ihr Gegenteil umgekehrt. Ein Beispiel dafür: Wenn in den *Wohngruppen* des Jugendstrafvollzuges (etwa in Hameln) das Betreuungspersonal fehlt, entwickeln sich diese mitunter zu Folterinstitutionen, in denen sich Gefangene gegenseitig verletzen und quälen. Die veränderte Situation verlangt nach einer neuen Konzeption für den Freiheitsentzug; nicht zuletzt muss das System der *Vollzugslockerungen* überdacht werden. *Es fehlt im übrigen noch immer ein spezielles Jugendstrafvollzugsgesetz.*

Ich komme zum Schluss: Insgesamt betrachtet kann die Kriminalitätsprognose – zumindest zur Zeit – nicht günstig ausfallen, und zwar primär aus folgenden Gründen:

- erstens: weil die Ursachen kriminellen Verhaltens nicht ab- sondern zunehmen,
- zweitens: weil der Staat in präventiver Hinsicht zu wenig tut beziehungsweise kontraproduktiv reagiert (Stichwort: „Kahlschlag bei sozialen Projekten“) und
- drittens: weil in repressiver Hinsicht immer noch ein Berg von Vorbehalten besteht, der auch mit unserer Geschichte zu tun haben dürfte.

Wenn der neue Bundesinnenminister betont, es müsse „*ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Prävention und Repression geben*“⁶⁴, dann ist das in Ordnung: Es fragt sich nur, auf welchem Niveau. Wir brauchen in beiden Fällen „*more of the same*“. Dabei darf man nicht übersehen, dass die kriminalpolitische Situation durch Probleme, die mit der europäischen Entwicklung in Zusammenhang stehen, verschärft wird. Wir brauchen nach der

⁶³ BSBD, zit. nach DIE WELT a. a. O.

⁶⁴ Zit. nach NOZ vom 28. Juli 1998.

gemeinsamen Währungs- und Wirtschaftsunion auch eine gemeinsame (effektive) Kriminalpolitik, an der es leider immer noch fehlt. Insoweit bedarf es nicht nur bei uns, sondern in der gesamten EU der Kraftanstrengung, die die Oberbürgermeister in ihrem Appell, der aufrütteln sollte, angemahnt haben. Diese Kraftanstrengung würde erschwert, wenn die *Osterweiterung der EU zu hastig durchgeführt wird*. Deshalb sollten die Maastrichter-Vertragsstaaten eine längere *Konsolidierungsphase* einlegen, bevor es zur Aufnahme neuer Mitglieder kommt.

Joschka *Fischer*, unser neuer Außenminister, scheint, wie er unlängst verlautbarte, ähnlich zu denken. Der grüne Außenminister zeigt auch in anderen Fragen (überraschenden) Realitätssinn. So setzt er sich zum Beispiel für einen (objektiven) *Verteilungsschlüssel in bezug auf die Zuwandererzahlen* in die EU ein.⁶⁵ Bislang nimmt Deutschland (noch immer) zum Beispiel mehr Asylbewerber auf als alle westeuropäischen Staaten zusammen. Das kann ebensowenig so bleiben, wie die *Höhe des EU-Beitrages*, den unser Land leisten muss.⁶⁶ Ich wünsche der neuen Bundesregierung bei der Bewältigung auch dieser Aufgaben im Interesse der Sicherheit der Lebensqualität unseres Volkes viel Erfolg.

⁶⁵ So auch Schiefer 1998, S. 51 und Schwind 1998, S. 494.

⁶⁶ Dazu Schwind 1998, S. 643.

Literatur

- Berentzen, D.: Das Märchen von der „Jugendgewalt“. In: Psychologie Heute, August 1992, S. 64 – 68.
- Berger, H.-U. / Opaschowski, H.-W.: Animative Freizeitpädagogik als notwendige Ergänzung einer präventativen Kriminalpolitik. In: Schwind, H.-D. / Berckhauer, F. / Steinhilper, G. (Hrsg.): Präventive Kriminalpolitik. Heidelberg 1980, S. 109 – 220.
- Bierbrauer, G. In: Thomas, A. (Hrsg.): Psychologische Gesellschaft. Göttingen 1994, S. 192 – 201.
- Caplan, G.: Principles of preventive psychiatry New York: Basic Books, 1964, S. 304.
- Dünkel, F. / Kalmthout, A. / Schüler-Springorum (Hrsg.): Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich. Mönchengladbach 1997.
- Heinz, W.: Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht. In: DVJJ-Journal 2 / 1996, S. 105 – 119.
- Isensee, J.: Das Grundrecht auf Sicherheit. Berlin 1983.
- Keller, Ch.: Die Hauptverhandlungshaft. In: Kriminalistik 1998, S. 677 – 680.
- Kerner, H.: Kriminalprävention. In: Kriminalistik 1994, S. 171 – 178.
- Kerner, H.-J.: Verbrechensfurcht und Viktimisierung. In: Haesler, W. T. (Hrsg.): Viktimologie. Diesenhofen 1986, S. 131 – 159.
- Kreuzer, A. / Römer-Kleef, R. / Schneider, H.: Beschaffungskriminalität Drogenabhängiger. Wiesbaden 1991.
- Kronawitter, G. (Hrsg.): Das Manifest der Oberbürgermeister: Rettet unsere Städte jetzt! Düsseldorf 1994.
- Kury, H. / Obergfell-Fuchs, J.: Kriminalitätsfurcht in Deutschland. In: Kriminalistik 1998, S. 26 – 36.

- Pfeiffer, C. / Delzer, D. / Enzmann, D. / Wetzels, P.: Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen. Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter, Hannover 1998.
- Rilke, H. / Schleifer, C.: Erlebnispädagogik und geschlossene Unterbringung – ein Widerspruch? In: Zeitschrift für Erlebnispädagogik (ZfE) 1997, S. 54 – 60.
- Rudnick, G.: Täter auf Reisen – Importierte Kriminalität. In: der Kriminalist 11 / 1998, S. 434 – 446.
- Schiefer, M.: Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung. Baden-Baden 1998.
- Schmidhäuser, E.: Eine seltsame, jedoch wahrhafte Geschichte – Aus der Praxis des Jugendstrafrechts im Deutschland der Gegenwart. In: NJW Heft 20 1998, S. XXII.
- Schmidhäuser, E.: Leserbrief. In: NJW 1998, XXII.
- Schober, T.: Vollstreckung deutscher Strafurteile. In: ZfStrVo 1994, S. 293 – 302.
- Schübel, E.: Wie gut funktioniert die Strafverfolgung innerhalb Europas? In: NStZ 1997, S. 105 – 110.
- Schwind, H.-D.: Zur Kriminalpolitischen Lage in der Bundesrepublik Deutschland. In: Schwind, H.-D. / Berckhauer, F. / Steinhilper, G. (Hrsg.): Präventive Kriminalpolitik. Heidelberg 1980, S. 3 – 26.
- Schwind, H.-D.: Zu den Ergebnissen der niedersächsischen Justizpolitik in den letzten vier Jahren. In: Nieders. Rechtspflege, Nr. 3 vom 15. 3. 1982, S. 49 ff.
- Schwind, H.-D. / Baumann, J. u. a.: Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Berlin 1990 (Band I).
- Schwind, H.-D.: Kriminalität als Gegenstand der Kriminalpolitik. Was kann der Kriminologe dem Kriminalpolitiker als Entscheidungshilfe anbieten? In: Festschrift für Schüler-Springorum, Köln 1993, S. 203 – 228.

- Schwind, H.-D.: Die gefährliche Verharmlosung der „Ausländerkriminalität“.
In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43 / 95, 1995, S. 32 – 36.
- Schwind, H.-D. / Roitsch, K. / Ahlborn, W. / Gielen, B.: Gewalt in der Schule
– am Beispiel von Bochum. Mainz 1995 (2. Aufl. 1997).
- Schwind, H.-D.: „Rationale“ Kriminalpolitik als Zukunftsaufgabe. In: FS für
G. Blau. Berlin 1995a, S. 573 – 597.
- Schwind, H.-D.: Gedanken zur Ausländerfeindlichkeit in Deutschland. In:
Kühne, H. H.: Festschrift für K. Miyazawa. Baden-Baden 1995a,
S. 243 – 256.
- Schwind, H.-D.: Erziehung aus kriminologischer Sicht. In: Konrad-
Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Jugendkriminalität – Herausforderung
für Staat und Gesellschaft, Heft 48. St. Augustin 1997, S. 7 – 17.
- Schwind, H.-D.: Strafvollzug im Rückwärtsgang? In: Kriminalistik 1997a,
S. 618 – 622.
- Schwind, H.-D.: Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit
Beispielen. (9. Aufl.) Heidelberg 1998.
- Sonnen, B.-R.: Geschlossene Unterbringung von Kindern und Jugendlichen
im Rahmen pädagogischer Intervention – Versuch einer Bestands-
aufnahme. In: DVJJ-Journal Nr. 2 (1994), S. 281 – 287.
- Streng, F.: Bewältigungsstrategien der Opfer von Gewalttätigkeiten. In:
Österreichische Juristenzeitung vom 11. Mai 1994, S. 145 – 154.
- Stümper, A.: Schengen – ein sorgenvoller Blick in die Zukunft. In: der
Kriminalist 5 / 1995, S. 242 – 243.
- Yablonsky, L.: The violent gang, Bungay: Clay 1962.
- Zapf, B.: Arbeit in Form geschlossener Unterbringung - Erfahrungsbericht
aus der Praxis. In: BHP, Zeitschrift des Berufsverbandes der
Heilpädagogen 1997, S. 104 – 109.
- Zipf, H.: Kriminalpolitik, (2. Aufl.) Heidelberg 1980 (1. Aufl. Karlsruhe 1973).

Migration und ihre Wirkungen auf die gesellschaftliche Entwicklung und das Kriminalitätsaufkommen

Gerhard Wittkämper

„Ehemals weite Wege sind heute nicht nur für Güter, sondern auch für Menschen rascher und leichter überbrückbar. Insbesondere Deutschland ist aufgrund seiner geographischen Lage ... schon immer Ausgangs- und Zielort von Wanderungen gewesen und ist es heute um so mehr.“¹

„Migranten sind die anfällige soziale Gruppe im Gastland“.²

„Von allen demographischen Phänomenen ist die Migration am wenigsten voraussehbar.“³

Mit diesen wenigen Zitaten sollte angedeutet werden, dass es sich bei dem Thema, welches ich hier heute morgen behandeln darf, um ein äußerst komplexes Thema handelt, und es würde mich weder wundern noch stören, wenn Sie mir in der anschließenden Diskussion große Lücken in meinen Ausführungen nachweisen würden.⁴

Der Bundesnachrichtendienst hat dem Vernehmen nach im April 1998 einen Bericht vorgelegt: Internationale und illegale Migration. Ich gehe davon aus, dass dieser Bericht hier im Bundeskriminalamt bekannt ist, ebenso verweise ich auf die Jahresberichte des Bundesgrenzschutzes.

¹ Memorandum der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, August 1998, S. 1.

² Weltbevölkerungsbericht 1993, S. 1.

³ EG-Kommission, 1994: Die demographische Lage in der EU. Bericht, S. 81.

⁴ Um die Herausforderungen der Migration für Deutschland aktuell zu verstehen sind folgende Werke unbedingt zu beachten:

- a) Bundestagsdrucksache (BT) 13 / 11460: Zweiter Zwischenbericht der Enquêtékommision „Demographischer Wandel...“ vom 5. 10. 1998, S. 380 – 452 (mit vielen Literaturhinweisen).
- b) Münz, Rainer u. a., 1997: Zuwanderung nach Deutschland. Frankfurt / New York.
- c) OECD / SOPEMI 1998: Trends in International Migration. Paris.

Mein folgendes Referat habe ich in sechs kurze Teile eingeteilt:

- 1 Grundlagen
- 2 Der Makrorahmen
- 3 Der europäische Rahmen
- 4 Der deutsche Rahmen
- 5 Die gesellschaftlichen Wirkungen
- 6 Das Kriminalitätsaufkommen.

1 Grundlagen

In dem mir gestellten Thema ist ganz allgemein vom Kriminalitätsaufkommen die Rede. Das wirft die Frage auf, um welche Kriminalität es sich dabei handeln soll. Ich erlaube mir, davon auszugehen, dass die sogenannten Straftaten gegen das Ausländergesetz und gegen das Asylverfahrensgesetz, also insbesondere der illegale Grenzübertritt und das Einschleusen sowie die Straftaten gegen die §§ 84 und 85 des Asylverfahrensgesetzes bei meinen Betrachtungen ausgeklammert bleiben dürfen.

In gleicher Weise ist in meinem Thema in allgemeiner Form von der Migration die Rede. Hinter dem Begriff der Migranten, verbergen sich für die Bundesrepublik eine Vielzahl von Gruppen und eine Vielzahl von Fällen.⁵



*Gerhard W. Wittkämper,
Universitätsprofessor der
Westfälischen Wilhelms-
Universität in Münster:
„Die größte Zahl der grenz-
überschreitenden Migranten
besteht aus den sogenannten
Wirtschaftsflüchtlingen, die
juristisch nicht als
Flüchtlinge anerkannt
werden.“*

⁵ Bade, Klaus J.: Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1994, S. 9 ff.; BT 13 / 11460, a. a. O.

Ich lasse hier die Binnenmigration, die nicht zu grenzüberschreitenden Wanderungen führt, beiseite und verstehe den Begriff der internationalen Migration so, dass diese alle grenzüberschreitenden Wanderungen umfasst: „Freiwillige“ Emigration, durch Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse legalisierte und „illegale“ Arbeitsmigration (wobei Illegalität häufig nur durch das Überschreiten von Aufenthaltsfristen entsteht), außerdem die durch Gewalt oder lebensbedrohende Situationen erzwungene Flucht und Vertreibung. Die größte Zahl der grenzüberschreitenden Migranten besteht aus den sogenannten Wirtschaftsflüchtlingen, die juristisch nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. Die Vereinten Nationen haben den Begriff der „Illegalen“ durch den Begriff der „irregulären Migration“ ersetzt, um der Kriminalisierung der „Illegalen“ vorzubeugen. Die internationale Migration umfasst nicht die verschiedenen Arten von Binnenmigration (wie die Landflucht). Die Internationale Organisation für Migration (IOM) rechnet auch diejenigen Personen, die in der ersten und zweiten Generation die Staatsbürgerschaft des Gastlandes angenommen haben, nicht mehr zu den Migranten.⁶

In der EU stehen im Vordergrund der Aufmerksamkeit zum Migrationsgeschehen Armutswanderungen, Ost-West-Wanderungen, die Migration aus dem Maghreb, und die sogenannte Süd-Nord-Migration.⁷

Der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung: Globale Umweltveränderungen, hat jedoch schon in seinem ersten Jahresgutachten 1993 darauf hingewiesen, dass wir mit einer Vielzahl globaler Veränderungen der Umwelt konfrontiert sind, die noch zunehmen dürften, das heißt mit Veränderungen, *„die den Charakter des Systems Erde zum Teil irreversibel modifizieren und deshalb direkt oder indirekt die natürlichen Lebensgrundlagen für einen Großteil der Menschheit spürbar beeinflussen“*.⁸

Der Beirat hat darauf hingewiesen, dass gegenwärtig die Welt das höchste Bevölkerungswachstum der Menschheitsgeschichte aufweist, wobei 97 % des Bevölkerungswachstums auf Afrika, Asien und Lateinamerika entfallen werden: *„Es wäre jedoch verfehlt, aus der Form der räumlichen Polarisierung den Schluss zu ziehen, es würde sich um ein regional beziehungsweise*

⁶ Stiftung, Entwicklung und Frieden, 1995: Globale Trends 1996. Frankfurt am Main, S. 123.

⁷ Biermann, Rafael: Migration aus Osteuropa und dem Maghreb. In: Politik und Zeitgeschichte. B 9 / 1992, S. 29 ff.; Klingebiel, Stephan: Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings- und Migrationsproblematik. In: Politik und Zeitgeschichte. B 20 / 1994, S. 18 ff.

⁸ Bundestagsdrucksache 12 / 7144, S. 10.

kontinental begrenztes Phänomen handeln. Das Ausmaß des Bevölkerungswachstums sowie die ungleichmäßige räumliche Verteilung der Menschheit werden Umweltveränderungen, aber auch massive Migrationsprozesse auslösen beziehungsweise verstärken, mit denen auch Nationen mit stabiler Bevölkerungsentwicklung - wie die Bundesrepublik Deutschland - konfrontiert sein werden. Insoweit handelt es sich wirklich um ein globales Phänomen.“

Bei diesem Phänomen stehen wir vor der Tatsache, dass „die Schätzungen über die weltweite Zahl der derzeitigen Migranten zwischen einigen Millionen und einer halben Milliarde schwanken. Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes gibt zum Beispiel an, dass 500 Millionen Menschen aus Umweltgründen migriert sind.

Die Berechnungen der Vereinten Nationen ... umfassen alle offiziell geschätzten legalen weltweiten Einwanderungsbewegungen und gehen von 16 Millionen Menschen aus. Die Unterschiede in den Schätzungen sind im wesentlichen auf eine unvollkommene Datenbasis, Probleme bei der Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Einwanderungen sowie auf eine hohe Dunkelziffer zurückzuführen.

Die Zahl der Wanderungsbewegungen wird künftig noch erheblich steigen und die Situation verschärfen. Mit zunehmender Tendenz werden intra- und interregionale Bevölkerungsmigrationen aus ökonomischen und ökologischen Gründen stattfinden...“⁹

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Wanderungen in der Welt, die bis 1995 35 Millionen Menschen auf innerstaatlichen Wanderungen und 125 Millionen Menschen auf grenzüberschreitenden Wanderungen sahen, deshalb zunehmen dürften, weil mehr junge Leute als je zuvor mehr als eine Milliarde Menschen im Alter von 15 – 24 Jahren, jetzt ins Eltern-Alter und/oder „Haushaltsgründeralter“ gekommen sind oder kommen.¹⁰

Das führt mich im Hinblick auf die Kriminalpolitik zu der Feststellung, die auch zugleich eine Anregung ist, dass das komplexe Wanderungsgeschehen, auch als Lagebild, ohne ein gut gepflegtes Simulationsmodell kaum erfassbar ist.¹¹

⁹ A. a. O., S. 119 f.

¹⁰ UNFPA 1998: Weltbevölkerungsbericht 1998, S. 1 f; Hal Kane, 1995: WW-Paper 125, S. 9.

¹¹ SOPEMI, 1998: Trends in International Migration. Annual Report, Paris.

Natürlich hat es Migration in ihren verschiedenen Formen zu jeder Zeit gegeben, und natürlich ist, verglichen mit dem Weltmaßstab, der europäische Kontinent als Ziel von Zuwanderern nur wenig belastet. Das sollte uns aber nicht daran hindern, eine wirksame Migrationspolitik als Aufgabe für die europäische und globale Politik zu verlangen.¹²

2 Der Makrorahmen

Mit dem Vorgesagten ist bereits angedeutet, dass wir bei der Beschäftigung mit der Migration, und dies geschieht auch im ständigen Berichtssystem der OECD¹³ von einem Makrorahmen her denken müssen.

An der Spitze dieses Makrorahmens stehen die Herausforderungen der Globalisierung, genauer gesagt, die Herausforderungen der Internationalisierung, der Globalisierung und der Transnationalisierung. Internationalisierung meint diejenigen Prozesse, welche die trennende Bedeutung der Grenzen aufheben und die Bedeutung grenzüberschreitender Transaktionen für eine Nationalgesellschaft erhöhen.

Globalisierung im engeren Sinne bedeutet die Entstehung weltweiter Kommunikation und die Intensivierung weltregionsübergreifender Austauschbeziehung.

Transnationalisierung meint, dass Institutionengefüge und kollektive Akteure entstehen, die die nationalstaatlichen Rechtsordnungen übergreifen.¹⁴

Damit ist angedeutet, dass jene Makrobefunde, die in dem jährlichen Bericht über die menschliche Entwicklung, im jährlichen Überblick über die wirtschaftliche und soziale Lage der Welt und im jährlichen Bericht des Worldwatch Institute nachzulesen sind, für die Beurteilung der zu erwartenden Migration unentbehrlich sind.¹⁵

¹² Hillenbrand, Olaf: Wirksame Migrationspolitik. Internationale Politik. 12 / 1997, S. 57 ff.

¹³ SOPEMI, a. a. O.

¹⁴ Kaufmann, Franz-Xaver: Globalisierung und Gesellschaft. In: Politik und Zeitgeschichte. B 18 / 1998, 6; Kinkel, Klaus: Urlaub von der Geschichte gibt es nicht. An die Stelle des Kalten Krieges ist die Herausforderung der Globalisierung getreten. In: FAZ 26. 8. 1998, Nr. 197, S. 13.

¹⁵ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. Bericht über die menschliche Entwicklung 1998. Bonn; UN: World Economic and Social Survey 1998. New York; Brown, Lester R. u. a. (Hg.): State of the World 1998. New York und London.

Aber auch die Analysen des neuen globalen Zeitalters, die die OECD veröffentlicht, sind für die Beurteilung der Migration außerordentlich gehaltvoll.¹⁶

Eine besondere Aufmerksamkeit verlangt die Entwicklung der Weltbevölkerung und ihre regionale Verteilung, wenn wir uns mit dem Migrationsphänomen auseinandersetzen wollen. Der neueste Weltbevölkerungsbericht 1998 weist darauf hin, dass am 16. Juni nächsten Jahres die Weltbevölkerung die 6-Milliarden-Grenze erreichen wird. *„Sie wird mit Sicherheit auf 7 Milliarden Menschen wachsen. Aber wann dies der Fall sein wird und ob sie weiter auf 8, 10 oder 12 Milliarden zunehmen wird, ist eine Frage politischer Entscheidungen und individueller Maßnahmen in den nächsten 10 Jahren. Unabhängig davon werden 90 % des Nettozuwachses auf die heutigen Entwicklungsländer entfallen.“*¹⁷ Das WWI hat darauf hingewiesen, dass die weitere Entwicklung der Weltpopulation von 16 Dimensionen abhängt, die aus meiner Sicht nur über ein Simulationsmodell verfolgt werden können.¹⁸

Neben den traditionellen, vorhin genannten Wanderungsrichtungen wird im Rahmen der Makrophoneme aus der Sicht der EU und Deutschlands der Mittelmeerraum und der Persische Golf besondere Aufmerksamkeit verlangen. Denn die sogenannte *„strukturelle Friedlosigkeit“* zwischen dem Mittelmeer und dem Persischen Golf kann leicht Flüchtlingsströme produzieren, die denen aus Bosnien-Herzegowina in keiner Weise nachstehen.¹⁹

Wenn wir die Vielzahl dieser Makrodaten zusammenfassen, ergeben sich aus der Sicht des WWI neun Ursachenkomplexe für Wanderungen, nämlich Verfolgung, Kriege und Bürgerkriege, Arbeitsmangel, Umweltdegradation, Grenzveränderungen, Zwangsumsiedlungen, Hungersnot, Armut und politische Einflusslosigkeit.²⁰

Übereinstimmung herrscht in der deutschen, europäischen und internationalen Literatur, dass, wenn man alle Makrodaten überblickt, legale und irreguläre Migration sechs einander verstärkende strukturelle Ursachen hat:

¹⁶ OECD: Aufbruch in ein neues globales Zeitalter. Paris 1997; dieselbe: The World in 2020. Paris 1998.

¹⁷ A. a. O., S. 1.

¹⁸ Worldwatch Paper 143, 1998: Beyond Malthus. Washington 1998.

¹⁹ Hubel, Helmut: Nichts Neues im Nahen Osten? In: FAZ v. 1. 2. 1998, Nr. 44, S. 9.

²⁰ Hal Kane: A. a. O., S. 12.

„Sie ist 1. eine Folge einer globalen Beschäftigungskrise...

Sie wird 2. vom wachsenden Bevölkerungsdruck angeschoben...

Sie ist 3. ein Bumerangeffekt globaler und regionaler Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle, verschärft durch Globalisierungs- und Marginalisierungsprozesse, Armut ist ein Schubfaktor...

Sie entsteht 4. durch sich häufende Umweltkatastrophen...

Sie ist 5. ein Effekt der Globalisierung von Produktionsstrukturen und Marktbeziehungen. Es ist der Weltmarkt, der neben der Globalisierung der Güter- und Finanzströme auch einen Weltmarkt für Arbeit hergestellt hat...

Sie ist 6. auch auf eine neue Mobilität im Gefolge der Revolutionierung des Transportwesens und der globalen Vernetzung durch neue Kommunikationstechnologien zurückzuführen...“²¹

3 Der europäische Rahmen

Im Rahmen des Abschlusses des Vertrages über die Europäische Union von Maastricht vom 7. Februar 1992 wurde bekanntlich ein Abkommen über die Sozialpolitik geschlossen, welches im Art. 7 festlegt:

„Die Kommission erstellt jährlich einen Bericht über den Stand der Verwirklichung der in Art. 1 genannten Ziele sowie über die demographische Lage in der Gemeinschaft....“

Dieser Art. 7 bezieht sich auf den Art. 1, welcher unter anderem *„die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen“* als Ziel benennt.

Im Zusammenhang mit diesem Bericht erwarten nun viele auch genauere Daten über grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen sowie im Einwanderungsbereich wie auch im Auswanderungsbereich. Das von der Europäi-

²¹ Stiftung Entwicklung und Frieden. a. a. O.; S. 125 ff.

schen Kommission veröffentliche Eurostat Jahrbuch 1997²² enthält auch in der Tat ein Kapitel über grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen, betont aber zugleich auch die Schwierigkeit, zu einem eindeutigen und einheitlichen Bild zu kommen, wenn man einmal davon absieht, dass mit Abstand in den veröffentlichten Zahlen Deutschland und das Vereinigte Königreich bei Fehlen der französischen Zahlen im Einwanderungsbereich wie im Auswanderungsbereich die größten Potentiale aufweisen.

Ein genaueres Bild kann deshalb nicht gewonnen werden, weil zum einen die einzelnen Länder unterschiedliche Definitionen eines Einwanderers verwenden. Dasselbe gilt, wenn auch in einem eingeschränkteren Umfang, für die statistische Erfassung der Auswanderung.²³

Normativ, das heißt von der Vertragslage des Vertrages von Amsterdam vom 2. 10. 1997 her, verfügt die Europäische Union mit den Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einerseits und den Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen andererseits über die notwendigen Instrumente, um bei entsprechendem politischen Willen eine Migrationspolitik und ein Migrationsmanagement zu betreiben.

Es kann auch nicht geleugnet werden, dass es eine Vielzahl punktueller Maßnahmen gibt, zu nennen sind hier die gemeinsame Maßnahme vom 19. März 1998 betreffend die Festlegung eines Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramms in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Überschreitung der Außengrenzen, das sogenannte Odysseus-Programm²⁴, und vor allem auch die Entschließung des Rats vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung der Prioritäten für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres für den Zeitraum vom 1. 1. 1998 bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam, eine Entschließung, die in ihren 10 Maßnahmenbereichen neben Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit die Verbesserung der Zusammenarbeit in den Bereichen Einwanderung und Asyl sowie die Verstärkung der Personenkontrollen an den Außengrenzen und bei den horizontalen Maßnahmen die Verbrechensverhütung und die Bekämpfung des Menschenhandels zum Gegenstand hat.²⁵

²² 3. Ausgabe 1997.

²³ Eurostat Jahrbuch, 97. Europa im Blick der Statistik 1986 – 1996. S. 77 ff.

²⁴ Amtsblatt L 99, 31. 3. 1998, S. 2 ff.

²⁵ Amtsblatt C 11 v. 15. 1. 1998, S. 1 ff

Das ändert aber bisher nichts an dem Befund, den Werner Weidenfeld kürzlich auf folgenden Nenner gebracht hat.²⁶

„In Russland, der Ukraine, Rumänien, Bulgarien und Albanien warten Hunderttausende auf eine Chance, nach Westen wandern zu können. Der Magnetismus des EU-Stabilitätsraumes ist ungebrochen. Der zunehmende Wanderungsdruck aus dem Norden Afrikas, vor allem aber die etwa 700.000 Flüchtlinge der noch längst nicht befriedeten Krisenregion des ehemaligen Jugoslawien weisen eindrucksvoll darauf hin, dass die Zuwanderung nach Westeuropa unter der Bedingung schwerwiegender Krisen unmittelbar und sprunghaft ansteigen kann...“

Zugleich betont aber Werner Weidenfeld, dass in längerfristiger Perspektive der Zuwanderungsbedarf in den meisten Ländern der Europäischen Union im Hinblick auf die niedrigen Geburtenraten und die Tendenz zur Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung ansteigen wird.

Zugleich weist Weidenfeld darauf hin: *„Aus der wirtschaftlichen Perspektive entsprechen die tatsächlich in die EU wandernden Menschen nicht dem Bedarf und den Möglichkeiten in den Aufnahmeländern. Es spricht vor diesem Hintergrund schon aus wirtschaftlichem Eigeninteresse viel dafür, an die Stelle bloßer Abwehrreaktion mittelfristig eine Politik zu setzen, die Einwanderung nach rationalen Kriterien vergibt...“*

Da Einwanderungspolitik bereits nach den heutigen EU-Vertragsbestimmungen eine Angelegenheit von gemeinsamen Interessen ist, verfügen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten nach der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages über die entscheidenden Instrumente, um schrittweise eine innovative Einwanderungspolitik zu entwickeln. Der Weg dahin führt auch über die Koordinierung der nationalen Vorschriften. Im Europa ohne Binnengrenze kann eine europäische Einwanderungsbehörde in Absprache mit den Mitgliedstaaten am besten das Management zwischen Einwanderungswünschen und Einwanderungsbedarf übernehmen.

Im Hinblick auf das Konfliktpotential im Maghreb und dem Wanderungsdruck aus Afrika und Südosteuropa kommt im Rahmen dieser EU-Politik

²⁶ Einwanderungspolitik braucht Sachkunde und Spürgefühl. Eine europäische Antwort auf die Migration ist überfällig. In: FAZ v. 7. 8. 1998, Nr. 181, S. 8.

neben der Ost-West-Wanderung betreffenden Politik der Mittelmeerpolitik der EU eine besondere Bedeutung zu.²⁷

4 Der deutsche Rahmen

Die vom Statistischen Bundesamt geführte Zeitreihe der Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland weist für Deutschland und die Ausländer als Spitzenjahr eines positiven Wanderungssaldos das Jahr 1992 mit 596.392 aus. Danach fiel der Ausländer-Wanderungssaldo 1993 und 1994, um 1995 erneut auf 225.260 anzusteigen. Im Jahr 1997 hatten wir einen negativen Wanderungssaldo der Ausländer von 21.768, im ersten Vierteljahr 1998 einen negativen Saldo von 18.308.²⁸

Nicht diese Zahlen sind aber für die Beurteilung des Rahmens zugrunde zu legen, in welchem das künftige Migrationsproblem zu sehen ist. Vielmehr muss ein zukunftsorientiertes deutsches Lage- und Zukunftsbild ausgehen von den vor kurzem abgeschlossenen Arbeiten der Enquête-Kommission „*Demographischer Wandel*“.²⁹

Diese Enquête-Kommission hat als abstrakten Einwanderungsbedarf der Bundesrepublik Deutschland bei seit 30 Jahren unverändert 1,4 Kindern pro Frau für das Jahr 2010 einen Zuwanderungsbedarf von 330.000 Menschen angegeben, diese Zahl würde bis auf 680.000 Zuwanderungen im Jahre 2050 ansteigen, wenn man hypothetisch das gesamte Geburtendefizit durch Einwanderungen kompensieren wollte und kompensieren müsste.³⁰

Im Ergebnis eines vergleichenden deutsch-amerikanischen Projekts über Migration und Asylpolitik haben nun im Jahre 1997 Rainer Münz und andere eine hervorragende Tiefenanalyse vorgelegt, die in dem Buch „Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven“³¹ niedergelegt worden ist. Darin betonen die Autoren in Übereinstimmung mit der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages zunächst einmal, dass das

²⁷ Neuenfeld-Zvolsky, Daniela: Das Konfliktpotential im Maghreb – der Nachbar Europas zwischen Islamismus, Fortschritt und Migration. KAS interne Studien Nr. 101 / 1995.

²⁸ Stat. Bundesamt VIII B: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland.

²⁹ BT 13 / 11480, S. 380 – 453; siehe Anlage 1.

³⁰ Birg, Herwig: Migration und Geburtendefizit. In: Das Parlament, Nr. 43 – 44 v. 16. / 23. Oktober 1998, S. 4.

³¹ Frankfurt / Main / New York 1997.

zukünftige Wachstum der in- und ausländischen Bevölkerung in Deutschland vor allem von folgenden Faktoren abhängt:

- *„von der Größe der zukünftigen Zu- und Fortzüge von Ausländern und Aussiedlern (Wanderungssaldo),*
- *von der Zahl der in Deutschland geborenen in- und ausländischen Kinder und der hier versterbenden In- und Ausländer (Geburtensaldo)*
- *von der Zahl der Einbürgerungen.“³²*

Aufgrund dieser Tiefenanalyse präsentieren die Autoren die folgenden wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen in ihrer Prognose:³³

„Am wahrscheinlichsten ist aus heutiger Sicht mittelfristig eine Nettozuwanderung von 190.000 Ausländern und 100.000 Aussiedlern pro Jahr (mittleres Szenario). Dies liegt nahe am Durchschnitt der letzten 35 Jahre. Die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer würde sich dann bis zum Jahre 2030 auf 12,6 Mio. beinahe verdoppeln. Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung würde von gegenwärtig 8,8 % auf 16,9 % steigen.

Würden jährlich doppelt so viele Ausländer eingebürgert wie in den 80er und frühen 90er Jahren (also 120.000 statt 60.000 pro Jahr; alle anderen Annahmen wie im mittleren Szenario), so stiege der Ausländeranteil bis 2030 nur auf 14,6 % (absolut 10,9 Mio. Ausländer; Einbürgerungsszenario).

Auf jeden Fall wächst die ausländische Bevölkerung auch aufgrund des Geburtenüberschusses der Ausländer. Dieser „Überschuss“ wird trotz weiterhin hoher ausländischer Geburtenzahlen bis 2030 allerdings langsam verschwinden. Denn auch die ausländische Bevölkerung altert. Damit steigt die Zahl der Sterbefälle. Altersstruktur und Kinderzahl der Ausländer nähern sich denen der deutschen Bevölkerung an.

Zuwanderung aus dem Ausland erfolgt vor allem in die größeren Städte. Ein bundesweiter Ausländeranteil von 17 % bedeutet daher: In einer Reihe von Städten dürfte der Ausländeranteil auf über 45 % steigen. Zu erwarten ist dies zum Beispiel für Frankfurt/Main, München und Stuttgart. In Hamburg

³² A. a. O., S. 178.

³³ A. a. O., S. 179.

*und Berlin wird dann etwa jeder vierte Einwohner keinen deutschen Pass haben.*³⁴

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen dürfte es nicht übertrieben sein, Einwanderung als eine Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik zu bezeichnen.³⁵ Und damit wird die Integration, wie das Memorandum der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen vom August 1998 betonte, zu einer Grundvoraussetzung ohne Alternative.

Wenn damit Zuwanderungs- und Integrationspolitik an Bedeutung weiter zunehmen werden, ist mit dem Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen vom August 1998 darauf hinzuweisen, dass der institutionelle Rahmen, in den diese Politikbereiche in Deutschland eingebettet sind, neu strukturiert werden muss, das heißt, dass die diesbezüglichen exekutiven Aufgaben gebündelt werden müssen.

Ferner hat die Ausländerbeauftragte zur Steuerung der Zuwanderung ein Bundesamt für Migration und Integration vorgeschlagen, dem eine ständige Expertenkommission zur Seite gestellt werden muss.³⁶

Sucht man ein Demonstrationsfeld, das die Bedeutung der Bündelung von Einwanderungs- und Integrationspolitik beispielhaft darstellen soll, so wäre es das Feld: Beschäftigungsentwicklung, Strukturwandel und Qualifikationsprofil des Humankapitals.³⁷

5 Die gesellschaftlichen Wirkungen

Mit dem Vorgesagten zum deutschen Rahmen wurde schon das Thema der gesellschaftlichen Wirkungen angeschnitten.

Dieses Thema ist um so ernster zu nehmen, als die von Münz unter anderem erarbeitete Prognose dahin zu ergänzen ist, dass insgesamt aufgrund der unsicheren Datenlage zur grenzüberschreitenden Migration und angesichts der

³⁴ Vgl. auch Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): *Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland. Jahrbuch Migration 1997 / 1998*. Münster 1998.

³⁵ So Beate Winkler, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 48 / 1994, S. 3 ff. A. a. O., S. 16.

³⁷ Vgl.: *iw-Trends: Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung*. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. 2 / 1998, S. 15 ff.

vermuteten Dunkelziffer diese Prognose eher im unteren Bereich angesiedelt ist, weil nach allen bisherigen Erfahrungen auch von weiteren unerwünschten Wanderungen auszugehen ist.³⁸

Hubert Markl hat in einem Gespräch 1996 angemerkt, unsere Gesellschaft sei zu risikofürchtig.³⁹ Auch wenn man die darin steckende Warnung ernst nimmt, sind folgende Befunde über die gesellschaftlichen Wirkungen zusammenzufassen:

- a) Die Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland⁴⁰ dürfte sich fundamental ändern.
- b) Begreift man die Identität als „*das elementare Konstruktionsprinzip moderner Gesellschaften*“, so geht mit der weiteren Entwicklung der Migration einher eine tiefgreifende Herausforderung der deutschen Identität, und zwar bezogen auf mehrere Dimensionen und Analyseebenen; die philosophische Ebene, das Mit-Sich-Eins-Sein, die psychologische Ebene, umfassend Identitätsbewusstsein, Zusammengehörigkeitsgefühl, emotionale Bindung, die geographische Identität, im Sinne der Frage nach den Grenzen, wo das Andere beginnt, die kulturelle Identität, umfassend Sprache, Religion, materielle und ästhetische Kultur und die historisch-politische Identität, umfassend historisches Bewusstsein, aber auch Nationalismus, umfassend aber auch die Idee von Deutschland in Europa.⁴¹
- c) Noch weniger als in der Vergangenheit werden wir stabile Segmente in der Bevölkerung haben, der Trend zu einer „*neuen Unübersichtlichkeit*“ (Habermas), einer Vielzahl mehr oder weniger divergierender Segmente – Lebensstile oder Kulturen – wird weitergehen.⁴² Damit ist das Bild der homogenen, national oder ethnisch gebundenen und von anderen genau abgegrenzten Kultur überholt. Die Kulturwissenschaften sind aufgefordert, einen anderen Begriff von Kultur zu entwerfen, der der Verflechtung, Durchmischung und Gemeinsamkeit

³⁸ Beger, Kai-Uwe: Migration. Ursachen und Wirkungen. Universitas 8 / 1997, S. 769 ff.

³⁹ Universitas. August 1996. S. 816 ff.

⁴⁰ Zum Begriff Korte / Schäfers (Hrsg.): Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie. (3. Aufl.) 1995, S. 187.

⁴¹ Pfetsch, Frank R.: Die Problematik der europäischen Identität. Aus Politik und Zeitgeschichte. B 25-26 / 1998, S. 3 ff.

⁴² Moraze, Francesco: Metatendenzen. Entwürfe für das 3. Jahrtausend. gdi Impuls 2 / 1997, S. 66 ff.

von Kulturen gerecht wird und der zukunftsfähig ist. Der Begriff Multikulturalität wird dem nicht gerecht. Vielmehr ist der Begriff Transkulturalität angemessener, weil er die Tendenz aufgreift, dass die kulturellen Entwicklungen in Deutschland durch Mischungen und Durchdringungen gekennzeichnet sein werden. Statt eine multikulturelle Gesellschaft zu werden⁴³, werden wir auf der Makroebene wie auf der Mikroebene der deutschen Gesellschaft mit sich durchmischender und durchdringender Pluralität leben lernen müssen.⁴⁴

- d) Wir werden also einen neuen Begriff der Bürgergesellschaft und der Zivilgesellschaft entwickeln müssen⁴⁵, um nicht eines Tages am Ende einer deutschen Gesellschaft zu stehen, nicht zerstört durch eine individualistische Kultur, sondern zerstört durch die Nichtbewältigung der Transkulturalität.⁴⁶

Um diese Aufgaben zu bewältigen, müssen insbesondere die Forschungsergebnisse zum Phänomen der Entfremdung und die sozialpsychologischen Befunde zu Gruppenprozessen sehr ernst genommen werden.⁴⁷

Hier sind insbesondere die Arbeitsergebnisse zum Problem der Anomie und zu den Folgen von Statusinkonsistenz zu berücksichtigen.

6 Das Kriminalitätsaufkommen

Hierzu sollen zunächst einige allgemeine und dann einige spezielle Bemerkungen gemacht werden.

Zunächst die allgemeinen Bemerkungen:

Nach dem bisher Gesagten dürfte deutlich geworden sein, dass langfristig die Wirkungen der Migration auf das Kriminalitätsaufkommen entscheidend von

⁴³ Jessen, Brigitte: Eine multikulturelle Gesellschaft? *Universitas* 7 / 1998, S. 619 ff.

⁴⁴ Welsch, Wolfgang: Transkulturalität. *Universitas* 1 / 1997, S. 16 ff.; ferner Eichholzbrief, *Zeitschrift zur politischen Bildung* 3 / 1998, mit einer Vielzahl von Beiträgen.

⁴⁵ Dettling, Warnfried: Bürgergesellschaft. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 38 / 1998, S. 22 ff.; Merkel, Wolfgang: Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie? *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 6-7 / 1998, S. 3 ff.

⁴⁶ Miegel, Meinhard: Am Ende der Gesellschaft. Zerstört uns unsere individualistische Kultur? *Universitas* 12 / 1996, S. 1188 ff.

⁴⁷ Schrey, Heinz-Horst (Hrsg.): *Entfremdung*. Darmstadt 1975.

Stroebe, Wolfgang (Hrsg.): *Sozialpsychologie*. II. Bd.: *Gruppenprozesse*. Darmstadt 1981.

der Einwanderungs- und Integrationspolitik abhängen werden, das heißt von der Effizienz des Migrations- und Integrationsmanagements. Kriminalpolitisch bedeutet dies, dass mittel- und langfristig die Herausforderungen ihren Schwerpunkt im Bereich der primären und sekundären Prävention haben. Diese allgemeine Aussage ist nicht überraschend, wenn man die Befunde der Anomie-Theorie aber auch die Theorien der Gruppenkultur und die Theorien der differentiellen Kontakte sich in Erinnerung ruft.⁴⁸ Es gilt also das Statusdiskrepanztheorem: Je geringer die Integrationsleistung und je größer die Statusdiskrepanz in materieller und immaterieller Hinsicht ist, desto höher die migrationsbedingte Kriminalität.

Davon zu unterscheiden ist noch ein zweiter allgemeiner Befund:

Schon heute ist die grenzüberschreitende Kriminalität die größte wirtschaftliche Aktivität in aller Welt. Es ist eine Binsenweisheit, dass mit zunehmenden Migrationsbewegungen die grenzübergreifende Kriminalität neue Chancen hat. Das gilt für alle Formen der grenzübergreifenden Kriminalität.⁴⁹

Es ist schon unter Plausibilitätskriterien einsichtig, dass angesichts dessen, was Hans-Ludwig Zachert kürzlich, bezogen auf die organisierte Kriminalität professionelle Tatplanung und präzise Ausrichtung am Markt nannte, gerade die grenzübergreifende Kriminalität in ihrer organisierten Form neue Chancenfelder über die Migration haben wird, hier liegt eine besondere Herausforderung der Interaktion zwischen den nationalen Behörden und den Einrichtungen der internationalen Verbrechensbekämpfung im Raum der EU, also Interpol, dem Schengener Übereinkommen und Europol.⁵⁰

Mit besonderer Sorge ist in diesem Zusammenhang die explosionsartige Vermehrung des organisierten Verbrechens in Russland zu beobachten, und angesichts dieser und anderer Risiken grenzüberschreitender Kriminalität im Ost-West-Verhältnis ist die Frage zu stellen, ob das Modell, welches mit den MOE-Staaten gepflegt wird, nämlich bilaterale Kooperationsabkommen als Basis der Zusammenarbeit zu wählen, ausreicht. Die Alternativen für die GUS-Staaten sind bilaterale Kooperationsabkommen oder aber die Ergänzung des europäischen Sicherheitsraumes mit einer entsprechenden

⁴⁸ Neumann, Ulfried u. a.: Neue Theorien von Kriminalität und Strafe. Darmstadt 1980, S. 64 ff.

⁴⁹ Pope, Sam: Grenzübergreifende Kriminalität. S. 24 ff., in: Politische Studien 351, 1997, S. 24 ff.

⁵⁰ Zachert, Hans-Ludwig: Professionelle Tatplanung, präzise Ausrichtung am Markt. In: FAZ v. 18. Sept. 1998, Nr. 217, S. 14.

Aktivierung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Hier könnte das Modell der Partnerschaft für den Frieden ergänzt werden durch ein Modell der Partnerschaft für innere Sicherheit in Europa.⁵¹

Eine weitere allgemeine Bemerkung betrifft die „*Kultur der Gewalt*“, die in vielen Herkunftsländern der Migranten zunimmt. Ein Überschwappen dieser Kultur der Gewalt – Gewalt verstanden als alle Formen aggressiver Handlungen unter und zwischen Menschen sowie gegen Sachen, die in direkter oder indirekter Weise auf eine Schädigung abzielen – befürchtet auch das WWI in seinem Jahresbericht.⁵²

Nun einige spezielle Bemerkungen zum Schluss:

Von den in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern gehören weniger als 1 % extremistischen und terroristischen ausländischen Vereinigungen an. Dies allerdings in den letzten fünf Jahren mit steigender Tendenz. Dabei sind die Motive für Ausländer, die in Deutschland leben, sich solchen Vereinigungen anzuschließen, überwiegend nicht aus deutschen Verhältnissen oder Umständen zu erklären, sondern vor allem aus den Konflikten und Krisen in den Heimatländern, im dortigen Bevölkerungsdruck, im dortigen Ressourcenmangel oder in der dortigen politischen Repression.

Separatistische Zielsetzungen, autonome Bestrebungen, politisch-religiöse Umgestaltungsziele führen dann zu Phänomenen, wie man sie aus der Kurdischen Arbeiterpartei PKK, aus Organisationen gewaltbereiter Türken oder auch aus der Ausbreitung des Islamismus kennt. Wenn dem nicht insbesondere im Bereich der sekundären Prävention und im Bereich der Einwanderungs- und Integrationspolitik massiv entgegengewirkt wird, werden wir auch hier Auswirkungen auf das Kriminalitätsaufkommen erleben.

⁵¹ Vogel, Heinrich: Organisierte Kriminalität und politischer Radikalismus. In: FAZ v. 28. 8. 1998, Nr. 199, S. 12.

⁵² New York / London, S. 117 f.

Eine weitere spezielle Bemerkung:

In Deutschland leben fast eine Million junge Ausländer, die sich mehr und mehr integrieren wollen, deren Bildungsniveau steigt, die aber nach wie vor unter dem Problem der überproportional hohen Ausländer-Arbeitslosigkeit leiden. Das letztere liegt auch daran, dass immer noch zweistellige Prozentsätze der Türken, der ehemaligen Jugoslawen, der Griechen und, wenn auch knapp, der Italiener bei den 15- bis 24jährigen keinen Schulabschluss haben.⁵³

Gerade deshalb weist das kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e. V. in seinen sieben Thesen zur Jugendgewalt, die auf drei Untersuchungen zum Thema Jugendgewalt im Jahre 1998 basieren, darauf hin, dass eine besondere Problemgruppe junge Ausländer und Aussiedler sind, die seit langem unter den Rahmenbedingungen sozialer Benachteiligung aufwachsen. *„Junge Zuwanderer, die seit mindestens fünf Jahren in Deutschland leben oder hier geboren sind, haben in der Schülerbefragung 2 – 3mal mehr Gewalttaten zugegeben als einheimische Deutsche oder solche jungen Aussiedler und Ausländer, die erst seit wenigen Jahren in Deutschland leben. Einen entsprechenden Befund hat auch die Aktenanalyse erbracht... Junge Migranten sind offenbar eine Zeitlang bereit, anfängliche Eingliederungsprobleme als unvermeidbar hinzunehmen. Wenn sich daraus jedoch dauerhafte soziale Nachteile ergeben, wächst unter ihnen im Laufe der Jahre die Tendenz, sich zu Delinquentengruppen zusammenzuschließen. Sie haben gewissermaßen „deutsche Ansprüche“ entwickelt, denen keine „deutschen Chancen“ gegenüberstehen.*

Je länger sie soziale Ungerechtigkeit erfahren, um so stärker wird die Wahrscheinlichkeit, dass sie aus dieser Situation heraus Gewaltdelikte begehen.“

Dieses Bild muss allerdings durch den weiteren Befund ergänzt werden, dass die tatsächlich nachweisbare quantitative Zunahme der Jugendgewalt im wesentlichen darauf beruht, dass unsere Gesellschaft immer mehr zu einer *Winner-Loser-Kultur* wird.⁵⁴

⁵³ jwd 44 / 1998, S. 4 f.

⁵⁴ Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e. V., 1998: Sieben Thesen zur Jugendgewalt, S. 1 f.

In diesem Zusammenhang ist auch anhand des DJI-Jugendsurvey 1997 auf die Einstellung junger Deutscher gegenüber ausländischen Mitbürgern hinzuweisen. Fremdenfeindlichkeit von Jugendlichen muss danach als ein Problem angesehen werden, das die Gesellschaft und das politische System insgesamt herausfordert. Auch hier liegt eine Aufgabe der Integrationspolitik.⁵⁵

Hier liegt eine besondere Herausforderung der Gewaltprävention.⁵⁶

Sie werden nun in meinen bisherigen Ausführungen vermisst haben, dass ich auf die bisherigen Befunde der Kriminologie zur Ausländerkriminalität und zu den neuen Tätergruppen unter besonderer Berücksichtigung der Zuwandererkriminalität eingehe.

Diese Fragen sind sehr eingehend von Günther Kaiser in seiner Kriminologie⁵⁷ und von Hans-Dieter Schwind in seiner Kriminologie⁵⁸ behandelt worden.

Beide Kriminologen warnen nach meinem Verständnis davor, die Trends der Vergangenheit, die den hier anwesenden Damen und Herren bekannt sein dürften, in die Zukunft fortzuschreiben. Diese Warnung bedeutet nicht, dass man die Erfahrungen der Vergangenheit nicht weiterhin im Bereich der vor allem sekundären Prävention und tertiären Prävention berücksichtigen sollte. Natürlich kann man die Trends der Vergangenheit in bestimmten Bereichen fortschreiben, etwa angesichts der Tatsache, dass steigender Wanderungsdruck eine Chance für erhöhte Schleuserkriminalität ist. Ich stoße mich jedoch daran, dass in der populären Literatur allzu häufig diese Fortschreibung nach dem Motto passiert: Die Trends der Vergangenheit sind unser Schicksal, sie sind gewissermaßen eine naturgegebene Not der heute erreichten Migrationslage und der zu erwartenden Migrationsprozesse. Eine solche Sicht der Dinge nimmt den Druck von der deutschen und europäischen Politik, diejenigen Maßnahmen im Bereich der Integrations, Einwanderungs-

⁵⁵ Kleinert, Corinna u. a.: Einstellung junger Deutscher gegenüber ausländischen Mitbürgern und ihre Bedeutung hinsichtlich politischer Orientierungen. Aus Politik und Zeitgeschichte B 31 / 1998, S. 14 ff.

⁵⁶ Vgl. die Beiträge in: Politische Studien, Sonderheft 4 / 1997: Gewaltprävention bei Kindern und Jugendlichen: Was tun wir für den friedlichen Umgang miteinander?

⁵⁷ 10. Aufl. 1997, Heidelberg, § 38, S. 346 ff.

⁵⁸ 9. Aufl. Heidelberg 1998, S. 447 ff.

und Präventionspolitik zu ergreifen, von denen letztlich in Zukunft das Kriminalitätsaufkommen entscheidend beeinflusst wird.

Erlauben Sie mir abschließend noch eine Schlussfolgerung aus dem bisher Gesagten: Auch die differenzierten Ausführungen in den zitierten kriminologischen Lehrbüchern von Kaiser und Schwind führen zu der Empfehlung, eine Lagebild Migration/Kriminalität in der Form eines Simulationsmodells aufzubauen, welches geeignet ist, die vielfältigen hier skizzierten Faktoren und Prozesse abzubilden.

Anhang:

DRUCKSACHE 13/11460 Deutscher Bundestag – 13. Wahlperiode

Tabelle 9:

Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland nach Migrationsarten, 1980 bis 1996

Jahr	Zuzüge insgesamt	(Spät-) Aussiedler/innen	Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge	EG-Staatler ^{b)}	sog. Neue Arbeitsmigranten ^{c)}	Restgröße
1980	736 000	52 000	108 000	155 000	5 000	416 000
1981	606 000	69 000	49 000	149 000	5 000	334 000
1982	404 000	48 000	37 000	107 000	5 000	207 000
1983	355 000	38 000	20 000	91 000	5 000	201 000
1984	410 000	37 000	35 000	94 000	5 000	239 000
1985	481 000	39 000	74 000	98 000	5 000	265 000
1986	567 000	43 000	100 000	122 000	5 000	297 000
1987	592 000	79 000	57 000	126 000	5 000	325 000
1988	861 000	203 000	103 000	142 000	7 000	406 000
1989	1 134 000	377 000	121 000	144 000	8 000	484 000
1990	1 256 000	397 000	193 000	141 000	14 000	511 000
1991 ^{a)}	1 183 000	222 000	306 000	151 000	157 000	347 000
1992	1 489 000	231 000	548 000	144 000	266 000	300 000
1993	1 268 000	219 000	433 000	141 000	222 000	253 000
1994	1 083 000	223 000	207 000	163 000	181 000	296 000
1995	1 096 000	218 000	127 000	206 000	260 000	285 000
1996	960 000	178 000	116 000	197 000	254 000	392 822
Insg.	14 468 000	2 673 000	2 634 000	2 371 000	1 409 000	5 559 000

- a) Ab dem 1. Januar 1991 Zahlen für Gesamtdeutschland
- b) Jeweiliger Gebietsstand: ab 1981 mit Griechenland, ab 1986 mit Portugal und Spanien
- c) Zum Teil geschätzt; hierbei handelt es sich um Werkvertragsarbeitnehmer (insbesondere im Bausektor), Gastarbeitnehmer (zur beruflichen und sprachlichen Fortbildung), Saisonarbeitnehmer (sog. kurzzeitgebundene Beschäftigung in den Bereichen der Land- und Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe u. a.), Grenzarbeitnehmer (ohne ausländerrechtliche Aufenthaltserlaubnis), qualifiziertes Kranken- und Altenpflegepersonal und Regierungsabkommenarbeitnehmer.

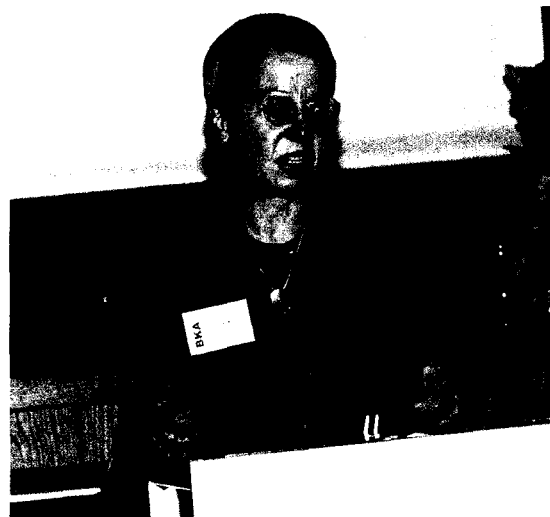
Quelle: Statistisches Bundesamt (1997), Eurostat (1997), Bundesverwaltungsamt (1997), BAFI (1997), Bundesanstalt für Arbeit (1997)

Aktuelle Probleme der Jugendkriminalität

Wiebke Steffen und Erich Elsner

„Probleme der Jugendkriminalität“ sind nicht insofern „aktuell“, als die Diskussion um Entwicklung, Erscheinungsformen und Ursachen der Jugendkriminalität – und die Klage über ihre Zunahme und ihre zunehmende Schwere – etwas Aktuelles im Sinne von „früher noch nicht“ oder zumindest „nicht in dieser Form dagewesen“ ist. Im Gegenteil: Es gehört zur – allerdings weniger guten – pädagogischen Tradition, die jeweils nachwachsende Generation für normenloser und gewalttätiger im Vergleich zur vorangegangenen – und urteilenden! – Generation zu halten.

*Dr. Wiebke Steffen,
Regierungsdirektorin im
Bayerischen
Landeskriminalamt und
Leiterin des Dezernats
„Forschung, Statistik,
Prävention“ stellte anhand
statistischer Daten die aktu-
ellen Probleme im
Zusammenhang mit der
Jugendkriminalität dar.*



Ein Grund dafür liegt darin, daß Erwachsene ihre eigenen abweichenden bis kriminellen oder auch gewalttätigen Verhaltensweisen in ihrer Kinder- und Jugendzeit in ihre gesamte Biographie einordnen können: als vorübergehende und weitgehend folgenlose Phase ihres Lebens. Das ist eine Gewißheit, die bei der heranwachsenden Generation naturgemäß fehlt – weshalb auch die Befürchtung, „die könnten so bleiben, wie sie jetzt sind“, zwar unwahrscheinlich ist, aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht (eindeutig) widerlegt werden kann.

Um es gleich zu Beginn zu sagen: Die Kinder und Jugendlichen von heute sind so gut oder so böse wie Generationen vor ihnen. Gesamtgesellschaftliche Problemlagen und hier insbesondere die Veränderung von Lebensbedingungen zum Nachteil junger Menschen, sollten nicht zum „Problemfall Jugend“ umdefiniert, wohl aber als „aktuelle Probleme“ ernst genommen werden und Ansatzpunkte für geeignete Interventionsmaßnahmen sein.

Im folgenden wird nach einem Überblick über die Entwicklung und die Erscheinungsformen der in der Bundesrepublik Deutschland polizeilich registrierten Kinder- und Jugendkriminalität vor allem auf die Ergebnisse eines Projektes zur „Kinder- und Jugendkriminalität in München“ eingegangen, das im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern von der Kriminologischen Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei (KFG) zusammen mit dem Polizeipräsidium (PP) München durchgeführt und im Mai 1998 veröffentlicht worden ist.

1 Entwicklung und Erscheinungsformen der in der Bundesrepublik Deutschland polizeilich registrierten Kinder- und Jugendkriminalität

Basis der folgenden Ausführungen sind die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) für die Bundesrepublik Deutschland. Dennoch wird Kinder- und Jugendkriminalität damit nicht aus der Sicht der Polizei beschrieben, sondern aus der Sicht der Bevölkerung, genauer: aus Sicht der Anzeigerstatter, noch genauer: aus Sicht der Opfer von Straftaten. Denn ganz überwiegend gelangt das, was die Polizei zu tun bekommt und als Arbeitsergebnis und Arbeitserfolg ausweist, durch Strafanzeigen der Opfer und Zeugen von Straftaten zur Kenntnis der Polizei und damit auch in die Polizeiliche Kriminalstatistik.

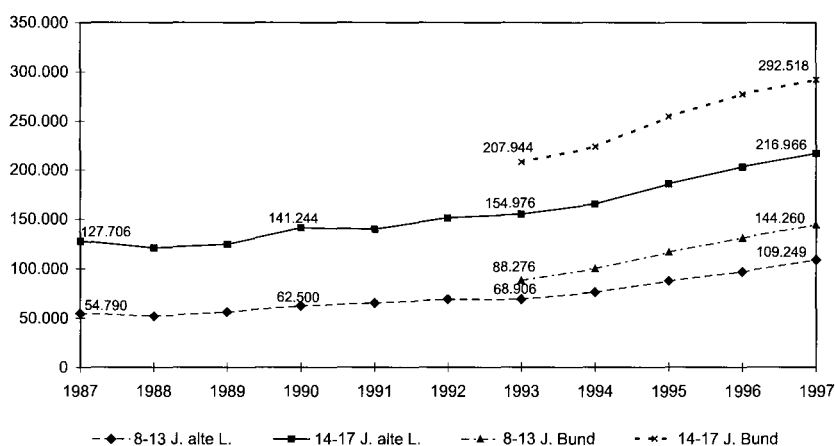
Da auf der Ebene der PKS-Bund nicht so differenzierte Auswertungen möglich sind wie auf der Ebene eines Bundeslandes, wird unter anderem auf die Berechnung von Tatverdächtigen-Belastungszahlen¹ verzichtet. Außerdem

¹ Tatverdächtiger im Sinne der PKS „ist jeder, der nach dem polizeilichen Ermittlungsergebnis zumindest hinreichend verdächtig ist, eine rechtswidrige (Straf-)Tat begangen zu haben. Dazu zählen auch Mittäter, Anstifter und Gehilfen“. Die Tatverdächtigen - Belastungszahl (TVBZ) ist die Zahl der ermittelten Tatverdächtigen, errechnet auf 100.000 Einwohner der entsprechenden Bevölkerung (ohne Kinder unter 8 Jahren).

beziehen sich die Zeitreihenanalysen auf die Entwicklung in den alten Bundesländern, da in den neuen Bundesländern erst ab 1993 von einer verlässlichen statistischen Erfassung ausgegangen werden kann.

Abbildung 1:

Entwicklung der absoluten Tatverdächtigen-Zahlen bei Kindern und Jugendlichen in den alten Bundesländern und im Bundesgebiet insgesamt

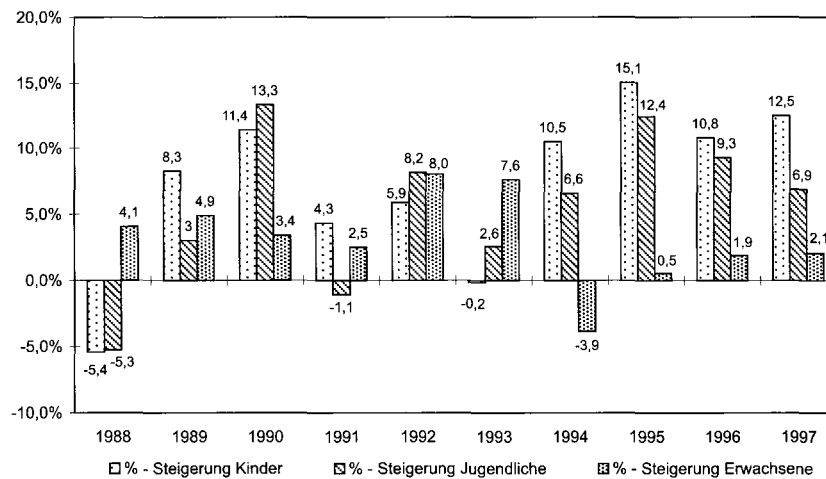


Ganz ohne Frage hat das Ausmaß zugenommen, in dem Kinder und Jugendliche als Tatverdächtige polizeilich registriert werden. Im Vergleich zu 1987 werden in den alten Ländern 99% mehr 8-13jährige und 69,9% mehr 14-17jährige erfaßt, im Vergleich zu 1993 liegen die Steigerungsraten bei 58,5% bzw. 40%. Für die gesamte Bundesrepublik Deutschland beträgt 1997 der Anteil von Kindern an allen Tatverdächtigen 6,3%, der von Jugendlichen 12,9% (vgl. Graphik 1).

Nach wie vor wird aber nur ein kleiner Teil aller Kinder und Jugendlichen pro PKS-Berichtsjahr polizeilich registriert: 1997 weniger als 3% der deutschen Kinder und gut 7% der deutschen Jugendlichen (für die nichtdeutschen Kinder und Jugendlichen ist diese Berechnung auf Bundesebene aus methodischen Gründen nicht zulässig). Außerdem stehen hinter dieser Entwicklung keineswegs durchgehend kontinuierliche Zunahmen, sondern durchaus unterschiedliche jährliche Veränderungsdaten (vgl. Graphik 2).

Abbildung 2:

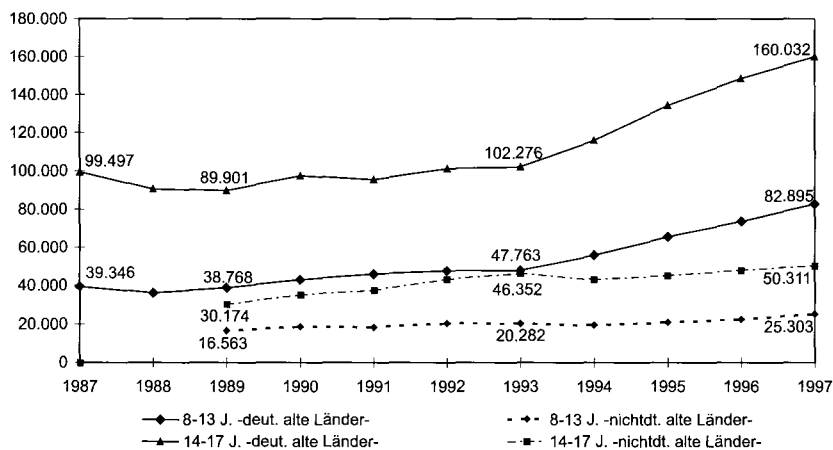
Prozentuale Veränderung der Tatverdächtigen-Zahlen zum Vorjahr bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen ab 21 Jahren in den alten Ländern



Auffallend sind bei einer Differenzierung nach deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen die vor allem in den letzten Jahren deutlich höheren Zuwachsraten bei den deutschen Kindern und Jugendlichen (vgl. Graphik 3): Die Registrierungshäufigkeit deutscher 8–13jähriger Tatverdächtiger hat 1997 gegenüber 1989 um 113,8% zugenommen, gegenüber 1993 um 73,6%, während die der nichtdeutschen Tatverdächtigen nur um 52,8% bzw. 24,8% gestiegen ist. Bei den 14–17jährigen Tatverdächtigen liegen die Zunahmen für die Deutschen bei 78% bzw. 56,5%, für die Nichtdeutschen bei 66,7% bzw. 8,5% (die Angaben für die nichtdeutschen Tatverdächtigen beziehen sich nur auf diejenigen, die in Deutschland melderechtlich erfaßt sind).

Abbildung 3:

Entwicklung der Tatverdächtigen-Zahlen deutscher und (interner) nichtdeutscher Kinder und Jugendlicher in den alten Bundesländern von 1987 bis 1997



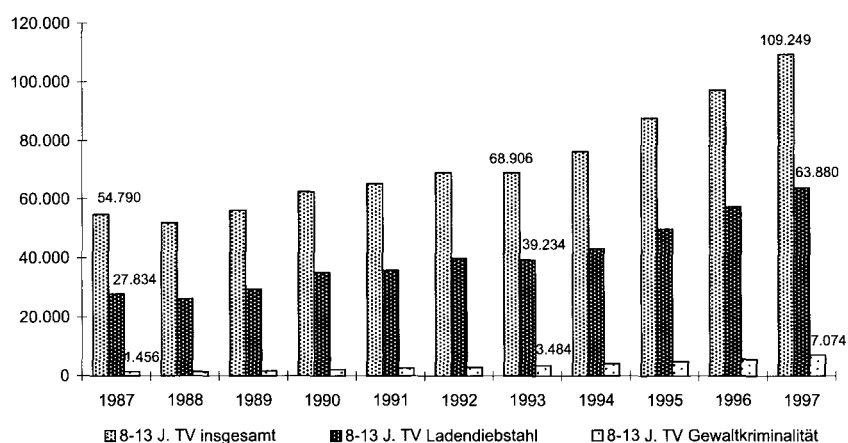
Der Vergleich der prozentualen Veränderungen der Registrierungshäufigkeiten zum Vorjahr macht allerdings nicht nur die durchaus unterschiedlichen (nicht kontinuierlichen) Entwicklungen deutlich, sondern auch eine Tendenz zu einer wieder eher rückläufigen Entwicklung.

Diese Tendenz bestätigt einen Befund, der als typisch für die Kinder- und vor allem Jugendkriminalität angesehen werden kann: ihre im längerfristigen Vergleich immer wieder festzustellende „wellenförmige Entwicklung“: auf starke Zunahmen (etwa in den 60er und 70er Jahren) folgten Abnahmen oder zumindest gleichbleibende Häufigkeiten (etwa in den 80 Jahren).

Von einer „noch nie dagewesenen explosionsartig ansteigenden“ Kinder- und Jugendkriminalität kann also ebensowenig eine Rede sein wie von dem Nachwuchs einer „Monstergeneration“ nach dem Motto „immer jünger, immer mehr, immer schlimmer“. Das machen auch die Delikte deutlich, mit denen die jungen Tatverdächtigen ermittelt werden: Ganz überwiegend begehen sie Straftaten im Bereich der Klein- und Bagatellkriminalität, schwerere Straftaten, auch und insbesondere solche der Gewaltkriminalität, sind die Ausnahme. Das gilt insbesondere für die unter 14jährigen Tatverdächtigen.

Abbildung 4:

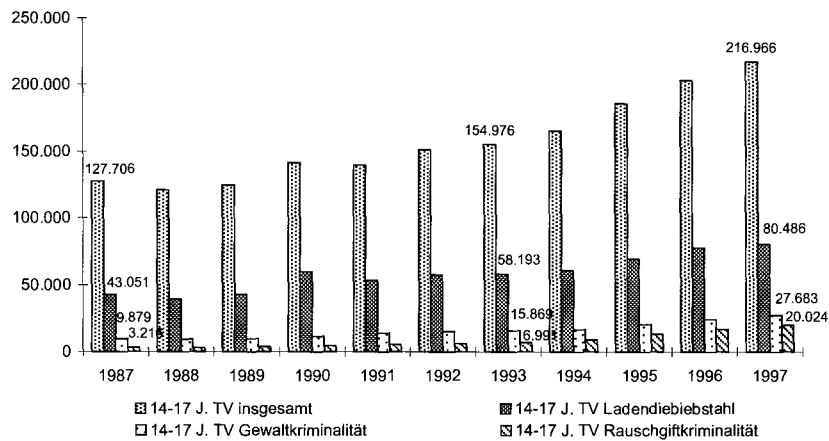
Entwicklung der Tatverdächtigen-Zahlen bei Kindern insgesamt und in den Deliktbereichen Ladendiebstahl und Gewaltkriminalität (alte Länder)



Das Delikt von Kindern war und ist der Ladendiebstahl: 1997 wurden mehr als die Hälfte (58,8%) der 8-13jährigen Tatverdächtigen wegen eines solchen Deliktes ermittelt. Mit Delikten der Gewaltkriminalität dagegen nur 7,1% - oder 7.074 aller 4,4 Millionen in den alten Bundesländern lebenden Kinder. Die öffentliche, insbesondere mediale „Aufgeregtheit“, ist mit den kriminalstatistischen Zahlen nicht zu begründen.

Abbildung 5:

Entwicklung der Tatverdächtigen-Zahlen bei den Jugendlichen insgesamt und in den Deliktsbereichen Ladendiebstahl, Gewaltkriminalität und Rauschgiftkriminalität (alte Länder)



Auch bei den Jugendlichen bestimmen kleinere und mittlere Delikte die Gesamtentwicklung: Immerhin noch mehr als ein Drittel (37,1%) der 14-17jährigen Tatverdächtigen wird wegen eines Ladendiebstahls ermittelt, 12,8% wegen eines Deliktes der Gewaltkriminalität. Allerdings werden mit 27.683 jungen „Gewalttätern“ fast viermal so viele Tatverdächtige registriert wie 1993; dennoch ist auch diese Zahl kein Grund, die 2,8 Millionen Jugendlichen in den alten Bundesländern als „gewalttätige Generation“ zu diskriminieren. Wohl aber sollte diese Entwicklung Anlaß dafür sein, die Bedingungen kritisch zu prüfen, zu denen und unter denen junge Menschen in unserer Gesellschaft heranwachsen (müssen). Denn Kriminalität ist immer auch der Hinweis auf individuelle und soziale Probleme, auf problematische Lebenslagen und -bedingungen.

Einige Hinweise auf solche Problemlagen sind den Befunden unseres Projektes zur „Kinder- und Jugendkriminalität in München“ zu entnehmen, dessen wichtigste Ergebnisse im folgenden dargestellt werden (der Projektbericht kann beim Bayer. Landeskriminalamt angefordert werden; ihm sind auch ausführliche Angaben zur Vorgehensweise und zur Literatur zu entnehmen).

2 Kinder- und Jugendkriminalität in München

Grundlagen unserer Untersuchung zu der in München polizeilich bekanntgewordenen Kinder- und Jugendkriminalität sind

- eine *Zeitreihenanalyse* mit den PKS-Daten für München; sie umfaßt den Zeitraum von 1983 bis 1995, im Schwerpunkt die Jahre von 1988² bis 1995. Die für diesen Zeitraum festgestellte Entwicklung setzt sich 1996 und 1997 fort. Bei der Bewertung der in den Graphiken bis 1997 fortgeschriebenen Zahlen ist zu beachten, daß im Laufe des Jahres 1997 die Berechnung des Alters der Tatverdächtigen zur Tatzeit durch die Berücksichtigung von Geburtstag und -monat verbessert wurde. Diese Verbesserung hat jedoch zu einer Verschiebung der Tatverdächtigenzahlen zu den jüngeren Altersgruppen geführt; der Vergleich mit den Vorjahren wird dadurch insbesondere bei den Kindern erheblich beeinträchtigt (darauf weist der Sternchen-Vermerk in den entsprechenden Graphiken hin).
- eine Analyse der *Mehrfachauffälligkeit* Jugendlicher mit Daten der Vorgangsverwaltung des PP München; diese Kohortenuntersuchung bezieht sich auf die 906 Jugendlichen, die 1991 im Alter von 14 oder 15 Jahren als Tatverdächtige erfaßt worden sind; ihre polizeiliche Auffälligkeit wird über 5 Jahre bis 1996 verfolgt.
- eine Analyse der *Wanderungsbewegungen* mit Tatverdächtigen-Daten des Jahres 1996 aus der Vorgangsverwaltung des PP München und den Einwohner-Melddaten der Stadt München.
- eine *Aktenanalyse* zur Gewaltkriminalität; ausgewertet wurden die Kriminalakten aller 1995 mit Gewaltdelikten³ registrierten Kinder und der Hälfte der Jugendlichen.
- eine Untersuchung der *Verfahrensentscheidungen* von Staatsanwaltschaft und Gericht bei Jugendlichen und Heranwachsenden (14-20jährige) für die Jahre 1988 bis 1996 mit Sonderauswertungen der Staatsanwaltschaftlichen Erledigungsstatistik und der Strafverfolgungsstatistik für München.

² 1988 ist das Jahr nach der Volkszählung und vor der Grenzöffnung.

³ PKS-Schlüssel 8920, s. auch Fußnote 6.

Die Auswertungen beziehen sich auf die Tatverdächtigen, die ihre Delikte in München begangen haben (Tatort München) und die in München wohnen (Wohnort München)⁴; der Schwerpunkt liegt bei den 8-13jährigen und den 14-17jährigen. Tatverdächtige, die ausschließlich gegen ausländerrechtliche Bestimmungen verstoßen haben, wurden grundsätzlich nicht berücksichtigt.

2.1 Kinderdelinquenz

Zum Stichtag 31. 12. 1995 waren in München 55.572 Einwohner (4,2%) Kinder zwischen 8 und 13 Jahren. 1996 wurden *1.011 8 bis 13jährige Tatverdächtige* polizeilich registriert: 3,5% aller in diesem Jahr erfaßten Tatverdächtigen und 1,8% aller 8 bis 13jährigen Kinder. Im Vergleich zu 1983 und 1988, wo jeweils 1,4% bzw. 0,8% der in München wohnhaften Kinder als Tatverdächtige ermittelt wurden, hat die relative Häufigkeit⁵, mit der schon 8 bis 13jährigen wegen (Straf-)Taten registriert werden, zwar zugenommen und die Belastung mit Tatverdächtigen pro 100.000 8 bis 13jährige hat 1996 mit einer TVBZ von 1.819 den im Vergleichszeitraum höchsten Wert. Nach wie vor wird aber nur ein sehr kleiner Teil der Kinder polizeilich auffällig.

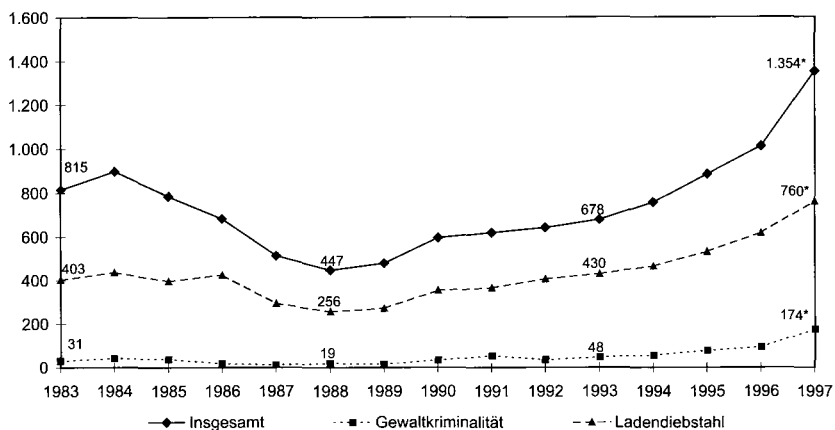
Die weitere Differenzierung nach dem Alter der Kinder macht darüberhinaus deutlich, daß sich die hinsichtlich der Kinderdelinquenz gern aufgestellte Behauptung „immer mehr und immer jünger“ mit den polizeilichen Daten nicht belegen läßt: Die Delinquenz der 8-9jährigen kann quantitativ wie auch qualitativ praktisch vernachlässigt werden; auch die 10–11jährigen werden nur selten und dann nahezu ausschließlich mit Bagatelldelikten auffällig. Erst für die 12–13jährigen steigt die Belastung mit Tatverdächtigen stärker an – 1996 werden 3,6% Kinder dieses Alters als Tatverdächtige erfaßt – und es kommen vereinzelte schwerere Straftaten hinzu.

⁴ „Wohnort München“ heißt, daß die Tatverdächtigen für die Stadt München melderechtlich bzw. bevölkerungsstatistisch erfaßt sind.

⁵ Die absolute TV-Zahl liegt erst 1996 mit 1.011 8- bis 13jährigen Tatverdächtigen über dem im Vergleichszeitraum bislang höchsten Wert von 897 Tatverdächtigen im Jahr 1984.

Abbildung 6:

Entwicklung der 8-13jährigen Tatverdächtigen insgesamt und in den Deliktsbereichen Ladendiebstahl und Gewaltkriminalität in München (absolute Zahlen)



Dennoch läßt sich auch die Behauptung „immer schlimmer“ mit der polizeilich registrierten Kinderdelinquenz nicht belegen. Kinder begehen ihre (Straf-)Taten nach wie vor ganz überwiegend im Bagatellbereich von Ladendiebstählen und Sachbeschädigungen.

Diese Befunde werden durch die Analyse der Kriminalakten aller 8 bis 13jährigen Kinder, die 1995 mit Delikten der *Gewaltkriminalität*⁶ auffielen, bestätigt:

- 1995 wurden von den über 55.000 Kinder, die in München wohnen, 78 als Tatverdächtige von 42 Delikten der Gewaltkriminalität erfaßt, nämlich mit 31 gefährlichen Körperverletzungen und 11 Raubdelikten.
- Mehr als die Hälfte (56,5%) dieser Kinder hatte keinen deutschen Paß; ein Viertel der ausländischen Tatverdächtigen ist erst nach 1990 nach München gezogen.

⁶ Mord, sonstige vorsätzliche Tötungen, Vergewaltigung, Raub, räuberische Erpressung, Körperverletzung mit Todesfolge, gefährliche und schwere Körperverletzung, erpresserischer Menschenraub, Geiselnahme.

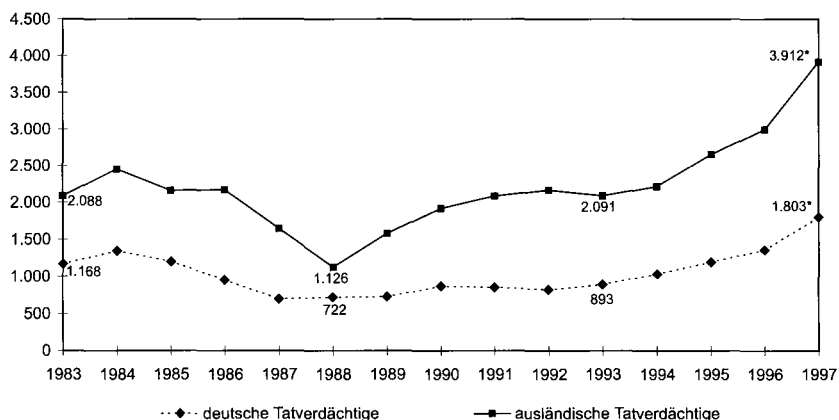
- Unter den Tatverdächtigen waren 19 Mädchen, für die 7 Delikte erfaßt worden sind.
- Die Gewaltdelikte von Kindern richteten sich ganz überwiegend gegen andere (gleichaltrige) Kinder; dabei kannten sich in fast drei Viertel (70,5%) der Fälle die Tatbeteiligten vor der Tat.
- Nur ganz ausnahmsweise wurden Verletzungen vorsätzlich verursacht; auch ernsthafte Verletzungen waren selten.
- Waffen oder gefährliche Werkzeuge spielten kaum eine Rolle und wurden, wenn überhaupt, dann zum Drohen oder Intimidieren gebraucht.
- Nur eines der von Kindern verübten Gewaltdelikte wurde durch die Polizei selbst angezeigt, ein weiteres durch die Schule; fast alle anderen durch die Eltern oder enge Verwandte der Opfer.

Die Differenzierung nach der *Nationalität* der 8–13jährigen Tatverdächtigen bestätigt die aus anderen Untersuchungen der Kriminologischen Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei schon bekannten Befunde: 1996 haben fast die Hälfte (46,3%) der 8-13jährigen Tatverdächtigen keinen deutschen Paß (aber nur 28,1% aller in München wohnhaften 8- bis 13jährigen); die Registrierungshäufigkeit dieser Tatverdächtigen hat gegenüber 1988 um 154,3% zugenommen. Zwar nimmt auch die polizeiliche Auffälligkeit der deutschen Kinder zu, insbesondere seit 1988 (+106% bis 1996), doch liegt ihre Belastung auch noch 1996 erst bei derjenigen von 1984; vor allem aber ist sie deutlich niedriger als diejenige der ausländischen Kinder.⁷

⁷ 1996 betragen die Tatverdächtigenbelastungszahlen (TVBZ) für deutsche Kinder 1.359 (TV pro 100.000 dieser Bevölkerungsgruppe) und für ausländische Kinder 2.996.

Abbildung 7:

Entwicklung der Tatverdächtigen-Belastungszahlen der deutschen und ausländischen 8-13jährigen in München von 1983 bis 1997



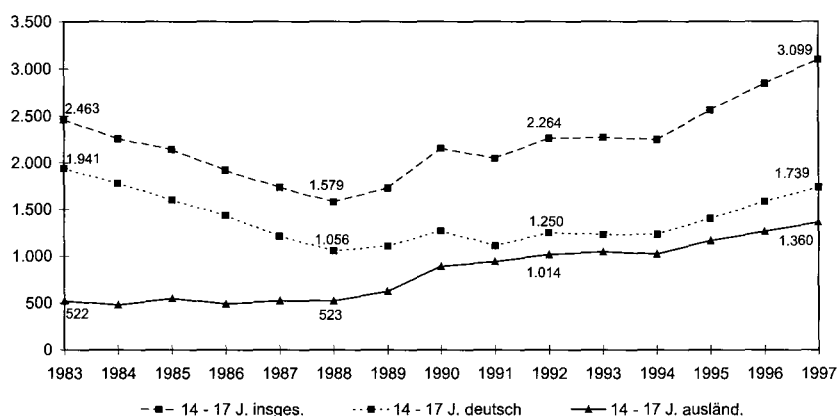
Die Analyse der *Wanderungsbewegungen* zeigt, daß fast die Hälfte (44,9%) aller 1996 als tatverdächtig registrierten ausländischen Kinder erst nach 1990 in München melderechtlich erfaßt worden sind. Bei tatverdächtigen Kindern aus dem ehemaligen Jugoslawien gilt dies für 60,3%, bei solchen aus der Türkei dagegen nur für 21,3%. Von den tatverdächtigen deutschen Kindern sind 15,1% erst nach 1990 nach München gezogen.

2.2 Jugendkriminalität

Während die polizeilich registrierte Kinderdelinquenz insgesamt nach wie vor von eher geringer Bedeutung ist und keinesfalls die „Aufmerksamkeit“ verdient, die ihr vor allem in (manchen) Medien gewidmet wird, muß die Jugendkriminalität, also die polizeiliche Auffälligkeit der 14–17jährigen in München, anders gewertet werden: Festzustellen sind erhebliche Zunahmen der Tatverdächtigenzahlen, insbesondere für die jungen ausländischen Tatverdächtigen und eine deutliche Tendenz zur Gewaltkriminalität.

Abbildung 8:

Entwicklung der Tatverdächtigen-Zahlen bei deutschen und ausländischen 14-17-jährigen in München (melderechtlich in München erfaßt, ohne Verstöße gegen das AuslG / AsylVfG)

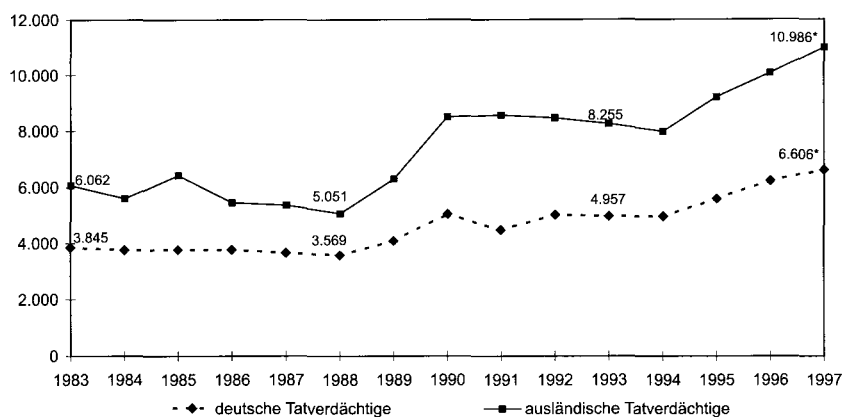


14–17-jährige stellen 1996 – bei einem Bevölkerungsanteil von 3,1% (oder 38.007 Personen zum 31. 12. 1995) – 9,6% aller Tatverdächtigen mit Tatort und Wohnort München (2.844 TV). 1996 wurden 7,5% aller Jugendlichen in München als tatverdächtig registriert, 1983 waren es 4,2% und 1988 sogar nur 4,0%.

Deutsche Jugendliche werden nach absoluten Zahlen 1996 (1.582 TV) zwar immer noch seltener registriert als 1983 (1.941 TV); unter Berücksichtigung der Entwicklung der Bevölkerungszahlen dieser Altersgruppe hat ihre Belastung mit Tatverdächtigen allerdings deutlich zugenommen.

Abbildung 9:

Entwicklung der Tatverdächtigen-Belastungszahlen der deutschen und ausländischen 14-17jährigen in München von 1983 bis 1997



Die TVBZ der 14-17jährigen Deutschen lag 1983 bei 3.845, ging bis 1988 auf 3.569 zurück um dann bis 1996 – allerdings nicht kontinuierlich – auf 6.211 zuzunehmen: 1996 wurden in München also 6,2% aller deutschen 14-17jährigen polizeilich registriert.

Weit mehr als die deutschen Jugendlichen tragen allerdings die *ausländischen Jugendlichen* zur Gesamtentwicklung bei: 1996 werden mit 1.262 ausländischen 14-17jährigen TV 10% der in München wohnenden ausländischen Jugendlichen als tatverdächtig registriert, 1983 waren es 522 TV oder 6,1% und 1988 523 TV oder 5,0%. Während ihr Anteil an der gleichaltrigen Bevölkerung von 14,6% (1982) auf 33% (1995) steigt, erhöht er sich bei den Tatverdächtigen von 21,1% (1983) über 33,1% (1988) auf 44,4% (1996)⁸. Mit 10.067 Tatverdächtigen pro 100.000 der 14-17jährigen ausländischen Bevölkerung Münchens sind die jungen Ausländer deutlich stärker belastet als die jungen Deutschen (mit einer TVBZ von 6.211).

1996 hat jeder dritte Jugendliche in München und fast jeder zweite jugendliche Tatverdächtige keinen deutschen, sondern zumeist – zu 71% – einen ex-jugoslawischen⁹ oder türkischen Paß. Polizeilich registrierte Kriminalität aus-

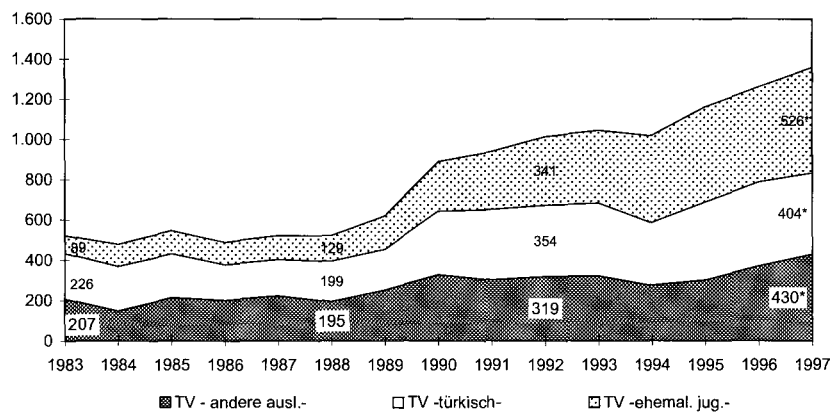
⁸ Den bisher höchsten Anteil hatten sie 1993 mit 46%.

⁹ Aus dem ehemaligen Jugoslawien insgesamt.

ländischer Jugendlicher geht in München weitgehend von diesen beiden Nationalitäten aus; die starke Zunahme der Zahl junger ausländischer Tatverdächtiger wird seit 1990 vor allem von solchen aus dem ehemaligen Jugoslawien getragen.

Abbildung 10:

Entwicklung der Tatverdächtigen-Zahlen jugoslawischer, türkischer und anderer ausländischer Tatverdächtiger in München von 1983-1997 (melderechtlich in München erfaßt; ohne Verstöße gegen das AuslG / AsylVfG)



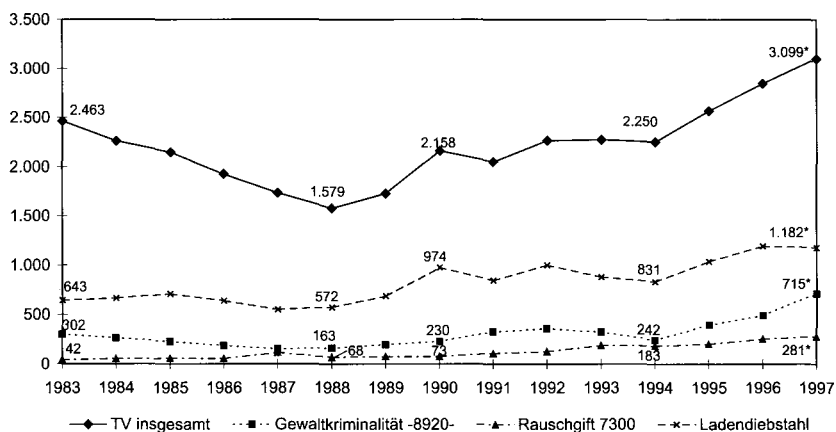
Die Analyse der *Wanderungsbewegungen* zeigt, daß 40,4% aller 1996 als tatverdächtig registrierten ausländischen Jugendlichen erst nach 1990 nach München zugezogen sind. Bei Jugendlichen aus dem ehemaligen Jugoslawien gilt dies für 57,2% der Tatverdächtigen, bei Jugendlichen aus der Türkei dagegen nur für 24,8%. Circa 70 bis 80% der seit 1990 nach München zugezogenen jugendlichen Tatverdächtigen dürften aus wirtschaftlichen oder politischen Krisenregionen stammen.

Von den jungen deutschen Tatverdächtigen sind nur 16,2% seit 1990 zugezogen, davon die weitaus meisten aus den angrenzenden Landkreisen, dem übrigen Bayern und aus den alten Bundesländern. Jugendliche Tatverdächtige aus den neuen Bundesländern („*Übersiedler*“) haben nur einen Anteil von etwa 2% an den 1996 polizeilich registrierten deutschen Jugendlichen. Ebenfalls nur eine geringe Bedeutung für die in München registrierte

Jugendkriminalität haben *junge Spätaussiedler*: 52 Jugendliche haben bei einer deutschen Staatsangehörigkeit als Geburtsland Rumänien, Polen, Tschechien/Slowakei, Ungarn, ehemalige Sowjetunion oder ehemaliges Jugoslawien. Der Anteil der jungen (Spät-)Aussiedler an der in München registrierten Jugendkriminalität liegt danach bei gut 3%.

Abbildung 11:

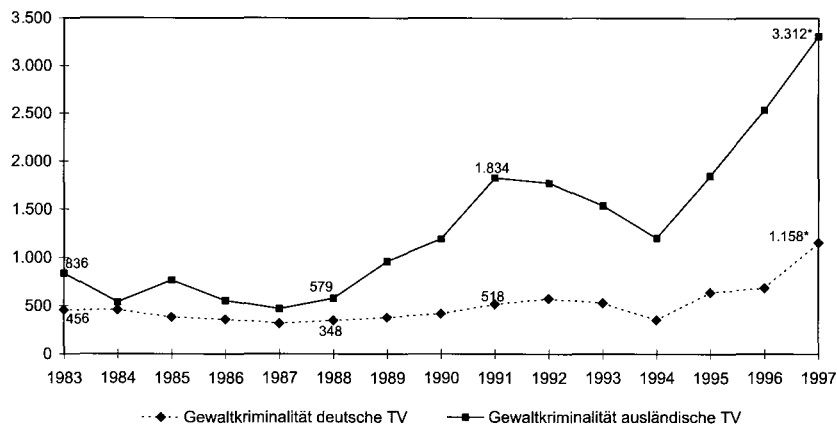
Entwicklung der 14-17jährigen Tatverdächtigen insgesamt und in den Deliktbereichen Gewalt, Rauschgift und Ladendiebstahl (absolute Zahlen)



Zwar ist auch bei Jugendlichen der einfache Diebstahl (und hier dann vor allem der Ladendiebstahl) das am häufigsten registrierte Delikt – 1995 werden 52,7% der jugendlichen Tatverdächtigen mit einem einfachen Diebstahl erfaßt, darunter 44,6% ausländische Tatverdächtige, 1983 waren es 45,3%, darunter 23,2% ausländische TV –, doch ist bei ihnen vor allem seit 1989 eine deutliche Tendenz zu Delikten der *Gewaltkriminalität* festzustellen. Auch wenn 1995 mit 15,4% nicht so sehr viel mehr jugendliche Tatverdächtige mit diesen Delikten registriert werden als 1983 (12,3%; 1988: 10,3%), so liegt doch die Belastung 1995 doppelt so hoch wie 1983 und um das Zweieinhalbfache höher als 1988 (1996 mit 492 Tatverdächtigen und einem Anteil von 17,3% sogar um das Dreifache über dem Wert von 1988).

Abbildung 12:

Entwicklung der Gewaltkriminalität der 14-17jährigen deutschen und ausländischen Tatverdächtigen in München von 1983 bis 1997 (Tatverdächtigen Belastungszahlen)



Ebenfalls unübersehbar ist auch hier der Beitrag ausländischer Jugendlicher: Ihr Anteil an allen Tatverdächtigen der Gewaltkriminalität¹⁰ liegt 1995 bei 59,2% (1983: 23,8%). 1996 haben sie mit 64,6% (oder 318 Tatverdächtigen) den höchsten Anteil im Vergleichszeitraum. Ihre Belastung mit diesen Straftaten liegt 1995 um das Dreifache (1996 um das 3,7fache) über derjenigen der deutschen Jugendlichen.

Innerhalb der Gewaltkriminalität fallen die Entwicklungen beim Raub und bei der gefährlichen und schweren Körperverletzung besonders auf. Wurden 1988 insgesamt nur 24 Jugendliche wegen einer Raubstrafat auffällig (darunter 9 ausländische Tatverdächtige), waren es 1995 149 jugendliche Tatverdächtige, darunter 96 oder 64,4% ausländische. 83,3% der jungen ausländischen Raubtatverdächtigen hatten entweder die türkische (44 TV) oder die ex-jugoslawische (36 TV) Staatsangehörigkeit.

Auch bei der gefährlichen und schweren Körperverletzung haben sich die Tatverdächtigen von den deutschen zu den ausländischen verlagert: Waren

¹⁰ Die starke Abnahme der TVBZ im Jahr 1994 liegt teilweise daran, daß einige Fälle aus 1994 erst 1995 nacherfaßt wurden.

1983 von 223 jugendlichen Tatverdächtigen dieses Deliktsbereiches nur 42 oder 18,8% keine Deutschen, haben 1995 von nun 271 Tatverdächtigen 155 oder 57,2% keinen deutschen Paß. Von diesen besitzen 81,9% die türkische (73 TV) oder ex-jugoslawische (54 TV) Staatsangehörigkeit.

Im Vergleich zu den bei Kindern registrierten Gewaltdelikten stieg die durch jugendliche Tatverdächtige verübte Gewaltkriminalität im Vergleichszeitraum nicht nur weitaus stärker an, sondern ist auch von ihrer Qualität her als deutlich schwerer zu bewerten. Das ergibt die Auswertung von 200 Kriminalakten zu den (insgesamt) 395 Jugendlichen, die 1995 mit Delikten der Gewaltkriminalität in München registriert worden sind:

- Diese 200 Tatverdächtigen – nur 16 von ihnen sind weiblich – wurden mit insgesamt 144 Straftaten registriert, überwiegend mit gefährlichen Körperverletzungen (82 Taten) und Raubdelikten (58 Taten).
- Mit 60% ist der Anteil junger ausländischer Tatverdächtiger bei den Jugendlichen noch höher als bei den Kindern; überwiegend (zu 84,1%) kommen diese Jugendlichen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei. Etwa 30% der ausländischen jungen Tatverdächtigen zogen erst ab 1990 nach München: Junge ausländische Gewalttäter sind überwiegend bereits in München geboren oder aufgewachsen.

Den ersten Ergebnissen einer Befragung von Schülern zu ihren Gewalterfahrungen durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. zufolge, zeigt sich die höhere Belastung vor allem der bereits in Deutschland geborenen oder aufgewachsenen jungen Ausländer auch im Dunkelfeld: Junge Zuwanderer, die seit mindestens fünf Jahren in Deutschland leben oder hier geboren sind, haben in der Schülerbefragung zwei- bis dreimal mehr Gewalttaten zugegeben als einheimische Deutsche oder solche jungen Ausländer, die erst seit wenigen Jahren in Deutschland leben.

- Jugendliche, die wegen Gewaltdelikten registriert werden, haben in der Regel nicht nur eine Eintragung bei der Polizei: Bei 86% der jungen Gewalt-Tatverdächtigen der Aktenstichprobe waren weitere Straftaten erfaßt, fast die Hälfte war mit fünf und mehr Straftaten registriert. Jeder zweite beteiligte sich auch mehr als einmal an Gewaltdelikten.

- Auffallend ist die niedrige Schulbildung der jungen Gewalt-Tatverdächtigen: Über 90% der ausländischen und drei Viertel der deutschen Tatverdächtigen besuchen bzw. besuchten nur eine Haupt- oder Förderschule – noch mehr also als bei den Mehrfachauffälligen (s.u.). Von den jugendlichen Tatverdächtigen, die bereits die Schule verlassen haben, schafften 42,4% weder den direkten Übergang von der Schule in das duale Bildungssystem, noch auf den Arbeitsmarkt und waren ohne Beschäftigung.
- Fast 80% der jungen Gewalt-Tatverdächtigen begingen ihre Taten gemeinsam mit anderen Jugendlichen, zumeist in kleineren, eher losen Gruppierungen von zwei bis vier Jugendlichen, häufig aus verschiedenen Nationen. Diese für Jugendliche typische Art der Auffälligkeit gilt noch verstärkt für die ausländischen Jugendlichen: Während einer von fünf deutschen Jugendlichen als Einzeltäter erfaßt wurde, beging nur etwa jeder zehnte Jugoslawe oder Türke seine Gewalttat alleine.
- Jugendliche Gewaltkriminalität spielt sich ganz überwiegend – zu über 90% – im öffentlichen oder zumindest halböffentlichen Raum ab und ist damit gut bemerkbar und kontrollierbar. Nur etwa jede siebte (14,6%) der hier ausgewerteten Gewalttaten ereignete sich in der Schule oder auf dem Schulweg.
- Gewalt von Jugendlichen ist sehr oft Gewalt gegen Jugendliche: Drei von vier Opfern der jungen Tatverdächtigen waren ebenfalls unter 21 Jahre alt. Überwiegend (in knapp drei Fünftel der Fälle) kannten sich Täter und Opfer vor der Tat nicht; das gilt insbesondere für Raubtäter. Die Zunahme der polizeilich registrierten Gewaltkriminalität junger Täter dürfte auch auf eine wachsende Anzeigebereitschaft und damit auf eine Aufhellung des Dunkelfeldes zurückzuführen sein: Zunehmend machen offensichtlich die jungen Opfer von der Strafanzeige als einem legalen Mittel der Gegenwehr Gebrauch.

Für diese Interpretation sprechen auch die ersten Ergebnisse von Untersuchungen – Aktenanalysen zum Anstieg der Jugendgewalt in Hannover und Dunkelfeldbefragungen von Jugendlichen der 9. Jahrgangsstufen in mehreren deutschen Städten – des Kriminologischen Forschungsinstitutes Niedersachsen e.V. Danach geraten zunehmend „Fälle ins Hellfeld der Strafverfolgung, die man im Hinblick auf ihre geringe Tatschwere bei den früher günstigeren Kommunikationsbedingungen unter den Tatbeteiligten noch intern regeln konnte“.

- Während 90% der jungen deutschen Tatverdächtigen deutsche Opfer schädigen, richtet sich die Gewalt der ausländischen Tatverdächtigen zu 30% auch gegen ausländische Opfer.
- Bei der Bewertung der Schwere der Gewalttaten mußten zwei Drittel den Kategorien „schwere Fälle“ oder „Extremtaten“ zugeordnet werden – eine deutliche Zunahme der Tatschwere gegenüber den von Kindern verübten Gewaltdelikten. Allerdings war in der Stichprobe kein einziger Vorgang, bei dem das Opfer getötet wurde; und auch nur ein kleiner Teil der Opfer (8,5%) erlitt Verletzungen, die einen längeren Krankenhausaufenthalt nach sich zogen. Unverletzt, zumindest physisch, blieb ein Viertel aller Opfer, fast ausschließlich solche von Raubstrafaten. Auch Waffen, Messer u.ä. Werkzeuge wurden relativ selten (zu 38,6%) eingesetzt. Auf beinahe jedes vierte Opfer (22,9%) wurde jedoch eingetreten: Das „Treten mit Schuhen oder Stiefeln“ kann als eine typische, altersspezifische Vorgehensweise gelten.
- Entscheidend für die Registrierung der jungen Gewalt-Tatverdächtigen ist das Anzeigeverhalten der Opfer und ihrer Familien, nicht aber die Polizei selbst. Und auch nicht die Schule: Nur eine einzige Anzeige wegen eines Gewaltdelikt es ging von einer Schule ein – angesichts der Diskussion zur „Gewalt an Schulen“ sicherlich ein bemerkenswerter Befund.

Trotz der – auch 1996 und 1997 weiter festzustellenden – Zunahme von Gewalttaten mit jugendlichen Tatverdächtigen, ist ihre quantitative Bedeutung nicht so groß, wie man es vor allem von der Medienberichterstattung her erwarten könnte: Ausgehend von den Daten der Aktenstichprobe dürften 1995 in München etwa 200 schwerwiegendere Gewalttaten mit 14 bis 17jährigen Tatverdächtigen polizeilich registriert worden sein – bei 38.000 Jugendlichen, die in diesem Jahr in München gemeldet waren.

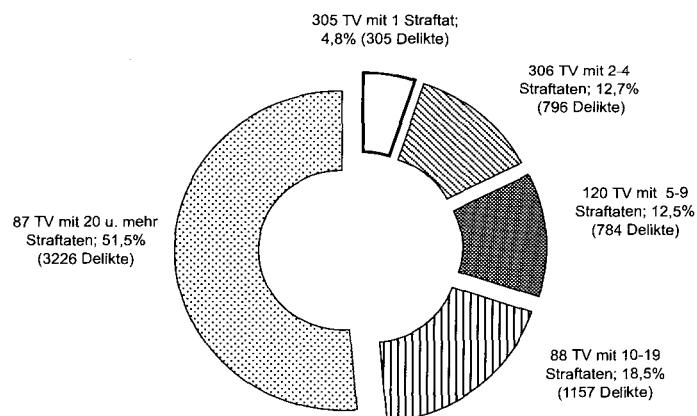
Nicht nur die Qualität der Straftaten, sondern auch die Häufigkeit, mit der Tatverdächtige ermittelt werden, sind Kriterien für die Schwere der registrierten (Jugend-)Kriminalität. Für 906 jugendliche Tatverdächtige, die 1991 14 oder 15 Jahre alt waren und in München wohnten, konnte die Häufigkeit ihrer polizeilichen Auffälligkeit bis 1996, also bis zum Alter von 19 oder 20 Jahren, verfolgt werden. 77,5% dieser Tatverdächtigen sind männlich; der Ausländeranteil liegt bei 43,4%, entspricht also dem für die Gesamtgruppe der tatverdächtigen Jugendlichen.

Über den gesamten Untersuchungszeitraum (1991 bis 1996) hinweg wurden für die 906 Tatverdächtigen 6.268 Straftaten registriert. Die *Häufigkeit* der polizeilichen Auffälligkeit dieser Kohorte entspricht der aus anderen Untersuchungen bekannten Verteilung von Einfach- und Mehrfachauffälligkeit und dem Befund, nach dem ein erheblicher Teil der insgesamt erfaßten Straftaten einer kleinen Gruppe sehr häufig auffallender Tatverdächtiger zugeordnet werden muß:

- Für ein Drittel (33,7%; 305 TV mit 305 Taten) der 1991 als tatverdächtig ermittelten Jugendlichen war der Kontakt mit der Polizei ein „einmaliger Ausrutscher“; sie sind in den folgenden fünf Jahren jedenfalls nicht mehr als Tatverdächtige registriert worden.
- Ein weiteres Drittel (33,8%; 306 TV mit 796 Taten) wurde im Untersuchungszeitraum mit 2–4 Straftaten zwar mehrfach erfaßt, blieb aber unter der prognostisch bedeutsamen Grenze von „5 und mehr“ Straftaten.
- Diese Zahl der Straftaten (insgesamt 5.167 Taten) wurde für ein weiteres Drittel (32,6%; 295 TV) von im eigentlichen Sinne „Mehrfach- und Intensivtätern“ erfaßt. 175 von diesen Tatverdächtigen (oder ein Fünftel der Gesamtkohorte) wurden sogar mit 10 und mehr Straftaten registriert (insgesamt 4.383 Taten). *Auf die 87 Tatverdächtigen (das sind 9,6% aller Tatverdächtigen), die mit 20 und mehr Straftaten erfaßt worden sind, entfallen 51,5 % aller Straftaten (insgesamt 3.226 Delikte).*

Abbildung 13:

Prozentuale Verteilung der 6268 insgesamt registrierten Delikte auf die verschiedenen Auffälligkeits-Kategorien



Die Differenzierung nach der *Dauer der Auffälligkeit* der Einfach- bzw. Mehrfachauffälligen läßt die Unterschiede zwischen der „Jugendkriminalität als altersspezifischer Episode“ und der „Jugendkriminalität als Hinweis auf (erhebliche) soziale und Erziehungsdefizite“ noch deutlicher werden:

- Fast die Hälfte der Kohorte (47,2% oder 428 TV) wird nur innerhalb eines Jahres registriert, zumeist mit einer und bis zu höchstens vier Straftaten.
- 14,6% (132 TV) fallen bis zu drei Jahre lang auf, meist mit 2–4 oder 5–9 Straftaten.
- Bei einem Viertel (24,7%; 224 TV) erstreckt sich die Auffälligkeit über mindestens drei Jahre, und sie werden dabei auch mit mindestens fünf Straftaten erfaßt. Je mehr Registrierungen, um so länger auch die Dauer der Auffälligkeit: Nur relativ wenige junge Tatverdächtige fallen mit vielen Straftaten innerhalb einer kurzen Zeitspanne auf.

Auf die Frage, ob und welche prognostische Bedeutung dem *Einstiegsdelikt*¹¹ für eine weitere Auffälligkeit zukommt, können die Untersuchungsergebnisse nur Hinweise, aber keinesfalls eindeutige Antworten geben. Es fällt auf:

- Der Schwerpunkt nur einmal auffälliger Jugendlicher liegt mit zwei Drittel (66,9%) der Tatverdächtigen beim einfachen Diebstahl. Entgegen einer oft geäußerten Meinung eignet sich das Erstdelikt „Ladendiebstahl“ also gerade nicht für die Prognose einer folgenden „kriminellen Karriere“.¹²
- Je mehr Delikte pro Tatverdächtigem polizeilich erfaßt werden, um so seltener war das erste Delikt ein einfacher Diebstahl, um so häufiger dagegen eine schwerwiegendere Straftat, etwa schwerer Diebstahl oder ein Roheitsdelikt.

¹¹ In unserem Bestand das erste im Alter von 14 oder 15 Jahren registrierte Delikt; etwaige Auffälligkeiten vor diesem Alter sind nicht bekannt.

¹² Einmal ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, überhaupt prospektiv eine „kriminelle Karriere“ erkennen zu können: „Nach dem derzeitigen Stand der Forschung kann eine ‚kriminelle Karriere‘ weder hinsichtlich Ansatz noch Fortsetzung, geschweige denn Abbruch, prognostisch hinreichend zuverlässig erkannt werden. Zwar findet sich bei retrospektiver Betrachtung, im nachhinein also, insbesondere unter den mehrfach Auffälligen, die bekannte Häufung von Problemen, namentlich Frühauffälligkeit, Herkunft aus sozioökonomisch belasteter Familie, gestörte Erziehungsverhältnisse, Schulstörungen, Lehrabbruch usw. Nur, prospektiv, also im voraus, läßt sich diese Gruppe der mehrfach Auffälligen nicht erkennen“ (Heinz 1996, 347).

- Je mehr Delikte erfaßt werden, um so breiter ist im allgemeinen auch die Deliktspalette: Für die Extremgruppe der 87 Jugendlichen mit 20 und mehr Straftaten ist eine Spezialisierung im Sinne von Tatperseveranz¹³ die Ausnahme.

Auch dem *Geschlecht* und der *Nationalität* der Tatverdächtigen kommt prognostische Bedeutung zu, allerdings in genau entgegengesetzter Richtung: Während Mädchen insgesamt wesentlich seltener als Jungen mehrfach auffällig werden, so ist für junge Ausländer auch nach diesem Kriterium die Belastung mit Kriminalität größer als für die gleichaltrigen Deutschen (das gilt vor allem für die Jungen unter ihnen):

- Mehr als die Hälfte der 204 weiblichen TV dieser Kohorte ist nur einmal als tatverdächtig registriert worden, aber nur ein gutes Viertel der männlichen Tatverdächtigen.
- Nur 13,3% der Mädchen, aber 38,2% der Jungen wurden mit 5 und mehr Straftaten erfaßt; mit 10 und mehr Straftaten 5,9% (12 TV) der Mädchen und 23,3% (163 TV) der Jungen.
- Nicht einmal zehn Prozent (9,4%; 590 Straftaten) aller für die Kohorte gezählten Straftaten wurden von weiblichen Tatverdächtigen begangen; zwei Drittel ihrer Taten entfallen auf den einfachen Diebstahl, zumeist den Ladendiebstahl. An den Taten männlicher Tatverdächtiger haben einfache Diebstähle dagegen nur einen Anteil von 28,7%. Nur bei 63 Straftaten der Mädchen, aber 785 Straftaten der Jungen handelte es sich um Roheitsdelikte oder Straftaten gegen die persönliche Freiheit.

Ganz anders ist die Situation hinsichtlich Einfach- und Mehrfachauffälligkeit bei den jungen ausländischen Tatverdächtigen der Kohorte:

- Bei mehr als zwei Fünfteln (43,8%; 138 TV) der ausländischen, aber nur bei einem Drittel (33,6%; 130 TV) der deutschen männlichen Tatverdächtigen dieser Kohorte werden fünf und mehr Straftaten erfaßt.
- Die Differenzierung der tatverdächtigen Jungen nach einzelnen Staatsangehörigkeiten macht weitere Unterschiede deutlich: Mehr als

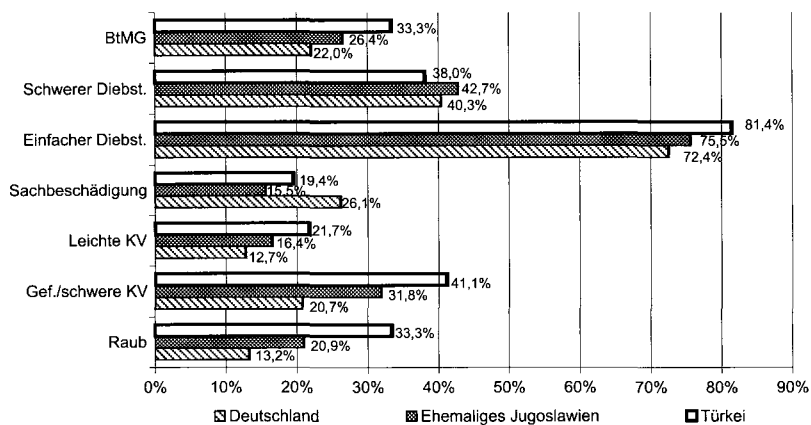
¹³ Eine weitere Widerlegung der sich trotz gegenteiliger Forschungsergebnisse hartnäckig haltenden Annahme über die Deliktperseveranz mehrfach auffälliger Tatverdächtiger.

zwei Fünftel (42,7%; 47 TV) der ex-jugoslawischen und sogar die Hälfte (49,6%; 64 TV) der türkischen tatverdächtigen Jugendlichen wurden mit 5 und mehr Straftaten erfaßt. Bei den männlichen türkischen Tatverdächtigen liegt auch der Anteil der Tatverdächtigen mit 10 und mehr Einträgen am höchsten (33,3%; 43 TV).

- Die jungen türkischen Tatverdächtigen sind auch die längste Zeit „dabei“: Mehr als die Hälfte (55%; 71 TV) fällt über den gesamten Untersuchungszeitraum hin auf, mindestens aber 3 Jahre lang; von den jungen Deutschen dagegen, aber auch von den Ex-Jugoslawen, werden 43,1% bzw. 44,6% nur innerhalb eines Jahres polizeilich registriert.

Abbildung 14:

Prozentualer Anteil männlicher Tatverdächtiger bei einzelnen Delikten nach Staatsangehörigkeit (Kohortenuntersuchung)



Erheblich sind auch die Unterschiede bei den Jungen wegen Registrierungen mit Gewaltdelikten: Jeder Dritte (43 TV) der 129 türkischen Tatverdächtigen, jeder fünfte (23 TV) der 110 ex-jugoslawischen Tatverdächtigen aber nur etwa jeder achte (51 TV) der 387 tatverdächtigen deutschen Jugendlichen in dieser Kohorte wurde mindestens einmal mit einem Raubdelikt erfaßt. Wegen gefährlichen und schweren Körperverletzungen wurde gegen 20,7% der jungen deutschen, aber 31,8% der jungen ex-jugoslawischen und 41,1% der jungen türkischen Tatverdächtigen ermittelt. Sachbeschädigungen sind dagegen auch bei dieser Kohorte eine Domäne der Deutschen.

- Die Belastung mit Straftaten bestätigt die bisherigen Befunde: Junge männliche türkische Tatverdächtige sind im Mittel mit 9,7 Straftaten registriert, junge ex-jugoslawische mit 8,7 und junge deutsche mit 7,8. Allerdings haben die fünf männlichen Tatverdächtigen mit der Höchstzahl an erfaßten Straftaten die deutsche Staatsangehörigkeit: Sie allein tragen 523 zu den insgesamt 3.010 Delikten der jugendlichen deutschen Tatverdächtigen bei.

Ein deutlicher Zusammenhang war auch zwischen Mehrfachauffälligkeit und *Betäubungsmittelkriminalität* festzustellen:

- Polizeilich registrierte Rauschgiftdelikte wurden bei den Tatverdächtigen der Kohorte in der Regel erst im Alter von 16, 17 Jahren festgestellt.
- Rauschgiftdelikte standen zumeist nicht am Beginn der Mehrfachauffälligkeit, sondern kamen fast immer erst im Laufe der Jahre hinzu. Drogenkonsum oder Drogenabhängigkeit scheinen nicht die Auslöser für eine Delinquenzkarriere zu sein, können diese aber durchaus verstärken.
- Mit steigender Anzahl der erfaßten Delikte nimmt der prozentuale Anteil der Tatverdächtigen zu, die auch mit Drogendelikten auffällig werden: 70,1% der Tatverdächtigen mit 20 und mehr Straftaten hatten auch Eintragungen wegen BtM-Verstößen. Auffallend ist der Zusammenhang zwischen dem Kontakt zu Heroin und extrem häufiger Auffälligkeit.

2.3 Verfahrensentscheidungen der Staatsanwaltschaft und des Gerichts gegen Jugendliche und Heranwachsende von 1988 – 1996

Gegenüber den polizeistatistischen Daten und der mit ihnen aufgezeigten Entwicklung wird immer wieder der Vorwurf erhoben, daß es sich bei der PKS nur um eine Verdachtsstatistik handle, deren nur „vorläufige Eintragungen nicht verabsolutiert“ werden dürften: „Treffende Urteile werden am ehesten erreicht, soweit man verschiedene Repräsentationen oder Erscheinungsbilder von Kriminalität in die Betrachtung einbezieht. Dazu gehören – gerade im Hinblick auf schwerere Taten – die Verurteilungen und die Verurteilenziffern, die Kriminalitätseinschätzungen aus verschiedenen Praxisfeldern sowie die Risikobewertungen der Bevölkerung im Laufe der Zeit.“ (Walter 1996, 210, 212).

Während zu den beiden letztgenannten „Repräsentationen“ kaum Erkenntnisse vorliegen, werden von den Staatsanwaltschaften und Gerichten Statistiken geführt, deren Aussagekraft so bewertet wird: „Daß der tatnäheren PKS der Vorzug gebührt gegenüber der vom Arbeitsergebnis der ihr vorgeschalteten Instanzen abhängigen StVSt (Strafverfolgungsstatistik) ist hinsichtlich der Registrierung der Fälle weitgehend unstrittig. Hinsichtlich der Personenzählung steht freilich dem Argument der möglichst vollständigen Erfassung das Argument der nicht nur juristisch exakteren, sondern vor allem das der allein maßgeblichen Beurteilung durch die hierzu rechtlich berufenen und besonders kompetenten Organe, nämlich Staatsanwaltschaft und Gericht, gegenüber.“ ... „Die ‚Wirklichkeit‘ einer Statistik kann und darf nicht Vorrang vor der ‚Wirklichkeit‘ einer anderen Statistik haben, vielmehr müssen diese unterschiedlichen ‚Wirklichkeiten‘ durch vergleichende Gegenüberstellung einander konfrontiert und hierdurch gegenseitig kontrolliert werden.“ (Heinz 1997, 271).

Diese „Konfrontation“ ist jedoch nur sehr eingeschränkt möglich, da die von Polizei und Justiz geführten Statistiken schon wegen unterschiedlicher Zählweisen und Erfassungszeiträume nicht miteinander vergleichbar sind und keine „Verlaufsstatistik“ geführt wird. Wir haben deshalb auf eine direkte Konfrontation der jeweiligen Zahlenwerke verzichtet und stattdessen versucht, die Frage zu beantworten, wie die Justiz auf den massiven Anstieg der Tatverdächtigenzahlen bei Jugendlichen reagiert hat. Ausgewertet wurden die Erledigungsstatistik für die Staatsanwaltschaft beim Landgericht München I und die Strafverfolgungsstatistik für den Landgerichtsbezirk München I.

Entsprechend zum erheblichen Anstieg der von der Polizei in München zwischen 1988 und 1996 registrierten Tatverdächtigen unter 21 Jahren um 64% nahm auch der Eingang von JS-Verfahren bei den für Jugend- und Jugendschutzsachen zuständigen Abteilungen der Staatsanwaltschaft beim LG München I um 42,4% (von 15.189 auf 21.634 Fälle) zu.

Zugenommen hat jedoch nicht nur die Zahl der zu erledigenden Verfahren, sondern auch deren „Qualität“ bzw. Schwierigkeit: insbesondere durch die massive Zunahme ausländischer Tatverdächtiger (1988 hatten 33,1%, 1996 aber 44,4% der 14–17jährigen Tatverdächtigen keine deutsche Staatsangehörigkeit; bei den 18–20jährigen erhöhte sich ihr Anteil von 25,5% auf 48,2%). Da ein großer Teil dieser Tatverdächtigen erst nach 1990 in München zugezogen ist, muß zumindest mit (erheblichen) Sprachproblemen gerechnet werden¹⁴.

Gleichgeblieben ist dagegen die Zahl der (13) Jugendstaatsanwälte; die Planstellen für Jugendrichter sind sogar von 15,7 (1993) auf 14,3 Stellen (1997) reduziert worden, und auch das Verwaltungspersonal ist in der Abteilung für Jugendstrafsachen des Amtsgerichts München abgebaut worden (von 56 auf 46 Mitarbeiter). Von daher überrascht die Aussage des Leitenden Jugendrichters am AG München Nikolaus Görlach nicht, daß nur noch immer gravierender werdende Fälle abgeurteilt werden könnten, und die Verurteilung von Jugendlichen und Heranwachsenden insgesamt „nach unten ausfranse“.

Die Auswertung der Verfahrensentscheidungen ergibt für die *Staatsanwaltschaft*¹⁵, daß 1996 weit häufiger als noch 1988 nach den verschiedenen rechtlichen Möglichkeiten „eingestellt“ wird und es zu einer Verlagerung von den formellen zu den informellen *Verfahrenserledigungen* gekommen ist:

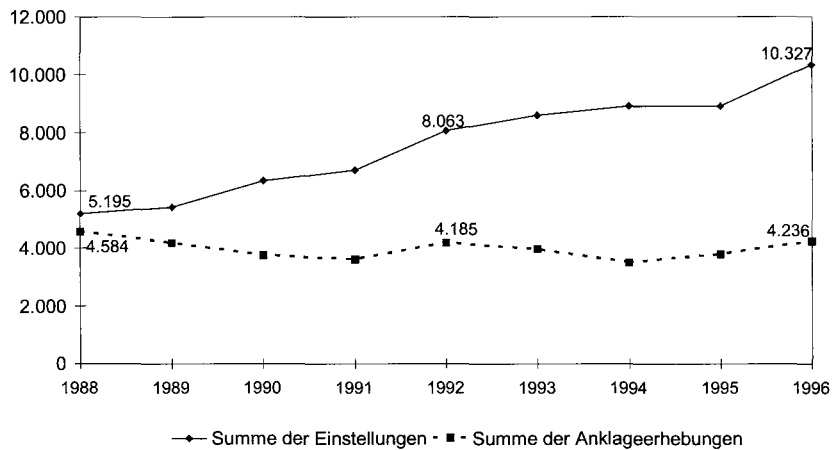
- Zwischen 1988 und 1996 ist die Summe der Anklageerhebungen mit 4.584 (1988) und 4.236 (1996) fast konstant geblieben;
- die Summe der Einstellungen nach den §§ 45 I, II JGG, 153, 154 StPO den §§ 45 III JGG, 153a StPO und dem § 170 II StPO hat sich dagegen verdoppelt (von 5.195 Einstellungen 1988 auf 10.327 1996).

¹⁴ 1996 sind 54,8% der verurteilten 14 bis 17jährigen und 48,5% der verurteilten 18- bis 20jährigen Ausländer; Werte, die noch über ihren Anteilen an den Tatverdächtigen liegen.

¹⁵ Die Daten beziehen sich auf den Landgerichtsbezirk München I und die für Jugend- und Jugendschutzsachen zuständigen Abteilungen XVI und XVII; sie lassen keine Differenzierungen nach Delikten zu.

Abbildung 15:

Summe der Einstellungen und der Anklageerhebungen durch die Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht München I (Abt. XVI und XVII)



Noch deutlicher wird diese Verlagerung an den prozentualen Anteilen der einzelnen Erledigungsarten an allen Verfahrensentscheidungen in den Jahren 1988 bzw. 1996. Die Anteile der

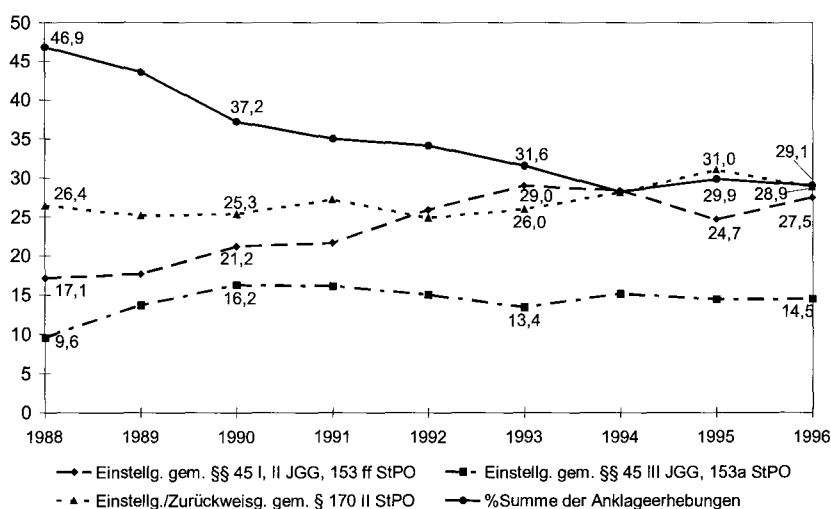
- Anklageerhebungen gingen von 46,9% auf 29,1% zurück,
- Einstellungen gem. §§ 45 III JGG, 153 a StPO nahmen von 9,6% auf 14,5% zu,
- Einstellungen gem. §§ 45 I, II JGG, 153, 154 StPO nahmen von 17,1% auf 27,5% zu,
- Einstellungen gem. § 170 II StPO blieben mit 26,4% bzw. 28,9% fast konstant.¹⁶

¹⁶ Entgegen einer vielfach geäußerten Behauptung: „Nicht auszuschließen ist schließlich, daß sich auch Verdachtsschöpfungsstrategien geändert haben mit der Konsequenz, daß sich die Zunahme des von der Polizei angenommenen Verdachts in abnehmendem Maße bei Gericht durchsetzt“ (Heinz 1996, 345), nehmen also nicht vor allem die Einstellungen gem. § 170 II StPO im Sinne eines „Geraderückens“ übertriebener polizeilicher Verdachtsschöpfung durch die Justiz zu. Die zu verzeichnenden Zunahmen gehen vermutlich auf die deutlich gestiegene Zahl unter 14jähriger Tatverdächtiger zurück, gegenüber denen die Verfahren von der Staatsanwaltschaft wegen Schuldunfähigkeit nach § 170 II StPO eingestellt werden müssen.

Auffallend ist die starke Zunahme (+139% seit 1988) der „Einstellungen ohne Auflagen“ nach §§ 45 I, II JGG und 153, 154 StPO¹⁷, also von Verfahrenserledigungen, die fast ausschließlich keiner Zustimmung durch einen Richter bedürfen und bei denen es auch nicht zu einem Kontakt mit den Beschuldigten kommt: In der Regel werden die Beschuldigten von der Einstellung des Verfahrens wegen Geringfügigkeit (§ 45 I JGG) oder mit einer schriftlichen Ermahnung durch den Jugendstaatsanwalt (§ 45 II JGG) nur durch ein Formblatt in Kenntnis gesetzt.

Abbildung 16:

Prozentualer Anteil der Einstellungen und der Anklagen an den Verfahrensentscheidungen 1988-1996



Zusammen mit den Einstellungen nach § 170 II StPO¹⁸ (28,9 Prozent) wird 1996 über die Hälfte der 14.563 Verfahren eingestellt, ohne daß es zu einem persönlichen Kontakt zwischen den Beschuldigten und Vertretern der Justiz oder auch mit Trägern der freien oder öffentlichen Jugendhilfe gekommen

¹⁷ Die Einstellungen nach § 154 StPO (Absehen von der Verfolgung einer Tat bei Mehrfachtätern) haben einen Anteil von etwa 30% an dieser Kategorie.

¹⁸ Einstellung wegen Fehlens eines genügenden Anlasses aus sachlichen oder rechtlichen Gründen zur Erhebung der öffentlichen Klage.

wäre.¹⁹ Der Einstellung gem. § 45 II JGG geht häufig auch keine Überprüfung dahingehend voraus, ob erzieherische Maßnahmen durch Eltern, Schule, den Lehrherrn oder andere Träger der informellen Sozialkontrolle bereits eingeleitet oder durchgeführt worden sind.

Bei den Einstellungen der Verfahren kommt es fast nur noch bei denen nach §§ 45 III JGG, (153a StPO), also bei Einstellungen nach der Erteilung von Ermahnungen, Weisungen oder Auflagen durch den *Jugendrichter*, zu einem Kontakt mit den jugendlichen Beschuldigten und zu Diversionsmaßnahmen im eigentlichen Sinne. Obwohl sehr zeitaufwendig, haben diese Verfahrenserledigungen seit 1988 um 125,2% zugenommen (auf 2.110 Fälle 1996) und machen 14,5% aller Verfahrensentscheidungen aus.

Dagegen hat sich an der Zahl der *Aburteilungen* und *Verurteilungen* im mittelfristigen Vergleich seit 1990 wenig geändert; das entspricht den relativ konstant bleibenden Anklagenerhebungen. Zwischen 35% und 40% der abgeurteilten Jugendlichen werden verurteilt, gut die Hälfte aller Verfahren wird durch die Jugendrichter eingestellt (nach § 47 JGG). Unter den verurteilten Jugendlichen haben Jugendliche ohne deutsche Staatsangehörigkeit 1996 einen Anteil von 54,8%.²⁰

Insgesamt ist es zwischen 1988 und 1996 zu einer deutlichen Verlagerung von den formellen zu den informellen Verfahren gekommen. Das ist eine Entwicklung, die durchaus gewünscht und gewollt ist (Stichwort: *Diversion*).²¹ Dennoch muß gefragt werden, ob und inwieweit die pädagogischen Zielsetzungen der Diversionsmaßnahmen durch verfahrensökonomische Zwänge beeinflußt werden: Mit gleichem oder sogar deutlich weniger Personal müssen von der Justiz erheblich mehr Eingänge bearbeitet werden. Ein großer Teil davon wird von der Staatsanwaltschaft durch Einstellungen „abgefangen“, allerdings offensichtlich unter Verzicht auf die aus pädagogischen Gründen so wichtigen kommunikativen Diversionsstrategien.

¹⁹ Bei den Einstellungen nach § 170 II StPO bestand ohnehin die Pflicht zur Einstellung durch die Staatsanwaltschaft.

²⁰ Entgegen immer wieder aufgestellter Behauptungen (so z.B. Geißler 1995) werden tatverdächtige Ausländer also nicht seltener verurteilt als tatverdächtige Deutsche; so auch die Befunde in unserem Projekt zur „Ausländerkriminalität“ (Steffen 1996).

²¹ Heinz (1997, 271) spricht in diesem Zusammenhang von der „Entkriminalisierungsleistung“ von Staatsanwaltschaft und Justiz.

3 Kriminologische Wertung

Obwohl das Ausmaß, in dem Kinder und Jugendliche als Tatverdächtige polizeilich registriert werden, im Vergleichszeitraum (vor allem seit 1989) zugenommen hat, wird nach wie vor nur ein kleiner Teil der jungen Menschen in Deutschland mit Straftaten auffällig. Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, daß es im Vergleichszeitraum nicht nur zu einer realen Zunahme der registrierten Kinder- und Jugendkriminalität gekommen ist, sondern auch zu einer vermehrten Aufhellung des Dunkelfeldes durch eine gestiegene Anzeigebereitschaft bei den Straftaten, die von jungen Menschen begangen werden: Die offiziell erfaßte Jugendkriminalität ist (auch) von der (wechselnden) Intensität der formellen und informellen sozialen Kontrolle abhängig.

Selbst wenn berücksichtigt wird, daß die Registrierung in der PKS wegen der täter- und deliktsspezifisch unterschiedlich großen Dunkelfelder nur die „Spitze des Eisberges“ darstellt – entgegen einer häufig geäußerten Kritik übertreibt die PKS nicht, sondern sie untertreibt eher -, bleibt vor allem die Delinquenz von (jungen) Kindern ein eher seltenes Ereignis, insbesondere in ihren schwereren Formen.

Auch die Jugendkriminalität ist nach wie vor ganz überwiegend eine „altersspezifische Episode“ im Sinne einer seltenen, kurzfristigen Auffälligkeit im Bereich der Bagatell- und Kleinkriminalität, die weniger mit Sozialisationsstörungen, Erziehungs- oder sonstigen Defiziten zu tun hat, als vielmehr mit Reifungsprozessen. Diese Jugendlichen wachsen aus der Delinquenz sozusagen heraus, häufig ohne den Instanzen der formellen Sozialkontrolle überhaupt bekannt zu werden und ohne daß eine förmliche Reaktion durch Polizei und Justiz erfolgt wäre.

Die Situation („Lebenslage“) der jungen Menschen allerdings, die mehrfach, über einen längeren Zeitraum und (auch) mit schwereren Delikten auffallen, ist typischerweise durch erhebliche soziale und individuelle („Erziehungs-“) Defizite und Mängellagen gekennzeichnet: familiäre Probleme, insbesondere auch durch erfahrene und beobachtete Gewalt in der Familie, materielle Notlagen bis hin zu sozialer Randständigkeit und dauerhafter sozialer Ausgrenzung, ungünstige Wohnsituationen, Schwierigkeiten in Schule und Ausbildung und (auch) dadurch bedingte subjektive und objektive Chancen- und Perspektivlosigkeit, Integrationsprobleme und fehlende Beziehungs- und Bindungsfähigkeit allgemein.

Diese massiven Beeinträchtigungen und Benachteiligungen der jungen Mehrfach- und Gewalttäter machen eindrucksvoll deutlich, wie eng bei der Kinder- und Jugendkriminalität der Zusammenhang mit den Bedingungen ist, unter und zu denen junge Menschen aufwachsen. Wegen dieser Zusammenhänge zwischen Lebenslagen und Kriminalität ist es auch nicht erstaunlich, daß junge Ausländer eine besondere Problemgruppe darstellen. Denn insbesondere bei ihnen treffen die drei Faktoren häufig zusammen, bei denen sich das Risiko für die Entstehung von Jugendkriminalität und vor allem von Jugendgewalt drastisch erhöht: die Erfahrung innerfamiliärer Gewalt, gravierende soziale Benachteiligung der Familie und schlechte Zukunftschancen des Jugendlichen aufgrund eines niedrigen Bildungsniveaus (Pfeiffer u.a.1998).

4 Erklärungs- und Interventionsansätze

Insgesamt haben sich die Bedingungen, unter denen junge Menschen in unserer Gesellschaft heranwachsen – und die von Erwachsenen zu verantworten sind – offensichtlich zum Nachteil von Kindern und Jugendlichen verändert. Das gilt für die familiären und schulischen Erziehungsbedingungen ebenso wie für die Grundsicherung von Arbeit, Wohnen und Einkommen als der Voraussetzung für Integration und soziale Teilhabe. Vermehrte Migrationsbewegungen und die mit ihnen einhergehenden Migrationskonflikte wie die Veränderungen der Medienlandschaft und des Medienkonsums kommen als weitere „Benachteiligungen“ hinzu.

Die Vielfalt der Erscheinungsformen und Ursachen von Kinder- und Jugendkriminalität erfordert auch eine Vielfalt an Konsequenzen und Interventionen. Mit repressiven Mitteln allein – im Sinne einer Optimierung der jugendstrafrechtlichen Sozialkontrolle – lassen sich jedenfalls die in den (steigenden) Kriminalitätszahlen allgemein und insbesondere die in der zunehmenden Registrierung junger Gewalttäter zum Ausdruck kommenden Probleme nicht lösen.

Wenn das Heranwachsen junger Menschen so gestaltet werden soll – und muß! –, daß sie Bindungs- und Beziehungsfähigkeit, Selbstwertgefühl und soziale Kompetenz entwickeln (können), dann müssen nicht nur zentrale Verantwortlichkeiten definiert, sondern es muß auch die Zusammenarbeit aller Verantwortlichen und Beteiligten verbessert werden.

Verantwortlich sind zum einen die *jungen Straftäter* selbst: Jedem jungen (strafmündigen) Straftäter muß seine individuelle Verantwortlichkeit für das, was er getan hat, klargemacht werden – und zwar möglichst sofort nach der Tat. Auf jedes bekanntgewordene normabweichende Verhalten junger Menschen muß reagiert werden, allerdings durchaus nicht immer oder auch nur überwiegend mit den Mitteln des formellen Strafrechts. Wenn sanktioniert wird, dann sollten die Wiedergutmachung von Schäden, die persönliche Entschuldigung beim Opfer und gemeinnützige Arbeit Vorrang haben.

Verantwortlich sind aber auch die *Eltern* der jungen Straftäter: Nach unserer Verfassung sind Pflege, Erziehung und Aufsicht nicht nur Elternrecht, sondern auch Elternpflicht. Eltern müssen einerseits bei der Erziehung unterstützt werden; andererseits muß aber auch strenger darüber gewacht werden, daß Eltern ihren Pflichten auch nachkommen. Ein Kinder- und Jugendhilfe-recht, das nicht nur bei den jungen Menschen, sondern auch bei deren Eltern ganz auf das Prinzip der Freiwilligkeit abstellt, ist seinen Aufgaben bei den besonders problembelasteten („zerrütteten“) Familien sicherlich nicht gewachsen.

Schon an diesem Beispiel wird deutlich, daß nicht zuletzt auch der *Staat* verantwortlich ist, und zwar für die Schaffung von Rahmenbedingungen, die das Heranwachsen junger Menschen (wieder) verbessern. Wirtschafts- und Integrationspolitik, Jugend- und Familienpolitik sind hier ebenso gefordert wie die Suchtpolitik. Dringend erforderlich ist ein kooperatives, aufeinander abgestimmtes, ressort- und institutionenübergreifendes „Bündnis für Kriminalprävention“ aller relevanten Einrichtungen und Instanzen. Ein Bündnis, an dem die Polizei ebenso mitwirkt wie die Justiz, in dessen Mittelpunkt aber die Einrichtungen der Jugendhilfe stehen, dazu die Schulen, Vereine, soziale und caritative Einrichtungen, Wirtschaftsverbände, Medien usw.

Literatur:

- Elsner, Erich; Wiebke Steffen und Gerhard Stern (1998): Kinder- und Jugendkriminalität in München. München.
- Heinz, Wolfgang (1996): Anstieg der Jugendkriminalität? Die Grenzen des Jugendstrafrechts, die Möglichkeiten der Prävention. DVJJ-Journal. Heft 4, S. 344–360.
- Heinz, Wolfgang (1997): Jugendkriminalität zwischen Verharmlosung und Dramatisierung. DVJJ-Journal. Heft 3, S. 270–293.
- Pfeiffer u. a. (1998): Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen. Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter. Sonderdruck zum 24. Deutschen Jugendgerichtstag vom 18.–22. September 1998 in Hamburg. DVJJ, Hannover.
- Walter, Michael (1996): Kriminalpolitik mit der Polizeilichen Kriminalstatistik? DVJJ-Journal. Heft 3, S. 209–214.

Kriminalitätsbekämpfung im zusammenwachsenden Europa

Leo Schuster

Die internationale polizeiliche Zusammenarbeit steht unter den selben Vorzeichen, unter denen der gesamte weltweite und europäische Entwicklungsprozess zu stehen scheint. Habermas sprach in diesem Zusammenhang von dem Beginn einer neuen Unübersichtlichkeit.

Abgeleitet aus den Wirtschaftsprozessen einer sich verengenden Zusammenarbeit innerhalb dieser Welt finden wir gleichsam parallele Strukturen im Bereich der Polizei. Damit geht eine gegensätzliche Entwicklung einher: Die Tendenz zur Zentralisierung einerseits und der stärker werdende Trend zur Regionalisierung andererseits. Robertson erfand in diesem Zusammenhang das Kunstwort „Glokalisierung“. Also nicht Globalisierung und nicht Lokalisierung, sondern beides, eben „Glokalisierung“. In diesem Spannungsfeld bewegt sich auch die kriminalpolitische Diskussion. Ich werde das anhand einiger Gremien als Beispiele verdeutlichen.

Ihnen wird dabei sehr schnell klar werden, dass die gegenwärtigen internationalen Strukturen auf dem polizeilichen Sektor die Bündelung an einer Stelle zwingend notwendig erscheinen lassen. Nur so lassen sich parallele Aktivitäten oder gar gegenläufige Entwicklungen vermeiden. Ein Europa, das als einheitlicher Kriminalitätsraum zu definieren ist, macht diese Bündelung und einheitliche Ausrichtung dringend erforderlich. Dabei dürfen wir Europa nicht an den gegenwärtigen Strukturen der Europäischen Union festmachen. Es gilt, den strategischen Einschluss der Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der Nachfolgestaaten der GUS in die Betrachtung miteinzubeziehen.

Wir sind auf dem Weg der Europäisierung erst kleine Schritte vorangegangen. Es liegt noch eine weite Strecke vor uns. Die Entwicklung eines europäischen Sicherheitsraumes, einer europäischen Sicherheitspartnerschaft gehört dazu. Bei Herrn Wittkämper ist der Hinweis bereits angeklungen. Ich werde ihn anschließend um die Inhalte der Ideen ergänzen, die bereits mit Leben gefüllt sind. Wir sind nämlich schon weiter, Herr Wittkämper, als Sie eingefordert haben.

Welche Rahmenbedingungen und welche Organisationsformen hat die internationale polizeiliche Zusammenarbeit? Ich muss konsequenterweise mit der Historie beginnen:

Die älteste internationale polizeiliche Organisation ist die IKPO-Interpol, die in der letzten Generalversammlung in Kairo vor vierzehn Tagen einen 178. Staat, die Komoren, aufnahm. Das bedeutet, dass zur Zeit fast die gesamte Welt in der IKPO abbildet ist – 178 von 194 Staaten.



Leo Schuster, Erster Direktor im Bundeskriminalamt, plädierte für eine Straffung der Gremienstrukturen in der Polizeiarbeit sowie für eine AG Kripo der europäischen Polizeichefs.

Ich muss drei historische Daten erwähnen. Die drei Geburtstage von Interpol. Einmal das Jahr 1914, der erste kriminalpolizeiliche Kongress in Monaco, damals der Versuch, den Aktivitäten überregionaler Täter entgegenzuwirken. In Wien dann nach der Unterbrechung durch den Ersten Weltkrieg ein neuer Versuch, die Polizeien zu vereinigen, um dem mobilen Täter zu begegnen. Schließlich nach der Unterbrechung durch den Zweiten Weltkrieg ein weiterer Versuch mit dem positiven Ergebnis, dass es in Brüssel gelang, die Polizei weltweit zu organisieren.

Ich muss an dieser Stelle allerdings auch Wasser in den Wein gießen. Der Vertreter von Interpol wird mir verzeihen, wenn ich das so pointiert formuliere. Interpol ist in der Regel nichts anderes als eine Geschäftswegeregung. Das klingt zwar despektierlich, aber faktisch ist es so. Interpol hat keine exekutive Komponente. Interpol hat keine operative Komponente. Interpol hat seit einigen Jahren das für sich entdeckt, was wir EUROPOL jetzt als

Arbeitsaufgabe, als Arbeitsfeld zugewiesen haben. Nämlich Kriminalitätsanalysen zu betreiben und sie den Teilnehmerstaaten zur Verfügung zu stellen. Ansonsten funktioniert Interpol im Sinne eines Fahndungssystems, eines Informationssystems, womit die Mitgliedstaaten Informationen über Lyon, das Zentralsekretariat, an andere Adressaten leiten, um in diesen Ländern entsprechende Aktivitäten auszulösen.

Innerhalb dieses Informationssystems wurden um die 85 % des gesamten Aufkommens durch europäische Polizeien produziert. Ein Umstand auf den Anfang der achtziger Jahre mit der Einrichtung eines Europäischen Regionalsekretariates reagiert wurde. Interpol war und ist im wesentlichen europäisch dominiert. Allerdings sei an dieser Stelle erwähnt, dass das europäische Regionalbüro eigentlich nie richtig mit Leben gefüllt wurde. Es wurde zwar organisatorisch ausgewiesen, aber personell nur so schwach ausgestattet, so dass eine positive Entwicklung nicht erwartet werden konnte.

Dass eine wesentliche Verstärkung der europäischen Kooperation auf diesem Wege nicht erreicht werden konnte war unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Interpol-Statuten die Zusammenarbeit im Bereich von politisch motivierten Taten nicht zulassen. Das heißt, es bildete sich unter dem Einfluss der Terrorismusentwicklung der 70er Jahre jenseits von Interpol eine europäische Kooperation heraus, die unter dem Stichwort TREVI firmierte. TREVI steht für *terrorism, radicalism, extremism* und *violence*. Man versuchte folglich mit dieser zusätzlichen multinationalen Kooperation auf dem Sektor der Terrorismusbekämpfung das „inhaltliche Bekämpfungsdefizit“ von Interpol auszugleichen.

Der Berner Klub und der Wiener Klub entstanden als Organisationen. Das war eine entscheidende Schubkraft für die beginnende Europäisierung der polizeilichen Kooperation.

Parallel zu diesen Initiativen im Bereich der Terrorismusbekämpfung zeigte sich ein dramatischer Anstieg der Rauschgiftkriminalität innerhalb der europäischen Verbraucherregion. Mit dem Zusammenarbeitsmechanismus „Pompidougruppe“ versuchten die europäischen Länder die Rauschgiftzufuhr nach Europa zu verringern. Es waren zwei Hauptantriebsfedern: Die Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung und die Entwicklung im Bereich der Rauschgiftkriminalität.

Vor diesem Hintergrund war es nur logisch, die Frage zu stellen, ob denn dieses eher lockere Zusammenwirken im Sinne einer multilateralen Kooperation

nicht eine Vertiefung durch eine institutionalisierte Kooperation innerhalb Europas erfahren sollte. Der eine oder andere von Ihnen wird den Kopf geschüttelt haben als vor etwa sieben Jahren über die Medien die Idee eines europäischen FBI transportiert wurde.

Die Idee, die nationalstaatlichen Grenzen im Gleichklang mit einer Wirtschaftsentwicklung in einem EG-Raum mit circa 370.000.000 Einwohnern aufzugeben, korrespondierte mit der Entwicklung der Zusammenarbeit der Polizeien. Wie gehen wir mit dieser Entwicklung und den damit möglicherweise einhergehenden Sicherheitsdefiziten um? Wollen wir sie einfach akzeptieren oder wollen wir als Gegenleistung eine Verbesserung und Vereinfachung der Kooperation der Polizeien einfordern?

Das europäische FBI, als politische Forderung formuliert, ist auf lange Sicht – ich nehme jetzt prognostisch die Entwicklung vorweg – nicht denkbar. Nicht denkbar aus vielerlei Gründen, auf die ich noch im Detail zu sprechen kommen werde. Wir haben mit dem Maastrichter Vertrag 1992 erreicht, diese polizeiliche Kooperation auf eine neue, auf eine institutionalisierte, verbesserte Basis zu stellen.

Sie kennen das Drei-Säulen-Modell der EU. In der ersten Säule die europäischen Gemeinschaften, in der zweiten Säule die gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik und in der dritten Säule, die uns interessierende dritte Säule, eine gemeinsame Innen- und Justizpolitik. In dieser dritten Säule sind eine Reihe von Gremien angesiedelt beziehungsweise sind Aufgabenfelder beschrieben, die mit dem Amsterdamer Vertrag eine weitere Präzisierung erfahren haben. Ich erspare mir rückblickend auf die Maastrichter Kriterien einzugehen.

Ich setze auf der aktuellen Entscheidungslage des Amsterdamer Vertrages auf, über den die europaweite Kooperation der Polizeien zukünftig zu realisieren sein wird. Herr Dr. Kersten hat in seinem Einführungsreferat bereits Artikel 29 zitiert, dass man innerhalb Europas in Sicherheit zu leben gedenke und dafür alles zu tun habe. Dieser Artikel 29 ist für mich die Generalklausel dieses uns interessierenden Themenfeldes. Er wird ausgefüllt, präzisiert durch die Inhalte des Artikels 30. Im Artikel 30 des Vertrages finden wir beschrieben, in welchen Tätigkeitsfeldern, mit welchen Intentionen europäische Sicherheitspolitik realisiert werden soll. Dafür steht die sogenannte K4-Struktur. Die derzeitige Gremienstruktur ist einer Veränderung unterworfen. Ich verzichte auch hier auf den historischen Exkurs, weil wir uns im Moment in einer Übergangsphase befinden.

Jahres erreichen wird. Auch deshalb erst im nächsten Frühjahr, weil neben diesen anhängigen Rechtsentscheidungen auch noch wesentliche Personalentscheidungen zu fällen sein werden. Die Auswahlplanung für EUROPOL sieht vor, dass wir den jetzigen Stand von 160 Bediensteten auf einen Stand von 340 Bediensteten im Jahre 2003 aufstocken werden, mit dem erklärten Ziel, dass in der Zwischenzeit die schon ratifizierten, in der Konvention beschriebenen Arbeitsfelder mit Leben gefüllt werden.

Wenn zum 1. 1. 1999 ein neues Mandat für „Terrorismusbekämpfung“ erteilt wird, muss entsprechendes Personal rekrutiert werden. Es kann nicht sein – jedenfalls ist es für mich unverständlich –, dass man ein neues Mandat aufnimmt ohne im Personalstatut eine entsprechende Äquivalenz entstehen zu lassen. Wenn ich lese, dass ein/e Mitarbeiter/in in diesem Bereich eingesetzt werden soll, dann erscheint mir das, gelinde ausgedrückt, etwas unterversorgt.

Die internationale Rechtshilfeentwicklung in Strafsachen voranzutreiben wird ein weiterer Schwerpunkt sein. Es wird immer wieder beklagt, dass die justizielle der polizeilichen Entwicklung auf diesem Sektor hinterherhinkt. Ich habe das an dieser Stelle schon zweimal beklagt. Die polizeiliche Kooperation ist in vielerlei Hinsicht schon einen Schritt weiter. Die polizeiliche Zusammenarbeit funktioniert „arbeitsalltäglich“. Die justitielle Zusammenarbeit, die auf dem tradierten Verfahren, auf dem tradierten Verständnis von internationaler Rechtshilfe fußt, ist ein Relikt aus dem letzten Jahrhundert. Auch hier wird es erheblichen Nachbesserungs- und Beschleunigungsbedarf geben.

Flankierend dazu werden die Vor-Beitrittsverhandlungen mit den MOE-Staaten voranzutreiben sein. Diese Staaten gehören schon jetzt zu dem vorhin erwähnten einheitlichen Kriminalitätsraum, müssen also unter kriminalstrategischen Gesichtspunkten schnellstmöglich in die Europäische Union integriert werden. Im Vorgriff auf diese Integration müssen wir versuchen, diese Partner schon jetzt so eng wie möglich an uns zu binden.

Wo und wie sollen diese Arbeitsschwerpunkte der Deutschen Präsidentschaft umgesetzt werden? Ich hatte den Hinweis auf die K4-Struktur und den Artikel 36 vorgetragen.

Ich denke, es ist an dieser Stelle geboten, Ihnen deutlich zu machen, dass wir neben inhaltlichen Fragestellungen ein weiteres Problem haben, ein Strukturproblem innerhalb der EU. Dieses Strukturproblem lässt sich an der überbordenden Gremienvielfalt festmachen.

Lassen Sie mich einige der für die Innere Sicherheit relevanten Gremien mit ihren Aufgabenfeldern aufzählen. Sie werden sehen, meine Damen und Herren, dass meine Feststellung dadurch legitimiert wird, dass ich Ihnen sage, wieviele Gremien mit dem Thema Innere Sicherheit in Europa befasst sind. Ich habe heute morgen noch in Vorbereitung dieses Referates die Mitarbeiter des Stabes gebeten, mir die Zahl der Gremien zu nennen, in denen das Bundeskriminalamt im Inland und im Ausland beteiligt ist. Die Zahl müssen Sie sich auf der Zunge zergehen lassen: Das sind zweihundertachtzig. In zweihundertachtzig nationalen und internationalen Gremien ist das BKA aktiv.

Allein diese Zahl macht deutlich, dass es hier zu einer Strukturreform kommen muss. Die Reform sollte eine Synergieeffekte ausnutzende Kräftebündelung herbeiführen. Es ist nur schwer vermittelbar, dass sich beispielsweise mit dem Thema Geldwäsche sieben internationale Gremien befassen. Die selben Experten treffen sich unter unterschiedlichen „Firmennamen“ an unterschiedlichen Plätzen dieser Welt und diskutieren die selbe Problemstellung. Mit diesem „Unfug“ muss irgendwann einmal aufgehört werden. Wir müssen versuchen, diese Gremienstruktur zu restrukturieren.

Unterhalb des K4-Ausschusses existieren drei Lenkungsgruppen, von denen eine für Polizei und Zoll zuständig ist. Es ist die Lenkungsgruppe 2 mit folgenden Untergruppierungen:

Da ist einmal die Multidisziplinäre Gruppe Organisierte Kriminalität. In dieser Arbeitsgruppe versuchen Fachleute europaweite Initiativen zur Verbesserung der Bekämpfung der OK politisch auf den Weg zu bringen. In diesem Gremium der Multidisziplinären Gruppe OK findet sich jetzt die Umsetzung des Aktionsplanes zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Europa wieder, der nach dem Dublingipfel der Regierungschefs entwickelt worden war. Dieser wird jetzt politisch heruntergebrochen und in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Multidisziplinäre Gruppe hat eine Parallelentwicklung gefunden in der Horizontalen Gruppe Drogen. Hier finden wir auf europäischer Ebene Vertreter, die sich mit der Koordinierung der Maßnahmen zur europäischen Bekämpfung der Drogenkriminalität befassen. Wenn man so will, ist das die logische Fortentwicklung der sogenannten Pompidougruppe.

Daneben haben wir die Arbeitsgruppe Allgemeine polizeiliche Zusammenarbeit, die ursprünglich darauf ausgerichtet war, die Ausbildung und Fortbildung innerhalb Europas zu organisieren und die Kriminaltechnik aneinander

anzupassen. Mittlerweile hat dieses Gremium allerdings alle polizeilichen Themen besetzt, auch drogenpolitische Fragestellungen.

Also haben wir jetzt drei Gremien mit drei nahezu identischen Aufgabenfeldern und Aufgabenbeschreibungen. Daneben gibt es noch die Arbeitsgruppe EUROPOL, die sicherlich deshalb eines stillen Todes sterben wird, weil mittlerweile EUROPOL mit der Inkraftsetzung der Konvention als eigenständiges Rechtsinstitut „lauffähig“ geworden ist.

Die österreichische Präsidentschaft, die noch im zweiten Halbjahr 1998 verantwortlich zeichnet, hat keine Sitzung der AG EUROPOL durchgeführt. Dies im Hinblick darauf, dass EUROPOL mit zwei Gremien versehen werden wird. Einem neuen und einem alten, das alte Gremium sind die sogenannten HeNUs (Head of National Units). Das sind die Experten, die Polizeifachleute der 15 Mitgliedstaaten, die Europol fachlich – und an dieser Stelle stocke ich, wie Sie merken –beraten sollen, wobei der Schwerpunkt auf Beratung liegt. Dieses HeNU-Gremium, die Fachebene, hat keine Entscheidungskompetenz, was ich beklage. Diese Entscheidungskompetenz ist verlagert auf den neu eingesetzten Verwaltungsrat. Dieser Verwaltungsrat von EUROPOL, in dem die 15 Mitgliedstaaten sich in unterschiedlicher Zusammensetzung wiederfinden, ist jetzt das Steuerungs- und Entscheidungsgremium von EUROPOL.

Die Bundesrepublik wird vertreten durch das Bundesministerium des Innern, andere Mitgliedstaaten werden oder lassen sich durch Polizeiverantwortliche vertreten. Das heißt, dieser Verwaltungsrat ist, wenn man so will, der Aufsichtsrat für EUROPOL. Und weil die heterogene Struktur der Mitglieder dieses Rates die polizeiliche Seite vernachlässigt, denke ich, ist die Initiative der Bundesrepublik richtig und wichtig, die Europäer zu motivieren, sich mit folgendem Gedanken vertraut zu machen: Wir brauchen eine AG Kripo der europäischen Polizeichefs.

Diese Initiative, Einrichtung einer AG Kripo der europäischen Polizeichefs, im BKA entstanden, über das Ministerium transportiert, müsste sich nach meiner Auffassung neben den bisher bestehenden Fachgremien von EUROPOL etablieren, wobei diese Diskussion ganz offen ist – und ich nicht verhehle, meine Damen und Herren, dass sie sich im Anfangsstadium befindet. Es gibt sowohl skeptische Bewertungen dieses deutschen Vorschlags als auch Unterstützer und Befürworter auf europäischer Ebene, weil EUROPOL nicht als administrative, sondern als Polizeibehörde funktionieren soll. Jedenfalls

verstehe ich die Aufgabe von EUROPOL so, dass es sich mittelfristig mit einer entsprechenden inhaltlichen Ausgestaltung zu einer europäischen Zentralstelle der Polizeien, der europäischen Polizeien, zu entwickeln haben wird. Und deshalb meine ich, ist polizeilicher Fachverstand unverzichtbar. Wobei ich nichts dagegen habe, dass auch Ministeriumsvertreter in den Gremien sitzen. Das sollte als Zukunftsoption in das nächste Jahrtausend getragen werden.

Ich darf die AG Terrorismus nicht unerwähnt lassen. EUROPOL wird ab dem 1. Januar 1999 das Mandat für Terrorismusbekämpfung haben. Diese Mandatserweiterung ist bereits akzeptiert, und ich denke, dass die Arbeit der seit den 70ern existierenden *Police Working Group on Terrorism* nunmehr von EUROPOL geleistet werden sollte, wobei in dieser auch außereuropäische Mitglieder vertreten sind. Die Frage der Drittstaatenbeteiligung wird zur Zeit diskutiert und Lösungsmöglichkeiten werden auf den Weg gebracht.

Schließlich existieren daneben noch die AG gefälschte Dokumente, die AG Migration, die AG Rückführung, die AG Visa, die AG Asyl, die AG Außengrenzen, die AG EURODAC, die AG Zivilrecht, die AG Gemeinschaftsrecht, die AG Rechtshilfe und die AG Zollzusammenarbeit. Alles Gremien, die irgendwo eine Auswirkung auf polizeiliche, auf sicherheitspolitische Zusammenarbeit haben. Mit diesem Hinweis wird deutlich, dass meine vielleicht überpointiert formulierte Feststellung der Gremienvielfalt nicht so ohne weiteres zu ignorieren ist. Ich muss in diesem Kontext erwähnen, dass sich seit dem Amsterdamer Vertrag eine neue Entwicklung an dem „Sich-Verschieben“ der Verantwortlichkeiten zwischen der dritten Säule und der ersten Säule festmacht. Ein Teil der Aufgaben aus der dritten Säule wird rüberwandern, was auch die Klärung organisatorischer Fragen zwingend nach sich ziehen wird.

Ein konkretes Beispiel dazu: Wir diskutieren seit einigen Monaten kontrovers die Frage, wer denn in der Zukunft für die Bekämpfung der Falschgeldkriminalität im Zusammenhang mit dem Euro zuständig sein soll. Da gibt es einen Dissens, weil die bisherige Zuständigkeit der Polizei – ich will das mal wertneutral beschreiben – von UCLAF in Frage gestellt wird. UCLAF ist die Betrugsbekämpfungsdienststelle der Europäischen Kommission (1. Säule), deren Aufgabe unter anderem darin besteht, die europäische Subventionsvergabe zu überwachen. UCLAF reklamiert die Zuständigkeit für die Bekämpfung von Fälschungen des Euro deshalb für sich, weil dort davon ausgegangen wird, dass diese Fälschungen einem illegalen Eingriff in den europäischen Haushalt gleichzusetzen seien.

Wir – wenn ich „wir“ sage, meine ich die Deutschen – hätten gerne, dass EUROPOL diese Aufgabe als zusätzliches Betätigungsfeld hinzu bekommt.

Die dritte Organisation in diesem Kontext ist die europäische Zentralbank. Das heißt, wir haben einen Dreiklang von unterschiedlichen Positionen und unterschiedlichen Interessen, und unsere Aufgabe wird es sein, möglichst zeitnah die unterschiedlichen Positionen gegeneinander abzugrenzen und aufzuarbeiten, um eine verbindliche Regelungslage für Europa zu erreichen spätestens im nächsten Jahr, dem Jahr der Einführung des Euro. Hier gibt es den Auftrag an die Betroffenen, den europäischen Entscheidungsgremien ein gemeinsames Strategiepapier vorzulegen. Das gilt übrigens auch, meine Damen und Herren, für die von mir beschriebene Abgrenzung oder Überschneidungssituation zwischen EUROPOL und Interpol.

Es sind keine konkurrierenden Organisationen. Es sind komplementäre Organisationen. Ich formuliere dies ausdrücklich so, weil es in manchen Bereichen die Diskussion gibt, dass die eine Organisation doch in der anderen aufgehen könne. Diese Diskussion bewegt sich nach meiner Einschätzung neben der Realität. Was wichtig sein wird und wichtig ist, dass sich beide auf eine gemeinsame Schnittmenge verständigen. Damit nicht heute eine Veranstaltung in Den Haag zu demselben Thema wie übermorgen in Lyon ausgerichtet wird. Hier muss es einen Abstimmungsprozess geben. Ich denke, dass wir in diesem Punkt auf dem richtigen Wege sind. Es bedeutete allerdings mein Thema zu verkürzen, wenn ich nicht weitere Kooperationsrahmen erwähnen würde. Ich denke in diesem Zusammenhang zum Beispiel an SCHENGEN.

Das Schengener Informationssystem wurde als sogenannter Quantensprung in der Fahndung beschrieben. Somit hat die europäische Entwicklung auch im Rahmen der internationalen Fahndung eine Entsprechung gefunden. Sie wissen, dass der Amsterdamer Vertrag, die Überführung des SCHENGEN-Besitzstandes in den EU-Rahmen vorsieht. Im Rahmen unserer Schengen-Präsidentschaft wird es zu unserem zentralen Auftrag gehören, den „Besitzstand“ von SCHENGEN an die EU heranzuführen. Es gilt beispielsweise, das SIS in ein EIS zu überführen, wobei EIS nicht nur für Fahndungs- sondern auch für Informationssystem steht. Noch ist das eine Projektion in die Zukunft, steht allerdings als strategische Vorgabe so beschrieben. England und Nordirland werden sich an dem System beteiligen, wenn die Überführung in den EU-Verbund gelingt.

Was ich erwähnen muss, ist ein paralleler Entwicklungsschritt, der die EU-Erweiterung um den Bereich der MOE-Staaten und der ehemaligen GUS-

Staaten inhaltlich und finanziell flankiert. Ich möchte in diesem Kontext die verschiedenen Finanzierungsprogramme der EU erwähnen, die, wenn auch mit unterschiedlicher Zielsetzung, dem gemeinsamen Zweck dienen, die MOE-Staaten enger an Europa heranzuführen.

Beispielsweise das PHARE-Projekt. Dabei geht es in erster Linie um die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der MOE-Staaten. Allerdings besteht seit 1994 die Gelegenheit, auch Projekte innerhalb der dritten Säule über PHARE zu finanzieren. Das bedeutet, dass Polizeientwicklungsprojekte über PHARE abgewickelt werden können.

Die Vorhaben im Rahmen von TACIS sind auf die Entwicklung, wirtschaftlicher Prosperität in den Staaten der ehemaligen GUS ausgerichtet. Seit 1996 werden dafür Gelder der EU zur Verfügung gestellt, die im Bereich der dritten Säule, also für die innere Sicherheit ausgegeben werden können.

Das Projekt GROTIUS zielt mit einem finanziellen Ansatz von 8,8 Millionen Ecu darauf ab, die unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen in den MOE deutlich werden zu lassen und eine Entwicklung des Rechtes herbeizuführen und zu beeinflussen.

Ein weiteres Projekt ist OISIN mit einem Haushaltsansatz von 8 Millionen Ecu. Hier geht es darum, die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in diesem Verbund enger aneinanderzukoppeln und gemeinsame Strategien zu entwickeln.

Das STOP-Projekt muss erwähnt werden, weil immerhin 6,5 Millionen Ecu zur Verfügung stehen, zur Förderung der Bekämpfung der illegalen Migration, des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Frauen.

Dass ODYSSEUS nicht nur ein griechischer Gott ist, sondern auch ein aus Fördermitteln der EU finanziertes Projekt ist, sei erwähnt. Hier geht es darum, dass gegenseitige Ausbildungsmaßnahmen über das Projekt finanziert werden. Finanzielle Größenordnung: 5 Millionen Ecu.

Und *last but not least*: Das FALCONE-Programm. Namensgeber ist der legendäre OK-Bekämpfer Italiens: Richter Falcone. Zur Bekämpfung der OK-Kriminalität innerhalb Europas stehen hier 10 Millionen Ecu zur Verfügung.

Ich muss an dieser Stelle den Versuch erwähnen – zunächst ist es ein Versuch – aus der existierenden MEPA, einer polizeilichen Ausbildungsmaßnahme

für die Polizeiführungskräfte der mittel- und osteuropäischen Staaten, getragen durch Österreich, die Schweiz und Deutschland, eine europäische Polizeiakademie zu entwickeln, die beispielsweise bei EUROPOL angesiedelt werden könnte. Die zunehmende Europäisierung der Polizeiarbeit muss ein Auslöser sein für eine Verbesserung der Ausbildung innerhalb der europäischen Polizeien. Eine zunehmende Loslösung von nationalstaatlichen Ausbildungsmaßnahmen hin zu gesamteuropäischen Initiativen erscheint geboten. Einen Anfang dafür können gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen bilden, die beispielsweise an einer europäischen Polizeiakademie angeboten werden könnten – in welchem Rahmen auch immer. Die Diskussion ist offen, weil es auch hier widerstreitende Interessen gibt.

EUROPOL böte sich in der ersten Entwicklungsphase an, weil die Konvention solche Maßnahmen schon jetzt zuließe. Wir könnten diese europäische Polizeiakademie bei EUROPOL „andocken“. Andere Vertreter sehen eine eigenständige Entwicklung über die Leiter der Polizeiakademien, die sich heute schon in einem informellen Zusammenschluss zusammengefunden haben. In welche Richtung man sich entwickeln wird, ist im Moment nur schwer absehbar.

Wenn man von internationaler polizeilicher Zusammenarbeit spricht, darf die Erwähnung des Verbindungsbeamtensystems nicht fehlen. Die Kooperation über dieses Netz ist mittlerweile längst gepflegte Praxis. Ich denke, ich muss hier bei Insidern nicht erwähnen, dass dieses Instrument der europäischen Verbindungsbeamten im Ausland und im Bundeskriminalamt die Weichenstellung der Kooperation wesentlich vorangetrieben hat. Dieses Verbindungsbeamtensystem wird meines Erachtens auch dadurch nicht in Frage zu stellen sein, dass es unter Umständen bei EUROPOL ebenfalls Verbindungsbeamte geben wird. Ich denke, dass diese Kooperationsmechanismen bilateraler Natur durchaus auch weiterhin ihre Berechtigung haben werden, im Gegenteil, ich denke, das System wird noch auszubauen sein.

Dass wir jenseits der EU, jenseits dieses europäischen Rahmens, weitere Kooperationsrahmen haben, muss ich der Vollständigkeit halber erwähnen. Es gibt außerhalb der EU Initiativen, im Bereich der P8-Staaten (Political Eight) zum Beispiel, die sich ebenfalls mit dem Thema der Inneren Sicherheit in diesen acht Staaten befassen.

Ehemals G7 jetzt P8 oder Lyoner Gruppe. Das heißt, auch dort gibt es strategische Impulse auf der politischen Ebene. In diesem Rahmen existiert beispielsweise die Arbeitsgruppe Transnationale Organisierte Kriminalität

(TOK). Darüber hinaus gibt es auch dort eine Expertengruppe Terrorismus, eine Expertengruppe Geldwäsche, eine Expertengruppe Finanzermittlungen. Ich möchte damit deutlich machen, dass sich jenseits des EU-Rahmens ebenfalls Arbeitszusammenhänge entwickelt haben.

Herr Wittkämper hat die engere Anbindung der MOE-Staaten an Europa über die OSZE eingefordert. Auch dazu gibt es bereits eine Initiative der Bundesregierung aus dem Jahre 1997. Innerhalb der OSZE wird das Thema Innere Sicherheit bereits als weiteres Arbeitsfeld und als weiterer Arbeitsinhalt beschrieben.

Dass die Vereinten Nationen nicht unerwähnt bleiben dürfen ergibt sich aus der Natur der Sache. In diesem Zusammenhang sei mir der Hinweis erlaubt auf die letzte UN-Tagung in New York zur internationalen Drogenbekämpfung. Ich erinnere auch an die 150.000.000 US-Dollar, die die UNDCP in Wien im Zwei-Jahres-Rhythmus zur Verfügung gestellt bekommen hat, um die internationale Drogenbekämpfung zu organisieren und Substitutionsprogramme zu finanzieren. Das sind, denke ich, traditionelle eingespielte Kooperationsrahmen, die allerdings auch mit dem Makel behaftet sind, eine zusätzliche Ebene der internationalen Kooperation darzustellen.

Auch im regionalen Bereich entwickeln sich zunehmend Zusammenarbeitsstrukturen: Zum Beispiel die Visby-Kooperation. Ich hatte zu Beginn meines Beitrags von der Regionalisierung gesprochen, Die Visby-Kooperation ist ein ausdrücklicher Hinweis darauf, dass man innerhalb des Ostseerahmens eine verstärkte, verbesserte wirtschaftliche Kooperation einerseits, allerdings auch eine verbesserte Kooperation im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung anstrebt. Diese Visby-Kooperation lebt durch die Arbeitsfelder „Bekämpfung der illegalen Migration“, „Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität“, „Bekämpfung des Kfz-Handels“ und wird von den Ostseeanrainerstaaten inhaltlich getragen. Damit aber nicht genug. Ich muss die *Baltic-Sea*-Konferenz anführen, weil auch sie eine flankierende Maßnahme ist, die den Ostseeraum betreut.

Das heißt, auch hier haben wir eine Doppelung. Und ich denke, es wird an irgendeiner Stelle legitimerweise die Frage zu stellen sein, welches dieser beiden Gremien in dem anderen aufgehen sollte. Eine vergleichbare Entwicklung ist mit dem derzeit in Verhandlung befindlichen „Alpenvertrag“ zu verzeichnen.

Meine Damen und Herren, Sie kennen die bilateralen Verträge zwischen deutschen Ländern und den jeweiligen Anrainerstaaten, Bayern – Tschechien,

Bayern – Österreich, Baden-Württemberg – Frankreich oder jetzt den noch zu verhandelnden Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz. Der Alpenvertrag ist als quattrolateraler Vertrag ausgelegt. Er sieht vor, dass die Länder der Alpenregion: Italien, Frankreich, Österreich und Deutschland sich in einem gemeinsamen Vertragswerk verpflichten, diese Regionalisierungstendenz mit Leben zu füllen: Zusammenarbeit im Alpenraum.

Dieser Aspekt der Regionalisierung ist die andere Seite der Medaille, die ich vorhin erwähnt habe. Ich könnte eine ganze Reihe von weiteren Verträgen zitieren. Sie sind der politische Reflex auf den Versuch, die polizeiliche Zusammenarbeit auf dem Vertragswege zu regeln. Lassen Sie es mich unterbrechen: auf die operative Kooperationsebene. Die polizeiliche Zusammenarbeit funktioniert arbeitsalltäglich problemfrei innerhalb Europas. Ich erlaube mir diese Feststellung, weil wir sie sozusagen arbeitsalltäglich erleben. Sie wird dann zum Problem, wenn sie neben dieser operativen Kooperation die juristische, nämlich die Rechtshilfekoooperation mit einfordern. Dann wird es schwierig, um nicht zu sagen schwerfällig. An der Stelle wird nachzubessern sein. Es wird auch nachzubessern sein, meine Damen und Herren, die derzeitige Regelungslage mit den MOE-Staaten. Wir haben seit 1991 mit nahezu allen Staaten der MOE und der ehemaligen GUS OK-Kooperationsverträge geschlossen. Wenn ich wir sage, meine ich den Bund und diese Staaten. Der einzige Makel dieser Verträge ist, dass sie nur begrenzt mit Leben gefüllt werden können, weil die Datenschutzklauseldiskussion zwischen dem BMJ und dem BMI in der letzten Legislaturperiode in einer Patt-Situation steckenblieb.

Das BMJ hat Kritik geübt an den Inhalten dieses Vertrages und hat unter den datenschutzrechtlichen Aspekten ein Inkraftsetzen dieser Verträge verhindert. Ich kann nur hoffen, dass in der neuen Legislaturperiode dieser Makel behoben wird, weil auf der Arbeitsebene nicht verstanden wird, dass derartige Vertragsabschlüsse Laufzeiten von fünf Jahren haben. Die Hoffnung, die ich damit verbinde, spiegelt sich in der täglichen Praxis, der Arbeitsalltag funktioniert. Die Zusammenarbeit mit den MOE-Staaten ist ein letzter Schwerpunkt, bevor ich Bilanz ziehe.

Ich hatte vorhin angedeutet, dass wir natürlich diese Länder an uns binden müssen, zwangsläufig. Sie einbeziehen müssen, in die internationalen, in die europäische Sicherheitspartnerschaft. Das setzt voraus, dass wir diese Staaten auch aktiv unterstützen müssen. Und dieses aktiv Unterstützen heißt nicht, dass man Almosen zu vergeben hat. Die Staaten sind selbstbewusst genug, ihre eigene Situation zu reflektieren, aber es sind Partner im Sinne eines ge-

gegenseitigen Gebens und Nehmens. Wir brauchen diese Staaten. Ich denke es wäre zu kurz gegriffen, heute mit der Nase zu rümpfen und zu sagen wir arbeiten mit dem ein oder anderen Staat, der noch nicht so weit entwickelt ist, was die Demokratisierungstendenzen angeht, nicht zusammen. Wir sind Partner im eigentlichen Wortsinne, wir brauchen die MOE-Staaten und wir brauchen diese ehemaligen Volksstaaten der Gus. Deshalb wird dort nicht nur Ausbildungs- und Ausbildungshilfe geleistet, sondern es wird dort auch die operative Zusammenarbeit alltäglich realisiert.

Ein kleines Beispiel aus der jungen Vergangenheit: Ein gemeinsames Ermittlungsteam der AG „Kosovo“ mit Baden-Württemberg, mit dem Bundeskriminalamt, mit Bayern und Tschechien ist heute Normalität. Das muss nicht ausdrücklich erwähnt werden. Diese Kooperation funktioniert.

Welches Fazit habe ich zu ziehen? Ich konnte an dieser Stelle in der zeitlichen Begrenztheit natürlich nur Stichworte einspeisen in eine hoffentlich noch rege Diskussion. Ich wollte aber deutlich machen, dass wir im Grunde genommen an zwei Problemen arbeiten werden müssen:

Wir müssen neben der Verbesserung, Verstärkung der operativen Zusammenarbeit den Gremienschwungel durchforsten. Wir müssen, denke ich, diesen Gremienschwungel soweit transparenter gestalten, dass wir daraus Synergie-Effekte erzielen. Wir müssen mit großer Ausdauer der Europäisierung und der polizeilichen Zusammenarbeit ins Auge sehen. Wir dürfen keine schnellen Erfolge erwarten, weil nicht alle Partner in der Diskussion gleichermaßen wie wir denken. Wir müssen deshalb darauf hoffen, dass der Verständigungsprozess trotz unterschiedlicher Sprachen seinen Fortgang nimmt.

Wir dürfen gespannt sein, wie die Europol-Diskussion ausgeht, welche Amtssprache bei Europol demnächst Verwendung findet. Auch das ist ein offenes Thema. Man hat sich bis heute nicht verständigt, in welcher Sprache miteinander geredet werden soll und muss. Dies sind Dinge, die noch ausstehen. Diese Sprachlosigkeit muss aufgelöst werden und wir werden sicherlich noch einen viel längeren Atem brauchen, wenn wir von einem vergemeinschafteten Recht reden.

Von einem vergemeinschafteten Recht, das europaweit gilt. Davon sind wir sehr weit entfernt. Was wir allerdings tun müssen ist, und damit schließe ich diesen Punkt ab, der gleichzeitig eine Überleitung ist, für das Referat von Herrn Kersten heute nachmittag ist.

Ich denke, wir müssen mit Blick auf die europäische Situation einerseits und auf die nationale Situation andererseits eine Entwicklung beobachten, die ich mit folgenden Schlagworten belegen möchte: Fragmentierung von Verantwortung und Zuständigkeiten in der Bundesrepublik. Die klassischen Tragpfeiler von polizeilicher Arbeit waren die Länderpolizeien und das Bundeskriminalamt. Wir haben neue Partner, neue „Sicherheitsagenturen“ dazu bekommen in der jüngeren Vergangenheit. Der Bundesgrenzschutz mit seinem neuen Aufgabenverständnis und die Nachrichtendienste beispielsweise sind weitere Sicherheitspartner in diesem Kontext.



*Leo Schuster im Gespräch
mit dem ehemaligen
BKA-Präsidenten
Dr. Heinrich Boge.*

Und unsere Option kann eigentlich nur lauten, dass wir unsere Position in diesem veränderten Koordinatensystem neu zu bestimmen, anzupassen haben. Das wird eine unserer strategischen Zukunftsaufgaben sein. Ich erlaube mir an dieser Stelle den Hinweis auf § 3 BKAG, der ausgelegt und mit klaren Positionen „gelebt“ werden muss.

Ich denke man wird für die Zukunft die Positionen der Länderpolizeien, des Bundes, der Zentralstellen insgesamt in diesem nationalen und internationalen Kontext neu beschreiben müssen. Ein Prozess, der sicherlich, und damit schließe ich an den Vortrag von Herrn Staudt an, innovative Kräfte verlangt. Innovative Kräfte auf vielen Ebenen sowohl beim Bund als auch bei den Ländern. Und ich denke wir kommen nicht darum herum, diese Diskussion offen zu führen. Auch vor dem Hintergrund der Gefahr, dass tradierte Vorstellungen und Verhaltensweisen über den Haufen geworfen werden müssen. Lassen Sie mich das so salopp formulieren.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen und uns, die notwendige Ausdauer für diesen noch vor uns liegenden Prozess.

Chancen und Risiken neuer Bekämpfungszuständigkeiten und Kooperationsformen

Ulrich Kersten

Ein Nachdenken über moderne Strategien der Verbrechensbekämpfung, die den aktuellen und zu erwartenden Problemfeldern der Inneren Sicherheit Rechnung tragen, führt nicht zufällig zu der Erkenntnis, dass es keine Alternative zur Zusammenarbeit gibt, national wie international.

Den Herausforderungen der Kriminalität kann nur durch eine Bündelung der Kräfte des Wissens und des Könnens aller Strafverfolgungs- und sonstigen Sicherheitsbehörden begegnet werden. Dies gilt sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und regionaler Ebene – horizontal und vertikal. Konzentration auf Kooperation ist der einzig sachgerechte Weg, wenn alle verfügbaren Potentiale im Interesse der gemeinsamen Aufgabe mobilisiert werden sollen. Dabei ist Kooperation, wie ich meine, nicht nur ein auf das Ausland gerichteter, sondern auch und vor allem ein inlandsbezogener Imperativ.

Im Rahmen der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung bestehen für die beteiligten Behörden sicherlich nur in beschränktem Maße Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Ausübung von Kompetenzen und Befugnissen. Es kann eben nicht der eine zugunsten des anderen von seinem gesetzlich zugewiesenen Auftrag zurücktreten. Allerdings lässt die Art und Weise, in der die Zusammenarbeit der verschiedenen Sicherheitsbehörden stattfindet, ohne Zweifel Raum für neue Impulse – etwa für abgestimmtes oder arbeitsteiliges Vorgehen.

Im Rahmen meines Themas „Chancen und Risiken neuer Bekämpfungszuständigkeiten und Kooperationsformen“ möchte ich im wesentlichen folgenden Fragen nachgehen:

1. Welche Chancen und welche Risiken erwachsen daraus, dass Bekämpfungszuständigkeiten bei verschiedenen Aufgabenträgern angesiedelt sind?

2. Wie kann Zusammenarbeit realisiert werden, das heißt, welche Kooperationsformen sind geeignet, Chancen weitestgehend zu nutzen und Risiken zu minimieren? Eine Frage, die sich naturgemäß auch an das Bundeskriminalamt als Zentralstelle für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten richtet.

Dabei beschränke ich mich auf die Zusammenarbeit nationaler Sicherheitsbehörden. Über Möglichkeiten und Probleme von Kooperationsrahmen im zusammenwachsenden Europa hat bereits Herr Schuster vor der Mittagspause berichtet.

Bis in die 60er Jahre war es eine Selbstverständlichkeit, dass Kriminalitätsbekämpfung bei der Polizei angesiedelt war. Wenn sie – die Polizei – auch nach wie vor Hauptträger dieser Aufgabe zumindest im Bereich der Strafverfolgung ist – wobei ich die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft nicht unterschlagen will –, so ist diese Ausschließlichkeit heute so nicht mehr gegeben. Im Laufe der Zeit hat der Gesetzgeber auch anderen Behörden solche Kompetenzen bei der Kriminalitätsbekämpfung zugewiesen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit möchte ich einige Beispiele nennen:

- In den 70er Jahren wurden dem Zoll über seine klassische Domäne der Abgabenordnung hinaus durch das Betäubungsmittelgesetz weitere Zuständigkeiten zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität übertragen.
- Im Februar 1992 erhielt das Zollkriminalamt mit der Einfügung der §§ 39ff. in das Außenwirtschaftsgesetz Befugnisse zur Verhütung des illegalen Technologietransfers und des illegalen Waffenhandels, insbesondere mit Kriegswaffen.
- Mit der Verabschiedung des Verbrechensbekämpfungsgesetzes im Dezember 1994 wurde der traditionelle Sicherheitsauftrag des Bundesnachrichtendienstes um die Sammlung von Nachrichten über den internationalen Terrorismus, die internationale Verbreitung von Kriegswaffen, den illegalen Technologietransfer, die international organisierte Rauschgiftkriminalität und Geldwäscheaktivitäten erweitert.
- Mit dem Aufgabenübertragungsgesetz vom April 1992 übernahm der Bundesgrenzschutz zusätzlich zu seinem bisherigen Auftrag die Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit. Das neue BGS-Gesetz von November 1994 stellt klar, dass der Bundesgrenzschutz in definier-

ten Bereichen polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnimmt.

- Durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom März 1996 sind dem Zoll Zuständigkeiten bei der Bekämpfung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung zugewachsen.
- Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom Mai 1998 erhielten Zoll, Bundesgrenzschutz und Steuerverwaltung Kompetenzen bei der Bekämpfung der international organisierten Geldwäsche.

*Für Dr. Ulrich Kersten,
Präsident des Bundeskriminalamtes, stellt sich die
Frage: Wie kann
Zusammenarbeit realisiert
werden und welche
Kooperationsformen sind
geeignet, Chancen für die
Kriminalitätsbekämpfung
weitestgehend zu nutzen und
dabei mögliche Risiken zu
minimieren.*



Durch Maßnahmen dieser Art wurde die Aufgabe, Innere Sicherheit zu gewährleisten, gewissermaßen auf mehrere Schultern verteilt. Der gesetzgeberische Wille ist dabei erkennbar, die in den Sicherheitsbehörden verfügbaren Ressourcen und Fachkenntnisse im Sinne des gemeinsamen Ziels zu nutzen und durch gemeinsames, abgestimmtes Wirken verschiedener Sicherheitsagenturen eine neue Qualität der Kriminalitätsbekämpfung wachsen zu lassen.

Die Einbeziehung auch anderer Aufgabenträger in den ursprünglich der Polizei vorbehaltenen Auftrag der Kriminalitätsbekämpfung ist in der Vergangenheit nicht immer auf Zustimmung gestoßen. Und auch heute wird gele-

gentlich über die eingetretene Kompetenzvielfalt geklagt, in der – nicht gänzlich unbegründet – gewisse Gefahren gesehen werden. Denn wie häufig im Leben sind Chancen eben auch mit Risiken quasi als zwei Seiten derselben Medaille verbunden. Dislozierte Bekämpfungszuständigkeiten können zu paralleler und überschneidender Aufgabenerledigung führen. Sie lösen also zusätzlichen Abstimmungsbedarf aus. Dies bedarf intensiver Kommunikation, eines regelmäßigen Dialogs der beteiligten Stellen. Wo es daran fehlt, besteht die begründete Gefahr, dass Doppelarbeit und Reibungsverluste gewollte Synergie-Effekte kompensieren oder gar übersteigen.

Langjährige Beobachter der „Zuständigkeitsszene“ werden mir zustimmen, dass es uns – ausgehend von den gesetzlichen Intentionen – in der Vergangenheit nicht immer gelungen ist, eine Zusammenarbeit zu gestalten, die alle Möglichkeiten des Zusammengehens ausschöpft und damit einer effizienten Strafverfolgung gerecht wird. Zum Teil gab es durchaus Tendenzen, den eigenen Zuständigkeitsgarten zu umzäunen und eigennützig darauf zu achten, dass andere keinen Einblick erhielten und möglichst außen vor blieben. Ich meine allerdings, hier hat inzwischen ein Umdenken stattgefunden. Gegenseitige Akzeptanz, Sachorientierung sowie weitgehende Bereitschaft zu Kooperation und Kommunikation gewinnen Raum und werden getragen von der Erkenntnis, dass durch ein koordiniertes Zusammenwirken Synergie-Effekte im gemeinsamen Kampf gegen die Kriminalität erzielt werden können. Diese Kraftreserven dürfen angesichts knapper Ressourcen in allen Bereichen der Staatsverwaltung und im Interesse unseres gemeinsamen Auftrags Sicherheit für die Bürger zu gewährleisten, nicht verschenkt werden.

Meine Damen und Herren, mit dem Thema: „An der Schwelle des 21. Jahrhunderts: Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen“ steht die diesjährige Arbeitstagung unter einem zukunftsweisendem Motto. Dies hält mich nicht davon ab, an dieser Stelle auch einen Blick zurück zu richten und kurz Bilanz zu ziehen. Denn die Zusammenarbeit der Polizeien des Bundes und der Länder mit anderen Sicherheitsbehörden bei der Kriminalitätsbekämpfung ist kein Novum. In diesem Zusammenhang denke ich insbesondere an die Kooperation zwischen Zoll und Polizei im Ermittlungsbereich, die mittlerweile fast schon Tradition hat.

Bereits 1970 wurde in Hamburg die erste „Gemeinsame Ermittlungsgruppe zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität“ eingerichtet. Damals wie heute waren parallele Zuständigkeiten von Zollfahndung und Polizei bei Verstößen gegen das Opiumgesetz beziehungsweise gegen das Betäubungsmittelgesetz

vorgegeben und gewollt. Was lag also näher als ein enges Zusammenwirken zu vereinbaren, um auf beiden Seiten vorhandene Informationen und Spezialkenntnisse zu bündeln. Mittlerweile sind in allen Bundesländern insgesamt 29 „Gemeinsame Ermittlungsgruppen Rauschgift“ eingerichtet. Dies hat zu einem bemerkenswert dichten Kooperationsgeflecht zwischen Zoll- und Polizeibehörden in den Ländern geführt.

Besonders erwähnenswert ist die Zusammenarbeit zwischen dem Zollkriminalamt und dem Bundeskriminalamt zur Bekämpfung der Geldwäschdelinquenz. In Anbetracht sich überschneidender Zuständigkeiten und im Interesse einer effektiven Bekämpfung der Geldwäsche wurden im Jahre 1993 hier in Wiesbaden gemeinsame Finanzermittlungsgruppen eingerichtet. Es handelt sich einerseits um eine sogenannte Clearingstelle zur Abklärung von verdächtigen Geldtransaktionen und zur Auswertung einschlägiger Informationen und andererseits um eine Organisationseinheit zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen, insbesondere in Geldwäsche-Großkomplexen. In den gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen sind zur Zeit 17 Beamte des Zollkriminalamtes und 57 Beamte des Bundeskriminalamtes eingesetzt. Eine personelle Beteiligung der Zollfahndung im Bereich der polizeilichen Finanzermittlungen ist mittlerweile in 12 Landeskriminalämtern realisiert.

Vorbildcharakter auch im internationalen Bereich hat die auf Basis des Grundstoffüberwachungsgesetzes von 1995 im Bundeskriminalamt gebildete „Gemeinsame Grundstoffüberwachungsstelle ZKA / BKA“, die mit jeweils 5 Beamten des Zollkriminalamtes und des Bundeskriminalamtes besetzt ist und paritätisch geleitet wird. Aufgabe dieser Einrichtung ist es, zu verhindern, dass Grundstoffe und Chemikalien, die zur Rauschgiftherstellung verwandt werden können, aus legalen Produktions- und Handelsprozessen abgezweigt werden. In den gut drei Jahren ihres Bestehens hat die Grundstoffüberwachungsstelle die Sicherstellung von 1.250 Tonnen chemischer Grundstoffe ermöglicht. Damit hätten 300 Tonnen Rauschgift hergestellt werden können. Dies entspricht mehreren Milliarden Konsumeinheiten.

Enge Arbeitsbeziehungen zwischen Zollkriminalamt und Bundeskriminalamt bestehen auch in sonstigen Bereichen. Ich nenne die Stichworte illegaler Technologietransfer, illegaler Waffenhandel, insbesondere mit Kriegswaffen, illegale grenzüberschreitende Abfallbeseitigung – generell Organisierte Kriminalität.

Neue Kooperationsnotwendigkeiten ergeben sich inzwischen auch für den Bundesgrenzschutz und die Landespolizei. Der Wegfall der innerdeutschen Grenze, das Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens mit dem Erfordernis eines wirksamen Grenzsicherheitssystems an den Schengen-Außengrenzen und die Entstehung neuer grenzpolizeilicher Aufgabenfelder, insbesondere durch die Zunahme illegaler Migration an den östlichen Landesgrenzen einerseits, die Übernahme der Bahnpolizeiaufgaben andererseits, haben die Struktur des Bundesgrenzschutzes nicht unwesentlich verändert. Nach § 12 des neuen BGS-Gesetzes sind ihm Strafverfolgungsaufgaben in einem definierten Bereich zugewiesen. Die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren durch die neu eingerichteten Inspektionen „Verbrechensbekämpfung des BGS“ erfordert eine enge Abstimmung der strategischen und operativen Vorgehensweise mit den jeweils zuständigen Stellen der Länder, um Parallelermittlungen und Doppelarbeit zu vermeiden. In diesem Zusammenhang ist die Steuerung und Zusammenführung lage- und ermittlungsrelevanter Informationen durch regelmäßige Kommunikation zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder sowohl auf Leitungs- als auch auf Sachbearbeiterebene ein wesentlicher Aspekt.

Besonderes Augenmerk verdient dabei die Bearbeitung von Fällen der Schleusungskriminalität, die teilweise enge Bezüge zu anderen Kriminalitätsfeldern aufweist. Gerade in diesem Deliktsbereich ist die Notwendigkeit eines eng abgestimmten Vorgehens mit den Händen zu greifen. Für zukunftsweisend halte ich insoweit die bei den Landeskriminalämtern in Berlin, im Saarland und zuletzt in Sachsen eingerichteten Ermittlungsgruppen von Landespolizei und Bundesgrenzschutz zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität.

Wo liegen nun weitere Ansätze für eine Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung?

Diese Frage führt letztlich zur polizeilichen Informationsverarbeitung mit den Komponenten Informationszusammenführung, Auswertung und Umsetzung von Analyseergebnissen. Kriminalpolizeiliche Tätigkeit ist ganz wesentlich geprägt vom Umgang mit Informationen. Unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben müssen wir bemüht sein, Informationsdefizite im Interesse einer effektiven Zusammenarbeit in allen polizeilichen Bereichen zu verhindern. Auswertung von Information ist eine unverzichtbare Grundlage sowohl für die Erstellung von über den Einzelfall hinausgehenden allgemeinen oder speziellen Lagebildern, als auch für die Aufdeckung von Tat- und Täterverbindungen in Bezug oder mit Zielrichtung auf einzelne strafrechtliche Ermittlungskomplexe.

Die zur Zusammenführung und Auswertung von Informationen errichteten Zentralstellen des Bundes und der Länder – Bundeskriminalamt, Landeskriminalämter, Grenzschutzdirektion und Zollkriminalamt – sind bei ihrer Auswertetätigkeit maßgeblich von Informationen abhängig, die ihnen aufgrund von Meldevereinbarungen zu übermitteln sind oder ihnen sonst im Rahmen des Dienstverkehrs zugehen. Schon mit Blick auf bekannte Mängel unserer kriminalpolizeilichen Meldedienste genügt jedoch nicht, allein auf solche Informationenszulieferungen abzuheben. Genauso wichtig ist ein aktives Herantreten an in Betracht kommende Informationsträger, um relevante Erkenntnisse der Auswertung verfügbar zu machen. Dies erfordert eine neue Denk- und Vorgehensweise in Organisationseinheiten, die sich mit Auswertung befassen. Nach meinem Eindruck ist dies noch nicht überall Allgemeingut.

Soweit es um die Erstellung von Lagebildern geht, gebietet ein sinnvolles Vorgehen, dass neben den Informationen der Polizeien von Bund und Ländern auch die Erkenntnisse solcher Behörden Berücksichtigung finden, die in den einschlägigen Bereichen über eigene Zuständigkeiten verfügen. Dies war lange keine Selbstverständlichkeit. Immerhin bringt nunmehr seit 1996 das Zollkriminalamt seine Erkenntnisse in das jährlich vom Bundeskriminalamt zu erstellende Bundeslagebild „Organisierte Kriminalität“ ein. Wie wichtig dies ist, zeigt die Tatsache, dass von 841 im Jahre 1997 in Deutschland geführten OK-Verfahren 102 federführend vom Zoll bearbeitet worden sind.

Auswertungen zur Einleitung und Förderung von Ermittlungsverfahren als Gegenstand der Zentralstellenaufgabe des Bundeskriminalamtes konzentrieren sich vermehrt auf die Bekämpfung der organisierten oder sonstiger Formen schwerer Kriminalität. Sie zielen darauf, Täterstrukturen, illegale Handels-, Waren- und Geldströme zu identifizieren. Diese Analysen können nicht nur auf die Durchführung BKA-eigener Ermittlungen gerichtet sein. Mit zunehmender Optimierung solcher „operativen“ Auswertungen beim Bundeskriminalamt wird es – dies ist jedenfalls anzustreben – aufgrund erkannter Ermittlungsansätze vermehrt zur Initiierung von Ermittlungsverfahren bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Länder kommen. Darauf müssen sich die Beteiligten einstellen. Dazu ist frühzeitige Kontaktaufnahme mit den jeweils tangierten Behörden erforderlich.

Schon Auswahl, Beschreibung und Zielsetzung des jeweiligen Auswerteprojekts bedürfen präziser Festlegungen, die mit den Polizeien der Länder, gegebenenfalls auch mit dem Bundesgrenzschutz und dem Zollkriminalamt abzustimmen sind, auch um Arbeitsteilung anzustreben und Doppelarbeit zu vermeiden.

Des weiteren sind unter anderem

- Benennung von „Projekt-Verbindungsbeamten“,
- Mitwirkung von Länder-, BGS- oder Zollbeamten in den Analyseprojekten,
- Bildung gemeinsamer Auswerteteams – nicht zwingend unter Leitung des Bundeskriminalamtes –

denkbar und vielfach zweckmäßig, um die spätere Ermittlungsführung im Land weitestmöglich vorzubereiten.

Auch im Ermittlungsbereich sind gemischte Teams aus Beamten von Bund und Ländern in vermehrter Weise anzustreben. Innerhalb Europas wird dies mit Blick auf den Amsterdamer Vertrag nachhaltig gefordert und betrieben. Ich denke, wir sollten hier zunächst einmal national zukunftsweisende Modelle praktizieren.

Bei alledem ist zu bedenken, dass Auswertung in der Regel eine Daueraufgabe ist, die in einer Wechselbeziehung zu den Ermittlungen steht. Informationsprozesse sind daher im Sinne eines Regelkreises durch intensive aktive Kommunikation zwischen der Zentralstellenauswertung und den ermittlungsführenden Dienststellen zu optimieren.

Die Notwendigkeit, künftig den Blick über Polizei und Zoll hinaus auf weitere Zuständigkeiten zu richten, zeigt das Beispiel der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. In diesem Bereich sind Kompetenzen und Befugnisse der Arbeitsverwaltung, der Ausländerbehörden, des Zolls, der Steuerfahndung, des Bundesgrenzschutzes und natürlich der Landespolizei tangiert. Eine zentrale, behördenübergreifende Informationssammlung und Auswertung fand bisher nicht statt. Mit dem Ziel, die Auswertungs- und Ermittlungstätigkeit in diesem Bereich deutlich zu erhöhen, hat das Bundeskriminalamt ein Auswertungsprojekt „Illegale Beschäftigung“ ins Leben gerufen. Die im Juli dieses Jahres eingeleitete Sonderauswertung dient zunächst der Erkenntnisgewinnung unter anderem mit dem Ziel einer Verbesserung und Institutionalisierung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit.

Die vom Geldwäschegesetz seit Mitte dieses Jahres vorgesehene frühzeitige Unterrichtung der Steuerverwaltung bei Geldwäscheverdachtsfällen muss die

Strafverfolgungs- und Steuerbehörden veranlassen, ihr Vorgehen stärker abzustimmen, um in ihren jeweiligen Verfahren kontraproduktive Gegenläufigkeiten zu vermeiden.

Zusammenarbeit bedeutet Informationsaustausch. Informationsaustausch vollzieht sich – wie könnte es im Zeitalter der Technik anders sein – auch und gerade über DV-gestützte Einrichtungen und Systeme. Zur Kriminalitätsbekämpfung ist ein Datenverarbeitungssystem nötig, das die Erfassung, Bearbeitung und Übermittlung polizeirelevanter Informationen im Rahmen des Erforderlichen effizient und effektiv gewährleistet. Unser aktuelles Inpol-System muss angesichts der neuen qualitativen Anforderungen an das polizeiliche Informations- und Auskunftswesen, eines neuen Auswerteverständnisses und nicht zuletzt der technischen Innovationen, dringend auf eine neue Basis gestellt werden. Darin sind sich Bund und Länder einig. Die gemeinsamen Arbeiten zur Realisierung eines neuen Inpol-Systems, das wie das bisherige gemeinsam von Bund und Ländern betrieben wird, sind seit längerem aufgenommen. Unter Wahrung der eigenen Gestaltungsfreiräume der Länder in der Informationsverarbeitung soll Inpol-neu aus den Vorgangsbearbeitungssystemen der Länder gespeist und genutzt werden. Bundesseitig obliegt dem Bundeskriminalamt als Zentralstelle des Verbundes die Realisierung des von allen Inpol-Teilnehmern zu nutzenden Inpol-Bund-Systems.

Mit INPOL-neu wird eine zielgerichtete Informationssteuerung ermöglicht und eine zeitaufwendige Informationssuche vermieden. Insbesondere die umfangreiche Abbildung polizeilichen Geschehens, die Nutzung strategischer Auswertungsprogramme als Bestandteil des Systems polizeilicher Führungsinformationen sind die entscheidenden Qualitätssprünge gegenüber der heutigen Informationsversorgung. Auswerterelevante Fälle werden zukünftig dezentral erfasst und recherchierbar sein, so dass der Ermittlungsbeamte selbst die zur Durchführung eines Fallvergleichs erforderlichen Informationen unmittelbar in Inpol-neu abfragen kann. Die Aufgabe der Fallzusammenführung wird dadurch im beträchtlichen Umfang von den kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und der Länder zur ermittelnden Dienststelle zurückverlagert. Auf diese Weise können beispielsweise Erkenntnisanfragen an die Zentralstellen künftig vielfach entfallen.

Zoll und Bundesgrenzschutz werden in die Informations- und Kommunikationsstrukturen von Inpol-neu eingebunden, um zu gewährleisten, dass sie auf die Daten zugreifen können, die zu ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Im Gegenzug sollen die Polizeien des Bundes und der Länder

auf die zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität relevanten Daten von INZOLL zugreifen können. Der Realisierung dieser wegweisenden Neugestaltung des Datenaustausches stehen ausschließlich technische Probleme im Wege, die mit der Umstellung auf INZOLL-neu gelöst werden.

Der zeitgerechte Abschluss der Arbeiten an INPOL-neu zum Beginn des neuen Jahrzehnts ist von außerordentlicher Bedeutung für die Aufgabewahrnehmung der deutschen Polizei. Alle Beteiligten, auch und gerade das Bundeskriminalamt, sind vor große Herausforderungen gestellt, das gesteckte Ziel termingerecht zu erreichen.

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem Einsatz seiner Verbindungsbeamten im Ausland hat das Bundeskriminalamt vorgeschlagen, Verbindungsbeamte auch innerhalb der Bundesrepublik einzusetzen. Diese neue Form der Kooperation zwischen Bund und Ländern verfolgt zum einen das Ziel, überregionale oder bundesweit operative Maßnahmen der Länderpolizei zu unterstützen und zu koordinieren. Zum anderen sollen die Verbindungsbeamten Informationen vor allem zur Initiierung und Unterstützung von Auswertevorhaben des Bundeskriminalamtes und der Länder gewinnen und austauschen. Ein zunächst auf zwei Jahre angelegtes Pilotprojekt mit dem sächsischen Landeskriminalamt ist aufgenommen, ein weiteres mit Berlin wird folgen. Daneben bleibt die anlassbezogene Entsendung von Verbindungsbeamten, wie sie zum Beispiel bezüglich der Ermittlungsgruppe „Vietnamesische Straftäter“ des Landeskriminalamtes Berlin vom Bundeskriminalamt praktiziert wurde.

Auch mit der Grenzschutzdirektion und dem Zollkriminalamt ist der Einsatz von Verbindungsbeamten abgesprochen. Darüber hinaus befürwortet das Bundeskriminalamt gegenseitige Hospitationen unter Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden in Bund und Ländern, um den direkten Informationsaustausch auf der Arbeitsebene und Verständnis für jeweilige Sicht- und Arbeitsweisen zu fördern.

Die Forderung, Kräfte zu bündeln, berührt notwendigerweise auch das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei. Veränderte Kriminalitätsphänomene sowie ein gewandeltes Aufgabenverständnis haben bei der Polizei einen Strategiewechsel ausgelöst, der weitestmöglich von der Strafjustiz nachvollzogen werden sollte. Ein Bekämpfungsansatz im Bereich der organisierten Kriminalität beispielsweise, der nicht den einzelnen Straftäter, sondern das kriminelle Unternehmen in den Mittelpunkt der Ermittlungen rückt, ist mit dem traditionell und von Gesetzes wegen auf das Individuum und die

strafrechtliche Einzelfallerledigung festgelegten Verständnis mit entsprechender Vorgehensweise schwerlich zu vereinbaren. Deliktsübergreifende Tatzusammenhänge und personelle Verflechtungen, die in aufwendigen Auswertungen und Ermittlungsverfahren unter der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft von der Polizei aufgedeckt wurden, gehen im Strafprozess oftmals unter.

Die Konsequenz dieses Dilemmas könnte eine Neuausrichtung der justitiellen Erkenntnisperspektive in der Weise sein, dass die Staatsanwaltschaften in die Entwicklung von Strategien zur Kriminalitätsbekämpfung aktiv einbezogen werden, etwa durch themengebundene Bündelung und Abstimmung der Aktivitäten der Bund-Länder-Beratungs- und Koordinierungsgremien von Polizei und Staatsanwaltschaft. In einigen Ländern ist die Staatsanwaltschaft bereits an Arbeitsgruppen des Landeskriminalamtes beteiligt, die eine verbesserte Auswertung und Analyse der Organisierten Kriminalität und ein gemeinsames Lagebild „Organisierte Kriminalität“ zum Ziel haben. Dies scheint mir mit Blick auf das Bundeslagebild „Organisierte Kriminalität“ ein ausbaufähiger Weg zu sein. Die 1995 ins Leben gerufene gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz / Polizei „Länderübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Organisierten Kriminalität“ könnte ebenfalls in diesem Sinne ausgebaut und weiterentwickelt werden.

Eine Verbesserung des Zusammenwirkens von Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Kriminalitätsbekämpfung könnte sich auch durch die Bereitschaft zum Austausch von auswerterelevanten Daten und Erkenntnissen ergeben. In diesem Zusammenhang ist erwägenswert, den Staatsanwaltschaften in einem zu definierenden Umfang einen unmittelbaren Zugriff auf relevante, bei der Polizei gespeicherte Datenbestände, einzuräumen. Umgekehrt sollten Fall- und Verfahrensdaten der Justiz der Auswertung bei der Polizei zugänglich gemacht werden, um die Erkenntnisgrundlagen etwa über die Organisierte Kriminalität beziehungsweise international agierende Straftätergruppierungen und deren strafrechtliche Behandlung zu verbreitern.

Die Beschäftigung mit Kooperationsformen zur „Bündelung der Kräfte“ in der Kriminalitätsbekämpfung wäre unvollständig, wenn ich nicht wenigstens einen kurzen Blick auf die Zusammenarbeit der Polizei mit den Nachrichtendiensten werfen würde.

In den klassischen Bereichen der Nachrichtendienste, der Bekämpfung der Spionage, des Terrorismus und des Extremismus, kann die Zusammenar-

beit mit der Polizei als im wesentlichen unproblematisch bezeichnet werden.

Eine neue Dimension gewinnt die Zusammenarbeit mit der Frage, ob der Auftrag des Verfassungsschutzes um die Beobachtung der Organisierten Kriminalität erweitert werden soll. Die Beteiligung des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz seit 1994 an der Beobachtung und damit an der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität hat bekanntlich kontroverse Diskussionen entfacht. Die Innenministerkonferenz, die in dieser Woche tagt, hat das Thema auf ihre Tagesordnung gesetzt.

Jenseits rechtlicher, auch verfassungsrechtlicher Fragestellungen wird es Sie nicht verwundern, dass ich als Leiter einer großen Polizeieinrichtung von der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Beteiligung des Verfassungsschutzes an der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität nicht überzeugt bin. Jedenfalls nicht, wenn ich Revue passieren lasse, was an verwertbaren Erkenntnissen bisher auf dem Tisch liegt.

Wie eingangs schon erwähnt, obliegt dem Bundesnachrichtendienst seit 1994 die Beobachtung einiger Phänomene der international organisierten Kriminalität. Der Informationsaustausch zwischen Bundesnachrichtendienst und der Polizei erfolgt dabei auf der Grundlage gesetzlicher Vorschriften und sollte daher nicht umstritten sein.

Problematischer scheinen mir tatsächlich Fragen der Informationsübermittlung von Erkenntnissen an die Polizei zu sein. Hier sieht sich der Bundesnachrichtendienst vielfach zu einer Zurückhaltung verpflichtet, weil er um den Schutz seiner Informationszugänge besorgt ist. Polizei und Staatsanwaltschaft sind dagegen letztlich darauf angewiesen, dem Strafverfolgungsauftrag gerecht zu werden.

Diese Interessenkollision führt gelegentlich zu Missverständnissen zwischen den Beteiligten, wobei seitens der Strafverfolgungsbehörden durchaus verdeutlicht werden kann, dass auch sie rechtliche Möglichkeiten haben, der Sensibilität von Informationen und deren Ursprung Rechnung zu tragen. Letztlich kommt es meines Erachtens darauf an, Probleme dieser Art zwischen den Beteiligten in einem vertrauensvollen Dialog zu erörtern. Dies auch, um zum gegenseitigen Nutzen Einblick über das jeweilige Rollenverständnis, die Methodik der Erkenntnisgewinnung, der Auswertung und Bewertung von Informationen zu erhalten. Allein aus diesem Grund haben

Bundeskriminalamt und Bundesnachrichtendienst vor einiger Zeit gegenseitige Hospitationen von Beamten erwogen. Ein Verstoß gegen das Trennungsgebot wäre damit nicht verbunden.

Die Einbeziehung anderer Behörden in materiell-polizeiliche Bekämpfungszuständigkeiten hat Möglichkeiten eröffnet, den Bedrohungen durch Kriminalität mit einem größeren Potential entgegenzutreten. Dabei kann das Risiko von Doppelarbeit und Reibungsverlusten minimiert werden, indem die Aktivitäten beteiligter Sicherheitsbehörden, namentlich der Polizeien des Bundes und der Länder und des Zolls, in einem permanenten Dialog miteinander abgestimmt und miteinander verzahnt werden. Hier besteht Raum für weitere Intensivierungen.

Die Chancen gefächerter Zuständigkeiten und Kooperationsformen im Sinne der gemeinsamen Ziele bei der Kriminalitätsbekämpfung zu nutzen und mögliche Risiken auszuräumen, liegt in unserer Verantwortung. Dieser müssen wir uns auf nationaler und auf internationaler Ebene stellen. Ich sehe hierzu keine Alternative. Ich meine, in diesem Verständnis ist den neuen Herausforderungen gemeinsam zu begegnen.



Jürgen Storbeck (Europol), Dr. Heinrich Boge und Professor Hans-Ludwig Zachert (beide ehemalige Präsidenten des BKA) (von links) in angeregter Unterhaltung während einer Pause.

Chancen der Technik für die polizeiliche Prävention und Repression¹

Wolfgang Bach

1 Einleitung

Im letzten Jahrhundert dieses Jahrtausends ist ein großer Teil der naturwissenschaftlichen Erkenntnis in das technische Umfeld unserer Gesellschaft eingeflossen. In der letzten Dekade dieses Jahrhunderts wiederum erleben wir, wie nur ein einziger Wissenschaftszweig, nämlich die Informatik, sich anschickt, unsere berufliche und private Welt auf dramatische Weise umzugestalten. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert stehen wir bereits mitten im Zeitalter der elektronischen Information.

„Technik als materialisiertes Naturprinzip“ unterliegt zunächst keinen ethischen Wertekategorien. „Technik ist weder gefährlich noch nützlich, weder böse noch gut“ sondern objektiv und wertneutral. Erst in der Hand – oder besser – im Kopf des Menschen spaltet sich der technische Fortschritt in seine Ambivalenz auf. Technik kann zerstören oder bewahren, befreien oder versklaven. Sie kann auch Kriminalität fördern oder aber abwehren.²

Und damit sind wir beim Thema: „Chancen der Technik für die polizeiliche Prävention und Repression“. Überall dort, wo die Anwendung von Hochtechnologien der Menschheit große Zukunftschancen verspricht, lauern oft unmittelbar daneben Risiken und Gefahren: Kriminalität im INTERNET, „Elektronische Kriminalität“ und Szenarien wie hochentwickelte Kryptografie im Dienste krimineller Organisationen oder „*Information Warfare*“ lassen Schlimmes befürchten. Die technologische Entwicklung, so wird es mancherorts zur These erhoben, begünstigt einseitig die Kriminalität und unter-

¹ Der Referent dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gruppe KI 2 „Technologien“ und der Abteilungen KT, ZD, OA und DV für die zahlreichen wertvollen Beiträge und Anregungen. Der Dank gilt insbesondere den Fachbereichen KI 11 und KI 23 für die technische Aufbereitung der während des Vortrags gezeigten multimedialen Präsentationen sowie KK'in z. A. Nordmeier für das Layout der Vortragsfolien.

² Vgl. Kube, Bach, Erhardt, Glaser: Technologische Entwicklung und Kriminalitätsvermeidung. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 8 / 1990, S. 301 f.

gräbt systematisch das Abwehrpotential der Sicherheitsbehörden. Dabei stellt sich die Frage, ob nicht die Chancen, die der technische Fortschritt gerade für die Polizeiarbeit eröffnet, übersehen oder zumindest unterschätzt werden.

In diesem Beitrag möchte ich die Perspektiven moderner Technik in den Mittelpunkt rücken und den Blick dort, wo inhaltlich angezeigt, auch auf Risiken, Problembereiche und polizeilichen Handlungsbedarf lenken. Es ist nicht Ziel des Vortrags, eine geschlossene Bewertung der Technikfolgen für Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung vorzunehmen. Es ist mir noch nicht einmal möglich, die technischen Chancen für die Prävention und Repression umfassend darzustellen. Das erlauben mir weder der vorgegebene Zeitrahmen noch mein Vorstellungsvermögen.



Dr. Wolfgang Bach, Leiter der Gruppe „Technologien“, ehemals „Technische Forschung, Entwicklung und Erprobung“ im Bundeskriminalamt, zeigte in seinem Vortrag die zahlreichen technischen Möglichkeiten zur Unterstützung der polizeilichen Arbeit auf.

Um eine Auswahl zu treffen, werde ich mich bei der Betrachtung der Chancen technologischer Innovationen für die Verbrechensbekämpfung vor allem auf Beispiele für das kriminalistische Potential der die Zukunft bestimmenden *Informationstechnologien* konzentrieren. Gerade auf diesen Gebieten liegen auch die meisten Themenschwerpunkte der Gruppe „Technologien“ des BKA.

2 Taktische, auswertungsmethodische und strategische Chancen moderner Technik

Polizeiarbeit ohne Technikeinsatz ist nicht mehr vorstellbar. Naturwissenschaft und Technik haben die Kriminalistik in den letzten Jahren sprunghaft vorwärtsentwickelt. Denken wir nur an die Einführung der automatischen Fingerabdruckidentifizierung oder an die spektakulären Erfolge der DNA-Analyse.

Der Beitrag behandelt im folgenden Beispiele und Möglichkeiten moderner Technik auf fünf verschiedenen Ebenen der Polizeiarbeit. Wir beginnen mit der unmittelbar den konkreten Ermittlungsfall betreffenden *taktisch-operativen Anwendungsebene*. In der Folge betrachten wir neue technische Perspektiven der *fallbezogenen Auswertung*, daran anschließend innovative Trends bei der polizeilichen *Informationsverarbeitung* und der *Technischen Prävention*. Auf der planerisch-konzeptionellen Ebene schließlich richten wir den Blick auf die *Wechselwirkung zwischen neuen Technologien und kriminalstrategischen Zielsetzungen*.

2.1 Taktisch-operative Ebene

2.1.1 Elektronisch-akustische Beweissicherung

In vielen Fällen der elektronisch-akustischen Beweissicherung ist die Qualität der Tonaufzeichnung unzureichend. Da es sowohl auf den Inhalt der Aufzeichnung als auch auf die individuellen Merkmale der Täterstimme ankommt, hat der zuständige Fachbereich des BKA neben der Sprechererkennung ein ganzes Spektrum von Methoden der Sprachverbesserung zur Hand. Zwei dieser Methoden möchte ich jetzt vorstellen.³

(1) Beispiel: *Störsignalkompensation*

Bei Tonaufzeichnungen kommt es vor, dass die Sprachverständlichkeit durch Störsignale wie zum Beispiel Hintergrundmusik extrem beeinträchtigt ist. In der öffentlichen Debatte zum sogenannten Lauschangriff haben Kritiker den Nutzen der Maßnahme deshalb

³ Die Audio-Beispiele wurden vom Fachbereich „Sprechererkennung“ der Kriminaltechnik des BKA bearbeitet.

auch mit dem Einwand angezweifelt, dass es ein Leichtes sei, die Sprache durch lauten Hintergrundgeräusche im Raum bis zur Unkenntlichkeit irreversibel zu verstümmeln. In der Praxis stehen jedoch die Verbesserungschancen gar nicht so schlecht, wie das folgende akustische Beispiel zeigt:

Vorführung einer Sprachprobe mit Hintergrundmusik (vor und nach Störsignalkompensierung)

(2) Beispiel: *Sprachverzerrung*

In den kriminaltechnischen Sprachlabors des BKA werden regelmäßig neue Methoden der Signalverarbeitung untersucht und entwickelt, um das Anwendungsspektrum zu erweitern. So wurden bei Erpressungen in der Vergangenheit von der Täterseite sogenannte Sprachverzerrer eingesetzt, um die individuellen Merkmale der Stimme für Sprachvergleiche unkenntlich zu machen. Mittlerweile ist in der Praxis auch hier mit dem Einsatz neuer Verfahren der digitalen Signalverarbeitung eine deutliche Reduzierung der Verzerrung zu erreichen.

Vorführung einer verzerrten Sprachprobe (vor und nach der Bearbeitung)

2.1.2 Mobile Bildübertragung

Zur Übertragung bildhafter Information verfügt die Polizei seit langem über festinstallierte Systeme. Die Gruppe „Technologien“ ist bemüht, flexible Technik für neue Anwendungsbereiche bereitzustellen. Hierzu gehört auch ein mobiles Bildübertragungssystem auf der Basis preiswerter, handelsüblicher Komponenten (Abb. 1). Die hier dargestellte Konfiguration besteht aus den Komponenten Digital-Kamera, Notebook, Mobiltelefon sowie speziellen Adapterkarten. Die Übertragungsdauer für ein Farbbild mit hoher Auflösung beträgt bei Verwendung eines Mobiltelefons etwa 4 min im Vergleich zu 20 sec bei einer ISDN-Verbindung. Mit dem System ist zum Beispiel die elektronische Übermittlung von Spurenbildern – Aufnahme einer Patronenhülse (Abb. 2) – zwischen Tatort und kriminaltechnischer Untersuchungsstelle ohne Qualitätseinbuße möglich.

Abbildung 1:

Mobiles Bildübertragungssystem

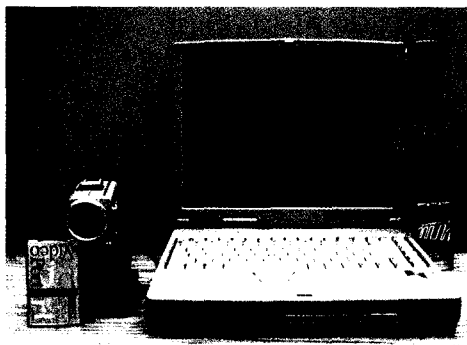
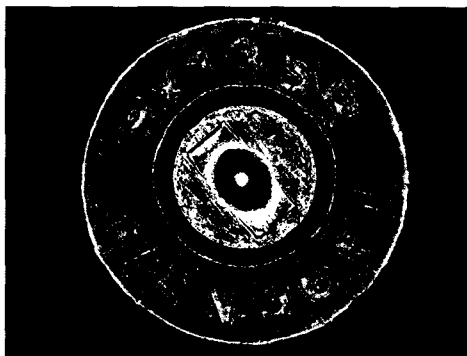


Abbildung 2:

Bildübertragung von Spurenbildern (Patronenhülse)



Das System kann unter anderem eingesetzt werden

- bei der Tatortarbeit und der kriminaltechnischen Spurenauswertung,
- bei der Zielfahndung und
- bei Einsätzen der Identifizierungskommission des BKA.

Insbesondere bei Flugzeugkatastrophen kann die Identifizierungskommission nicht auf einer stationären Kommunikationsinfrastruktur aufbauen. Insofern

sind gerade die vielfältigen Kommunikationsanbindungen dieses mobilen Bildübertragungssystems von besonderem Nutzen. Wenn keine erdgebundene Infrastruktur vorhanden ist, kann die Übermittlung auch über Satellit (INMARSAT oder das neue weltweite Satelliten-Telefonnetz IRIDIUM) erfolgen. Neben der Übertragung feststehender Bilder ist technisch auch eine weltweite Übertragung von Videosignalen realisierbar.

Selbstverständlich eröffnen die modernen Informationstechnologien zahlreiche weitere operativ-technische Anwendungsbereiche, die ich aber an dieser Stelle zum Schutz der operativen Zielsetzung ausklammern möchte.

2.2 Fallbezogene technische Auswertungsmethoden

Mit der fallbezogenen technischen Auswertung, sowohl für Ermittlungsaufgaben als auch im Zusammenhang mit der Führung des Sachbeweises, kommen wir zur nächsten Anwendungsebene.

2.2.1 Polizeiliche Bildverarbeitung

Das Erstellen, Sammeln, Auswerten und Verteilen von Bildinformationen im Zusammenhang mit Straftaten ist für Ermittlung, Fahndung und Beweisführung unverzichtbar. Bilder zeigen Tatabläufe, Täter, Fingerabdrücke, Tatwerkzeuge, Spuren aller Art – die Liste ließe sich fast beliebig verlängern. Damit stellt die Bildverarbeitung eine herausragende Technologie in der Kriminalistik dar. Auch bei der polizeilichen Bildverarbeitung ist die digitale Fotografie im Vormarsch. Die vollständige Ablösung der herkömmlichen Fotografie auf fotochemischer Basis ist nur noch eine Frage von wenigen Jahren.

Zu den wichtigsten Vorteilen der digitalen Fotografie zählen:

- keine Verzögerung durch Laborarbeiten (Ergebnisse der digitalen Bearbeitung liegen sofort vor),
- keine Medienbrüche bei Verarbeitung/Übertragung,
- bessere Umweltverträglichkeit im Vergleich zur konventionellen Fotochemie.

Bild-Fahndungssystem

Anhand der folgenden Beispiele möchte ich Ihnen einen Eindruck von den polizeilichen Möglichkeiten der digitalen Bildverarbeitung vermitteln. Zunächst ein integriertes Bild-Fahndungssystem, das mehrere Bildverarbeitungsfunktionen für die Unterstützung der Personenfahndung bereitstellt. Dabei handelt es sich um eine in Baden-Württemberg eingeführte Pilotanwendung:

Das integrierte Bild-Fahndungssystem umfasst drei Komponenten, die miteinander gekoppelt sind:

(1) „Computerunterstützte ED-Behandlung“ (Abb. 3).

Die Personen-Lichtbilder werden mit einer elektronischen Kamera aufgenommen; die Bildergebnisse lassen sich sofort auf dem Monitor darstellen, bei Änderungsbedarf wird der Vorgang innerhalb von Sekunden wiederholt. Die Farb-Lichtbilder hoher Qualität werden abschließend in einer elektronischen Lichtbild-Datenbank gespeichert.

Abbildung 3:

Computerunterstützte ED-Behandlung: Elektronische Bildaufnahme

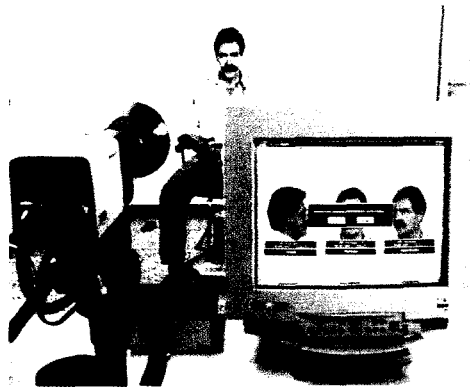
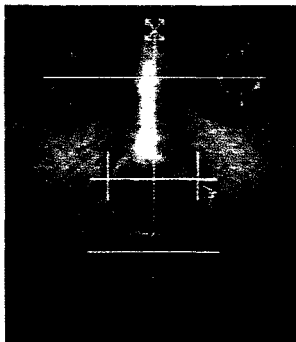


Abbildung 4:

Bildrecherche/Bildbearbeitung: Interaktive Gesichtsvermessung

Vergleichen & | Code | Kriterien | Vergessen | Zoomen | Spatch | Drp. | Helligk. | Post



(2) *„Photorealistische Phantombildbearbeitung“.*

Das System unterstützt die Kommunikation mit dem Tatzeugen bei der Fertigung eines Phantombildes. Zunächst wählt der Tatzeuge ein vom Gesichtstyp her ähnliches Basisbild aus. Das System ist unmittelbar mit der Lichtbilddatenbank gekoppelt. Den weiteren Zeugenangaben folgend lässt sich das fotorealistische Portrait in mehreren Schritten beliebig anpassen. Das Ergebnis kann als Fahndungsbild sofort ausgedruckt werden;

(3) *„Bildrecherche/Bildbearbeitung“ (Abb. 4).*

Bislang erfolgt die Recherche in der Lichtbild-Sammlung anhand von verbalen Beschreibungsmerkmalen. In naher Zukunft ist der Vergleich automatisierbar. Die Gesichtsvermessung selbst verläuft derzeit noch interaktiv. Aber auch dieser Prozess ist zukünftig automatisierbar.

Die Phantombildkomponente des Systems wurde in Kooperation zwischen dem BKA-Erkennungsdienst, dem Fachbereich „Bildverarbeitung“ der Gruppe „Technologien“ und der Industrie entwickelt. Die Abb. 5 a und 5 b beziehen sich auf einen authentischen Fall (Bankraub). Aufgrund des Phantombildes wurde der Täter erkannt und gefasst.

Fallbeispiel zur Phantombildbearbeitung

Abbildung 5 a:

Phantombild

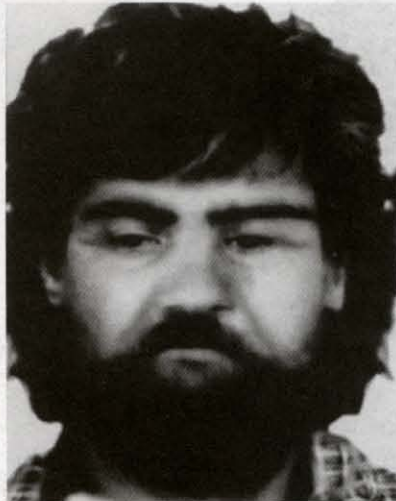
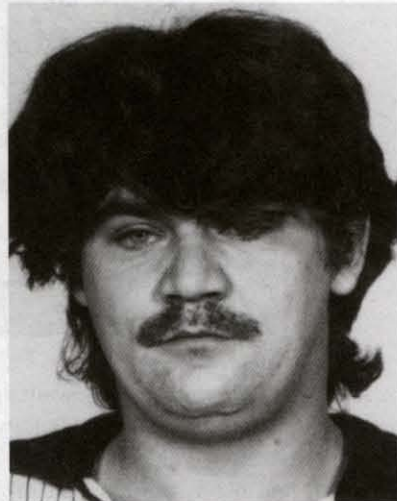


Abbildung 5 b:

Täterlichtbild

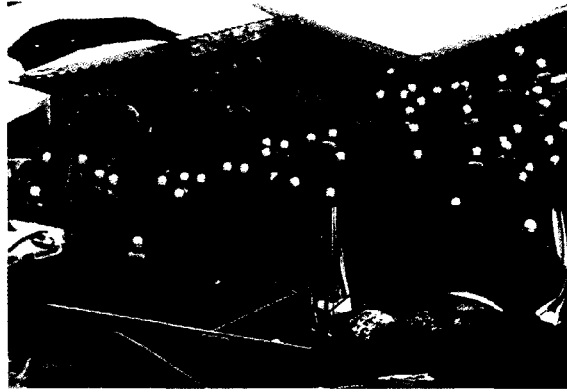


Bildverarbeitung / Bildverbesserung

Im Strafverfahren haben Bildinformationen einen sehr hohen Beweiswert. Häufig ist jedoch das entscheidende Bildmaterial von schlechter Qualität, zum Beispiel fehlbelichtet, unscharf oder aber körnig („verrauscht“). Die digitale Bildverarbeitung eröffnet uns Möglichkeiten, die kriminalistisch relevante Bildinformation aufzubereiten und zu verbessern. In vielen Fällen lassen sich auch Feinheiten und Details restaurieren.

Abbildung 6:

Synchronisation von Videosequenzen



In Abb. 6 geht es um eine gewalttätige Auseinandersetzung zwischen Demonstranten und der Polizei. Als Beweismittel standen 2 Video-Aufnahmen aus verschiedenen Perspektiven zur Verfügung. Die eine Perspektive zeigt Personen und deren Handlungen im Detail (in Abb. 6 rechts unten), nicht aber den gesamten Ablauf und beispielsweise die Ziele der Wurfgeschosse. Die zweite zeigt eine Gesamtansicht, allerdings lassen sich keine einzelnen Personen identifizieren.

Für die Gerichtsverhandlung wurden vom Fachbereich „Bildverarbeitung“ des BKA die beiden Sequenzen synchronisiert, und zwar bildgenau. Ein Lichtreflex auf einem geworfenen Stock bildete die Synchronisationsmarke in beiden Aufnahmen. Die parallele Einspielung beider Sequenzen erlaubte die unmittelbare Zuordnung zwischen Täter, Tatablauf und Tatauswirkung.

Bildfolgenverbesserung

Bei der Verbesserung der Qualität von Videoaufnahmen liegt ein Schwerpunkt bei der sogenannten Bildfolgenverbesserung. Das Prinzip besteht darin, aus vielen schlechten (z.B. verrauschten) Bildern mit ähnlichem Inhalt ein gutes Bild mit dem kompletten Informationsgehalt zu erzeugen.

Abbildung 7:

Fallbeispiel zur Bildfolgenverbesserung



An dem in Abb. 7 dargestellten Beispiel lässt sich der durch die Methode der Bildfolgenverbesserung erzielte Zugewinn an Information besonders deutlich aufzeigen. Es zeigt zugleich, welche unerwarteten Qualitätsdefizite eingesandtes Bildmaterial in der Praxis aufweisen kann.

In diesem Fall hatte eine unbekannte Person mit der EC-Karte eines Mordopfers an einem Geldausgabeautomaten Bargeld abgehoben. Die dort vorhandene Videoüberwachungskamera war jedoch so ungünstig montiert, dass das Gesicht des Täters nicht, wie es sein sollte, direkt erfasst wurde, sondern nur als schwaches Spiegelbild auf einer Verglasung in der Nähe des Geldautomaten.

Auf den Einzelbildern der Sequenz (Bild links) ist fast nichts zu erkennen. In der bewegten Bildfolge hingegen ist schemenhaft eine Person zu erahnen. Um diese besser sichtbar zu machen, muss der Hintergrund eliminiert werden, der durch das Aufsummieren aller Bilder der Folge in grober Näherung bestimmt werden kann. Anschließend wird dieser Hintergrund von den einzelnen Bildern subtrahiert und das Ergebnis kontrastverstärkt (Bild Mitte). Man erkennt deutlich, dass nicht nur das Spiegelbild, sondern auch das Rauschen in der analog aufgezeichneten Videosequenz verstärkt wird. Eine nachfolgende zeitliche Mittelwertbildung in der Bildsequenz sorgt für eine Rauschreduktion, die insbesondere in Phasen mit geringer Kopfbewegung der Person zu einer besseren Detailerkennbarkeit führt (Bild rechts).

Die im Fachbereich „Bildverarbeitung“ entwickelten Methoden und Werkzeuge der Bildfolgenverbesserung sind inzwischen sehr flexibel in der alltäglichen Fallbearbeitung einsetzbar.

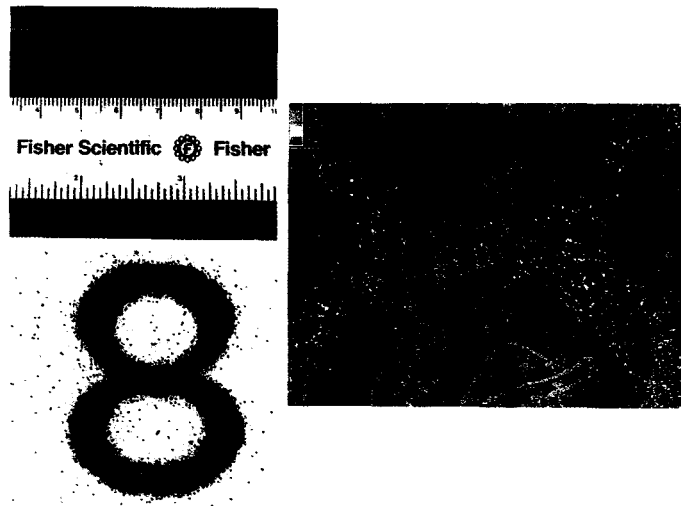
Laser-Scanning-Mikroskopie⁴

Im Bereich der Maschinenschriftenauswertung hat die Kriminaltechnik ein ausgefeiltes Instrumentarium bereitgestellt, mit dessen Hilfe es möglich ist, bei Schreibmaschinenschriften sowohl eine Systembestimmung als auch eine individuelle Zuordnung vorzunehmen, beispielsweise zu einer Schreibmaschine, auf der ein Erpresserschreiben geschrieben wurde. Bei den modernen Computerdruckern, so wird vielfach befürchtet, lassen sich solche Zuordnungen nicht mehr erzielen. Doch auch hier stehen neue bilderzeugende Technologien zur Nutzung bereit.

Die Methode der *Laser-Scanning-Mikroskopie (LSM)* ermöglicht es, mikroskopisch feine dreidimensionale Strukturen der bedruckten Papieroberfläche mit extremer Tiefenschärfe abzubilden.

Abbildung 8:

Laser-Scanning-Mikroskopie (Aufnahmen: Gaudreau / Purdy, LSSD, Revenue Canada)



⁴ Vgl. Gaudreau, Purdy, in: The Identification of Laser Printers by Confocal Laser Scanning Microscopy. Laboratory and Scientific Services Directorate, Revenue Canada, Ottawa 1998.

Abb. 8 zeigt oben links die Fixierwalze eines Laserdruckers mit einem kerbenartigen Defekt. Dieser Defekt überträgt sich in dem Beispiel unmittelbar auf das Laser-Druckbild der Ziffer 8. Der herkömmlichen Mikroskopaufnahme (unten links) mangelt es an Tiefenauflösung. Rechts wird der Laserdruck in LSM-Technik dargestellt. Die verschiedenen Farben geben das Höhenprofil des Tonerauftrages bei der Ziffer 8 wieder. Das Beispiel zeigt, dass im Vergleich zur konventionellen Mikroskopie mit dem Laser-Scanning-Mikroskop ein enormer Gewinn an Detailinformation zur individuellen Mikrostruktur des Defektes zu erzielen ist. Vergleichbare Auswertungen sind auch bei Fotokopien möglich.

2.2.2 Computer-Simulation

Die Kriminaltechnik hat in den letzten Jahrzehnten die Nachweismethoden bis in extreme Empfindlichkeitsbereiche vorangetrieben. Neue Auswertungsverfahren wurden entwickelt und erfolgreich eingesetzt. Hierüber gibt es vielfältige Fachliteratur und Beiträge in den Medien. An dieser Stelle möchte ich demgegenüber eine relativ unbekannt aber kriminalistisch hochinteressante Zukunftsperspektive aufzeigen:

Bei den kriminaltechnischen und gerichtsmedizinischen Fragestellungen geht es darum, tatrelevante Abläufe zu rekonstruieren. Dies erfolgt sehr häufig mithilfe mathematisch-physikalischer Modelle. Diese Modelle werden durch experimentelle Untersuchungen untermauert und verfeinert. Die rasante Entwicklung der Hard- und Softwaretechnologien während der letzten Jahre hat es ermöglicht, computerunterstützte Simulationsmodelle für kriminaltechnische Fragestellungen einzusetzen.

Computer-Simulation von Brandverläufen⁵

Typische kriminaltechnische Fragestellungen bei der Untersuchung von Brandverläufen in Räumen sind:

- Wie und wo ist der Brand entstanden?

⁵ Löffler, Silke und Peter van Bebbber: DV-gestütztes Simulationsmodell von Bränden. In: BKA (Hg.) „Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen“. BKA-Forschungsreihe, Band 48. Wiesbaden 1998, S. 207 ff.

- Wie verläuft die Frühphase des Brandes unter dem Einfluss unterschiedlicher Zündquellen (z. B. Kerze, brennbare Flüssigkeit) und / oder unterschiedlicher Ventilationsverhältnisse (Fenster und / oder Türen geöffnet)?
- Wie breitet sich der Brand im Raum aus, das heißt, wann werden ausgehend von der primären Brandquelle weitere Objekte in Brand gesetzt?

Abb. 9 und 10 zeigen Momentaufnahmen aus einer dynamischen Computersimulation des Verlaufes eines Raumbrandes. Links wird jeweils die Temperaturverteilung in verschiedenen Grauwerten oder Farben dargestellt und rechts die Richtungs- und Geschwindigkeitsverteilung der Luftströmung. Abb. 9 stellt die Simulation zu Beginn der Brandausbreitung dar, Abb. 10 in einer fortgeschrittenen Phase. Die beiden Rechtecke symbolisieren Möbelstücke.

Abbildung 9:

Beginn eines Raumbrandes

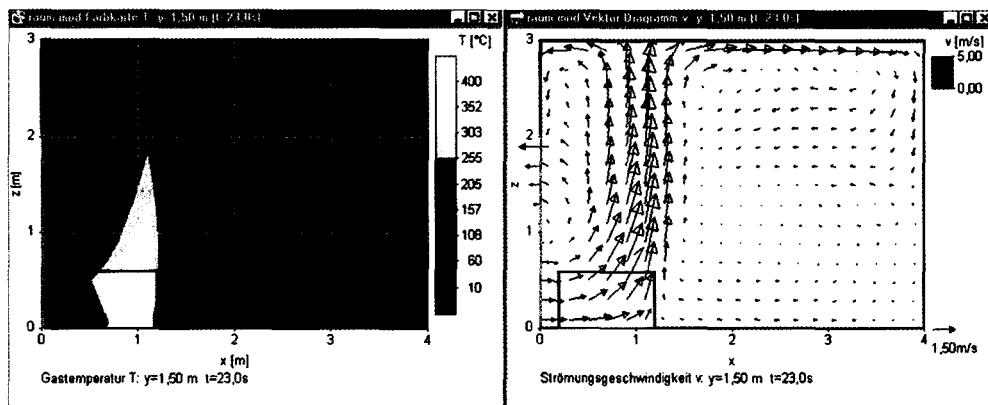
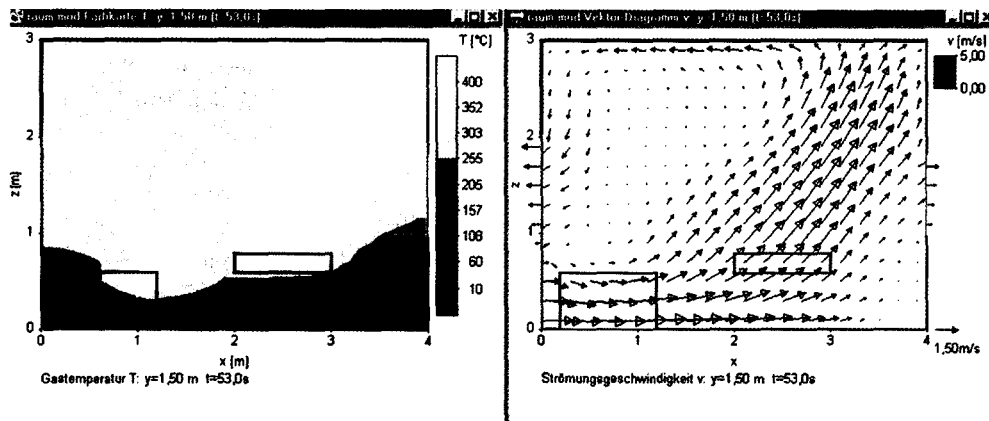


Abbildung 10:

Raumbrand im fortgeschrittenen Stadium



Für die Brandursachenermittlung ist es unerlässlich, ständig einen Abgleich zwischen den am Brandort vorgefundenen Spuren und Brandbedingungen und den Eingabegrößen für die Simulationsrechnung vorzunehmen. Unter diesen Voraussetzungen können derartige Modelle eine große Hilfe zur Untermuerung oder zum Ausschluss bestimmter Brandszenarien sein. Selbstverständlich muss sich der Sachverständige der im Modellansatz gemachten Vereinfachungen und ihrer Auswirkungen auf das Simulationsergebnis bewusst sein.

Computer-Simulation der Wirkung von Geschossen in Zielmedien⁶

Bei kriminaltechnischen Gutachten auf dem Gebiet der Ballistik wird unter anderem die Wirkung von Geschossen in Zielmedien beurteilt, um eine Aussage über einen möglichen Tathergang treffen zu können. Anhand deformierter Geschosse und Schussbeschädigungen werden Auftreffgeschwindigkeit und Auftreffwinkel bestimmt. Dies erfolgt durch aufwendige Experimente, bei denen die Tatortgegebenheiten nachgestellt werden. Zielballistische Prozesse können ebenfalls mit mathematischen Modellen simuliert werden.

⁶ Vgl. Salziger, B.: AutoDyn 2D: Eine Einführung. In: Der Auswerfer, 3. Ausgabe, März 1997, BKA.

Eine beim Bundeskriminalamt eingesetzte Software berechnet Materialverformungen, Druck, Geschwindigkeit und andere physikalische Größen beim Beschuss von Materialien. Die Form und Materialbeschaffenheit des Geschosses sowie des Zielmediums können beliebig vorgegeben werden. Abb. 11 zeigt den simulierten Aufprall eines Geschosses auf eine Stahlplatte in einer Momentaufnahme. In der grafischen Darstellung werden den berechneten Druck- oder Zugspannungswerten verschiedene Farben zugeordnet.

Abbildung 11:

Momentaufnahme des simulierten Aufpralls eines Geschosses auf eine Stahlplatte (Modellberechnung: B. Salziger, BKA)



Es gibt zahlreiche kriminaltechnische Anwendungsmöglichkeiten für Simulationsberechnungen, so zum Beispiel auch bei der Untersuchung von Explosionsauswirkungen mit dem Ziel, aus dem Zerstörungsbild Rückschlüsse auf Sprengstoffart und Explosionsort ziehen zu können. Ein weiteres Anwendungsfeld bildet die Computer-Simulation von Gesichtswerteilen mit dem Ziel der Identifizierung des Opfers.

Der kriminaltechnische Nutzen von Computer-Simulationen liegt

- im besseren Verständnis der Prozessmechanismen,

- in der Reduzierung des Aufwandes an komplexen Experimenten,
- in der Verfeinerung des Sachbeweises.

Computer-Simulationen werden zukünftig auch im Rahmen des Brandschutzes sowie bei der technischen Prävention (Entwicklung von schuss- oder explosionshemmenden Materialien) von großem Nutzen sein.

2.2.3 Technische Auswertung bei der Kriminalität im Zusammenhang mit der Informations- und Kommunikationstechnik

Die Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit der Informations- und Kommunikationstechnik ist für die Polizei eine der größten technologischen Herausforderungen für die Zukunft. Neben die Computerkriminalität treten hier auch Straftaten im Zusammenhang mit Datennetzen (z. B. Internet-Kriminalität). Die klassische Tatortarbeit mit ihren überwiegend sinnlich wahrnehmbaren Spuren verlagert sich zusehends auf die Suche nach Spuren, die nur noch mit elektronischen und optoelektronischen Hilfsmitteln wahrgenommen werden können. Im Gegensatz zur konventionellen Spurenauswertung hat die Polizei hinsichtlich der einzusetzenden Verfahren und der erforderlichen Logistik beträchtliche Defizite, die in Anbetracht der immens schnellen technischen Entwicklung und der vorhandenen Ressourcen kaum auszugleichen sind. Aber auch für die Sicherung und Auswertung „elektronischer“ Spuren konnten vom BKA neue Methoden erschlossen werden.

Polarisationsmikroskop

Ein Fachbereich der Gruppe „Technologien“ hat kürzlich ein neues Verfahren zur Auswertung magnetischer Datenträger entwickelt. Mit Hilfe dieses sogenannten Polarisationsmikroskops (Abb. 12) sind wir in der Lage, das magnetische Mikroprofil eines Datenträgers (Magnetkarte, Diskette) in ein optisches Bild umzuwandeln. Das physikalische Prinzip beruht auf der Drehung der Polarisationsebene des Lichtes im Magnetfeld (Faradayeffekt).

Abbildung 12:

Polarisationsmikroskop

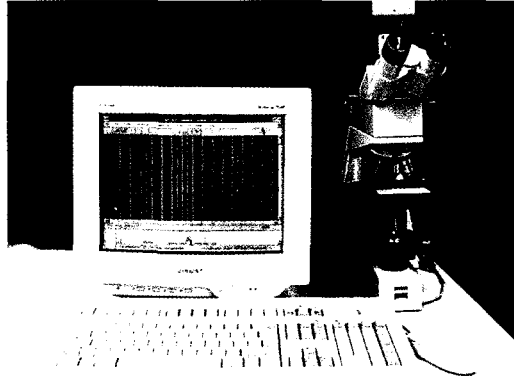
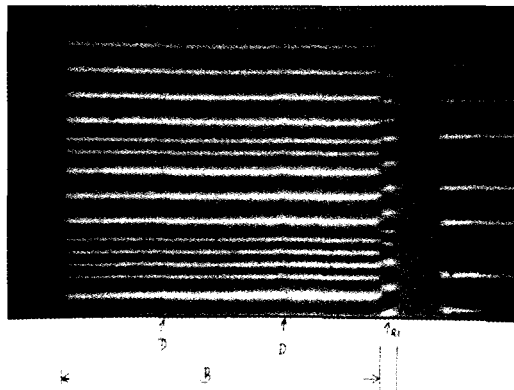


Abbildung 13:

Darstellung eines Magnetstreifens mit dem Polarisationsmikroskop



Die mit der Methode lösbaren kriminalistischen Fragestellungen sind in ihrer Tragweite noch nicht abzusehen. Die optische Darstellung der magnetischen Flussdichte auf einem Magnetstreifen (Abb. 13) zeigt individuelle Merkmale, die von Unregelmäßigkeiten im Spalt des Schreibkopfes herrühren. Damit ist zukünftig unter gewissen Voraussetzungen sogar eine individuelle Zuordnung eines magnetischen Datenträgers zum Aufzeichnungsgerät möglich.

Zusätzlich sind in der Abbildung Reste einer überschriebenen Datenspur zu erkennen. Mit der Methode konnte das BKA bereits in zwei Betrugsfällen überschriebene Daten rekonstruieren und damit zur Fallaufklärung beitragen.

Weitere Entwicklungsprojekte der Gruppe „Technologien“ zielen auf Fragestellungen wie zum Beispiel

- Erkennung von Daten, die in großen Dateien, beispielsweise Bilddateien, steganografisch versteckt sind,
- Entwicklung von Suchstrategien zur gezielten Selektion fallbezogener Informationen in Massendatenbeständen.

Im Anblick der extrem hohen Speicherdichten moderner elektronischer Datenträger ist bei der selektiven Suche nach ermittlungsrelevanten Daten der bekannte Vergleich mit der „Suche nach der Stecknadel im Heuhaufen“ eher eine Untertreibung. Allein die Vervielfachung der Speicherkapazität von Festplatten über drei Jahrzehnte hinweg (Abb. 14) ist ein eindrucksvolles Beispiel für den exponentiellen Leistungsanstieg nur einer einzigen Basistechnologie der Informationstechnik.

Abbildung 14:

Datenträgerentwicklung ab 1978 bis 2008 (Prognose)

Massenspeicher (Festplatten)

1978

→ 1 MB = 500 beschriebene DIN A4 Seiten

1988

→ 80 MB = 6 Meter hoher Turm

1998

→ 10 GB = 750 Meter hoher Turm

2008

→ 1 TB = 500 Mio DIN A4 Seiten



Weitere Innovationsschübe sind zu erwarten wie das Heranreifen völlig neuartiger Chip-Generationen, zum Beispiel 3D-Chips und Speicher auf photonischer Basis. Diese Technologien dürften nach der vom ehemaligen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie herausgegebenen „Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik“⁷ bereits in wenigen Jahren zum praktischen Einsatz kommen. Hinzu kommt die Weiterentwicklung des Internet. Beim Internet der nächsten Generation sind gegenüber heute 100 – 1000fache Datenübertragungsraten zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass die Polizei ohne neue Prioritätensetzung und ohne zusätzlichen Einsatz von Informatik-Spezialisten mit der immens schnellen Technologieentwicklung und der damit einhergehenden Kriminalitätsverlagerung auf die elektronischen Medien nicht Schritt halten kann.

2.2.4 Biotechnologien

Bei der kriminaltechnischen Nutzung biotechnologischer Methoden stellen sich uns die Perspektiven günstiger dar. Ich meine den „Genetischen Fingerabdruck“. War weiter oben des öfteren von Computerprogrammen und Software die Rede, so kommen wir nun zu einer anderen Art von „Software“: der DNA als Basis für die Baupläne und Funktionsprogramme der belebten Natur.

Abb. 15 stellt einen Vergleich der *konventionellen serologischen Analyse* mit der *DNA-Analyse* auf der Basis von jeweils 6 Auswertungsmerkmalen dar.⁸

Die entscheidenden Größen sind dabei die kombinierten Wahrscheinlichkeiten P_m . Diese geben die Wahrscheinlichkeit dafür an, dass zwei zufällig ausgewählte Personen in allen Merkmalen übereinstimmen. Im Fallbeispiel der Abb. 16 stimmen bei der konventionellen Analyse 0,5 Prozent überein, 99,5 Prozent nicht. Bei der DNA-Analyse stimmen nur 3,2 millionstel

⁷ Delphi 1998 „Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik (Zusammenfassung)“, S. 23; Hrsg.: Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (im Auftrag des BMBF), Feb. 1998, Karlsruhe.

⁸ Schmitter, H.: Der genetische Fingerabdruck - Das neue Zeitalter. In: Deutsches Polizeiblatt, 2 / 1997, S. 20.

Prozent überein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die zugrunde gelegten Merkmalssysteme bei der DNA-Analyse im einzelnen Untersuchungsfall fast beliebig erweitert werden können, was zu einer noch höheren Trennschärfe der Methode führt.

Abbildung 15:

Vergleich zwischen konventioneller (serologischer) Analyse und DNA-Analyse

Genetischer "Fingerabdruck"

Konventionelle Analyse		DNA - Analyse (PCR)	
System	Pm	System	Pm
ABO	0,37	SE 33	0,01
PGM	0,25	D21S11	0,04
Gc	0,24	VWA	0,06
SEP	0,37	TH01	0,08
EsD	0,68	F13A1	0,11
AK	0,87	FES	0,15
Kombination	0,005	Kombination	3,2E-08
	0,5%		0,000032%

Tabelle nach H. Schmitter, BKA

Damit kann sich die DNA-Analyse auf ein dem Fingerabdruck vergleichbares variantenreiches Merkmalssystem stützen. Sechzig Jahre lang wurden die konventionellen serologischen Methoden vorangetrieben und perfektioniert. Trotzdem blieb ihre Aussagekraft im Sachbeweis beschränkt. In nur 10 Jahren hat die DNA-Analyse herkömmliche Analysen so gut wie vollständig ersetzt.

Neben der DNA-Analyse hält die Biotechnik auch weitere polizeilich nutzbare Innovationen bereit, so zum Beispiel zur Detektion von Umweltschadstoffen mithilfe von Biosensoren. Die der Natur abgeschauten gentechnischen Produktion von Bio-Fasern als Nachbau der Fäden eines Spinnennetzes übertreffen die Festigkeit und Elastizität von Stahl und sogar von Aramidfasern, wie sie üblicherweise bei Schutzwesten zur Anwendung gelangen.

2.3 Polizeiliche Informationsverarbeitung

Die zukünftige Gestaltung der Informationsverarbeitung ist für die Polizei von grundlegender Bedeutung und in hohem Maße erfolgskritisch. Damit befinden wir uns auf der strategischen Aktionsebene der Kriminalitätsbekämpfung.

2.3.1 Entwicklungstendenzen der polizeilichen Informationsverarbeitung

Die klassischen polizeilichen Computersysteme wie das derzeitige INPOL-System sind überwiegend im Verbund betriebene Datenbank- und Rechercsysteme. In der Gegenwart und in der Zukunft werden Elektronik und Informationstechnik so gut wie *alle* Prozesse der komplexen polizeilichen Informationsverarbeitung prägen:

- Durch die Verknüpfung der Bürokommunikation und elektronischen Vorgangsbearbeitung mit Datenbanken (INPOL-neu) sowie administrativen Informations- und Expertensystemen stehen alle notwendigen Daten schnell, aktuell und umfassend für die dezentrale Sachbearbeitung zur Verfügung.
- Die Verdichtung von Daten, Fakten und Zusammenhängen erzielt eine neue Qualität der Information; damit werden strategische und kriminalpolitische Planungen und Entscheidungen besser unterstützt. Auf der Basis aktueller kriminalstatistischer Daten können Kriminalitätsbrennpunkte und neue Kriminalitätsentwicklungen frühzeitig erkannt werden. Auch INPOL-neu verfolgt diese Zielsetzung im Sinne eines polizeilichen Führungsinformationssystems (PFI).⁹
- Spracherkennungssysteme ermöglichen zukünftig die Rechnerbedienung – anstelle Tastatur und Maus – über die menschliche Sprache. Anwendungsgebiete sind zum Beispiel Text-Diktate, sprachgesteuerte Telefonvermittlung und Datenbankabfragen.

⁹ Siehe hierzu Informationsbroschüre „Projekt INPOL-neu“, BKA, Stand: 30. 9. 1998 und „Projekt INPOL-neu“, Die fachl. Systemphilosophie, BKA, Stand: 7. 9. 1998.

- Geografische Informationssysteme zur Verknüpfung von Kriminalitätsdaten mit geografischen Daten.
- Multilinguale Informationssysteme zur Unterstützung des internationalen polizeilichen Nachrichtenverkehrs.
- Intranet als organisationsinternes Informations- und Kommunikationsmedium.

Auf die drei zuletzt aufgeführten Informationstechnologien möchte ich wegen ihres polizeistrategischen Stellenwertes näher eingehen.

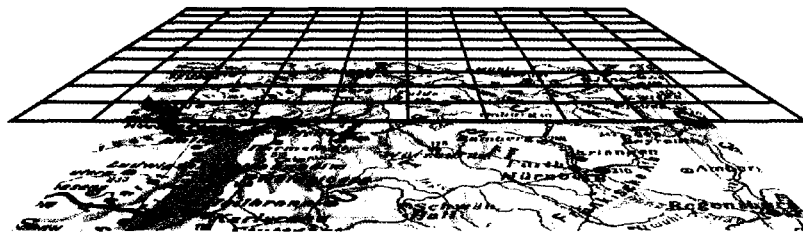
2.3.2 Geografische Informationssysteme (GIS)

Für die strategische Kriminalitätsbekämpfung ergeben sich neue Ansätze bei der Verknüpfung von aktuellen Kriminalitätsdaten mit digitalen geografischen Daten. Derartige Geografische Informationssysteme (GIS) sind seit langem in den USA, Großbritannien und neuerdings auch in Deutschland eingeführt.¹⁰

Die in der Abb. 16 durch das Gitter symbolisierten Kriminalitätsdaten (z. B. Delikte, Kriminalitätsbelastung, Kriminalitätsveränderungen) werden auf die geografische Datenebene projiziert. In einer nächsten Stufe lassen sich zusätzliche Informationen wie zum Beispiel demografische Daten (Bevölkerungsdichte, Arbeitslosenziffern) mit den raumbezogenen Kriminalitätsdaten in Beziehung setzen.

Abbildung 16:

Geografische Informationssysteme (Prinzipdarstellung)



¹⁰ S. hierzu z. B. Rich, Thomas F.: The Use of Computerized Mapping in Crime Control and Prevention Programs. National Institute of Justice, US Dep. of Justice, July 1995.

Geografische Informationssysteme erlauben eine Erweiterung der kriminal-geografischen Analysemöglichkeiten wie:

- frühe Trenderkennung auf regionaler und überregionaler Ebene,
- frühe Erkennung und geografische Zuordnung von Kriminalitätsbrennpunkten,
- Erkennung von Zusammenhängen bei der Kriminalitätsentwicklung.

Die auf diesem Weg gewonnenen Führungsinformationen können als Grundlage für kriminalpolitische Präventions- oder Repressionskonzepte dienen. Auch INPOL-neu sieht eine Schnittstelle zur Ankopplung von GIS vor.

2.3.3 Multilinguale Informationssysteme

Kriminalität macht nicht an Grenzen halt, auch nicht an Sprachgrenzen. Gerade im zusammenwachsenden Europa stößt die koordinierte Bekämpfung des supranationalen Verbrechens auf Hindernisse beim schnellen Austausch sprachlicher und schriftlicher Information. Einen DV-gestützten Ansatz bilden hier Informationssysteme für den multilingualen Nachrichtenaustausch und Recherchen in fremdsprachigen Datenbanken. Multilinguale Informationssysteme befinden sich derzeit in der Forschungs- und Erprobungsphase.

Die EU fördert seit 1995 unter dem Arbeitstitel AVENTINUS ein Forschungsprojekt zur Entwicklung und Integration multilingualer Informationssysteme in das polizeiliche Umfeld. An AVENTINUS sind mehrere europäische Polizeidienststellen, wie auch das BKA, als Anwender beteiligt. Die technische Entwicklung erfolgt durch Universitäten und Institute. Der Anwendungsbereich ist zunächst auf die mehrsprachige Kommunikation und Informationsverarbeitung bei der Ermittlung und Auswertung im Bereich der Drogenkriminalität beschränkt, wenngleich mit den gewonnenen praktischen Erfahrungen auch eine Erweiterung auf andere Anwendungsfelder angestrebt wird.

Das Projekt stellt modulare Software-Lösungen bereit wie beispielsweise

- Übersetzungshilfen (Volltext- und Stichwortübersetzungen) für den eingehenden Schriftverkehr,

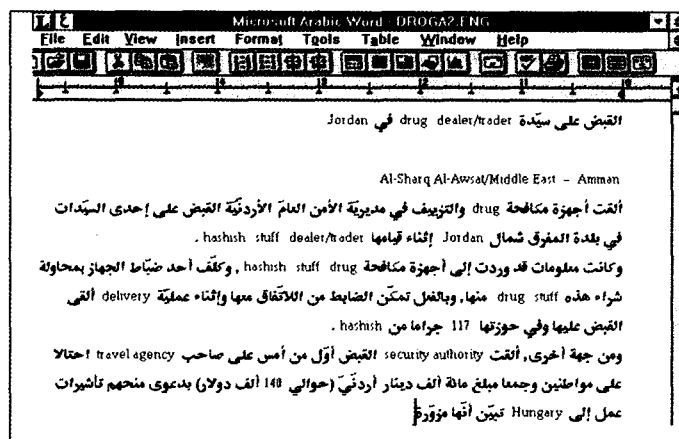
- „Information Extraction“ (Herausfiltern relevanter Informationen aus Texten und deren Ablage in Datenbanken),
- Werkzeuge zur Ausgabe relevanter Daten sowie zur automatischen Generierung von Antworttexten in den Sprachen der Zieladressaten.

Zur Veranschaulichung einer der mit dem Projekt bereitgestellten Funktionalitäten ist in Abb. 17 das Ergebnis einer stichwortartigen Vorerschließung eines fremdsprachigen Textes dargestellt.

Abbildung 17:

AVENTINUS: Stichwortartige Vorerschließung eines arabischen Textes

Ist dieser Text relevant? - Wer ist zuständig?



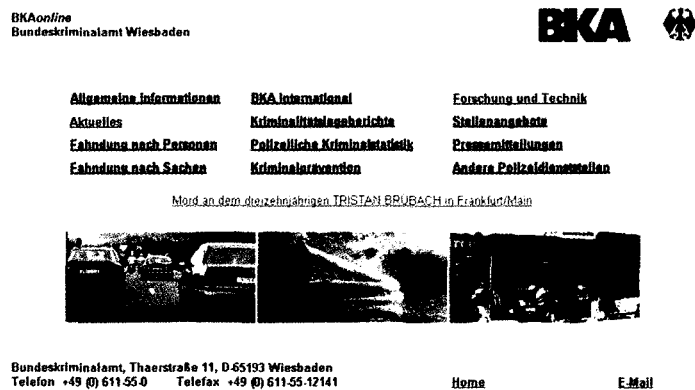
2.3.4 Intranet-Technologie

Wir kommen nun zu einer Informationstechnologie, die sich am Ende dieses Jahrzehnts mit beispielloser Dynamik ausbreitet. Über das *Internet* sind weltweit über 100 Millionen Menschen „*online*“ miteinander verbunden. Im Jahr 2000 dürften es knapp 200 Millionen sein. Das Internet ist *das* Informationsmedium der Zukunft; naturgemäß erzeugt es aber auch ein Umfeld für neue Straftaten. Bei der Bekämpfung der Kriminalität im Internet besteht bekannterweise dringender Handlungs- und Lösungsbedarf in rechtlicher, ermittlungsmethodischer sowie in technischer Hinsicht.

An dieser Stelle sollten wir den Blick aber auch auf die neuen Möglichkeiten richten, die diese technologische Entwicklung insbesondere für die Polizei eröffnet:

Abbildung 18:

BKA-Internet-Homepage



Mit der Web-Adresse *www.bka.de* ist das BKA seit Juli 1996 online im Internet vertreten. Die aktuelle BKA-Homepage ist in Abb. 18 wiedergegeben. Bis Oktober 1998 haben sich etwa 1,3 Mio. „virtuelle Besucher“ angemeldet. Wurde vorgestern mit knapp 12.000 Zugriffen pro Tag der bisherige Spitzenwert erreicht, so hat sich diese Zahl gestern, am 17. November 1998, erneut erhöht, und zwar auf 15.092 Zugriffe. Das BKA kann mit keinem anderen tradierten Medium einen annähernd großen und gleichzeitig international ausgerichteten Adressatenkreis erreichen.

Die Internet-Basistechnologie revolutioniert weltweit nicht nur die externe sondern auch die organisationsinterne Informationssteuerung und Kommunikation. Hierfür hat sich die Bezeichnung Intranet eingebürgert. Ein Intranet ist ein abgeschlossenes organisationsinternes Informationsnetz auf der Basis von Internet-Standards (Kommunikationsprotokolle, Web-Technik, Client/Server-Prinzip).

Ein derartiges Intranet ermöglicht als höchstaktuelles Informationsmedium einen weitgehenden Ersatz herkömmlicher papiergebundener Informations-

dienste. Anfang 1997 hat die Gruppe „Technologien“ ein BKA-internes Intranet aufgebaut. Abb. 19 und 20 geben die Startseite und das Inhaltsverzeichnis der Informationssammlung wieder. Die Informationen können einzeln angewählt werden und sind je nach Zusammenhang mit Verzweigungen („Links“) versehen. Such- und Schlüsselbegriffe erlauben eine schnelle Volltextrecherche.

Abbildung 19:

BKA-Intranet: Startseite (Version: 1. 2. 1999)

BKAonline
Das Intranet im Bundeskriminalamt



- | | | |
|--|---|--|
| Allgemeine Informationen | Telefonverzeichnis BKA | Hausmitteilungen |
| Neu in BKAonline | Alphabetischer Index | Wochenzeits |
| Die Abteilungen im BKA | Thematischer Index | Veranstaltungskalender |
| | Telefonbuch für Deutschland | BKAonline |

Beste Darstellung: 800 x 600 Pixel, Ansicht Schriftgrad "Mittelgroß"



Redaktion:
KI 16-32, Hfz: 13380

[Home](#) [E-Mail](#)

Abbildung 20:

BKA-Intranet: Informationssammlung (Version: 1. 2. 1999)

BKA/inline
Das Intranet im Bundeskriminalamt

Intranet-Informationssammlung
ZV 21 - 4600 (711)

Gliederung / Inhalt

<p>Allgemeine Informationen</p> <p>Was im Intranet</p> <p>Die Abteilungen im BKA</p> <p>Telefonverzeichnis BKA</p> <p>Alphabetischer Index</p> <p>Thematischer Index</p> <p>Telefonbuch Deutschland</p> <p>Hausmitteilungen</p> <p>Wochenschem</p> <p>Veranstaltungskalender</p> <p>BKAonline</p>	<p>10</p> <p>11</p> <p>12</p> <p>13</p> <p>14</p> <p>15</p> <p>16</p> <p>20</p> <p>21</p> <p>22</p> <p>23</p> <p>30</p> <p>50</p> <p>51</p> <p>52</p> <p>70</p> <p>90</p>	<p>Gesetzliche Grundlagen</p> <p>Interpol, Europol, Schengen, allgemeine Auslandsangelegenheiten</p> <p>Geschäftsverordnungen</p> <p>Geschäftsverteilung</p> <p>Allgemeine Regelungen (Dienstanzw., Dienstvereinb., Richtlinien)</p> <p>Kriminalpolizeiliche Regelungen (Dienstanzw., Dienstvereinb., Richtlinien)</p> <p>Datenverarbeitung, Bürokommunikation, Telekommunikation</p> <p>Telefonverzeichnisse</p> <p>BKA Hausmitteilungen mit Volltextsuche</p> <p>Lokale Informationen (Wesbaden, Meckenheim, Berlin)</p> <p>Wöchentliche Lageberichte des Lokalen Erdbebens</p> <p>Personalangelegenheiten</p> <p>AK II - Dokumente</p> <p>AG-Kripo-Dokumente</p> <p>Kriminalstatistik</p> <p>Generalabteilplan</p> <p>Allgemeine Informationen</p>
--	---	---

Redaktion:
KI 16-32, HR: 13309

10 **Gesetzliche Grundlagen**
10-001 Grundgesetz
10-002 BKA-Gesetz

Home **E-Mail**

Neben dem BKA haben teilweise auch die Bundesländer Intranetze aufgebaut. Wir gehen jetzt einmal in Gedanken einen Schritt weiter und führen die Bundes- und Länder-Intranetze in einer oberen Netzebene zu einem sogenannten Extranet zusammen. Hier können bundesweit Informationen mit länderübergreifender Bedeutung angeboten werden, so zum Beispiel Lageberichte, Erreichbarkeiten, Dokumente wie beispielsweise Gesetzestexte oder Tagungsniederschriften sowie Informationen zu aktuellen Fällen.

Abb. 21 zeigt den modellartigen Vorschlag für eine Startseite „EXTRA-POL“. Je nach Informationsbedarf können hier im Hauptfenster die Bundes-/Länder-Intranetze angewählt oder aber die Informationsangebote im linken Navigationsfenster abgerufen werden. Neben Textinformationen und Bildern zu bedeutsamen aktuellen Fällen (Abb. 22, 23, 24) lassen sich auch Audio- (z.B. Aufzeichnungen von Erpresseranrufen) und Videoaufzeichnungen in das Medium integrieren und bundesweit im Sekundenbereich abrufbar bereitstellen. Die Zugriffsberechtigungen auf aktuelle Fallinformationen können auf autorisierte Stellen, zum Beispiel Lagezentren oder Spezialdienststellen, beschränkt werden.

Abbildung 21:

„EXTRAPOL“: Modell der Startseite mit Navigations- und Hauptfenster



Abbildung 22:

„EXTRAPOL“: Seite „Aktuelle Fälle“: Fiktiver Erpressungsfall X

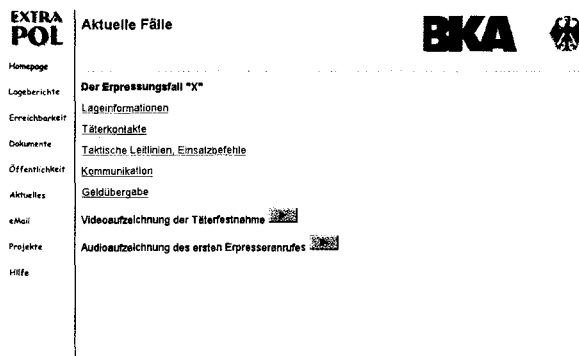


Abbildung 23:

„EXTRAPOL“: Seite „Lageinformationen“ zum Fall X

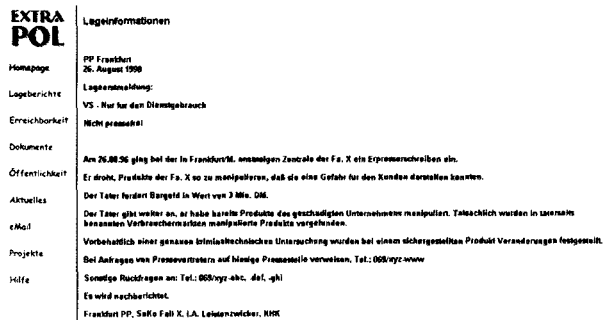
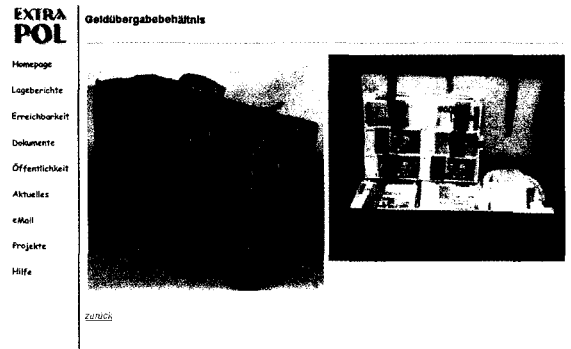


Abbildung 24:

„EXTRAPOL“: Seite „Geldübergabe“



Wohlgermerkt handelt es sich bei „EXTRAPOL“ nicht um ein bereits bei der Polizei eingeführtes Medium sondern um ein modellartiges Konzept, um die polizeitaktischen und strategischen Möglichkeiten dieser Technologie zu verdeutlichen. AG Kripo und AK II haben inzwischen konkrete Planungen für ein polizeiweites Extranet in die Wege geleitet. Auch bei der IKPO-Interpol werden Überlegungen zur Nutzung der Intranet-Technologie angestellt.

2.4 Technische Prävention / Sicherungstechnologien

Es ist allemal besser, Kriminalität zu verhindern als zu verfolgen. Die präventive Wirksamkeit hochwertiger mechanischer und elektronischer Sicherungen, zum Beispiel gegen Einbruch, ist unbestritten. Bei der Behandlung der Chancen technischer Prävention klammern wir allerdings die bewährte klassische Sicherungstechnik einmal aus und richten den Blick auf die Chancen innovativer Sicherungstechnologien.

2.4.1 Bekämpfung des Kfz-Diebstahls

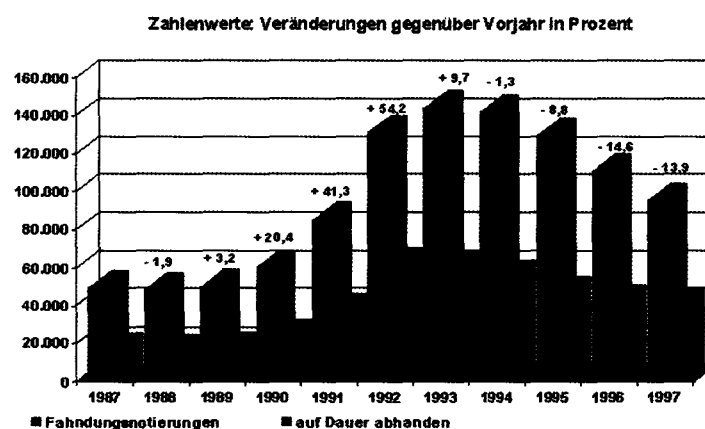
Ein Musterbeispiel für ein hocheffizientes technisches Präventionsprogramm bildete die Einführung der elektronischen Wegfahrsperrung bei Kraftfahrzeugen im Jahre 1995.

Als Reaktion auf den immensen Anstieg der Kfz-Diebstähle wurden ab 1993 sicherungstechnische und fahndungstaktische Maßnahmen zu einer präventiv-repressiven Gesamtkonzeption gebündelt. Die konsequente Umsetzung des Konzepts durch Versicherer, Automobilhersteller und Polizei hat in den Folgejahren zu einer drastischen Senkung der Diebstahlskriminalität geführt (Abb. 25). Auch der 1. Halbjahresvergleich 1998 gegen 1997 liegt mit einer weiteren Abnahme um 13,8 % im Trend dieser erfreulichen Kriminalitäts-Rückentwicklung.

Abbildung 25:

Technische Prävention: KFZ-Diebstahl-Statistik

INPOL-Sachfahndung "PKW und Kombi"



Trotz dieses deutlichen Abwärtstrends sind die absoluten Diebstahlszahlen nicht zu tolerieren. Weitergehende repressive und technisch-präventive Maßnahmen sind gefordert und teilweise bereits eingeführt.

Telematik ist eine neue Wortschöpfung als Kombination von Telekommunikation und Informatik. Telematik-Systeme dienen zukünftig zur Steuerung großer Verkehrsströme (Verkehrsleittechnik). Aber auch bei der Eindämmung von Kfz-Diebstählen verspricht diese Technologie zusätzliche präventive und repressive Ansätze.

Auf Telematik-Komponenten basierende Systeme ermöglichen die automatische Erkennung und Meldung des Diebstahls eines Fahrzeugs oder einer unberechtigten Manipulation bei gleichzeitiger Lokalisierung des Standortes. Damit verkürzt sich die Zeit zwischen dem Ereignis und der Intervention im Vergleich zur INPOL-Fahndung entscheidend. Das BKA hat 1997 mehrere auf dem Markt angebotene technische Lösungen erprobt. Obwohl keines der Systeme alle Anforderungen zur Zufriedenheit erfüllen konnte, erbrachte der Feldtest zahlreiche Impulse für die Fortentwicklung der Systeme.

Eine zur Zeit noch teure Variante bilden Telematik-Systeme in Verbindung mit der Satellitennavigation. Am weitesten fortentwickelt ist das *GLOBAL POSITIONING SYSTEM* (GPS). Die Basis dieses weltweiten Navigationssystems bilden 24 Navigationssatelliten, welche die Erde in 20.000 km Höhe umkreisen. Die ausgesendeten hochpräzisen Signale können mit Satellitenempfängern in einem Fahrzeug empfangen werden. Aus der Laufzeitverschiebung der Signale von mindestens drei Satelliten errechnet ein kleiner Prozessor im Empfangsgerät den eigenen Standort in Längen- und Breitengraden bis auf 100 m Genauigkeit, in einer Präzisionsvariante (Differential-GPS) sogar bis auf 5 m. Die Standortkoordinaten lassen sich in eine digitale Karte einblenden und zeigen so die Fahrtroute eines Fahrzeugs.

Satellitennavigation zur Verfolgung gestohlener Autos ist keine Utopie. Autoverleihfirmen setzen diese zur Zeit noch kostenaufwendige Technik heute schon ein. Die Kriminaltechnik des BKA hat 1997 einen Fall ausgewertet, bei dem ein geliehenes Fahrzeug beim Passieren der Grenze zwischen der Schweiz und Italien am Lugano-See in der Überwachungszentrale in Deutschland automatisch einen Alarm auslöste. Italien befand sich nämlich außerhalb des erlaubten satellitenüberwachten Nutzungsbereichs. Daraufhin wurde per Fernwirkung die Wegfahrsperrung aktiviert. Beim nächsten Abstellen des Fahrzeugs konnte der Motor nicht mehr gestartet werden. Nach 59 erfolglosen Startversuchen wurde das Fahrzeug vermutlich abgeschleppt. Die Route des Fahrzeugs konnte mit GPS bis nach Süditalien verfolgt werden. In Bari stellte die italienische Polizei schließlich das Fahrzeug sicher.

2.4.2 Sicherheit des zivilen Luftverkehrs / Sprengstoff-Detektion

Im Rahmen der Präventiv-Maßnahmen gegenüber Anschlägen auf den Zivilluftverkehr sind wirksame technische Kontroll-Prozeduren von entscheidender Bedeutung. Ein wesentliches Sicherheitselement ist die lückenlose Überprüfung des Reisegepäcks im Hinblick auf Waffen und Sprengstoffe.

Als Reaktion auf die zurückliegenden tragischen Bombenanschläge auf den Zivilluftverkehr hat die europäische zivile Luftfahrtorganisation ECAC die lückenlose Kontrolle des gesamten Reisegepäcks ab Ende des Jahres 2002 empfohlen. Allein am Flughafen Rhein-Main in Frankfurt sind täglich 60.000 Gepäckstücke zu kontrollieren. Bis zum Jahr 2002 wird eine Verdoppelung erwartet.

Für die Sicherheitskontrollen werden weltweit mit Hochdruck technische Detektionssysteme entwickelt. Das BMI hat in den zurückliegenden Jahren die Entwicklung eines automatischen Sprengstoffdetektionssystems gefördert, das inzwischen zur Prototypenreife gelangt ist. Das Verfahren basiert auf der Röntgenbeugung und ist in der Lage, alle, insbesondere auch plastische Sprengstoffe, in beliebigen Ausformungen und Umhüllungen im Reisegepäck zu detektieren. Abb. 26 stellt den Versuchsprototypen dar. Nach Analyse der gemessenen Spektren erfolgt der Vergleich mit einer Datenbank von Röntgenbeugungsspektren. Die Messergebnisse werden am Bildschirm (Abb. 27) angezeigt. Die Methode erlaubt sogar eine Lokalisierung des Sprengstoffs im Gepäckstück.

Abbildung 26:

Prototyp des Sprengstoffdetektionssystems

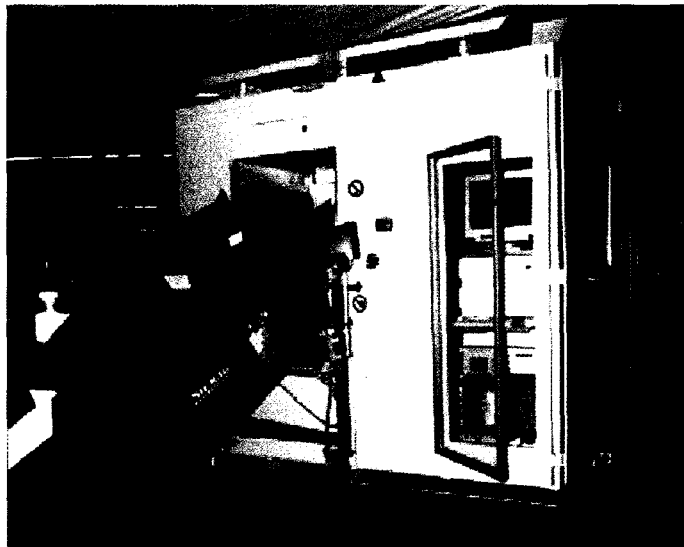
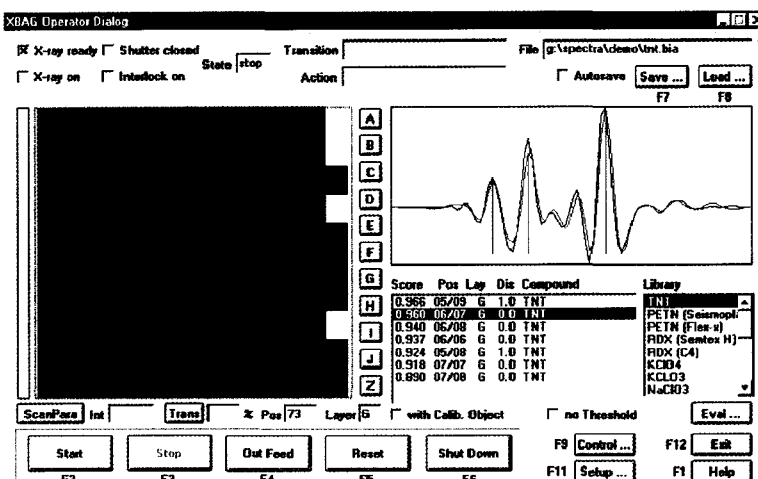


Abbildung 27:

Sprengstoffdetektionssystem: Monitoranzeige (links: Lage des Sprengstoffs im Gepäckstück; rechts Analyseergebnis



Hinsichtlich der Detektionssicherheit und Fehlalarmreduktion steht diese Entwicklung an der Spitze der weltweit verfolgten technischen Lösungsansätze. Um das Verfahren in den Massenkontrollbetrieb an Flughäfen zu integrieren, bedarf es allerdings noch einer erheblichen Reduzierung der Messzeiten für einen einzelnen Kontrollzyklus.

2.4.3 Digitale Signatur

Technische Prävention ist üblicherweise reaktiv. Sie richtet sich konventionell auf bekannte Kriminalitätsmuster. Im Vorfeld der Einführung neuer Informationstechnologien eröffnet sich den Sicherheitsbehörden demgegenüber die Chance einer „proaktiven“ technischen Prävention im Sinne der Schaffung einer systeminhärenten Sicherheit gegenüber zukünftigem kriminellem Missbrauch.¹¹ Ein Beispiel hierfür bildet das Instrument der digitalen (oder elektronischen) *Signatur*.

¹¹ Vgl. E. Kube, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.): „Technik im Dienste der Straftatenbekämpfung“. Wiesbaden 1990, S. 183 f.


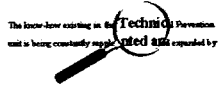

Bei der Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik werden elektronische Daten übermittelt beziehungsweise gespeichert, die unbemerkt verändert oder gefälscht werden können. Die Verbindlichkeit elektronischer Willensäußerungen, zum Beispiel Bestellungen oder Vertragsabschlüsse, war in der Vergangenheit nicht gegeben. Vor Gericht haben Telefax, E-Mail und sonstige elektronisch übermittelte oder gespeicherte Daten nur einen eingeschränkten Beweiswert.

Um eine der konventionellen Signatur mindestens ebenbürtige Sicherheit zu garantieren – auch bei Übertragung über unsichere Kommunikationswege – hat der Gesetzgeber 1997 das sogenannte Signaturgesetz (SigG) verabschiedet. Das SigG, eine weitergehende Verordnung (SigV) und ergänzende Empfehlungen für den Einsatz und die Realisierung geeigneter Komponenten (Maßnahmenkatalog, SigM), bilden den technischen und organisatorischen Rahmen für die digitale Signatur.

Abb. 28 verdeutlicht in einem Vergleich die Parallelen zwischen dem konventionellen und elektronischen Schriftverkehr. Beim konventionellen Schriftverkehr wird die Vertraulichkeit des Dokuments mit dem Briefumschlag erreicht. Das elektronische Pendant erfüllt die Anforderungen an die Vertraulichkeit durch den Einsatz kryptografischer Verfahren. Die eigentliche Signatur zielt auf die Gewährleistung der Integrität (Unversehrtheit) und der Authentizität (Zuordnung zum Urheber) des Dokumentes. Die digitale Signatur basiert dabei auf einer mathematischen Operation zur Erzeugung eines „Fingerabdrucks“ des Dokuments (Hash-Algorithmus). Die Authentizität wird insbesondere über den persönlichen Besitz von Chipkarte (mit dem darin nicht auslesbar gespeicherten geheimen Schlüssel) und Wissen (Passwort bzw. PIN) gewährleistet. Die unverzichtbare Verknüpfung zwischen realer und „elektronischer“ Identität einer Person schließlich erfolgt durch die Zertifizierungsstelle (*Trust Center*).

Abbildung 28:

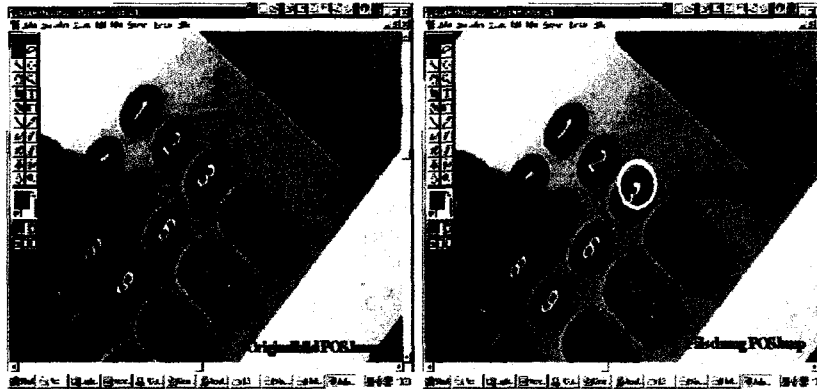
Digitale Signatur: Vergleich zwischen konventionellem und elektronischem Schriftverkehr.

Konventionell		Elektronisch
	Vertraulichkeit	Kryptografie
	Integrität	Kryptographie Hashwert-Vergleich
	Authentizität	Hashwert-Vergleich (verschlüsselt) Besitz: Chipkarte, geheimer Schlüssel Wissen: PIN, Paßwort Zertifizierungsstelle

Mit dem Instrument der digitalen Signatur lassen sich beliebige elektronische Informationen gegen Manipulationen schützen, zum Beispiel auch digitale Bilder. Jeder digitalen Bilddatei lässt sich fingerabdruckgleich ein Hash-Wert zuordnen. Dieser mathematische Code bildet gewissermaßen ein „Prüfsiegel“ für die Integrität des digitalen Bilddokuments. In Abb. 29 ist links ein Originalbild dargestellt, darunter der zugehörige verschlüsselte Hash-Wert. Bei der Fälschung (rechts) wurde im Bereich der Taste mit der Ziffer 3 durch Entfernung nur weniger Bildelemente (Pixel) eine minimale Veränderung vorgenommen. Trotz dieser geringfügigen und unauffälligen Manipulation führt die Hash-Wert-Berechnung zu einem völlig unterschiedlichen Ergebnis.

Abbildung 29:

Integrität digitaler Bildinformation



MIC-Info: SHA-1, RSA,
fvieUb5BFDUnOnlEQejmFA9FH64dEws3PzwQ+
UCMpTigPostSdVWATOOhVG7gjq9ra99wZ6AAv
+gfvqXNUElzMtlq1laPPz+cochwDX8IN9YrJqNmsT
WYQVHVe+HFVCRv7aYrA9DZCr3zP8ny9s3Pstg
AgY15dQqDF19IRSs=

MIC-Info: SHA-1, RSA,
J66O9O3BhmuEMaZmW2u2iZMRXS4pEyF8U1jK
O81LF3S1s6ReUECkyFnwAzBX6PVNa3b++vufE
QAQqDqqUUnoGYgc3lSbjrYbv+lhprADJG9N9IVh
8lQfwYvY3bHxjZVPCO9OacuFEe54wPGKXuj8ZA
Bvc70wflU2yl4sdNnG+=

Die Methode bildet zusammen mit weiteren Elementen der digitalen Signatur ein vorzügliches Instrument, den Beweiswert digitaler Bildinformation zu garantieren. Zu diesem Themenkomplex führt die Gruppe „Technologien“ Untersuchungen durch. Ziel ist dabei die Definition von Anforderungen an praktische Systemlösungen, um sowohl die Integrität als auch die Authentizität der digitalen Bildinformation zu gewährleisten. Derartige Ansätze sind zukünftig von großer Bedeutung im Hinblick auf die Gerichtsverwertbarkeit unter anderem digitaler Bilder.

2.4.4 Biometrie

Bislang ist die Identität des Urhebers bei der digitalen Signatur mit dem Besitz des geheimen Schlüssels (z. B. auf einer Chip-Karte) und der PIN verknüpft. Voraussetzung für die Authentizität eines Dokuments ist, dass ausschließlich die berechnete Person auf Geheimschlüssel und PIN zugreifen kann.

Abbildung 30:

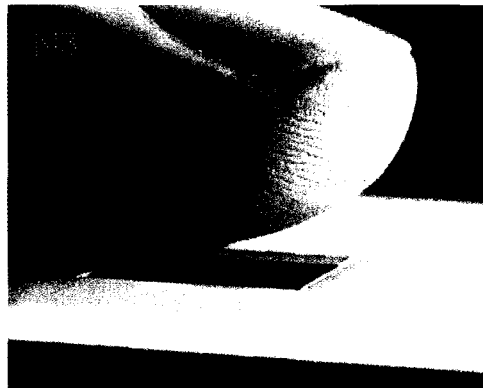
Biometrische Merkmale

Statische Merkmale	Verhaltensmerkmale
<ul style="list-style-type: none">• Fingerabdruck• Handgeometrie• Auge (Iris, Retina)• Gesichtsvermessung	<ul style="list-style-type: none">• Stimme (Sprecherverifikation)• Lippenmotorik• Unterschrift (Unterschriftsbild, Schreibdynamik)

Eine zusätzliche Sicherheit kann über individuelle und unveränderliche biologische (biometrische) Merkmale erreicht werden. Weltweit werden seit Jahren biometrische Mustererkennungsverfahren entwickelt und optimiert (Abb. 30). Über die Digitale Signatur hinaus liegen die Anwendungsmöglichkeiten biometrischer Verfahren unter anderem im Bereich der elektronischen Zahlungssysteme, der Nutzeridentifizierung beim Zugriff auf IT-Systeme und der Zugangskontrolle.

Abbildung 31:

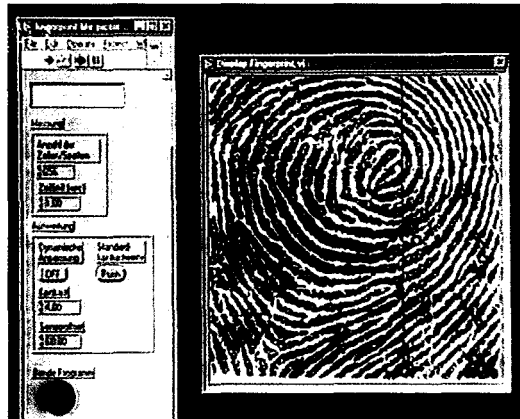
Chip-Sensor für die Abtastung des Fingerabdrucks¹²



¹² Delphi 1998 a. a. O, S. 18, 22.

Abbildung 32:

Chip-Sensor-Abbildung eines Fingerabdrucks¹²



Einige biometrische Verfahren haben inzwischen das Laborstadium verlassen. Abb. 31 zeigt einen miniaturisierten Chip-Sensor, der eine unmittelbare Abtastung des Fingerabdrucks ermöglicht und das Ergebnis (Abb. 32) mit einem intern gespeicherten Datensatz vergleicht. Eine andere Methode basiert auf der Vermessung individueller Merkmale des menschlichen Auges (Abb. 33 und 34). Dabei wird das individualcharakteristische hochkomplexe Adernsystem der menschlichen Iris ausgewertet.

Abbildung 33:

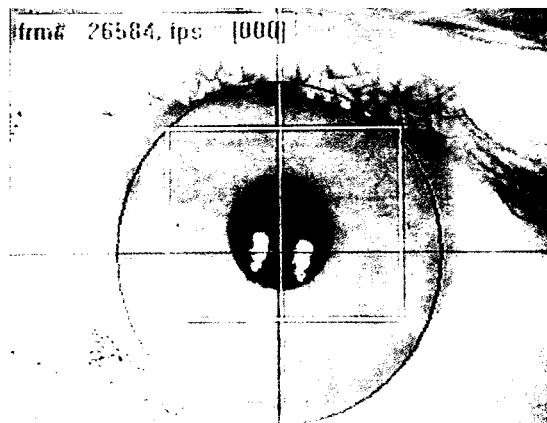
Struktur der Iris¹²



¹² Delphi 1998 a. a. O, S. 18, 22.

Abbildung 34:

Vermessung der Iris für die Mustererkennung¹²



2.4.5 Elektronischer Geschäftsverkehr

Nach der bereits vorhin erwähnten Delphi-Studie '98 ist Anfang des nächsten Jahrzehnts die „sichere Abwicklung rechtsverbindlicher Transaktionen durch technisch-organisatorische Lösungen zur eindeutigen Personenidentifikation“ möglich. Weiter wird erwartet, dass „auch digitales Geld (2002 bis 2007) gegenüber realen Zahlungsmitteln eine steigende Bedeutung“ gewinnen wird.¹² Das Marktforschungsinstitut Forrester Research schätzt, dass sich die Umsätze beim elektronischen Geschäftsverkehr (Electronic Commerce) in Europa von 1998 bis 2001 um den Faktor 55 auf umgerechnet etwa 64 Milliarden US-Dollar vervielfachen werden. Für die Bundesrepublik Deutschland wird für den gleichen Zeitraum sogar eine fast 70-fache Steigerung erwartet.¹³

Ein Objekt, das manipulierbar ist und dessen Manipulation hohe Gewinne verspricht, steht selbstverständlich im Mittelpunkt des Kriminalitätsgeschehens. In Anbetracht des mit der Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs verknüpften kriminogenen Potentials ist die sichere Gestaltung der digitalen Signatur und der damit gekoppelten biometrischen Identifizierungs-

¹² Delphi 1998 a. a. O., S. 18, 22.

¹³ Europe's Internet Growth. In: The Forrester Report, Vol. 1, Number 1, S. 2 ff., April 1998, Forrester Research Inc., Cambridge, USA.

systeme auf der einen sowie der elektronischen Geldsysteme auf der anderen Seite ein proaktives Präventionsfeld allerersten Ranges. Was hier versäumt wird, wird die Gesellschaft mit neuer Kriminalität in qualitativer und quantitativer Hinsicht konfrontieren und schließlich die Polizei mit dem Einsatz zusätzlicher Ressourcen belasten.

Um dem vorzubeugen, muss die Polizei zum technisch kompetenten Gesprächspartner für die Technologieentscheider der Wirtschaft werden. Sie muss frühzeitig Sicherheitsanforderungen entwickeln und in Normierungsgremien die Balance zwischen vordergründigen kommerziellen Aspekten und Sicherheitsbelangen herstellen. So wirkt auch das BKA seit kurzem in Normierungsgremien zur digitalen Signatur und Biometrie mit und ist an einem Feldversuch beteiligt.

Bei der Einführung neuer Technologien muss neben der Anwendungsfreundlichkeit und Umweltverträglichkeit auch die Missbrauchs- und Kriminalitätsfeindlichkeit zum unternehmerischen Wettbewerbsvorteil gereichen. Hierfür die Weichen zu stellen, ist auch eine Aufgabe von Politik und Gesellschaft. Die Polizei kann nur auf Schwachstellen und Missbrauchsmöglichkeiten aufmerksam machen und präventive Lösungen vorschlagen.

2.5 Neue Technologien und Kriminalstrategie

Die in den vorherigen beiden Abschnitten aufgezeigten Möglichkeiten einer multimedialen polizeilichen Informationsverarbeitung und der technischen Prävention unterstreichen den nach vorne gerichteten kriminalstrategischen Charakter der Technologienutzung bei der Kriminalitätsbekämpfung. Der klassische Ansatz, wonach allein Taktik und Strategie die technischen Führungs- und Einsatzmittel bestimmen, ist nicht mehr universell gültig. Neue technologische Systeme bieten nicht nur potentielle Angriffsflächen für Kriminalität, sie schaffen auch neue taktische und strategische Freiheitsgrade zur Planung und Gestaltung der polizeilichen Prävention und Repression. Sie erlauben und erzwingen sogar eine technologiebezogene Neuorientierung des kriminalstrategischen Denkens.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundeskriminalamt mehrere kriminalstrategische Initiativen ergriffen:

- (1) Einrichtung eines Fachbereichs „*Strategische Kriminalitätsanalyse (SKA)*“ bei der Abteilung „Kriminalistisches Institut“ mit den Zielen:

- Frühzeitiges Erkennen kriminalitätsrelevanter Entwicklungen,
- Analyse ausgewählter Entwicklungen hinsichtlich ihrer Wirkung auf Kriminalität, Polizeiarbeit und Kriminalpolitik,
- Erarbeitung von Lösungsansätzen zur Vermeidung / Kontrolle der erkannten (unerwünschten) Folgen,
- Aufzeigen von Handlungsbedarf für die Planungs- und Entscheidungsebene.

Die Themenbehandlung erfolgt in Projektarbeit unter Beteiligung von Experten.

(2) Befassung mit der Thematik „Neue Technologien und Kriminalität“ im Sinne einer Zentralstellenaufgabe des BKA und Einrichtung eines Sachgebiets „*Neue Technologien*“ mit den Zielen:

- Analyse des kriminogenen Potentials technologischer Entwicklungen,
- Entwicklung von Gegenstrategien und Handlungskonzepten,
- Erschließung neuer Technologien für die kriminalpolizeiliche Nutzung,
- Zusammenarbeit mit der SKA bei technologiebezogenen Projekten.

Das Sachgebiet „Neue Technologien“ wurde Anfang 1998 eingerichtet und befindet sich derzeit in der Aufbauphase.

(3) Intensivierung der nationalen und internationalen Zusammenarbeit bei der technischen Forschung und Entwicklung zur Arbeitsteilung bei gemeinsamen Projekten und zur Vermeidung paralleler Entwicklungen.

Das BKA hat mit mehreren Sicherheitsbehörden in Europa, USA und Kanada gemeinsame Erklärungen zur Zusammenarbeit bei der technischen Forschung und Entwicklung abgeschlossen.

Partner im Rahmen einer „Gemeinsamen Erklärung“
Seit 1994 Laboratory and Scientific Services Directory (LSSD)
Seit Juni 1998 US Secret Service (USSS)

Weitere Initiativen zur Zusammenarbeit:
FBI, Royal Canadian Mounted Police

Seit 1996 Partner im Rahmen einer „Trilateraler Erklärung“
Bundeskriminalamt (BKA)
Police Scientific Development Branch (PSDB)
Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)

Auf europäischer Ebene praktiziert das BKA bereits eine trilaterale Projektkooperation mit technischen Dienststellen in Großbritannien und den Niederlanden. Durch die internationale Zusammenführung von Problemwissen und Problemlösungswissen lassen sich darüber hinaus Synergie-Effekte für Forschung und Entwicklung zum Nutzen aller Kooperationspartner erzielen.

3 Ausblick

Das Umfeld kriminalpolizeilichen Handelns ist immer stärkeren Wandlungen unterworfen. Neben dem gesellschaftlichen Wertewandel stellt besonders der technologische Wandel immer neue Herausforderungen an die Strafverfolgungsbehörden. Die Historie lehrt uns, dass der vom Menschen gestaltete technische Fortschritt immer ambivalent ist. Angesichts dieser Erkenntnis bleibt weder Raum für utopische Visionen noch für Resignation.

Dem römischen Philosophen Seneca (dem Älteren) wird von den Autoren der bereits erwähnten Delphi-Studie zur Zukunftsentwicklung der Aphorismus zugeschrieben: „Für den Seemann, der den Hafen nicht kennt, in den er segeln soll, ist kein Wind ein günstiger“.¹⁴

¹⁴ Zitat aus Delphi 1998 „Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik (Zusammenfassung)“, S. 15.

Auf unser Thema übertragen: Die Polizei darf nicht nur auf die Zwänge des technischen Umfeldes reagieren, sondern muss sich auch offensiv mit der technologischen Entwicklung auseinandersetzen. Sie muss Risiken und Gefahren des kriminellen Missbrauchs ausloten und danach den strategischen Kurs bei der Prävention und Repression ausrichten. Wenn sie auch noch die taktischen und strategischen Chancen des technischen Fortschritts für sich nutzt, kann sie sogar mit günstigem Rückenwind rechnen.

Strategien der nationalen und internationalen Zusammenarbeit – aus der Sicht der Justiz

Klaus Pflieger

Das Verhältnis zwischen Polizei und Justiz ist – wie wir alle wissen – nicht immer ungetrübt. Das Rollenverständnis ist oftmals mehr durch Konfrontation als durch Kooperation geprägt.

Vor einem Jahr hat der damalige Bundesminister des Innern an dieser Stelle der Strafjustiz „schwere Versäumnisse“ vorgeworfen; sie arbeite zu langsam und strafe zu milde. Überhaupt sei die Justiz zu lahm, zu lasch und zu langsam. Immer wieder wird von der Polizei auch behauptet, sie arbeite nur für den Papierkorb der Staatsanwaltschaft. Trauriger Höhepunkt dieser polizeilichen Vorwürfe ist ein von Kriminalbeamten im vergangenen Jahr veröffentlichtes Buch mit dem verleumderischen Titel „Gesetzesungehorsam der Justiz“. Umgekehrt heißt es in Justizkreisen, die Polizei ermittle schlampig, voreingenommen, tendenziös und urteile vorschnell, um ihre Aufklärungsquote zu beschönigen.

Für die beiderseitigen Vorwürfe mögen sich einzelne Beispiele anführen lassen. Sie sind – nach meiner festen Überzeugung – aber die Ausnahme. Deshalb sollten wir solche gegenseitigen Schuldzuweisungen in Zukunft sein lassen. Sie sind – wie alle Pauschalurteile – in der Regel falsch. Sie schaden der gemeinsamen Sache und sie tragen noch mehr zur Verunsicherung der Bevölkerung bei, die schon jetzt vor der Kriminalität mehr Angst hat, als es die Realität rechtfertigen würde.

So wie ich gegen Pauschalurteile bin, so sehr bin ich für unmittelbare sachbezogene Kritik. Gerade auch die Justiz muss sich kritisieren lassen und sie muss lernen, sich dieser Kritik zu stellen und unberechtigte Vorwürfe in aller Deutlichkeit zurückzuweisen. Gestatten Sie mir deshalb folgende Bemerkungen:

- Wer behauptet, die Justiz sei „faul und lahm“, der weiß nicht, wie wir arbeiten; der weiß beispielsweise nicht, dass jeder meiner Staatsanwälte pro Arbeitstag im Schnitt 9 Verfahren abschließend zu bearbeiten hat;

der weiß auch nicht, dass kaum einer meiner Staatsanwälte mit der normalen Arbeitszeit hinkommt;

- wer behauptet, die Justiz sei „zu langsam“, der kennt unsere Erledigungszahlen nicht; der weiß beispielsweise nicht, dass bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart im vergangenen Jahr 73,1 % aller Verfahren innerhalb von drei Monaten, 88,7 % innerhalb von sechs Monaten und 95,8 % innerhalb eines Jahres erledigt wurden; wer behauptet, die Justiz sei zu langsam, der verkennt auch, dass bei der Strafjustiz nicht allein der schnelle und kurze Prozess das Ziel ist, sondern das richtige Urteil;
- wer behauptet, die Justiz sei „zu lasch und zu milde“, der kennt unsere völlig überbelegten Gefängnisse nicht; der verkennt auch, dass die Qualität einer Strafjustiz nicht nach der Zahl und der Höhe der verhängten Strafen beurteilt werden darf; gleichwohl möchte ich darauf hinweisen, dass sich bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart allein die Zahl der vollstreckten Freiheitsstrafen ohne Bewährung seit 1992 mehr als verdoppelt und allein im vergangenen Jahr um 76 % erhöht hat; trotz angeblich unveränderter Kriminalitätsrate sind die Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von fünf und mehr Jahren seit 1995 um mehr als das Vierfache gestiegen.

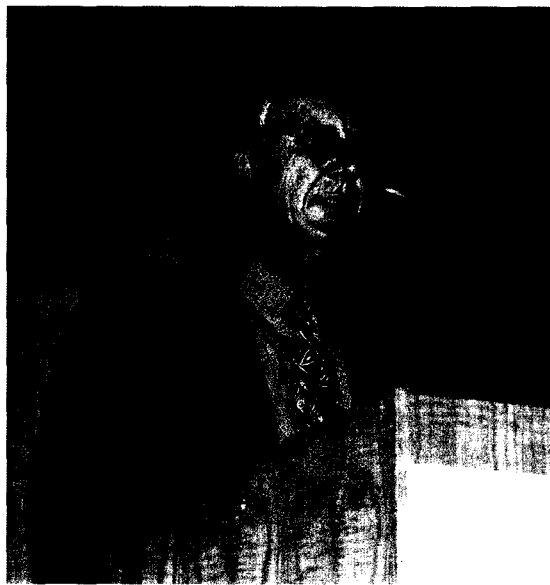
Diese Beispiele mögen verdeutlichen, dass sich Polizei und Justiz nicht durch unberechtigte Pauschalvorwürfe gegenseitig zerfleischen sollten. Gefragt sind künftig vielmehr: ein gegenseitiges Sichverstehenwollen, ein vernünftigerer Umgang miteinander sowie neue Ideen und Strategien für eine bessere Kooperation zwischen den Ermittlungsbehörden.

1. In erster Linie müssen Polizei und Staatsanwaltschaft lernen, *partnerschaftlich* zusammenzuarbeiten.

Es steht zwar in jedem strafprozessualen Kommentar, dass die Staatsanwaltschaft die „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ ist. Und sicher muss der sachbearbeitende Staatsanwalt letztlich auch das Sagen haben. Diese Entscheidungskompetenz muss aber auf die wenigen Fälle beschränkt sein, in denen keine Einvernehmen erzielt werden kann. Im übrigen müssen Polizei und Staatsanwaltschaft als gleichrangige und gleichberechtigte Partner miteinander umgehen. Nur diese Form der Zusammenarbeit entspricht den Bedürfnissen der Praxis und einer gedeihlichen Kooperation. Wenn man sich

die technische und personelle Ausstattung der Polizei vor Augen führt und sie mit den eher bescheidenen Verhältnissen bei der Justiz vergleicht, dann ist man als Chef einer Staatsanwaltschaft geneigt zu sagen: So wie der Schwanz nicht mit dem Hund wedeln sollte, so sollte sich die Staatsanwaltschaft davor hüten, die Polizei nur als Befehlsempfänger zu behandeln.

*Klaus Pflieger, Leitender
Oberstaatsanwalt der
Staatsanwaltschaft Stuttgart:
„Alle, die mit der Strafver-
folgung zu tun haben – in
erster Linie Polizei und
Staatsanwaltschaft –, müs-
sen lernen, mehr miteinan-
der als übereinander zu
reden.“*



Es muss deshalb Schluss sein mit der arroganten Hochnäsigkeit einzelner Volljuristen und es muss Schluss sein mit einem polizeilichen Verhalten, das die vermeintlich minderwertige Position durch besonders selbstbewusstes Auftreten auszugleichen versucht. Genau aus diesem Grund muss der Begriff „Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft“ abgeschafft werden. Es provoziert negative Emotionen, wenn man – wie bisher – per gesetzlicher Formulierung den Eindruck erweckt, die Polizei sei nur der Handlanger der Staatsanwaltschaft.

Es muss aus diesen Gründen auch Schluss damit sein, dass sich einzelne Staatsanwälte vor ihrer Entscheidungskompetenz drücken und andererseits die Polizei den Staatsanwalt ausgrenzt nach dem Motto: Nur ein Einsatz ohne Staatsanwalt ist ein guter Einsatz.

Schließlich muss Schluss damit sein, dass die Polizei immer wieder versucht, in Bagatelldelikten ohne Staatsanwalt entscheiden zu dürfen. Wenn der neue Bundesminister des Innern – wie vorgestern zu hören war – meint, durch eine Strafständigkeit seiner Polizei könne die Justiz entlastet werden, so ist dies weder lieb noch altruistisch oder gar justizfreundlich gemeint. Objektiv gesehen würde seine Forderung nämlich keine Entlastung, sondern nur eine Verantwortungs- und Machtverschiebung zur Folge haben, die natürlich mit einer entsprechenden Personalverlagerung verbunden wäre. Oder glaubt jemand ernsthaft, die ohnehin überlastete Polizei würde freiwillig und ohne personelle Verstärkung einen arbeitsaufwendigen neuen Zuständigkeitsbereich übernehmen? Eine solche gesetzliche Strafverfolgungszuständigkeit der Polizei wäre nach meiner Überzeugung mit unserer Gewaltenteilung unvereinbar. Das gleiche gilt für eine – immer wieder geforderte – Einstellungskompetenz der Polizei. Meines Erachtens sollte sich die Polizei im übrigen für eine solche drittklassige Entscheidungskompetenz – nämlich hinter Staatsanwälten und Amtsanwälten – zu schade sein. Oder wäre dies nur der Anfang und der Polizei kommt es letztlich auf die Abschaffung der Staatsanwaltschaft an?

Was wir meines Erachtens also nicht brauchen, das sind neue Auseinandersetzungen zwischen den Ermittlungsbehörden – etwa das Gerangel um Zuständigkeiten. Dies schadet nur.

2. Nötig sind vielmehr *neue Strategien*, die die *Zusammenarbeit* zwischen den Ermittlungsbehörden erleichtern:

(a)

Voraussetzung für eine vernünftige Kooperation ist zunächst, dass man die Arbeitsweise, die Probleme und die Handlungsspielräume des Partners kennt. Nur so kann gegenseitiges Vertrauen und Verständnis für die Arbeit des anderen entwickelt werden.

- Zu diesem Zweck finden in unserem Bezirk regelmäßig gegenseitige *Hospitationen* statt. So ist für alle Assessorinnen und Assessoren der Staatsanwaltschaft Stuttgart – also für unsere staatsanwaltschaftlichen Berufsanfänger – ein mehrtägiger Besuch bei der Polizei Pflicht.

- Vorgeschrieben (durch „Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Justiz- und des Innenministeriums zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei“) sind in Baden-Württemberg auch regelmäßige Besprechungen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft, und zwar auf allen Arbeits- und Führungsebenen. Diese bundesweit wohl einzigartige Kontaktpflege hat jedenfalls in Stuttgart zu einer merklichen atmosphärischen Verbesserung und zu einem Schulterschluss zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft geführt. Dies haben die Verfasser des erwähnten Buches mit dem Titel „Gesetzesungehorsam der Justiz“ bei einer Podiumsdiskussion in aller Deutlichkeit zu spüren bekommen.

(b)

Für die unmittelbare Sachbearbeitung bedarf es künftig mehr denn je der *Kontaktaufnahme im Einzelfall*. Nur so kann vermieden werden, dass die Polizei einen Ermittlungsaufwand betreibt, den der Staatsanwalt für unnötig hält, und dass Nachermittlungsaufträge erteilt werden, die den polizeilichen Sachbearbeiter zusätzlich belasten. Ziel der frühen Kontaktaufnahme ist es, aus arbeitsökonomischen Gründen schon in einem sehr frühen Ermittlungsstadium den Verfahrensstoff nach den §§ 154, 154 a StPO zu begrenzen.

Zur Erleichterung solcher Kontakte muss angestrebt werden, dass es die Polizei bei Spezialzuständigkeiten immer mit denselben staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeitern und bei allgemeinen Straftaten immer mit derselben Abteilung der Staatsanwaltschaft zu tun hat. Die Erfahrungen in meiner Behörde haben gezeigt, dass es sich – insbesondere bei großen Staatsanwaltschaften – empfiehlt, dazu einen erfahrenen *staatsanwaltschaftlichen Ansprechpartner* zu installieren, der für generelle Themen, aber auch für sonstige Fragen und Nöte der Polizei zuständig ist.

(c)

Neu ist die in Stuttgart erprobte *räumliche hautnahe Zusammenarbeit* von Polizei und Staatsanwaltschaft.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die räumliche Trennung zwischen den Ermittlungsbehörden nicht allein zu Zeitverzögerungen, sondern auch zu erheblichen Informationsdefiziten führt. Aus diesem Grund wurde in Stuttgart eine neue Kooperationsform entwickelt, bei der die sachbearbeitenden Polizeibeamten und Staatsanwälte Zimmer an Zimmer sitzen:

- Ausgangspunkt war die „Ermittlungsgruppe Halde“, die vom 1. September 1995 bis 30. Juni 1996 eine unüberschaubare Halde von Altfällen der Wirtschaftskriminalität abarbeitete, wobei eine Staatsanwältin meiner Behörde durchgängig unmittelbar vor Ort bei der Landespolizeidirektion Stuttgart II anwesend war;
- Aufgrund der guten Erfahrungen dieser Ermittlungsgruppe besteht seit 1. Juli 1996 als Dauereinrichtung die „*Ermittlungsgruppe Wirtschaftskriminalität Staatsanwaltschaft – Polizei (WESP)*“, bei der inzwischen zehn Kriminalbeamte der Landespolizeidirektion Stuttgart II in den Räumen meiner Behörde untergebracht sind.

Der Effekt dieser neuen Form der Kooperation ist beeindruckend: Durch den täglichen Gedankenaustausch zwischen den Sachbearbeitern von Polizei und Staatsanwaltschaft werden unnötige Ermittlungen vermieden, ebenso zeitaufwendige Nachermittlungen. Außerdem müssen die Akten nicht immer wieder zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft hin- und hergeschickt werden. Jeder polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Sachbearbeiter bleibt am Ball. Polizeiliche Ladungen von Zeugen und Beschuldigten, deren Nichtbefolgung (leider) folgenlos ist, werden durch staatsanwaltschaftliche Ladungen ersetzt, bei welchen Erscheinungspflicht besteht. Auf schriftliche Zwischen- und Schlussberichte der Polizei wird in der Regel ebenfalls verzichtet.

Diese Vereinbarungen hatten zur Folge, dass in diesen Verfahren der kleinen bis mittleren Wirtschaftskriminalität die durchschnittliche Ermittlungsdauer pro Fall von sieben Monaten auf dreieinhalb Monate reduziert werden konnte – also exakt auf die Hälfte.

Ein nicht unbeachtlicher Nebeneffekt dieser engen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft ist die Motivation der Mitarbeiter. Man hat mehr Verständnis für die Arbeit des anderen. Die Kriminalbeamten sind viel enger am Endprodukt der Ermittlungen – der staatsanwaltschaftlichen Abschlussverfügung – beteiligt. Bei ihnen würde nie der Eindruck entstehen, die Polizei arbeite nur für den Papierkorb der Justiz. Auch bezüglich dieser Motivationssteigerung gibt es ein zählbares Ergebnis: der zuständige Polizeipräsident hat berichtet, dass die Krankheitsrate bei seinen WESP-Mitarbeitern deutlich gesunken sei und merklich unter dem üblichen Schnitt liege. Dies ist für mich ein untrügliches Zeichen dafür, dass diese neue Form der Zusammenarbeit den Beteiligten auch Spaß macht – ein für die Arbeitseffizienz ausgesprochen wichtiges Kriterium.

Angesichts dieser sehr guten Erfahrungen haben wir versucht, diese besonders enge Kooperationsform auch auf andere Gebiete auszudehnen:

Inzwischen gibt es in Stuttgart ähnliche Ermittlungsgruppen für die Bereiche „Illegale Beschäftigung“ und „Rauschgiftmissbrauch“. Außerdem haben wir bei allen vier außerhalb Stuttgarts liegenden Polizeidirektionen jeweils kleine „WESPEN“ eingeführt, bei welchen ein Staatsanwalt der betreuende „Pate“ ist und sich mindestens einmal pro Woche vor Ort aufhält. Diese zusätzlichen Modelle haben aber gezeigt, dass wir mit solchen neuen Ermittlungsmethoden auch an Grenzen stoßen, weil die unmittelbare Beteiligung des Staatsanwalts an den Ermittlungen – insbesondere bei den auswärtigen Polizeidienststellen – sehr zeitaufwendig ist und auch nicht bei allen Kriminalitätsarten angemessen erscheint. Gleichwohl – dies ist meine feste Überzeugung – gehört der noch engeren Kooperation zwischen den Ermittlungsbehörden die Zukunft.

(d)

Kontaktpflege ist auch das Zauberwort bei der internationalen Zusammenarbeit. Alle Erfahrungen bestätigen es: Nur dort, wo ein persönlicher Kontakt besteht, läuft die Rechtshilfe mit dem Ausland problemlos. Um die grenzüberschreitende Kriminalität wirksam bekämpfen zu können, brauchen wir außerdem feste Strukturen, die sowohl im präventiven wie auch im repressiven Bereich ein schnelles und effektives Vorgehen ermöglichen. Besonders wichtig ist dies bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Dabei genügt es aber nicht, allein im polizeilichen Bereich die internationale Kooperation zu verbessern – etwa durch das europäische Polizeiamt „EUROPOL“. Verbessert werden muss vielmehr auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden und schließlich die internationale Kooperation zwischen Polizei und Justiz.

Aus diesem Grund hat Baden-Württemberg 1995 bei der Generalstaatsanwaltschaft in Stuttgart eine „*Zentrale Stelle Organisierte Kriminalität (ZOK)*“ gegründet. Sie hat die Aufgabe, als Clearing-Stelle für Anfragen zu OK-Verfahren aus dem In- und Ausland zu dienen, alle justitiellen OK-Verfahren in Baden-Württemberg zentral zu erfassen, ein aktuelles – mit der Polizei abgestimmtes – OK-Lagebild für die Justiz zu erstellen und überörtliche Ermittlungskomplexe der baden-württembergischen Staatsanwaltschaften zu koordinieren. Vor allem ist die ZOK auch in die internationale Zusammenarbeit integriert und damit ein hervorragendes Beispiel für die Zusammenarbeit von Justiz- und Polizeibehörden im In- und Ausland.

Gestützt auf den Maastrichter Vertrag von 1992 gibt es inzwischen auch mehrere ergänzende Übereinkommen und „Gemeinsame Maßnahmen“ der Europäischen Union, die die Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts verbessern sollen – insbesondere bei Auslieferungen und bei der Rechtshilfe.

Interessant und noch ganz neu ist die „Gemeinsame Maßnahme“ vom 29. Juni 1998, mit der verbindlich vereinbart wurde, ein „*Europäisches Justizielles Netz*“ einzurichten, das sich aus einer beziehungsweise mehreren Kontaktstellen pro Mitgliedsstaat zusammensetzt.

Dieses europäische Justiznetz hat die Aufgabe,

- die justizielle Zusammenarbeit zu erleichtern, insbesondere auch Direktkontakt zu vermitteln;
- den örtlichen Justizbehörden durch rechtliche und praktische Informationen eine effektive internationale Kooperation zu ermöglichen;
- die internationale Zusammenarbeit der Justiz zu koordinieren.

Bei der ersten Sitzung der Kontaktstellen am 25. September 1998 – also vor wenigen Tagen – ging es vor allem auch um das Ziel einer engen Kooperation mit EUROPOL.

In allen diesen neuen Einrichtungen sehe ich eine realistische Chance, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit auch im internationalen Bereich deutlich zu verbessern.

(e)

Dringend nötig ist in meinen Augen künftig die *gegenseitige Einbindung in die jeweiligen Informationssysteme* – natürlich unter Beachtung des Datenschutzes.

Ich möchte daran erinnern, dass wir als Justizvertreter Mitte der 80er Jahre im Rahmen der Diskussion um die Einrichtung eines bundesweit einheitlichen staatsanwaltschaftlichen Informationssystems mit der Frage an die Polizei herangetreten sind, ob die Justiz an einem der polizeilichen Systeme partizipieren könne. Das barsche „Nein“ hat nun zur Folge, dass die Justiz 1999 ein eigenes „Zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister

(ZStV)“ bekommen wird. Interessant ist für mich, dass es jetzt schon erste Anfragen der Polizei gibt, ob sie sich an dieses justitielle System anhängen könne.

Was ich mit diesem Hinweis sagen will: Wir sollten die EDV nicht als Machtpotential im Rahmen einer Auseinandersetzung zwischen Polizei und Justiz ansehen, sondern als Chance, unsere gemeinsame Aufgabe besser erfüllen zu können.

3. Anzustreben sind aber nicht nur neue Formen der Kooperation zwischen Polizei und Justiz, sondern auch der *Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen.*

(a)

Dies gilt zum Beispiel für die Kooperation mit den Kommunen.

Ich kann von einem „*Modell Hallschlag*“ berichten, das zwar noch in den Anfängen steckt, aber von der Idee her der richtige Weg ist. Hintergrund dieses Projekts ist folgender:

Insbesondere in Großstädten gibt es Stadtbezirke, die durch jugendliche Banden terrorisiert *werden* und wegen ihrer hohen Kriminalitätsrate in Verruf geraten sind. Dort ist der soziale Friede oftmals nicht mehr gewährleistet – zum Beispiel traut sich kaum noch jemand, die Polizei zu rufen. In Stuttgart gibt es etwa zehn solcher Bezirke, darunter den Stadtteil Hallschlag, der von Jugendlichen durch massive Störungen und kriminelle Akte dominiert wird. Verantwortlich dafür sind nach der übereinstimmenden Bewertung von Insidern einige wenige, oftmals gerade besonders junge Täter, die das Sagen haben und andere für sich agieren lassen.

Im Herbst 1997 wurde bei einem ersten Gespräch zwischen der Stadt Stuttgart, der Polizei und der Staatsanwaltschaft vereinbart, für diesen Stadtteil Hallschlag und für andere vergleichbare Bezirke eine „Hitparade“ der jeweiligen 20 Wortführer aufzustellen und diese „Top Twenty“ dann schnell und konsequent zu verfolgen – angefangen vom Falschparken über Ruhestörungen, aggressives Betteln und öffentliches Urinieren bis hin zu Straftaten. Dies erfordert einen intensiven Gedankenaustausch zwischen Ordnungsbehörden, Polizei, Sozialarbeitern und Justiz, um die einzelnen

Rädelsführer zu erkennen, ihre Position darzustellen und sie dann einer umgehenden Ahndung zuzuführen. Zwischen den beteiligten Behörden besteht Einvernehmen, dass nur mit einem solchen zeitnahen und konsequenten Vorgehen die Sicherheit und Ordnung in diesen Stadtteilen wiederhergestellt werden kann.

In dieselbe Richtung zielt ein weiteres neues Projekt, das „Haus des Jugendrechts“, das gegenwärtig in Stuttgart-Bad Cannstatt eingerichtet wird und dem folgende Überlegungen zugrunde liegen:

Bei jugendlichen Straftätern befassen sich regelmäßig mehrere Institutionen, die verschiedenen Trägern und Dienstherren angehören, an auseinander liegenden Orten nacheinander mit dem Täter – zum Beispiel die Polizei, das Jugendamt, die Staatsanwaltschaft, die Sozialhilfe, die Bewährungshilfe und das Gericht. Dies erfordert immer wieder die Versendung von Akten oder die Absprache unterschiedlicher Termine. Zeitverzögerungen und Doppelarbeit sind die geradezu selbstverständliche Konsequenz.

Mit dem „Haus des Jugendrechts“ soll diese unbefriedigende Situation dadurch geändert werden, dass die mit der Reaktion auf eine Straftat befassten staatlichen und kommunalen Dienststellen sowie Freie Träger unter einem Dach zusammengefasst und dort koordiniert tätig werden. Ziel des gemeinsamen Hauses ist aber nicht allein eine verbesserte Strafverfolgung. Angestrebt wird vielmehr auch, die Zusammenarbeit mit der Einwohnerschaft zu verbessern und durch präventive Maßnahmen den Stadtteil von Straftaten freizuhalten.

In dem Gebäude werden drei Institutionen fest untergebracht sein, nämlich

- die Jugendgerichtshilfe mit 3,5 Personalstellen,
- die Landespolizeidirektion Stuttgart II mit 9 Stellen und
- die Staatsanwaltschaft Stuttgart mit einem Dezernat.

Zum nahegelegenen Amtsgericht wird eine optimale Anbindung hergestellt. Für andere Stellen, die im Bereich der Jugenddelinquenz, der Jugendgefährdung und des Jugendschutzes tätig sind (etwa die Bewährungshilfe oder die Rechtsanwaltskammer), werden im „Haus des Jugendrechts“ Räumlichkeiten vorgehalten, die fallabhängig genutzt werden können.

Die vor einem Jahr installierte Projektgruppe hat ihre Arbeit abgeschlossen, die Stadt Stuttgart hat ein geeignetes Gebäude ausgewählt, das alsbald renoviert wird, so dass wir davon ausgehen, dass das „Haus des Jugendrechts“ im nächsten Frühjahr seine Arbeit aufnehmen wird.

(b)

Für besonders wichtig halte ich auch die *Kontaktpflege mit der Richterschaft*, wobei natürlich deren richterliche Unabhängigkeit zu respektieren ist.

So ist zum Beispiel das Beschleunigte Verfahren (§§ 417 ff. StPO) nur effizient, wenn auch die zuständigen Richter an dieser Verfahrensform interessiert sind. Ich darf dies an einer besonderen Variante verdeutlichen, dem Modell „Urteil statt Haft“, das wir bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart entwickelt haben und das seit 1. März 1997 beim Amtsgericht Stuttgart praktiziert wird.

Betroffen von diesem neuen System sind jene Fälle, in denen zwar ein Haftgrund vorliegt (etwa weil ein Täter keinen festen Wohnsitz hat – § 113 Abs. 2 StPO), aber von vornherein nur mit einer Bewährungsstrafe zu rechnen ist. In solchen Fällen erging nach der früheren Praxis Haftbefehl gegen den Beschuldigten, der dann nach mehrwöchiger Untersuchungshaft zu einer Freiheitsstrafe auf Bewährung verurteilt wurde. Nach dem Stuttgarter Modell wird in solchen Fällen das Beschleunigte Verfahren dazu genutzt, einen Haftbefehl und damit unnötige Untersuchungshaft zu vermeiden. Dadurch werden insbesondere auch unsere heillos überfüllten Gefängnisse entlastet.

Voraussetzung für das neue System war, dass dem zuständigen Haftrichter die Möglichkeit eröffnet wurde, auf einen Haftbefehl zu verzichten und statt dessen sofort im Beschleunigten Verfahren zu einem Urteil zu kommen. Hierzu wurde im Geschäftsverteilungsplan des Amtsgerichts geregelt, dass der Haftrichter in derartigen Fällen auch für die sofortige Aburteilung zuständig ist. Die Vorteile dieser Verfahrensweise, bei der dem Beschuldigten sofort – das heißt am Tag seiner Festnahme, spätestens aber am darauffolgenden Tag – der Prozess gemacht wird, liegen auf der Hand: Nur noch ein Richter muss sich mit dem Verfahren befassen, statt bisher der Haftrichter und der erkennende Richter. Statt zweier Gerichtsentscheidungen (Haftbefehl und Urteil) bedarf es nur noch einer Entscheidung. Mit dieser neuen Verfahrensweise sind auch keine wesentlichen Mehrbelastungen für Polizei und Staatsanwaltschaft verbunden. Der Aufwand entspricht fast genau der sonst erforderlichen Haftvorführung.

Ein Jahr nach Projektbeginn lautete die Bilanz wie folgt: In exakt 100 Verfahren mit insgesamt 106 Angeklagten wurde diese besonders beschleunigte Art – auch Turbo-Verfahren genannt – verhandelt. Dadurch wurden zahlreiche Hafttage eingespart, die den Steuerzahler viel Geld kosten (in Baden-Württemberg etwa 125,00 DM pro Hafttag). Ich persönlich schätze, dass wir allein im ersten Jahr 750.000,00 DM eingespart haben. Nicht zu vergessen ist der durch den schnellen Prozess zu beobachtende Abschreckungseffekt, und zwar nicht nur bei dem jeweiligen Verurteilten, sondern auch bei der Allgemeinheit.

(c)

Schließlich darf auch eine *Verständigung mit den Verteidigern* kein Tabu mehr sein.

Absprachen im Strafprozess sind – wenn sie nach den geltenden Regeln der Rechtsprechung getroffen werden – kein unanständiger „Deal“ und kein obszöner „Handel mit der Gerechtigkeit“. Sie sind vielmehr das Ergebnis von Vernunft und Prozessökonomie. Verteidiger einerseits und Polizei sowie Staatsanwaltschaft andererseits dürfen sich nicht allein unter dem Aspekt der Konfrontation begegnen. Deshalb werden Rechtsanwälte lernen müssen, dass nicht der sogenannten Konfliktverteidigung die Zukunft gehört, sondern einer Verteidigung, die sich in ihrem Widerstand gegen die Anklage auf das Wesentliche beschränkt.

Fazit

Wenn man versucht, bei allen diesen neuen Ideen und Strategien einen gemeinsamen Nenner zu finden, so stellt man fest, dass das Gespräch das Entscheidende ist. Alle, die mit der Strafverfolgung zu tun haben – in erster Linie natürlich Polizei und Staatsanwaltschaft –, müssen deshalb lernen, mehr miteinander als übereinander zu reden.

Strategien der nationalen und internationalen Zusammenarbeit – aus der Sicht der Polizei

Hans-Eberhard Gersonde

An den Anfang stelle ich Äußerungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft, die ich anlässlich von vielen Dienstbesprechungen in Behörden und Dienststellen aufgenommen habe.

Die Analysen aus Polizeilicher Kriminalstatistik, Geschäftsanfall bei den Staatsanwaltschaften und Verurteiltenstatistik zum Beispiel mit dem Schwerpunkt „Eigentumskriminalität“ hätten gezeigt, dass einer immer höheren Zahl polizeilich ermittelter Tatverdächtiger eine immer geringere Zahl verurteilter Täter gegenübersteht.

Wiederholungs- und Serientäter könnten lange Zeit ungestraft ihr Unwesen treiben, da es bei einem festen Wohnsitz und der Haftbefehlspraxis von Staatsanwaltschaften und Gerichten kaum möglich sei, Haftbefehle wegen der Haftgründe der Verdunkelungs- und Wiederholungsgefahr zu erlangen.

Die Strafe rücke im Verhältnis zur Tat in eine zeitlich zu große Ferne. Durch eine fehlende Nähe zwischen Straftat und konsequenter justitieller Reaktion würden solch hohe Deliktshäufigkeiten wie beim Diebstahl aus Pkw und Wohnungseinbruch überhaupt erst möglich.

Rechtsempfinden und Unrechtsbewusstsein bildeten sich immer mehr zurück. Der Einsatz von Freiheitsstrafen durch Geldstrafen und Geldbußen, die Priorisierung von Strafbefehlsverfahren und von Einstellungen gegen Auflagen führten unter anderem dazu, dass bei kriminellen Handlungen eine Gewinn- und Verlustrechnung ermöglicht werde, die immer häufiger zu Gunsten der Täter ausgehe.¹

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte würden sich zuwenig der Verfahrensbeobachtung und -begleitung hingeben, sich zu sehr bei der Verfahrensbewälti-

¹ Jaeger, R., in: Der Kriminalist 1988, S. 434.

gung auf den Biss und die Arbeitsfreude der Kriminalisten verlassen, sich als „Einstellungskünstler“ erweisen, womit sich Verfahrensaufwand und -ergebnis diametral gegenüberstünden.

Die Rückmeldungen über den Ausgang des Verfahrens seien unzulänglich, so dass viele Beamte gar nicht wüssten, was schließlich das Ergebnis ihrer Ermittlungen ist.

Nicht selten erhalte die polizeiliche Sachbearbeiterin oder der polizeiliche Sachbearbeiter Ermittlungsakten mit dem wenig Respekt hervorrufenden Pauschalersuchen der Staatsanwaltschaft zurück, „die Ermittlungen abzuschließen“, oder „die erforderlichen Ermittlungen durchzuführen“. Häufig genug würden auch Akten seitens der Staatsanwaltschaft mit der Anregung zugeleitet, einen Antrag auf Beschlagnahme, Durchsuchung oder Telefonüberwachung, ja sogar auf Erlass eines Haftbefehls beim zuständigen Amtsgericht zu stellen.

In Fällen, in denen die polizeilichen Vermerke oder vorgelegten Beweismittel für die Begründung eines derartigen Antrags nicht ausreichen, würde die Staatsanwaltschaft ihre Pflicht nicht wahrnehmen, den Kriminalbeamten deutlich zu machen, worin die Beweislücke besteht, welches rechtliche Hindernis einer Untersuchungshandlung entgegensteht und wie die Beweislücke besteht, welches rechtliche Hindernis einer Untersuchungshandlung entgegensteht und wie die Beweislücke beziehungsweise das rechtliche Hindernis überwunden werden kann.

Dies ist eine Reihe von Klagen, die – ich gebe zu: nicht flächendeckend – vorgetragen werden, häufig nach näherem Betrachten sich als unberechtigt erweisen, oft und immer wieder nur den einen oder anderen Staatsanwalt oder die eine oder andere Staatsanwältin betreffen, aber dennoch Anlass für intensives Nachdenken geben.

Zunächst zu den Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei. Das Verhältnis Staatsanwaltschaft/Polizei war und ist immer wieder Gegenstand heftiger wissenschaftlicher Diskussionen. Ausgetragen wurden die Dispute zuletzt hauptsächlich vor dem Hintergrund der Novellierung der Polizeigesetze der Länder, die den Polizeien Befugnisse für die „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ eingeräumt haben sowie der aufgrund des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts notwendig gewordenen gesetzlichen Grundlage für die Datenerhebung und -speicherung.

In den Hintergrund getreten ist das Problem der Anbindung beider Institutionen bei unterschiedlichen Ressorts, das heißt, die meines Erachtens völlig unergiebigste Frage, ob man die Kriminalpolizei organisatorisch bei der Staatsanwaltschaft oder letztere bei den Innenressorts ansiedeln sollte. Damit besteht allerdings auch weiterhin die Diskrepanz zwischen funktionaler Zuordnung der Polizei in Strafverfolgungssachen zur Justiz und organisatorischer sowie dienstaufsichtsrechtlicher Zuordnung zur Innenbehörde.



*Hans-Eberhard Gersonde,
Direktor des Landeskriminalamtes Schleswig-Holstein: „Die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei muss sich unter dem Stichwort Partnerschaft vollziehen.“*

Zur Stellung der Staatsanwaltschaft ist zu bemerken, dass nach fast einhelliger Auffassung die Verantwortung und damit korrespondierend die Sachleitungsbefugnis für das gesamte Ermittlungsverfahren bei der Staatsanwaltschaft liegt, was ihr auch von Praktikern der Polizei grundsätzlich konzidiert wird. Auch eine selbständige Ermittlungsaufnahme der Polizei nach § 163 StPO ändert hieran nichts, da der Polizei lediglich die Pflicht auferlegt wird, strafverfolgend unter der bereits hier ansetzenden Verantwortung der Staatsanwaltschaft tätig zu werden, selbst wenn die Staatsanwaltschaft in diesem Stadium von ihrer Sachleitungsbefugnis noch keinen Gebrauch machen kann. Richtig ist zwar, dass die Polizei insoweit eigenverantwortlich handelt, als sie den sich ihr darstellenden Lebenssachverhalt auf strafrechtlich relevante Inhalte zu prüfen hat. Liegt ein strafbares Verhalten nicht vor oder wird es als

solches nicht erkannt, kommt es auch nicht zu einem Strafverfahren. Die Grenze eigenverantwortlichen Handelns wird aber dann überschritten, wenn die Ermittlungen schriftlich fixiert und/oder strafprozessuale Maßnahmen ergriffen werden. Der Polizei insoweit allerdings eigene Rechte in der Form eines *polizeilichen* Ermittlungsverfahrens einzuräumen – so Knemeyer² –, lässt sich aus § 163 StPO nicht ableiten.

Nun ist zwar die Staatsanwaltschaft rechtlich Herrin des Ermittlungsverfahrens, sie überlässt aber diese Rolle faktisch weitgehend der Polizei und beschränkt sich auf eine Rechtskontrolle. Kriminalistisch ist sie der Polizei ohnehin vom Ausbildungsstand her unterlegen, weshalb man in Polizeikreisen gern vom Staatsanwalt als amtlichen Spurenverwischer spricht, wenn dieser ausnahmsweise einmal bei Erstermittlungen vor Ort erscheint – so Kreuzer³ –. Damit sind wir schon bei einem Kernpunkt angelangt. Sind die Ermittlungsbeamten nur „Hilfsbeamte“ der Staatsanwaltschaft, ist die Staatsanwaltschaft – wie Körner⁴ sagt – als „Kopf ohne Hände“ und die Polizei als „Hände ohne Kopf“ anzusehen? In diesem Zusammenhang werden auch gewisse Reizvokabeln wie „Werkzeuge der Staatsanwaltschaft“ oder „verlängerter Arm der Staatsanwaltschaft“ benutzt, die das Verhältnis beider zueinander völlig unzureichend wiedergeben.

Es gibt nichts daran zu rütteln, dass jegliches polizeiliche Handeln im Bereich der Strafverfolgung konsequent der Staatsanwaltschaft zugeordnet werden muss. Mit dieser Verantwortung der Staatsanwaltschaft geht – wie gesagt – die Sachleitungsbefugnis einher. Ihr entspringt das Weisungsrecht gegenüber den Beamtinnen und Beamten des Polizeidienstes. Es ist klar, wer die Verantwortung zu übernehmen hat, hat auch das Recht der uneingeschränkten Weisung.

Ungeachtet der aus § 152 GVG ableitbaren Sachleitungsbefugnis und Fachaufsicht der Staatsanwaltschaft muss aber, wenn diese Rechte in Anspruch genommen werden, die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei sich unter dem Stichwort der *Partnerschaft* vollziehen. Nur so ist eine optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet. Beide, weder Polizei noch Staatsanwaltschaft, sind keine Konkurrenten, sondern Partner, die bei der Strafverfolgung gemeinsam und vertrauensvoll zusammenarbeiten sollen. Je-

² Knemeyer, in: Polizei- und Ordnungsrecht. (4. Aufl.) 1991, Rdnr. 311.

³ Körner, in: Kriminalistik 1992, S. 130.

⁴ Körner, in: Kriminalistik 1992, S. 130.

der der beiden Partner bringt besondere berufliche Erfahrung in die Zusammenarbeit ein, so die Kriminalbeamtin oder der Kriminalbeamte kriminalistische Erfahrungen, die Staatsanwältin oder der Staatsanwalt eben juristische Erfahrungen. Angesagt ist also Teamwork, gegenseitiges Verständnis, gegenseitige Beratung. Für die polizeilichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind nicht bequeme, sondern rechtskundige Staatsanwältinnen und Staatsanwälte von Wichtigkeit, wie kritische Kriminalisten dies für den Partner bei der Staatsanwaltschaft sein sollten. Dabei sollten kritische Stimmen bei der Staatsanwaltschaft, die die Polizei auf ihre Rolle als reines Vollzugsorgan herabdefinieren und die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft besonders herausstellen, berücksichtigen, dass es die Polizei ist, die in Ermittlungsverfahren im Bereich der Kontrolldelikte durch entsprechenden Kapazitätseinsatz das Kriminalitätsaufkommen bestimmt und damit zugleich darüber entscheidet, was auf den Schreibtischen der Staatsanwaltschaft landet.

Wenn es der Staatsanwaltschaft gelingt, insoweit mit Augenmaß und Einfühlungsvermögen zu handeln, werden sich mögliche Vorurteile bei der Polizei schnell zurückbilden, werden sich aber auch erhebliche Vorteile für die sachbearbeitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ziehen lassen. Ein auf diese Art und Weise „betreuer“ Kriminalist wird die zuvor zitierten Problempunkte mit ganz anderen Augen sehen als derjenige, der sich Vertretern der Staatsanwaltschaft gegenüber sieht, die meinen, die gesamte Polizei habe ständig Gewehr bei Fuß zu stehen, um Ermittlungersuchen ebenso prompt wie umfassend zu erledigen. Es schmälert die Rechte der Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens in keiner Weise, wenn sie der Polizei im Detail dort freie Hand lässt, wo diese die bessere Sach- und Fachkunde hat, im wesentlichen also auf dem Gebiet der Kriminaltaktik und -technik, und sich nicht mit Verantwortung in den Bereichen belastet, für die sie sie nicht zu tragen vermag. Kann die Polizeibeamtin oder der Polizeibeamte sich hinreichend frei entfalten und entsprechend die detektivische Kompetenz einbringen, wird sich das Klima für eine Betrachtung staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit und deren Ergebnisse erheblich verbessern und die Ermittlungsarbeit davon profitieren.

Die Polizei ist auch selbstbewusst und selbstkritisch genug, um darüber hinaus nicht mehr an Kompetenzen zu fordern als ihr nach der Verfassung unter Berücksichtigung des Gewaltenteilungsprinzips zugewiesen sind. Schmidt-Jortzig⁵ hat die Auffassung vertreten, aus der Verfassung sei nicht ersichtlich,

⁵ Bericht über Jahrestagung des höheren Dienstes SH. In: Deutsche Polizei – SH 6 / 1995, S. 4.

dass nur ein Volljurist Strafverfahren einstellen dürfe. Meines Erachtens wäre bei Eröffnung einer Einstellungsmöglichkeit durch die Polizei eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung des Gewaltenteilungssystems die Folge. Ich sehe die Zukunft der Aufgabefelder Polizei/Justiz in der Kooperation, nicht in der Kompetenzverlagerung.

Dessen ungeachtet ist aber erforderlich, den Beamtinnen und Beamten der Polizei ein gewisses juristisches Rüstzeug für die Bewältigung ihrer Aufgaben zu vermitteln, was durch eine fundierte Fachhochschulausbildung, auch auf den Gebieten des Straf- und Strafprozessrechts, gewährleistet ist.

Bezogen auf die Themenstellung gibt es einen weiteren Aspekt, der von Bedeutung ist. Polizei und Staatsanwaltschaft verfolgen nach ihrer Aufgabenstellung und nach ihrem jeweiligen institutionellen Selbstverständnis grundsätzlich verschiedene Ziele, die nicht notwendigerweise miteinander konkordieren. Die Unterschiedlichkeit der Ziele ergibt sich daraus, dass es sich hier um eine Sicherheitsbehörde, dort um ein Organ der Rechtspflege handelt. Die Polizei fühlt sich in erster Linie für die innere Sicherheit der Gesellschaft verantwortlich und ist es auch, Strafjustiz hingegen soll und will Recht verwirklichen.⁶

Zu dem Auftrag der Gewährung und Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit gehört neben der Strafverfolgung vorrangig die Gefahrenabwehr. Die Polizei sieht diese Aufgabe immer deutlicher und geht mit großem Selbstbewusstsein an sie heran.

Der Vorrang der Gefahrenabwehr findet seine Legitimation nicht nur in der alten Weisheit, dass „vorbeugen besser als heilen“ ist, sondern in der Verfassung.⁷ Das Grundgesetz verpflichtet die staatliche Gewalt zum Schutze des Einzelnen und seiner Grundrechte. Ein Rückzug auf repressive Tätigkeit, ein Primat der Strafverfolgung widerspräche dieser Grundentscheidung der Verfassung.

Im Bereich der Gefahrenabwehr kann die Polizei aktiv und offensiv werden, während die Staatsanwaltschaft sich nach der StPO nur defensiv und reaktiv mit in der Vergangenheit liegenden Sicherheitsstörungen befassen kann. Sie

⁶ Kulenkampff: Seminarbericht PFA (Seminar vom 29. 11. bis 1. 12. 1988), S. 76.

⁷ Kniesel: Seminarbericht PFA (Seminar vom 7. bis 11. 3. 1988), S. 239 f. mit weiteren Hinweisen.

wirkt bei der Erledigung dieses kriminalstrategischen Auftrags nur dann eigenverantwortlich mit, wenn die StPO entsprechende Rechtsgrundlagen bereithält.

In der Erkenntnis, dass die Gefahrenabwehr der Polizei breitgefächerte Aktionsmöglichkeiten eröffnet, sucht sie verständlicherweise bezogen auf Selbstverständnis und Berufsbild neben der operativen Bewältigung der Kriminalitätsbekämpfung hier zunehmend Profil.

Sie hat sich hohe Ziele gesetzt und will insbesondere in kriminalstrategischer Zielsetzung verhindern, dass sich kriminelle Milieus, kriminogene Strukturen bilden, insbesondere, dass sich Kriminalität von höchster Sozialschädlichkeit, insbesondere die Organisierte, etabliert, will kriminelle Szenen durchleuchten, verbrechensbegünstigende Strukturen erkennen, operativ vorgehen durch Austrocknen solcher Strukturen, Tatgelegenheiten beseitigen und Logistik ausheben.

Dessen ungeachtet darf die repressive Seite nicht vernachlässigt werden. Beide Formen der Kriminalitätsbekämpfung haben ihren eigenen Stellenwert. Kniesel⁸ hat das einmal sehr plastisch wie folgt ausgedrückt: Die Polizei sitzt in zwei Booten; bei der repressiven Verbrechensbekämpfung in einem Boot, in dem die Staatsanwaltschaft den Kapitän stellt; bei der präventiv-kriminalstrategischen steuert sie ein eigenes. Hier kann die Polizei einen eigenen Kurs einschlagen, der aber mit dem anderen Boot abzusprechen beziehungsweise diesem anzuzeigen ist; der Abstand sollte auf Rufweite begrenzt sein. Ein Kollisionskurs darf es nicht werden, weil beide Boote in der Kriminalitätsbekämpfung einen gemeinsamen Heimathafen haben.

Es bedarf also des Verständnisses für die Aufgabe des anderen auf beiden Seiten und der Abstimmung bei der konkreten Aufgabenerfüllung.

Die Staatsanwaltschaft muss Verständnis für die Rolle der Polizei aufbringen. Die Polizei muss berücksichtigen, dass der Staatsanwaltschaft allein und abschließend die justizförmige Sachleitung obliegt und sie die End- und Grundverantwortung für die Beschaffung und die Zuverlässigkeit des in der Hauptverhandlung benötigten Beweismaterials trägt.

⁸ Kniesel: Seminarbericht PFA (Seminar vom 29. 11. bis 1. 12. 1988), S. 25.

Die Polizei darf auch nicht in äußerst eingenger Sicht nur an ein möglichst hohes Strafmaß denken, das am Ende herauskommen soll. Insoweit hat sich aber längst ein Umdenkungsprozess breitgemacht. Es wird sehr wohl erkannt, dass über den staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu stehen hat und auch steht. Es wird anerkannt, dass ein rechtsstaatliches Prozedere gleichwohl einen Erfolg vermitteln kann, egal ob es zu einer Einstellung oder zur Anklageerhebung gekommen ist. Es wird auch anerkannt, dass der Rechtsstaat immer auf der Suche nach Alternativen sein muss, die neben oder an die Stelle althergebrachter Instrumentarien treten können.

Dennoch müssen neue Wege der Zusammenarbeit beschritten und die Qualität derselben verbessert werden. Hierzu gibt es Ansätze in entsprechenden Verwaltungsvorschriften einiger Bundesländer zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft.

Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren baut auf der Erkenntnis auf, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip eine Begrenzung des Mitteleinsatzes bedingt und die Beschränktheit der Mittel deren ökonomischen Einsatz bei der Ermittlungstätigkeit gebietet. Hier geraten wir an die Frage der Verteilung des Entscheidungsermessens zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft. Die Polizei hat angesichts des Legalitätsprinzips weniger rechtliches, jedoch mehr faktisches Ermessen; sie wird – wie Kreuzer⁹ feststellt – bei der Ausübung dieses Ermessens weniger konkret strafjustitiell kontrolliert. Die Staatsanwaltschaft hat im Rahmen begrenzten Opportunitätsprinzips mehr rechtliches Ermessen, unterliegt jedoch strengerer Kontrolle. Beide Institutionen müssen sich mehr und enger abstimmen. Deshalb sind typisierend Verfahren zwischen beiden aufzulegen, die schon der Polizei ermöglichen, den Ermittlungsaufwand gering zu halten und schnell eine Entscheidung zu erreichen. Neben guter Zusammenarbeit zwischen Dezernentin oder Dezernent der Staatsanwaltschaft und Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter der Polizei in allen Verfahren mit Sofortmaßnahmen, Verfahren mit größerem Ermittlungsaufwand und rechtlich schwierigen Verfahren ist zu verlangen, dass zum Beispiel Einstellungsentscheidungen möglichst frühzeitig herbeizuführen sind, um unnötige Ermittlungsarbeit zu vermeiden. Eine angemessene und ökonomische Gestaltung der Ermittlungsarbeit ist gefordert.

⁹ Kreuzer, a. a. O.

Wesentlich ist auch die allgemeine Kontaktpflege. Regelmäßige Zusammenkünfte auf allen staatsanwaltschaftlichen und polizeilichen Entscheidungsebenen sind sicherzustellen, so dass regional und überregional auftretende Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung sowie Probleme einer ökonomischen Gestaltung der Ermittlungen insbesondere bei Massendelikten rasch und einvernehmlich gelöst werden. Regelmäßige Dienstbesprechungen zur Erörterung aktueller, die gegenseitige Zusammenarbeit betreffende Fragen können hier hilfreich sein.

Entscheidend sind Verbesserungen in der fallorientierten Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei, weniger im klimatischen Bereich. Ich glaube, auch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sehen es wie viele Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, dass der „alte Zopf“ des Hilfsbeamten neu geflochten, wenn nicht gar abgeschnitten werden muss.

Eine Polizei, deren Nachwuchs sich in immer größeren Maße aus Abiturienten rekrutiert, deklassiert diesen Begriff und beschränkt den Entscheidungswillen und die Entscheidungsbereitschaft. Der Begriff Hilfsbeamte assoziiert „Büttel“, wie es der Bundesvorsitzende des Bundes Deutscher Kriminalbeamter Bleibtreu zutreffend gesagt hat¹⁰. Die Polizeibeamten sind auch keine Vollstrecker „als Arm“ der Justiz. Sie vollziehen eigene Entscheidungen, für die sie die volle Verantwortung tragen. Der polizeiliche Alltag unterstreicht dies sehr deutlich. Wichtig ist, dass die Polizei ihren Auftrag selbstbewusst und korrekt erfüllt. Dies wünschen sich sicher auch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

Gefordert ist eine noch stärkere Kooperation, wie sie sich bei größeren Ermittlungskomplexen und der Bearbeitung spezieller Kriminalitätsformen bereits weitgehend bewährt hat. So ist es unerlässlich, dass Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit einer speziellen Ermittlungsgruppe oder Sonderkommission der Polizei eng zusammenarbeiten, dass sie mit Ermittlerinnen und Ermittlern die anfallenden Ergebnisse nahezu täglich austauschen, dass sie – so voll informiert – ihre rechtlichen Überlegungen und vorgesehenen Prozesshandlungen den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten frühzeitig zur Kenntnis bringen, dass sie an Observationen und Durchsuchungen, an der Augenscheinnahme des Tatorts, an wichtigen Vernehmungen von Beschuldigten und Zeugen unter anderem persönlich teilnehmen. Dies lässt sich natürlich nicht für die kleineren und mittleren Verfahren fordern. Hier aber

¹⁰ Bleibtreu: Seminarbericht PFA (Seminar vom 1. bis 3. 3. 1988), S. 216.

müssen die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Ansprechpartner bleiben – vielleicht in verstärktem Maße als bisher –, die bei rechtlichen Problemen mit Rat und Tat zur Seite stehen. Wenn die Staatsanwaltschaft so verfahren würde – und das ist ganz im Sinne der Polizei –, lassen sich auch geplante Untersuchungshandlungen besser einer Rechtmäßigkeits- und Verhältnismäßigkeitskontrolle unterwerfen und ihre Verwertbarkeit und Beweiskraft im Hinblick auf die Hauptverhandlung einschätzen. Durch dieses Teamwork könnten in gutem Einvernehmen rechtlich denkbare kriminalistische Konzepte durch die Staatsanwaltschaft und kriminalistisch unrealistische Konzepte von Vertreterinnen und Vertretern der Anklagebehörde durch die Kriminalisten verhindert werden. Es muss aber auch seitens der Staatsanwaltschaft anerkannt werden, dass eine direkte Einflussnahme auf Planung, Organisation und Personalentscheidungen der Polizeiführung nicht hinnehmbar ist.

Die Staatsanwaltschaft sollte hinreichend nachempfinden, was die Polizei eigentlich zu leisten im Stande ist. Ich behaupte, dass, was Ermittlungsstrategien und Ermittlungskonzepte angeht, die Polizei durchaus ihre Schularbeiten gemacht hat. So gibt es Ermittlungskonzepte für nahezu jeden herausragenden Kriminalitätsbereich. Das Wirken des polizeilichen Sachbearbeiters ist geprägt von hoher Einsatzbereitschaft und gründlichem Erfahrungswissen. Unter den herrschenden Rahmenbedingungen hat sich in einer Art pragmatischer Selbstregelung ein Optimum an polizeilichem detektivischem Können und Ablauforganisation in der Ermittlungsarbeit herausgebildet, das selbstverständlich besserbar ist, aber nur noch durch Verbesserung der Rahmenbedingungen wesentlich effizienter gestaltet werden könnte. Wenn die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dies hinreichend verinnerlichen würden – weitgehend tun sie es – und den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten gegenüber auch erkennen ließen, wäre ein großer Schritt nach vorne getan. Wenn bezogen auf die spezielleren Kriminalitätsformen die Zusammenarbeit zwischen beiden sich noch verbessern würde, und Ansätze dafür gibt es sehr wohl, und im Bereich der Klein- und Massenkriminalität die Staatsanwaltschaft sich noch mehr als bisher als beratender Gesprächspartner zur Verfügung stellen würde, könnte man noch ein Stück weiter vorankommen. Wenn die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sich mehr dazu bereit finden könnten, den Ermittlungsbeamtinnen und Ermittlungsbeamten ihre Entscheidungen, da wo es notwendig ist, zu erläutern und zu verdeutlichen, würde sich die Zusammenarbeit noch viel effektiver gestalten und damit die Rahmenbedingungen entscheidend verbessern. Dringend notwendig ist auch das Nachvollziehen des bei der Polizei vollzogenen Strategiewechsels durch die Staatsanwaltschaften, soweit dies noch nicht geschehen ist.

Gefordert ist eine Bereinigung des Verhältnisses beider von nicht mehr in die Zeit passendem, überholten Denken, um die Basis für effektives Handeln zu stärken. Darauf aufbauend muss zukünftig eine noch engere Zusammenarbeit zwischen beiden Partnern erfolgen, die das Ziel verfolgt, durch eine Konzentration auf das Wesentliche, durch beschleunigte Verfahrensbearbeitung und eine zeitnahe Anklage die begrenzten Ressourcen sowohl bei der Staatsanwaltschaft als auch bei der Polizei optimal zu nutzen. Der damit erreichte zeitliche Zusammenhang zwischen Tat und Aburteilung würde zudem auch eine stärkere generalpräventive Wirkung entfalten.

Zu denken ist auch an gemeinsame Erarbeitung von Ermittlungskonzeptionen, die vor allem die Ermittlungsschwerpunkte, -schritte sowie eine konkrete Terminplanung beinhalten, an regelmäßige Besprechungen zwischen polizeilichem Sachbearbeiter und Staatsanwalt, um den Grad der Zielerreichung zu prüfen und erforderlichenfalls zeitnah nachzuregeln, an die Vermeidung langwieriger Aktenvorlagen bei der Staatsanwaltschaft zur weiteren Entscheidung an die Standardisierung von Routinemaßnahmen, an eine kompatible EDV-Ausstattung mit einem möglichen Zugriff beider Seiten auf vorhandene Datenbestände und an die Erstellung gemeinsamer Lagebilder, zunächst probeweise in speziellen Bereichen unter Zurückstellung vorhandener, nicht unberechtigter Bedenken. Hier bedarf es neuer Denkansätze.

Nach alledem: Für eine noch bessere und erfolgreichere Kriminalitätsbekämpfung ist ein permanenter Dialog und ein noch intensiveres, von gegenseitiger Achtung geprägtes Zusammenwirken gefordert, und zwar zweier – gleichwertiger und gleichberechtigter – Partner. Nur so können wir den Herausforderungen der Zukunft hinreichend begegnen.

Ich komme zum zweiten Teil meiner Ausführungen.



Welche Probleme zeigen sich in der internationalen Zusammenarbeit beziehungsweise in der internationalen Rechtshilfe und welche Ansätze bieten sich für eine neue Qualität dieser Zusammenarbeit? Festmachen möchte ich dies am Beispiel der von der schleswig-holsteinischen Landespolizei stark aktivierten Zusammenarbeit mit den Ostseeanrainerstaaten als Teil des Gesamtwerkes Ostseekooperation.

Die Veränderungen in Osteuropa, die Öffnung der Grenzen und eine zunehmende Orientierung nach Westeuropa haben einen umfassenden Wandel der Strukturen dieser Staaten hervorgerufen. Daneben hat sich ein erhebliches

Wirtschafts- und Sozialgefälle zwischen Ost- und Westeuropa entwickelt. Weitgehend instabile Verhältnisse bei Polizei und Justiz in den Staaten Osteuropas begünstigen die Entfaltung krimineller Strukturen und erleichtern den kriminellen Organisationen die Nutzung der neuen Freiheiten für ihre Zwecke.

Das bedeutet für uns eine Verschärfung der Kriminalitätslage sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht, insbesondere eine Zunahme internationaler Bezüge und eine stärkere Herausbildung von Strukturen im Bereich der Organisierten Kriminalität, des Rauschgifthandels, der bandenmäßigen Einbruchskriminalität durch osteuropäische Tätergruppen sowie der Schleusungskriminalität.

Auf Schleswig-Holstein projiziert bedeutet dies, dass der Ostseeraum mit seinen 10 Anrainerstaaten und fast 70 Millionen Einwohnern zwar zu den Zukunftsregionen der europäischen Gemeinschaft gehört, die unerwünschten Nebenwirkungen aber eine massive Belastung für uns und die skandinavischen Staaten mit sich bringen.

Dies wiederum hat zur Folge, dass in diesem geostrategischen Raum die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsorgane – in erster Linie der Polizei – eine besondere Bedeutung erlangt hat und in Zukunft erlangen wird. Die Folge war eine Vielzahl politischer Initiativen, die durch die Konferenz der Regierungschefs der Ostseeanrainerstaaten im Mai 1996 in Visby ausgelöst wurden, um die Organisierte Kriminalität zukünftig wirkungsvoller bekämpfen zu können. Insbesondere sollten der Aufbau von Kooperationen zwischen den Vollzugsdienststellen der betroffenen Länder und der Ausbau bestehender Strukturen der bi- und multilateralen Kooperation Vorrang haben. Im Mittelpunkt standen eine intensivierete Bekämpfung der internationalen Drogenkriminalität, der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, der Kfz-Verschlebung, des illegalen Handels mit Waffen und radioaktivem Material, des Schmuggels hochwertiger Güter, der Geld- und Urkundenfälschung sowie der internationalen Geldwäsche und aller sonstigen Formen der Organisierten Kriminalität. Dieser Zielsetzung entsprach auch der europäische Vertrag von Maastricht sowie die bereits seit längerem bestehenden bilateralen Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland mit Polen, Estland und Litauen.

Durch den Innenminister des Landes Schleswig-Holstein wurde die Visby-Initiative im Oktober 1996 aufgegriffen. In 1997 und 1998 erfolgte die Unter-

zeichnung von Protokollen über eine intensiviertere Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung mit den Staaten Estland, Litauen, Lettland und Russland, speziell mit den Bezirken Kaliningrad und Sankt Petersburg.

Dies hat zu erfreulichen polizeilichen Aktivitäten geführt mit dem Ziel der Vertiefung der geschaffenen Beziehungen, der Unterstützung bei der täglichen Polizeiarbeit und der Erleichterung der Durchführung strafprozessualer Maßnahmen. Es handelt sich dabei um ganz pragmatische Schritte im Nahbereich der Polizeien, die die Ermittlungsarbeit unterstützen und voranbringen. Dies ist ein richtiger Schritt in die richtige Richtung. Die großen supranationalen und internationalen Abkommen bringen die Arbeit am konkreten Fall nicht voran. Sie sind politische Absichtserklärungen, die das Feld grob beackern und ein entsprechendes Bewusstsein wecken – mehr aber auch nicht. Daneben ist die förmliche Rechtshilfe unentbehrlich, um die so gewonnenen Erkenntnisse in gerichtsfest zu machende Ermittlungshandlungen einbetten zu können. Es bedarf insoweit eines parallelen Vorgehens versetzt zur pragmatischen Polizeiarbeit.

Diese Art der Zusammenarbeit, die über ausgesuchte Ansprechpartner auf einer vertrauensvollen Basis abläuft, wird in der Zukunft mehr gefordert sein als es heute der Fall ist. Nur so lassen sich Ermittlungsmaßnahmen sinnvoll steuern und durchführen.

Insoweit bedarf es dann aber der Schaffung entsprechender rechtlicher Rahmenbedingungen, auf die ich später noch kurz eingehen werde.

Zuvor Gesagtes gilt natürlich nicht nur für die Zusammenarbeit unter den Ostseeanrainerstaaten; nahezu jedes Bundesland ist auf eine grenzüberschreitende Kooperation, die schnell, reibungslos, direkt und ohne bürokratischen Aufwand im Polizeialltag möglich sein muss und keine Verzögerungen erlaubt, angewiesen.

Dessen ungeachtet hat sich die polizeiliche, aber auch die justitielle Zusammenarbeit an den rechtlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Staaten und internationalen Abkommen zu orientieren. Und hier beginnen die eigentlichen Probleme. Ist eine zügige und hindernisfreie Unterstützung eines anderen Staates in einem dort anhängigen Strafermittlungsverfahren, egal, in welchem Stadium sich die Ermittlungen befinden oder von welcher Behörde (Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht) diese geführt werden, gewährleistet?

Bei der Rechtshilfe haben wir es mittlerweile mit einer unüberschaubaren Vielzahl von völkerrechtlichen Übereinkünften, Zusatzabsprachen, Vorbehalten, nationalen Regelungen, Ausführungsbestimmungen, Zuständigkeitsvereinbarungen, Erlassen und ähnlichem zu tun. Sie stellen für uns kaum noch handhabbare Rahmenbedingungen dar. Ich kann die Feststellung von Wolters¹¹, „die polizeiliche Zusammenarbeit laufe über die Grenzen hinweg nach umständlichen Regeln des internationalen Rechtshilfeverkehrs in strafrechtlichen Angelegenheiten in einem ‚geregelten Chaos‘ ab, das Kriminalisten beiderseits der Grenzen angesichts konkreter Ermittlungsfälle immer wieder in blanke Verzweiflung treibt“, nur unterstreichen.

Relativ einfach gestaltet sich noch die polizeiliche Zusammenarbeit mit Staaten des ehemaligen Ostblocks, speziell aus unserer Sicht mit den Ostseeanrainerstaaten, insbesondere wenn es um die Bekämpfung Organisierter Kriminalität geht. Mit diesen Staaten gibt es in der Regel sogenannte „OK-Abkommen“, die in der Praxis eine erhebliche Bedeutung für die polizeiliche Zusammenarbeit gewonnen haben. Entsprechende Abkommen sind inzwischen mit Estland, Lettland, Rumänien, Polen, der Slowakei, Tschechien, Bulgarien, Kasachstan, der Ukraine, Ungarn, Usbekistan und Weißrussland unterzeichnet. Völkerrechtlich in Kraft getreten sind sie jedoch erst in einigen Fällen.

Erschwerend tritt hinzu, dass sie eine unterschiedliche rechtliche Bewertung erfahren. Nach Auffassung des Bundeskriminalamtes decken diese Abkommen den Bereich der Nr. 123 Abs. 3 der Richtlinien für den Verkehr mit ausländischen Staaten nahezu vollständig ab. Demgemäß könnten sich die Polizeien dieser Staaten und der Bundesrepublik Deutschland gegenseitige Unterstützung leisten und Maßnahmen treffen, soweit sie nach dem jeweils nationalen Recht zulässig sind. Der Geschäftsweg läuft in der Regel über die in den Absprachen genannten Stellen, auf deutscher Seite über das Bundeskriminalamt. Daneben laufen die justitiellen Rechtshilfeersuchen, wenn und soweit strafprozessuale Zwangsmaßnahmen wie zum Beispiel Durchsuchungen, Beschlagnahmen und die Herausgabe von Gegenständen erforderlich sind.

Das Bundesjustizministerium ist hingegen der Ansicht, die OK-Abkommen stellten keine ausreichende Rechtsgrundlage dar, um den polizeilichen Rechtshilfeverkehr zu erweitern. Es seien ratifizierungsbedürftige völkerrechtliche Verträge mit nationalen Umsetzungsgesetzen erforderlich.

¹¹ Wolters, in: Kriminalistik 1997, S. 86.

Diese unklare rechtliche Situation vor Augen wird die Polizei zudem durch umständliche Geschäftswege, hohe formale Hürden und bürokratische Hemmnisse in ihrem Bestreben um eine effektive internationale Zusammenarbeit behindert. Es bedarf deshalb mit Blick auf die Zukunft der Schaffung praxistauglicher Rahmenbedingungen für die polizeiliche Arbeit.

Mit einfachen und überschaubaren Regelungen ließe sie sich rechtlich absichern. Es geht ja nicht um strafprozessuale Zwangsmaßnahmen, sondern um lediglich vorbereitende, die Ermittlungen aber wesentlich fördernde polizeiliche Aktivitäten wie:

- Austausch von Informationen zu Sachverhalten, Begehungsweisen und besonderen Tatmerkmalen,
- Beantwortung von Erkenntnisanfragen sowie kriminaltaktischen Anfragen zu Tatbeteiligten und Tätergruppen,
- Feststellung von Kraftfahrzeughaltern, Abklärung von Wohnungsanschriften und relevanten Objekten,
- Anschlussinhaberfeststellungen im Zusammenhang mit Telefonüberwachungen,
- Durchführung von Informationsgesprächen zur Vorbereitung eines noch zu stellenden schriftlichen Rechtshilfeersuchens, auch zur Förderung der Bereitschaft, die Sache dort als eigene Ermittlungssache anzusehen und zu fördern,
- Informationsaustausch über Tatverdächtige, Hintergründe, Täterstrukturen, Firmen- und Organisationsgeflechte mit Sitz im Ausland und deren kriminelle Bezüge zu relevanten Personen,
- Abstimmungen von zeitgleichen oder zu koordinierenden Ermittlungshandlungen wie Festnahmen und Durchsuchungen,
- gegenseitige personelle, materielle und organisatorische Unterstützung bei operativen Maßnahmen,

- Vorbereitung und Durchführung von grenzüberschreitenden Observationen, sogenannten kontrollierten Lieferungen von Rauschgift, Waffen, Zigaretten oder Alkohol,
- Teilnahme an Ermittlungshandlungen wie Vernehmungen, Durchsuchungen und Beschlagnahmen.

Vier Beispiele aus der täglichen Polizeiarbeit sollen die gute pragmatische Zusammenarbeit einerseits, aber auch die Schwierigkeiten des internationalen Rechtshilfeverkehrs andererseits verdeutlichen:

1. In einem Verfahren gegen lettische Staatsangehörige war eine enge Zusammenarbeit der OK-Dienststelle des LKA Schleswig-Holstein mit den Behörden in Riga erforderlich. Anlässlich einer Auslandsdienstreise von 2 Beamten des LKA konnten über die bestehenden Kontakte in Riga wichtige Informationen für die weitere Bearbeitung dieses Verfahrens gewonnen werden. Parallel dazu lief ein Rechtshilfeersuchen der Staatsanwaltschaft, welches erst nach vielen Monaten zum Erfolg führte.
2. In einem Ermittlungsverfahren gegen Mitglieder einer polnischen Straftäterorganisation war von Anbeginn eine enge Zusammenarbeit mit den polnischen Strafverfolgungsbehörden vonnöten. Ein auf dem Interpolweg an die Republik Polen gerichtetes Rechtshilfeersuchen war auch nach etwa 6 Monaten nicht beantwortet worden. Ein erfolgversprechendes Arbeiten war deshalb nur auf dem unmittelbaren Geschäftsweg mit den sachbearbeitenden polnischen Behörden möglich. Hierbei waren unmittelbare Ansprechpartner die Bezirksstaatsanwaltschaft und die Bezirkskommandantur der Polizei einer polnischen Stadt. Die Zusammenarbeit verlief aufgrund der persönlichen Kontakte äußerst zufriedenstellend. Die Ermittlungen konnten hinreichend gefördert werden.
3. Nach einem Tötungsdelikt waren zwei polnische Tatverdächtige nach Polen geflüchtet. Für die Festnahme der Täter in Polen und die Fortführung des Ermittlungsverfahrens musste der Weg der Rechtshilfe in Anspruch genommen werden. Dieser war von Schwierigkeiten, insbesondere Bedenken hinsichtlich der Formalitäten geprägt. Erst 1 1/2 Jahre nach der Tatbegehung wurde das Rechtshilfeersuchen nach mehreren Nachbesserungen für zulässig erachtet und weitere 3 Monate später ein Tatverdächtiger in Haft genommen. Trotz dieser Verzögerungen ist her-

vorzuheben, dass die polnischen Polizeibehörden stets bemüht waren, unsere Beamten zur Fortführung der Ermittlungen mit Informationen jeglicher Art zu versehen.

4. In einem weiteren Fall haben 2 litauische Verbindungsbeamte aus den Ermittlungsabteilungen Todesermittlungen beziehungsweise Organisierte Kriminalität der hiesigen Dienststelle vor Ort umfangreiche Unterstützung durch veranlasste Abklärung des persönlichen Umfeldes sowie weiterer Kontaktpersonen der Tatopfer – es handelte sich um Mord – gewährt. Dadurch konnten zeitnahe und schnelle Ermittlungsansätze erarbeitet werden. Dies ist ein Beispiel für effektive, äußerst kooperative und unbürokratische polizeiliche Zusammenarbeit. Ein förmliches Rechtshilfeersuchen hätte mit Sicherheit erheblich längere Reaktionszeiten zur Folge gehabt.

Die beschriebenen Formen und Verfahrensweisen der *praktischen* internationalen polizeilichen Zusammenarbeit zum Zwecke der Durchführung von und Beweisführung in Ermittlungsverfahren stellen nicht wegzudenkende Mindeststandards dar. Sie sind bei internationalen Tätergruppen, angesichts der Öffnung der Grenzen, der logistischen Möglichkeiten der Täterseite, der schnellen Verkehrsverbindungen und Kontaktmöglichkeiten für die heutige und zukünftige Kriminalitätsbekämpfung unverzichtbar. Nur durch einen engen Kontakt zu den europäischen Polizeikollegen, durch ihre Unterstützung bei den Ermittlungen im Ausland und bei der Erwirkung der justitiellen Zustimmung zur Teilnahme und Durchführung strafprozessualer Maßnahmen lassen sich die Ermittlungen zügig und erfolgreich gestalten. Parallel dazu müssen dann die erforderlichen Rechtshilfeersuchen der Staatsanwaltschaft laufen. Aber auch sie sind von Hemmnissen und zuviel Formalismus durch entsprechende Vereinbarungen der Staaten untereinander und innerhalb der Staaten zu befreien.

Verbesserungen ließen sich zudem in der innerdeutsch geübten Praxis des internationalen polizeilichen Dienstverkehrs erzielen. Vorgeschrieben ist der formale Weg über das Bundeskriminalamt. Lediglich in Eilfällen dürfen Landeskriminalämter auch bilateral telefonisch, per Fax vorab, mit ausländischen Ansprechpartnern verhandeln. Das FS-Ersuchen ist aber immer über das Bundeskriminalamt zu stellen. Dieser formelle Weg wird aus Sicht der Landeskriminalämter für zu lang und zu zeitaufwendig, insbesondere bei bilateral vorhandenen Kontakten als unnötig erachtet. Diese Problemstellung ist aufgegriffen, eine polizeiliche Bund-Länder-Arbeitsgruppe soll die vielfa-

chen Fallgestaltungen bei der Regelung des Dienstverkehrs analysieren und Vorschläge für eine einfache, unproblematische und effektive Handhabung erarbeiten.

Auch wenn sich in den letzten Jahren durch gemeinsame, internationale politische Initiativen der Europäischen Union oder der Ostseeanrainer- beziehungsweise MOE-Staaten einiges bewegt hat und neben der Erzeugung von Problembewusstsein auch die Notwendigkeit für eine engere internationale polizeiliche Zusammenarbeit erkannt wurde, sind viele Fragen ungelöst geblieben. Die erreichten Fortschritte geben dem polizeilichen Praktiker keinen Anlass, sich damit zufrieden zu geben. Um den erhöhten Anforderungen einer internationalen Kriminalitätsbekämpfung im 21. Jahrhundert einigermaßen gerecht werden zu können, bedarf es weiterer, erheblicher Anstrengungen im Hinblick auf die Schaffung vernünftiger Rahmenbedingungen.

Die wichtigsten Forderungen für die Zukunft sind:

- Zügige Erarbeitung und Verabschiedung von bi- und multilateralen Rechtshilfeübereinkommen beziehungsweise von Zusatzverträgen.
- Verzicht auf überzogenes nationales Souveränitätsdenken in einem zusammenwachsenden Europa mit zunehmend grenzüberschreitender Kriminalität.
- Ermöglichung eines direkten Kontaktes der Ermittlungsdienststellen von Staatsanwaltschaften und Polizei auf der Basis praxisgerechter Rechtshilferegelungen.
- Erweiterung der polizeilichen Befugnisse im internationalen Dienstverkehr auf die Durchführung einfacher Ermittlungshandlungen ohne Rechtseingriffe.
- Erleichterung bei der Verwertbarkeit polizeilicher Informationen im Strafverfahren.
- Justitielle Anerkennung politisch gewollter, internationaler polizeilicher Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und anderer schwerer Formen der Kriminalität auf der Basis der geschlossenen Regierungsabkommen (OK-Abkommen).

- Verbesserung des internationalen polizeilichen Dienstverkehrs durch Einsatz moderner, leistungsfähiger Kommunikationstechnik.
- Verstärkte bilaterale Zusammenarbeit der Bundesländer mit den osteuropäischen Nachbarstaaten bei paralleler Unterrichtung der nationalen Zentralstelle, um vorhandene bilaterale Kontakte zu nutzen und Informationen zeitnah austauschen zu können.
- Förderung des Gedankens der Rechtshilfe bei Verzicht auf das Erfordernis beidseitiger Strafbarkeit, zum Beispiel bei Auslieferungsersuchen.



Nach ihren Vorträgen stellten sich Klaus Pflieger und Hans-Eberhard Gersonde den Fragen aus dem Auditorium.

Abschließend ist festzustellen: Wir benötigen eine noch engere grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und Unterstützung im Zuge von Ermittlungsverfahren sowie massive Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, das heißt, Schaffung praxistauglicher Regelungen für eine Kooperation bei der Kriminalitätsbekämpfung, die Ermöglichung grenzüberschreitenden gemeinsamen Agierens der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden als täglicher Standard ohne hemmende Vorbehalte.

Nur so lässt sich die Bekämpfung internationaler Kriminalität sinnvoll gestalten und verbessern. Die Schaffung eines grenzüberschreitenden kooperativen Sicherheitssystems, wie es unter anderem Schneider beschreibt¹², wäre ein nächster folgerichtiger Schritt.

¹² Schneider, in: Der Kriminalist 1998, S. 306 ff.

Europäische Entwicklungen im Verhältnis Polizei – Justiz

Thierry Cretin

1 Einleitung

Zuerst werde ich einige persönliche Überlegungen vorbringen, die das Ergebnis mehrjähriger praktischer Erfahrung bei der Fahndung und Bekämpfung derjenigen Kriminalitätsformen sind, die als Organisierte Kriminalität bezeichnet werden.

Die Überlegungen betreffen ein Thema, das manche als sensibel erachten. Es geht um das Verhältnis zwischen Polizei und Justiz und insbesondere das Verhältnis zwischen Europol und den Justizbehörden in der Europäischen Union unter dem ganz speziellen Aspekt der Organisierten Kriminalität.



*Thierry Cretin, Magistrat
beim Generalsekretariat des
Rates der Europäischen
Union, wies auf die zuneh-
menden Erfahrungen mit
Justizverbindungsbeamten
hin, wobei diese Praxis noch
neu und selten ist.*

Hierbei liegt eines auf der Hand. Die Entwicklung der organisiertesten Form der Kriminalität in Europa und der Welt hin zu einer immer stärkeren Internationalisierung hat Konsequenzen für die polizeiliche und justitielle Fallbearbeitung. Lassen Sie mich dies an zwei Beispielen zeigen: Die Einfuhr von Cannabisharz aus Nordafrika über Spanien und Frankreich in irgendeines der nördlichen Länder Europas hat praktische Auswirkungen im Bereich der Ermittlungen und rechtliche Konsequenzen im Bereich der Strafverfolgung und Urteilsfindung. Gleiche Probleme stellen sich, wenn Gelder der Europäischen Gemeinschaft für eine mafiose Organisation in Süditalien mittels betrügerischer Machenschaften der Leiter einer nach französischem Recht gegründeten Scheinfirma mit Sitz in einem anderen Land und Bankkonten in einem dritten Land unterschlagen werden.

Da diese Probleme tagtäglich dringlicher werden, müssen die polizeiliche Zusammenarbeit und die justitielle Zusammenarbeit im Hinblick auf eine größere Effizienz verstärkt und harmonisiert werden.

Diese Besorgnis wurde im Aktionsplan der Europäischen Union zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität deutlich zum Ausdruck gebracht.

2 Aktionsplan zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität¹

Bei der Europäischen Ratssitzung in Dublin im Dezember 1996 forderten die Staats- und Regierungschefs der 15 Mitgliedstaaten die Erstellung eines Aktionsplans zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Mit der Ausarbeitung dieses Plans beauftragten sie eine „Hochrangige Gruppe“.

2.1 Allgemeines Konzept der Hochrangigen Gruppe

In Kapitel II des Aktionsplans wird gesagt: „... hat die Gruppe ihr Konzept auf die folgenden Komponenten gestützt:

(...)

d) Die justitielle Zusammenarbeit muss auf ein der polizeilichen Zusammenarbeit vergleichbares Niveau gebracht werden. Anderenfalls wird es

¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 251; 15. August 1997.

auf lange Sicht nicht möglich sein, die polizeiliche Zusammenarbeit ohne Verzerrungen im System weiter zu fördern. Deshalb muss ein maximaler Synergieeffekt bei der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs-² und den Justizbehörden angestrebt werden.“

2.2 Allgemeine Grundsätze des Aktionsplans

In Kapitel III des Aktionsplans werden die Mittel zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität dargelegt. Darin wird insbesondere empfohlen:

- dass für eine „effiziente und abgestimmte“ Bekämpfung zu sorgen ist,
- dass „ein Maximum an Engagement derjenigen, die ... neue Rechtsvorschriften ausarbeiten, und derjenigen, die diese Vorschriften im Polizei-, Zoll- und Justizbereich anwenden“ zu schaffen ist,
- dass „das Problem der lückenhaften Zusammenarbeit zwischen den einzelnen für die Strafverfolgung und die Erhebung der Anklage zuständigen Behörden ... sowohl in den Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen“ angegangen werden muss,
- dass es wichtig ist, „die Funktion, die Europol ... wahrnehmen kann, optimal zu nutzen“
- und dass im Bereich der Geldwäsche für „ein Höchstmaß an Zusammenarbeit und Informationsfluss zwischen ihren Finanzinstituten und Steuerbehörden einerseits und den Strafverfolgungs- und Justizbehörden andererseits“ zu sorgen ist.

Hiervon sind die Ideen der Koordinierung der Maßnahmen, der Zusammenführung der Kompetenzen, Erfahrungen und Daten zum Zweck der Effizienz und der Rationalisierung der Bemühungen festzuhalten, die jeweils von einem multidisziplinären Geist geprägt sein sollen.

² Wenn im Aktionsplan auf „Strafverfolgungsbehörden“ Bezug genommen wird, so schließt dies gegebenenfalls die Finanzaufsichtsbehörden sowie die Zollbehörden ein, auch wenn diese in einem bestimmten Mitgliedstaats nicht als Strafverfolgungsbehörden betrachtet werden.

2.3 Politische Leitlinien Nr. 8 und 10

In Ausführung ihres Vorschlags hat die Hochrangige Gruppe ihren Empfehlungen mehrere politische Leitlinien vorangestellt, von denen die Leitlinien Nr. 8 und 10 direkt unser Thema betreffen.

In Leitlinie Nr. 8 heißt es: Es sollte „ein Netz für die justitielle Zusammenarbeit auf europäischer Ebene eingerichtet werden“.

Die politische Leitlinie Nr. 10 lautet wie folgt: „Der europäische Rat bekräftigt seine Auffassung, dass Europol operative Befugnisse erhalten sollte, die in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden wahrzunehmen wären ... sollte Europol zu diesem Zweck möglichst rasch die Möglichkeit erhalten,

- (1) die Vorbereitung, Koordinierung und Durchführung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu erleichtern und zu unterstützen, einschließlich operativer Einsätze gemeinsamer Teams unter Mitwirkung von Europol-Vertretern in unterstützender Funktion;
- (2) die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten um die Durchführung von Ermittlungen in speziellen Fällen zu bitten und spezifische Fachkenntnisse zu entwickeln, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden können, um diese bei Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität zu unterstützen;
- (3) bei der Sammlung und dem Austausch von Meldungen über verdächtige finanzielle Transaktionen durch die Strafverfolgungsbehörden mitzuwirken;
- (...)

Es sollte eine eingehende Untersuchung durchgeführt werden, um die Stellung und die Rolle der Justizbehörden in deren Beziehungen zu Europol mit Blick auf die Ausweitung der Kompetenzen von Europol zu prüfen.“

Aus diesen beiden Leitlinien geht eindeutig hervor, dass die europäischen Behörden einerseits die Verwirklichung einer echten justitiellen Zusammenarbeit und andererseits die Koordinationsfunktion von Europol im Bereich der operativen Unterstützung von Ermittlungen, die mehrere Staaten der

Union betreffen, favorisieren. Dieser Wunsch schlägt sich noch deutlicher in den beiden Empfehlungen Nr. 21 und Nr. 25 nieder.

2.4 Aufforderungscharakter der Empfehlungen Nr. 21 und 25

In den beiden Empfehlungen Nr. 21 und 25 des Aktionsplans, die direkt aus den politischen Leitlinien resultieren, werden folgende Ziele genannt:

Empfehlung 21: „... sollten die Mitgliedstaaten bestrebt sein, ihre Mittel durch Schaffung eines Netzes für die justitielle Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zusammenzulegen.“

(...)

Dieses Netz erhält im Rahmen der Strukturen der dritten Säule die angemessene logistische Unterstützung, um über Fragen der praktischen justitiellen Zusammenarbeit zu beraten, und fungiert als Stelle zur Klärung und Lösung von Problemen und zur Herstellung von Kontakten zwischen den Justizbehörden auf nationaler Ebene.

Es sollte eine eingehende Untersuchung durchgeführt werden, um die Stellung und die Rolle der Justizbehörden in deren Beziehungen zu Europol mit Blick auf die Ausweitung der Kompetenzen von Europol zu prüfen (siehe politische Leitlinie Nr. 10). In diesem Zusammenhang könnte, falls sich die mit dem Netz gesammelte Erfahrung als positiv erweist, zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden, ob es langfristig in eine *permanentere Struktur* umgewandelt werden sollte, die zum wichtigen *Gesprächspartner* von Europol würde.

Empfehlung 25: „... werden das Mandat und die Aufgaben von Europol ... so bald wie möglich weiterentwickelt, um folgendes einzubeziehen:

- (a) Europol sollte in die Lage versetzt werden, die Vorbereitung, Koordination und Durchführung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich operativer Einsätze gemeinsamer Teams, unter Mitwirkung von Europol-Vertretern in unterstützender Funktion, zu erleichtern und zu unterstützen. Welche Behörden jeweils zuständig sind, ob die Polizei-, die Zoll- oder die Justizbehörden, wird in den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten geregelt.

- (b) Europol sollte gestattet werden, die Mitgliedstaaten zu ersuchen, Ermittlungen in spezifischen Fällen durchzuführen. Europol könnte in diesem Zusammenhang die Initiative ergreifen und die Aufmerksamkeit der zuständigen Behörden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten darauf lenken, dass Ermittlungen in bestimmten Angelegenheiten von Bedeutung sind; gleichwohl würde eine solche Initiative den / die betreffenden Mitgliedstaat(en) nicht dazu verpflichten, im Sinne des Ersuchens tätig zu werden.
- (c) Europol sollte spezifische Fachkenntnisse entwickeln, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden können, um diese bei Ermittlungen in Fällen grenzüberschreitender organisierter Kriminalität zu unterstützen (siehe politische Leitlinie Nr. 10).
- (d) Die Möglichkeiten von Europol in den Bereichen operative Techniken und Unterstützung, Analyse und Dateien zu Analyse Zwecken (beispielsweise Register gestohlener Kraftfahrzeuge oder sonstiger Vermögensgegenstände) sollten voll ausgeschöpft werden. Die Entwicklung operativer Techniken könnte durch Untersuchungen der Praktiken auf nationaler und Unionsebene und ihrer Effizienz und durch die Ausarbeitung gemeinsamer Strategien, Politiken und Taktiken erfolgen. Die Entwicklung der operativen Unterstützung könnte unter anderem durch die Veranstaltung von Sitzungen, die Ausarbeitung gemeinsamer Aktionspläne und ihre Durchführung, strategische Analysen, die Erleichterung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen, analytische Unterstützung multilateraler nationaler Ermittlungen, technische und taktische Unterstützung, rechtliche Unterstützung, das Angebot technischer Fazilitäten, die Ausarbeitung gemeinsamer Handbücher, die Erleichterung von Schulungsmaßnahmen, die Evaluierung von Ergebnissen und die Beratung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erfolgen.

(...)

Es sollte eine eingehende Untersuchung durchgeführt werden, um die Stellung und die Rolle der Justizbehörden in deren Beziehungen zu Europol mit Blick auf die Ausweitung der Kompetenzen von Europol zu prüfen.“

Im Sinne der Verfasser des Aktionsplans, sowohl auf der Ebene der politischen Leitlinien als auch der Empfehlungen selbst, soll der Machtzuwachs

des Europäischen Polizeiamtes einhergehen mit einer effizienten Verwirklichung des Europäischen Justitiellen Netzes, das zu „einer permanenten Struktur“ und zum „Gesprächspartner von Europol“ werden könnte. Hier sind wir nun beim Kernpunkt unseres Themas angelangt.

3 Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Polizei und Justiz in der Europäischen Union

Nachdem ich die Tendenzen in der Europäischen Union aufgezeigt und den Rahmen, in dem die Entwicklung stattfinden soll, abgesteckt habe, möchte ich auf die Ist-Situation zu sprechen kommen, das heißt auf die Ausgestaltung der Beziehungen Europol/Justizbehörden heute und morgen.

3.1 Derzeitige Situation

Die Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden in der Welt ist älter und somit weitaus selbstverständlicher als die Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden. Folglich ist die Praxis eingeschliffener.

Seit die Straftäter in strukturierten Netzen agieren und ihre Aktivitäten entweder im Rahmen großer internationaler Händlerringe (Rauschgift, gestohlene Kfz, Hehlerei von Kunstgegenständen usw.) oder im Rahmen terroristischer Aktivitäten abstimmen, wobei sich diese Aktivitäten alle durch komplexe kriminelle Abläufe auf dem Staatsgebiet mehrerer Länder auszeichnen, ist der Polizeibeamte im Gegensatz zum Justizbeamten daran gewöhnt, in flexiblerer oder informellerer Weise mit seinen Kollegen in anderen Ländern der Welt Kontakt zu halten.

Dieser Wille zum gemeinsamen Handeln spiegelt sich in der tagtäglichen Praxis der Polizeibeamten wider:

- Interpol und die Nationalen Zentralbüros gehören seit mehreren Jahrzehnten zum Arbeitsumfeld des Ermittlungsbeamten.
- Direkte Telefonverbindungen zwischen Polizeibeamten diesseits und jenseits einer Grenze sind seit langem übliche Praxis.

- Der Austausch von polizeilichen Verbindungsbeamten ist schon lange Usus und weitverbreitet.
- Schließlich wurde Europol, ein neu entstehendes polizeiliches Instrumentarium, das seit dem 1. Oktober 1998, also seit 1,5 Monaten, betriebsbereit ist, aufgrund einer Konvention geschaffen, in der diese Herangehensweise abgesegnet wird: *im Hinblick auf eine verbesserte Leistungsfähigkeit zusammenzuarbeiten*, wie Artikel 2 besagt.

Andererseits nehmen die Erfahrungen mit Justizverbindungsbeamten zwar zu, jedoch ist diese Praxis noch neu und selten. Es ist sogar vorgekommen, dass Richter und Staatsanwälte eines Landes nicht wussten, dass einer ihrer Kollegen zum Justizministerium eines bestimmten anderen Landes abgeordnet ist.

Es ist deshalb nicht übertrieben zu behaupten, dass die derzeitige Situation durch ein deutliches Ungleichgewicht der polizeilichen Zusammenarbeit im Verhältnis zur justitiellen Zusammenarbeit geprägt ist. Ich möchte daran erinnern, dass genau dies von der Hochrangigen Gruppe festgestellt wurde.

3.2 Lagebild „Organisierte Kriminalität“

Bevor ich im Thema fortfahre, möchte ich einige Besonderheiten der Organisierten Kriminalität hervorheben, die Auswirkungen auf die justitielle und polizeiliche Zusammenarbeit haben.

Die Organisierte Kriminalität ist staatenübergreifend; sie ist bekannt für ihre beachtliche Anpassungsfähigkeit, ihr systematisches Streben nach Profit und ihren Pragmatismus. Sie schert sich nicht um Grenzen; sie zieht ganz im Gegenteil ihren Nutzen aus der Verlangsamung, ja sogar Lähmung der Verfahren aufgrund bestehender Grenzen. Diese Feststellung gilt sowohl für die Polizei als auch für die Richter. Ich möchte nur an den italienischen Mafiosi erinnern, der einen Hin- und Rückflug wie bei einer normalen Geschäftsreise gebucht hatte, um in Deutschland einen Mann hinzurichten. Man kann sich leicht vorstellen, welche Komplikationen aus dieser einfachen Tatsache resultieren. Vorbehaltlich einiger Übereinkommen, die grenzüberschreitende Ermittlungen vorsehen, ist die Einschaltung der Justizbehörden, die als einzige zur Ausstellung internationaler Rechtshilfeersuchen befugt sind, häufig notwendig, wie zum Beispiel bei Ermittlungen bei Geldinstituten im Falle von Geldwäsche.

Tatsache ist, dass der Straftäter mobil ist und von einer Organisation unterstützt wird, dass aber das Europäische Polizeiamt und das Europäische Justizielle Netz gerade erst offiziell geschaffen wurden, um Aktivitäten, bei denen die Straftäter uns gegenüber einen großen Vorsprung gewonnen haben, etwas entgegenzusetzen. Dieser Rückstand ist schon groß genug, so dass nicht noch eine Zersplitterung der Maßnahmen hinzukommen sollte.

3.3 Institutioneller Rahmen und Auftrag von Europol

Seit dem 1. Oktober 1998 ist das Europäische Polizeiamt betriebsbereit. Seine Aufgaben und Ziele sind im Übereinkommen vom 26. Juli 1995 festgelegt. Durch den Amsterdamer Vertrag sind jedoch einige Änderungen hinzugekommen.

3.3.1 Das Übereinkommen vom 26. Juli 1995³

In Artikel 2 und 3 des Übereinkommens, das ein Europäisches Polizeiamt mit einer Zentralstelle in Den Haag und nationalen Stellen in jedem Mitgliedsland schafft, werden diesem eindeutig zugewiesen:

- das Ziel der Bekämpfung der organisierten Formen der Kriminalität (Terrorismus, illegaler Rauschgifthandel, andere schwere Formen der internationalen Kriminalität, Geldwäsche)
- und Aufgaben der Zentralisierung, der Analyse und des Austauschs von Informationen, der Übermittlung strategischer Erkenntnisse, der Unterstützung der Staaten, insbesondere bei den Ermittlungsmethoden.

Die wesentliche Rolle von Europol im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit ist aufgrund der zentralen Sammlung, Analyse und Bearbeitung von Informationen eindeutig. Doch werden diese Auskünfte in den beiden Bereichen des allgemeinen Verständnisses kriminologischer Phänomene und der Information zu operativen Zwecken von Nutzen sein.

Es wird nichts bezüglich der Beziehungen zu den Justizbehörden gesagt.

³ Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen); Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C316 / 2, 27. November 1995.

3.3.2 Aufgabenerweiterung gemäß Amsterdamer Vertrag⁴

Artikel K 2 dieses Vertrags (Artikel 30 der konsolidierten Fassung) bekräftigt die zentrale Rolle von EUROPOL im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit, indem er die im Aktionsplan in den politischen Leitlinien Nr. 8 und 10 und den Empfehlungen Nr. 21 und 25 dargelegten Themen wieder aufgreift. Dem Amt werden insbesondere folgende Aufgaben übertragen:

„... operative Aktionen gemeinsamer Teams mit Vertretern von Europol in unterstützender Funktion, zu erleichtern und zu unterstützen ...“

„... sich an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ersuchen zu wenden, Ermittlungen in speziellen Fällen vorzunehmen und zu koordinieren ...“

Im Vertrag wird jedoch ein Punkt präzisiert, durch den die derzeitigen Aufgaben von Europol erweitert werden und der Union im Bereich der Zusammenarbeit ein Ziel gesteckt wird:

Art. K 2, 2, c) (Art. 30 des konsolidierten Vertrags): „Der Rat fördert die Zusammenarbeit durch Europol und geht ... insbesondere wie folgt vor: ... er fördert Mechanismen für die *Zusammenarbeit zwischen Beamten der Strafverfolgungs- / Ermittlungsbehörden*, deren Spezialgebiet die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist und die eng mit Europol zusammenarbeiten.“

Art. K 1 (Art. 29 des konsolidierten Vertrags): „... verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein *gemeinsames Vorgehen* der Mitgliedstaaten im Bereich der *polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit* in Strafsachen entwickelt ...“

Wenn auch nichts zu den Beziehungen Europol / Justizbehörden im Europol-Übereinkommen gesagt war, werden die Dinge doch im Amsterdamer Vertrag klarer, in dem der Grundsatz einer verstärkten Zusammenarbeit festgelegt wird. Außerdem schien es der Wunsch der Unterzeichner des Vertrags gewesen zu sein, den Anwendungsbereich von Europol bei der Unterstützung von Ermittlungen zu erweitern, was zwangsläufig zu Kontakten mit Justizbe-

⁴ Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997.

hörden führen wird, auch wenn die Tatsache bestehen bleibt, dass Europol keine eigenständigen Ermittlungsbefugnisse hat.

3.4 Notwendige Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit

Im Oktober 1996 veröffentlichten sieben Justizbeamte, die direkt mit Fragen der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität befasst sind, einen Appell, damit die Regierungen die Möglichkeiten der internationalen justitiellen Rechtshilfe verbessern. Es handelte sich hierbei um den Appell von Genf⁵, der in Brüssel im Dezember 1997 erneuert wurde. Mit ihrem Appell sollte im wesentlichen darauf hingewiesen werden, dass die justitielle Rechtshilfe und Zusammenarbeit schlecht funktionieren und es erforderlich ist, sie durch die Schaffung eines „echten europäischen Rechtsraumes“ zu verbessern. Viele teilen zumindest diese Einschätzung.

Die vom Aktionsplan befürwortete Lösung ist das justitielle Netz.

3.4.1 Das Europäische Justitielle Netz⁶

Die Empfehlung Nr. 21 des Aktionsplans wurde umgesetzt, da dieses Netz dank der gemeinsamen Maßnahme vom 29. Juni 1998 aus der Taufe gehoben wurde und seine Errichtung de facto im Gange ist.

Das Netz, das aus Kontaktstellen besteht, hat vorrangig den Auftrag, aktive und kompetente Gesprächspartner zur Verfügung zu stellen, die die justitielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere bei Maßnahmen gegen schwere Formen der Kriminalität erleichtern sollen, indem sie über internationale rechtliche Instrumente informieren, bei der Abfassung von Rechtshilfeersuchen unterstützen und gegebenenfalls die Durchführung gewisser Ersuchen koordinieren.

⁵ Appell unterzeichnet am 1. Oktober 1996 durch Bernard Bertossa (Generalstaatsanwalt von Genf), Edmondo Bruti Liberati (Generalstellvertreter in Mailand), Gherardo Colombo (Stellvertretender Staatsanwalt in Mailand), Benoît Dejemeppe (Staatsanwalt in Brüssel), Baltasar Garzon Real (Untersuchungsrichter in Madrid), Carlos Jimenez Villarejo (Leiter der Antikorruptionsstaatsanwaltschaft in Madrid) und Renaud van Ruymbeke (Richter am Berufungsgericht von Rennes).

⁶ Gemeinsame Maßnahme vom 29. Juni 1998 bezüglich der Schaffung eines europäischen justitiellen Netzes.

3.5 Gründe für eine engere Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Justizbehörden

Die Disparität der europäischen Rechts-, Gesetzes- und Verfahrensordnungen, die schlicht und einfach Realität ist, darf nicht vergessen lassen, dass in allen Mitgliedstaaten, unabhängig vom System, die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden immer ein und denselben Zweck haben: strafrechtlich zu verfolgen, ein Urteil zu sprechen und eine Strafe zu verhängen. In Wirklichkeit sind drei große Gruppen von Organen und/oder Aufgabebereichen untrennbar miteinander verquickt:

- die Ermittlungsbeamten (im weitesten Sinne) in der Ermittlungsphase;
- die Staatsanwaltschaften (oder sonstigen Dienststellen) in der Strafverfolgungsphase;
- die Richter in der Urteilsphase.

Alle sind Etappen in ein und demselben Prozess, durch den letztendlich der Straftäter nach der Begehung der Straftat einer Strafe zugeführt werden soll.

4 Vorteile und Nutzen einer Annäherung

Es gibt im Wesentlichen einen dreifachen Nutzen bei einer Annäherung: die Verfahrenssicherheit, eine stärkere Legitimität, die strategische Abstimmung und Effizienz.

4.1 Verfahrenssicherheit

Die Schaffung von Europol und die anschließende Erweiterung der Befugnisse im Bereich der Schwermriminalität, welche bei ihren Vorbereitungen, ihrer Organisation und ihrer Verteidigung von Natur aus auf den Rat der besten Fachleute, Experten oder Anwälte zurückgreift, werfen (manchmal in überspitzter Form) die Frage nach der Verfahrensverwertbarkeit der im Verlauf der Ermittlungen gesammelten Fakten auf. Ungeachtet der Bestimmungen für die Beweisführung, die sich je nach Land unterscheiden, kann die Anwesenheit oder Konsultierung eines Justizbeamten von Beginn der Ermittlungen an spätere Ärgernisse, die sich aus der Annullierung einer

Akte wegen eines ursprünglichen Fehlers in der Sache oder in der Form ergeben könnten, in Grenzen halten.⁷ Dies kann von den Polizeikräften als Behinderung empfunden werden, ist jedoch in Wirklichkeit nichts anderes als eine Garantie für solide Grundlagen der laufenden Ermittlungen. Die Verfahrenssicherheit ist erste Voraussetzung für justitielle Effizienz, die im Bereich der Organisierten Kriminalität wesentlich ist. Es ist jedesmal eine Katastrophe, wenn ein Fall nach Monaten oder Jahren der Ermittlungen aus rein verfahrensrechtlichen Gründen zusammenbricht. Ich kenne einen italienischen Kollegen, der die territorialen Kompetenzprobleme, die systematisch in Akten auftauchen, wo es um mafiose Strukturen mit Sachverhalten in Zuständigkeitsbereichen mehrerer Staatsanwaltschaften oder Länder geht, als „Treibminen“ im Verfahren bezeichnet. Das Bild ist gut gewählt, beschreibt jedoch ein Scheitern.

4.2 Verstärkte Legitimität

Hier soll keinesfalls behauptet werden, dass die polizeilichen Institutionen keine Legitimität oder eine geringere Legitimität als die Justizbehörden hätten. Natürlich nicht. Jedoch findet man in allen Mitgliedstaaten den Verweis auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, auf die ausdrücklich Artikel K 2 des Vertrags über die Europäische Union verweist.

Nun sind es aber in allen Systemen der Mitgliedstaaten die Justizbeamten, die befugt sind, bei Nichteinhaltung verfahrensrechtlicher Bestimmungen einerseits und Nichteinhaltung der Grundrechte andererseits einzuschreiten.

Eine recht hoch angesetzte Prüfung durch Justizbehörden würde den Ermittlungen größere Legitimität verleihen, die dadurch formal weniger leicht anfechtbar würden, was auch der bereits angesprochenen Sorge um rechtliche Sicherheit entgegenkommt.

⁷ Die Rechtsgültigkeit einer Informationsquelle ist der typische Ausgangspunkt bei Ermittlungen, der alles Folgende bestimmt. Die Infragestellung der Umstände, unter denen eine Erstzeugenaussage eingeholt wurde, stellt eine erste Gefahr für Ermittlungen dar. Die Schwierigkeiten, auf die Italien 1997 mit den „Kronzeugen“ traf, könnten als Ausgangspunkt für diesbezügliche Überlegungen dienen.

4.3 Strategische Abstimmung (Effizienz)

Unter der Annahme eines konkreten Falles oder eines spezifischen Deliktfeldes könnte das Verhältnis von Europol und den Justizbehörden Gelegenheit bieten, eine globale Aktionsstrategie anzuwenden. Die Verfahrensvorschriften weisen zwar den Kriminalpolizeibeamten gewisse Vorrechte zu, beschränken jedoch auch das Ausmaß ihrer Befugnisse und machen den Einsatz gewisser Ermittlungsmethoden von der vorherigen Genehmigung durch die Justizbehörde abhängig. Dies gilt zum Beispiel im Falle der Telefonüberwachungen, der elektronischen Überwachung, der Ausstellung von Beschlüssen, der Genehmigung von Durchsuchungen und so weiter (je nach den rechtlichen Bestimmungen der verschiedenen Mitgliedstaaten). Sobald in so komplexen Fällen wie der Organisierten Kriminalität ermittelt wird, führen Effizienzgründe unweigerlich zu einer Abstimmung im Hinblick auf einen wirksamen Einsatz der Mittel. Dies ist um so erforderlicher, als die Vielfalt der anzuwendenden Gesetze ihre Fortsetzung in Verfahrensfragen findet.

Ein hervorstechendes Merkmal der Organisierten Kriminalität ist ihr internationaler Aktionsradius, was beweist, dass sie sich den Gegebenheiten anpasst und in der Lage ist, die Schwächen der Systeme zu nutzen. Die Definition einer internationalen und konzertierten Ermittlungsstrategie und später operativer Aktionen (mit Unterstützung von Europol), die die Inanspruchnahme unterschiedlicher, weil nationaler justitieller Systeme voraussetzen, wird nur zu Effizienz führen, wenn eine Abstimmung und eine Intervention der Justizseite (zentral und/oder dezentral) erfolgt. Das Europäische Justitielle Netz wird in diesem Bereich einen wesentlichen Pluspunkt darstellen.

Letztlich ist die Beziehung zur Justizbehörde notwendig für eine konstruktive und vertrauensvolle Abstimmung, die eine effiziente Bekämpfung der schwersten Erscheinungsformen der Kriminalität anstrebt. Ziel ist es nicht, Europol oder der Polizei generell etwas wegzunehmen, sondern den Synergieeffekt zu erreichen und zu verstärken, den die Hochrangige Gruppe gewünscht hatte.

5 Mögliche Formen der Beziehungen zwischen Europol und Justizbehörden

5.1 Verschiedene Ansätze (symbolisch oder operativ)

Bezüglich der Stellung der Justizbehörde sind drei theoretische Ansätze möglich:

- die schlichte und einfache Ablehnung irgendeiner Präsenz aufgrund des Europol-Übereinkommens, das ein polizeiliches und kein justizielles Übereinkommen ist, oder auch aufgrund der Tatsache, dass Europol seinen Statuten nach keine eigenständigen Ermittlungsbefugnisse hat und nicht das europäische FBI ist;
- die minimalistische Position, die der Justiz lediglich eine Präsenz zuweist, die sich auf ihren symbolischen Charakter reduziert;
- die maximalistische Position, die der Justiz echte Befugnisse einräumt.

Zwischen den beiden letztgenannten Extremen ist eine ganze Skala an Varianten möglich.

Vorstellbar wäre, auf Dauer Vertreter der Justizbehörde bei Europol in Den Haag einzuführen. Diese Präsenz kann verschieden aussehen:

- Anwesenheit von Vertretern der Justizbehörde im Verwaltungsrat von Europol; zahlreiche Modalitäten für eine solche (mehr symbolische als operative) Präsenz sind denkbar:
 - Es kann ein Vertreter pro Mitgliedstaat bestimmt werden, aber dieser Ansatz hat den wesentlichen Nachteil der Schwerfälligkeit;
 - es kann die Idee von einem einzigen, auf mehrere Jahre ernannten Vertreter gewählt werden, wobei dieser Ansatz den Vorteil der Kontinuität und Einfachheit bietet, jedoch beträchtliche Schwierigkeiten hinsichtlich der Wahl des Mitgliedstaates und der Dauer des Mandats mit sich bringt;
 - es könnte auch ein mit jeder Präsidentschaft der Union wechselnder Vertreter vorgesehen werden, wobei dieser Ansatz die Gleichbehandlung unter den Ländern garantiert, eine dauerhafte Arbeit jedoch nicht ermöglicht.

- Einsatz von Justizverbindungsbeamten, und zwar einem pro Mitgliedstaat, so wie es bereits Verbindungsbeamte gibt. Eine solche Perspektive setzt unweigerlich voraus, dass die Aufgaben dieser Justizverbindungsbeamten in bezug auf die verschiedenen Organe von Europol und insbesondere unter dem heiklen Aspekt der institutionellen Befugnisse definiert werden müssen.

In all diesen Fällen ist eine Änderung des Europol-Übereinkommens vom 26. Juli 1995 zwingend notwendig.

Aus mehr operativer Sicht gäbe es weiterhin die Idee, *bei den nationalen Stellen einen Vertreter der Justizbehörde anzusiedeln*. Die nationalen Stellen werden künftig eine strategische Rolle spielen, da die Informationen dort zusammenfließen und von dort rausgehen werden. In diesem Zusammenhang könnte die Justizbehörde insbesondere über die Nutzung der von Europol kommenden oder für Europol bestimmten Informationen wachen, entweder durch Festlegung einer Ermittlungsstrategie oder durch Einleitung von Strafverfolgungen oder durch kriminalpolitische Orientierungen auf nationaler Ebene.

5.2 Sonderfall des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union

Man kann sich fragen, ob der Verweis auf die finanziellen Interessen der Europäischen Union im Bereich der Stellung und Rolle der Justizbehörden in bezug auf Europol angebracht ist. Tatsächlich stellen Betrugsstraftaten zum Nachteil der Interessen der Union ein echtes Problem dar. Zudem ist das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften von allen heutigen europäischen Instrumenten dasjenige, das bei der Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten am weitesten geht. Dieser Vormarsch hängt eng mit der Tatsache zusammen, dass der verteidigte Wert ein supranationaler Wert ist, der an die Interessen und Existenz selbst der Gemeinschaften rührt.

Auch wenn diese Fragen weitgehend hypothetisch bleiben, könnte eine europäische Staatsanwaltschaft (wie sie vom Europäischen Parlament oder dem Projekt „Corpus Juris“⁸ befürwortet wird) damit beauftragt werden, die

⁸ Corpus Juris über Strafbestimmungen in Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, unter der Leitung von Mireille Delmas-Marty, Editions Economica.

Beweismittelsammlung und Einleitung der Strafverfolgung gegen die Verantwortlichen für eine Verletzung der europäischen Interessen zu leiten. Wenn ich dies anspreche, so weil sie zudem (und gleichzeitig) die Justizbehörde bei Europol werden könnte, die die zuvor angeführten Aufgaben wahrnimmt und sich auf die bei jeder nationalen Stelle angesiedelten Justizbehörden stützt, wobei diese Option im justitiellen Netz auf Resonanz stößt.

In jedem Fall, auch angesichts der Tatsache, dass diese Fragen vom Parlament diskutiert werden, müsste sich der Rat wohl mit der Problematik in diesem Bereich befassen.

5.3 Fragen der praktischen Durchführung

Die folgenden Fragestellungen beziehen sich auf alle zuvor erwähnten Konstellationen.

Die erste Frage bezieht sich darauf, wer als Vertreter der Justizbehörde mit dieser Rolle beauftragt werden könnte: Richter oder Staatsanwalt. Für Länder, die das System der Staatsanwaltschaften kennen, erscheint es logisch, eine derartige Aufgabe einem solchen Justizbeamten aufgrund seiner Erfahrungen mit Kontakten zu Ermittlungsbeamten zu übertragen. Für die übrigen Länder können es Dienststellen sein, die eine analoge Funktion wahrnehmen.

Eine weitere Frage betrifft Probleme des Zeitplans. Angenommen, dass die Justizbehörde eine größere Rolle bei Europol spielen wird, welcher Zeitplan wäre dann für die Prüfung der vorgesehenen Reformen vorzusehen? Müssen diese Fragen nicht wegen des Inkrafttretens des Europol-Übereinkommens und auch aufgrund der fristgemäßen Erweiterung der Befugnisse von Europol im Amsterdamer Vertrag sofort angegangen werden? Ist eine sofortige Prüfung nicht auch deshalb unumgänglich, weil jede Änderung des Bestehenden unweigerlich Auswirkungen auf zahlreiche sonstige Aspekte der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit haben wird? Oder sollte jegliche Diskussion in dieser Sache vertagt werden, um die Erfahrungen aus den ersten Jahren des Betriebs von Europol einbringen zu können?

6 Schlussfolgerungen

Ich habe zu Beginn meines Vortrags betont, dass das von mir behandelte Thema in den Augen einiger ein sensibles Thema ist.

Was soll damit gesagt werden? Dass das Thema tabu ist und nicht daran gerührt werden sollte?

Im Bereich der Organisierten Kriminalität und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit befindet sich der Nationalstaat in einer paradoxen Situation. Ich habe diesen Gedanken von Dr. Ulrich Sieber, Professor an der Universität Würzburg⁹, übernommen. Das Paradoxon des Nationalstaats beruht auf der Tatsache, dass er zur Gewährleistung eines Minimums an Effizienz bei der Bekämpfung der staatenübergreifenden Organisierten Kriminalität gezwungen ist, gewisse Befugnisse an supranationale Institutionen abzugeben.

Ein ähnliches Paradoxon liegt auf der Ebene der Beziehungen Euro-pol/Justizbehörden vor. Dadurch, dass die Arbeitsweise von Polizei und Justiz schon immer durch unterschiedliche Eigenheiten geprägt ist, sind ihre beiden Aufgabenbereiche traditionsgemäß genau differenziert. Bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ist dies nicht mehr möglich. Allein eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und eine abgestimmte Strategie gewährleisten die Effizienz, die zur Bekämpfung der schwersten Straftäter unabdinglich ist.

Die Organisierte Kriminalität wird vielleicht dazu beitragen, dass notgedrungen die übliche Spaltung zwischen zwei eigentlich komplementären Aufgabenbereichen überwunden wird und alle zur Erreichung ein und desselben Ziels an einem Strang ziehen.

Wie dem auch sei, eine Wunderlösung kann nicht angeboten werden, aber *an der Schwelle des 21. Jahrhunderts ist dies ganz gewiss eine der modernen Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen.*

⁹ Vortrag vom 5. Februar 1997 in Straßburg vor dem Ausschuss für Rechtsfragen und Menschenrechte des Europarats.

Resozialisierungsziele auf dem Prüfstand

Klaus Koepsel

1 Einleitung

Der Strafvollzug ist das letzte Glied in der Kette der Institutionen, deren Aufgabe es ist, Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen zu entwickeln. Nur ein kleiner Teil der von der Polizei als tatverdächtig identifizierten Rechtsbrecher gelangt aufgrund von Strafurteilen in die Vollzugsanstalten. „Fallerledigungen“ vor Anklageerhebung (§§ 153, 153a, 154 StPO bzw. § 49 JGG) und Verurteilungen zu Geldstrafen oder Freiheitsstrafen, die zur Bewährung ausgesetzt werden, sind so zahlreich, dass selbst von den strafgerichtlich Verurteilten gegenwärtig höchstens 20 % in den Strafvollzug gelangen. Dabei ist bereits berücksichtigt, dass die Zahl der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren, bei denen eine sofortige Bewährungsaussetzung gemäß § 56 StGB nicht erfolgt, in den meisten Bundesländern steigt und dass etwa 10 bis 15 % der zu Geldstrafe Verurteilten neuerdings eine Ersatzfreiheitsstrafe antreten.

Strafvollzugsanstalten sind demgemäß nach wie vor Sammelbecken des „harten Kerns“ der Straftäter: besonders gefährliche und/oder sozial randständige Straftäter sind die Klientel der Vollzugsanstalten.

2 Zielsetzung für den Justizvollzug

Aus der „Schlusslichtperspektive“ des Strafvollzugsbediensteten wage ich trotz des den Vollzugsanstalten zugeführten „harten Kerns“ der Straftäter die Behauptung, dass auch Vollzugsanstalten gegen das Verbrechen und zwar gegen die schwerwiegende und gefährliche Rückfalldelinquenz kämpfen. Ob dieser Kampf in jedem Fall mit „modernen Strategien“ geführt wird, bedarf allerdings näherer Betrachtung.

Seit dem 1. Januar 1997 gilt in den alten Bundesländern und seit dem 3. Oktober 1990 auch in den neuen Bundesländern das Strafvollzugsgesetz. In diesem Gesetz sind in mehreren Vorschriften und zwar in den §§ 2 (Satz 1),

3, 4, 6, 7 und 9 die Ziele des Strafvollzuges beschrieben. Für den Bereich des Jugendstrafrechts enthält der § 91 des Jugendgerichtsgesetzes eine deutliche Zielvorgabe hinsichtlich der erzieherischen Ausgestaltung des Jugendstrafvollzuges.



Dr. Klaus Koepsel, Präsident des Justizvollzugsamts Rheinland in Köln, gab den Hinweis, dass Täter aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität durchweg „therapieresistent“ sind

Knapp zusammengefasst lassen sich die Aufgaben der Justizvollzugsanstalten Deutschlands aufgrund der gesetzlichen Vorgaben dahingehend beschreiben, dass während des Strafvollzuges versucht werden soll, Maßnahmen zu ergreifen, durch welche die inhaftierten Rechtsbrecher besser als vor der Inhaftierung in Stand gesetzt werden, nach der Entlassung ein Leben ohne Straftaten zu führen. „Dem Gefangenen soll die Fähigkeit und der Wille zu verantwortlicher Lebensführung vermittelt werden. Er soll sich in Zukunft unter den Bedingungen einer freien Gesellschaft ohne Rechtsbruch behaupten, ihre Chancen wahrnehmen und ihre Risiken bestehen können“, so hat das Bundesverfassungsgericht am 1. Juli 1998 erneut die Zielvorgaben der Verfassung und des Gesetzgebers zusammengefasst.¹ Unter Beachtung dieser Zieldefinitionen enthält das Strafvollzugsgesetz für Erwachsene ein Behandlungskonzept und das Jugendgerichtsgesetz für die im Jugendstrafvollzug Inhaftierten ein Erziehungskonzept.

Das gestellte Thema verbietet es, die einzelnen Möglichkeiten der tertiären Sozialisation im Behandlungsvollzug differenziert zu beschreiben. Die wichtigsten Programmpunkte der Vollzugsanstalten sind: die Behebung schuli-

¹ Urteil des BVerfG vom 1. 7. 1998, abgedr. in NJW 1998, S. 3337 ff.

scher und beruflicher Defizite, die Erhöhung sozialer Alltagskompetenz durch Wohngruppenvollzug und soziales Training, das Bereitstellen von Hilfen bei dem (Wieder-)Aufbau und der Pflege sozialer Beziehungen, wobei dies oft in Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Betreuern der Gefangenen geschieht, das Angebot konkreter Hilfen bei der Schuldenregulierung und bei entsprechender Mitarbeitsbereitschaft der Gefangenen auch das Angebot individueller oder in Gruppen durchgeführter Psychotherapie.

2.1

Alle dem Erwachsenenvollzug wie dem Jugendstrafvollzug von Gesetzes wegen gegebenen Zielsetzungen und alle daraufhin entwickelten Vollzugskonzeptionen gehen davon aus, dass Straftaten die Folge von ungünstigen Lebensumständen und unzulänglicher Persönlichkeitsentwicklung der einzelnen Delinquenten waren. Den Vollzugsanstalten wird kraft Gesetzes (§ 6 StVollzG) auferlegt, zu Beginn des Vollzuges eine Defizitanalyse durch fachkundiges, diagnostisch geschultes Personal erstellen zu lassen und an Hand der Defizitanalyse zu überlegen, wie die vorhandene Strafzeit sinnvoll genutzt werden kann, um durch behandlerische oder erzieherische Interventionen die einzelnen bei dem Gefangenen vorgefundenen Defizite abzubauen (§ 7 StVollzG).

Diese – ich zitierte das Bundesverfassungsgericht – „aus dem Selbstverständnis einer Rechtsgemeinschaft, die die Menschenwürde in den Mittelpunkt ihrer Wertordnung stellt und dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet ist“², abgeleitete Aufgabenstellung und Zieldefinition sind in sich schlüssig und auch erfolgversprechend zu verwirklichen, wenn und soweit die dem Behandlungs- und Erziehungskonzept zu Grunde liegenden Grundannahmen auf die in den Justizvollzugsanstalten inhaftierte Klientel zutreffen und der Strafvollzug die geeigneten Interventionsmöglichkeiten bereithalten kann.

2.2

Die im Strafvollzugsgesetz und Jugendgerichtsgesetz formulierten Behandlungs- und Erziehungsziele basieren – wie das Bundesverfassungsgericht mit Recht darlegt – auf einem in Deutschland in vielen Jahrhunderten gewachsenen Menschenbild. Dieses Menschenbild ist durch das Christentum

² BVerfG a. a. O., S. 3337.

nachhaltig beeinflusst worden, sodass es nicht wundert, dass sich die inhaltliche Kernaussage des Resozialisierungsauftrages in besonders pointierter Form in der Bibel findet. Im Brief an die Epheser heißt es im vierten Kapitel im Vers 28: „Wer gestohlen hat, der stehle nicht mehr, sondern arbeite und schaffe mit eigenen Händen das nötige Gut, damit er den Bedürftigen abgeben kann“. Wie kann einprägsamer beschrieben werden, dass dem Straftäter die Einsicht vermittelt werden soll, dass die begangenen Straftaten nicht wiederholt werden dürfen, und dass bei ihm die Befähigung entstehen soll, für sich selbst mit eigener Arbeit zu sorgen³ und so viele Güter zu erarbeiten, dass er auch seinen notwendigen Solidarbeitrag für die Allgemeinheit leisten kann?

Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass für viele Straftäter auch heute noch das Behandlungs- oder Erziehungsziel in der geschilderten Weise beschrieben werden muss.

2.3

Die gesetzlich vorgegebenen Resozialisierungsziele des Strafvollzuges stehen allerdings zunehmend auf dem Prüfstand, weil unter den Justizvollzugsanstalten inhaftierten Rechtsbrechern die Zahl der Gefangenen wächst, bei denen die kriminologischen Grundannahmen des Strafvollzugsgesetzes und des Jugendgerichtsgesetzes nicht mehr zutreffen und weil strukturelle Unzulänglichkeiten der Vollzugsanstalten für einen Teil der Gefangenen die notwendigen Behandlungsmaßnahmen als nicht realisierbar erscheinen lassen.

3 Kontraste zwischen gesellschaftlicher Realität und Grundannahmen des Gesetzgebers

Strafgefangene, bei denen eine Erreichung des Vollzugszieles als wenig erfolgversprechend erscheint, finden sich überwiegend in den nachfolgend aufgezählten Gefangenengruppen:

³ Vgl. BVerfG a. a. O., S. 3338. „Nur wenn der Gefangene eine solchermaßen als sinnvoll erlebbare Arbeitsleistung erbringen kann, darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass ... einer weiteren Resozialisierung des Gefangenen entgegengewirkt wird ...“

3.1

Länger arbeitslos gewesene Straftäter haben die Erfahrung gemacht, dass Arbeit nicht mehr für alle arbeitswilligen Menschen erwerbswirtschaftlich zu organisieren ist, woraufhin sie sich mentalitätsmäßig zu im wahrsten Sinne des Wortes „arbeits scheuen“ Menschen entwickelt haben. Weil es sich außerdem als zunehmend schwierig erweist, alle Arbeitsleistungen für jedes Mitglied der Gesellschaft nach gleichartigen Belohnungskriterien zu entgelten⁴, hatten etliche Straftäter vor Begehung der Tat ihre Lebensführung auf „Schwarzarbeit“ eingestellt. Inzwischen haben sich in Deutschland für Gruppen von Bürgern „alternative“ Lebensformen entwickelt. Von einer größer gewordenen Gruppe vornehmlich junger Menschen wird eine Grundalimentation durch die Gesamtgesellschaft verbunden mit Gelegenheitsarbeit als moralisch vollauf vertretbar erlebt. Man schreibt sich zum Beispiel für 30 und mehr Semester an deutschen Universitäten als „Student“ ein, nimmt die damit verbundene Grundversicherungsgarantie dankbar an und „jobt“ je nach Bedarf und Möglichkeit. Seit Staudts⁵ Vortrag wissen wir, dass solches Verhalten eine besonders innovative Lebensgestaltung sein kann. Kriminalpolizeilich bedenklich ist nur, dass ein derart langjähriges randständiges Leben im Bewusstsein zahlreicher Menschen unseres Landes bestimmte Formen der Vermögensdelinquenz aber auch des Drogenkonsums „entkriminalisiert“ hat.

Resozialisierungschancen erscheinen vielen Menschen in den geschilderten gesellschaftlichen Randgruppen als nicht real existent, die Hoffnung auf ein Herauskommen aus dem langjährig erlebten randständigen Milieu ist bei ihnen nicht mehr vorhanden.

3.2

Junge Menschen haben – wie Schwind auch bereits dargelegt hat –⁶ wegen der funktionalen Unvollständigkeit der Herkunftsfamilie zum Beispiel bei allein erziehenden Elternteilen oder einem Erziehungsvakuum auf der

⁴ Dies sieht ansatzweise auch das BVerfG im genannten Urteil vom 1. Juli 1998: „Die moderne Gesellschaft ist geradezu darauf angewiesen, dass freiwillig geleistete und auch zugewiesene Arbeit andere als finanzielle Anerkennung erfährt“ a. a. O., S. 3338.

⁵ Erich Staudt: Die Innovationsfähigkeit unserer Gesellschaft, Vortrag gehalten auf der BKA Bundestagung 17. – 19. 11. 1998 in Wiesbaden, Veröffentlichung erfolgt 1999.

⁶ Hans-Dieter Schwind: Kriminologische Lagebeurteilung und kriminalpolitische Aktivitäten: Geht die Innere Sicherheit unseres Landes verloren? Vortrag gehalten auf der BKA Arbeitstagung 17. – 19. 11. 1998 in Wiesbaden, Veröffentlichung erfolgt 1999.

Elternebene ihre „Peergroups“ als halt- und normgebende Lebensgemeinschaften erfahren und deshalb eine entsprechende gruppenbezogene Binnenmoral entwickelt. Die meisten auf Sozialverantwortung basierenden gesellschaftlichen Wert- und Normvorstellungen lehnen sie dem Grundsatz nach ab. Diese Problematik wird dadurch zahlenmäßig verstärkt, dass diejenigen jungen Menschen, die aus einem für deutsche Verhältnisse fremden Kulturkreis in die Bundesrepublik gelangt sind, den gesellschaftlichen Anpassungsprozess aufgrund ihrer intellektuellen oder emotionalen Befähigung nur unvollkommen schaffen und deshalb in „Peergroups“ geflüchtet sind.

Schwind hat mit Recht auf das Problem der „Spätaussiedler“ aus den asiatischen früheren Sowjetrepubliken aufmerksam gemacht.⁷

3.3

Krankheiten, zu denen auch Alkohol-, Tabletten- und Drogensucht gehören können, sind für zahlreiche Straftäter zur Hauptursache ihrer Straftaten geworden und werden von ihnen auch als solche erlebt⁸, wodurch eine Patientenmentalität entstanden ist, aus der mit gutem Gewissen umfangreiche Versorgungsansprüche an den Staat abgeleitet werden, ohne dass eine Bereitschaft zur Eigenleistung besteht beziehungsweise geweckt werden kann.

3.4

Die Zielvorgaben des Gesetzgebers eignen sich nicht für ausländische Straftäter⁹, welche Delikte in Deutschland begangen haben, deren Bestrafung eine Ausweisung nach Strafverbüßung zur Folge haben wird. Diese Gruppe stellt bereits jetzt etwa 30 % der Strafgefangenen. Derartige Inhaftierte können nicht auf ein Leben in Freiheit in gleicher Weise vorbereitet werden, wie

⁷ A. a. O. Hans-Dieter Schwind: Kriminologische Lagebeurteilung und kriminalpolitische Aktivitäten: Geht die Innere Sicherheit unseres Landes verloren? Vortrag gehalten auf der BKA Arbeitstagung 17. – 19. 11. 1998 in Wiesbaden, Veröffentlichung erfolgt 1999.

⁸ Vgl. den neuesten Überblick zu diesen Phänomenen bei Schwind: Kriminologie, 9. Auflage 1998, S. 509 ff.

⁹ Zur steigenden Ausländerkriminalität und der Delinquenz von Ausländern vgl. im einzelnen Schwind: Kriminologie a. a. O., S. 447 ff.

diejenigen Straftäter, die nach ihrer Haftentlassung in Deutschland verbleiben. Für eine Migrations- und Integrationspolitik im Sinne von Herrn Wittkämper¹⁰ ist es bei den Strafgefangenen zu spät.

3.5

Doch auch eine in anderer Hinsicht veränderte Klientel stellt die Realisierung von Resozialisierungszielen im Strafvollzug in Frage. Es geht dabei um diejenigen Gruppen von Inhaftierten, welche aus einer gesellschaftlichen Grauzone kommen. Lange Zeit sind Verhaltensweisen nicht mit Freiheitsstrafe geahndet worden, die „quasi jedermann begehen könnte“. Im Umweltrecht, im Steuerrecht und im Bereich der Arbeitsvermittlung und illegalen Beschäftigung gab es früher geduldete Bereiche. Aus derartigen Lebensbereichen kommen Täter in die Strafvollzugsanstalten, deren Sozialisationsdefizite deutlich geringer sind als die der milieu- oder sozialisationsgeschädigten Gefangenen. Ich stimme Herrn Staudt zu¹¹, wenn er fordert, dass diese Straftätergruppe die Chance legaler Bewährung erhält. Zu deutlich ist auch für den Strafvollzug, dass die genannten Tätergruppen nach dem Zufallsprinzip aus einer großen Menge in ähnlicher Weise „kriminell“ gewordener Menschen „herausgefiltert“ worden sind. Resozialisierungsprogramme greifen bei diesen Tätern kaum.

3.6

Die neuesten von Bundesinnenminister Schily gleichermaßen wie von Herrn Schwind begrüßten Strafrechtsänderungen führen ebenfalls zur Erschwerung des Behandlungsvollzuges und gefährden die Vollzugszielerreichung. Weil einzelne „spektakuläre“ Straftaten nicht wegen ihrer messbaren Zunahme, sondern aufgrund gesellschaftlicher Ängste ein diffamierendes Festschreiben bestimmter Tätertypen zur Folge haben und Gefangene als „Kinderschänder“, „Sexbestien“ oder „emotionslose Killer“ etikettiert und kategorisiert werden, sind derartige Straftäter für eine intensive Behandlung nicht erfolgversprechend zu motivieren. Die in der Gesellschaft bestehenden Ängste und

¹⁰ Gerhard W. Wittkämper: „Migration und ihre Wirkungen auf die gesellschaftliche Entwicklung und das Kriminalitätsaufkommen, Vortrag gehalten auf der BKA Arbeitstagung 17. – 19. 11. 1998 in Wiesbaden, Veröffentlichung erfolgt 1999.

¹¹ Erich Staudt: Die Innovationsfähigkeit unserer Gesellschaft, Vortrag gehalten auf der BKA Bundestagung 17. – 19. 11. 1998 in Wiesbaden, Veröffentlichung erfolgt 1999.

die nach meiner Auffassung populistischen strafgesetzlichen Vorschriften werden perspektivlos überlange Strafverbüßungszeiten zur Folge haben und mindern die Chancen für eine vorzeitige Bewährungsentlassung. Die entsprechend betroffenen Gefangenen sehen ihre Vollzugssituation demgemäß für viele Jahre als hoffnungslos an und werden behandlungsresistent.

3.7

Kurze Freiheitsstrafen oder Ersatzfreiheitsstrafen müssen in der Regel in überfüllten Strafanstalten „abgesessen“ werden, ohne dass entsprechende Behandlungs- oder Erziehungsprogramme angeboten werden können. Ein solcher „Verwahrvollzug“ verstärkt den Prisonierungseffekt und damit die ohnehin vorhandene Lebensuntüchtigkeit der Klienten¹². Die neuerdings diskutierten Alternativsanktionen wie gemeinnützige Arbeit, Fahrverbot, Urlaubssperre (mit oder ohne elektronische Überwachung) und Aufenthaltsverbote beziehungsweise Gebote (mit elektronischer Fußfessel) sind auf jeden Fall gegenüber dem Absitzen kurzer Freiheitsstrafen das geringere Übel.

3.8

Im Kreis von Fachleuten leuchtet sicher der Hinweis ein, dass Täter aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität durchweg „therapieresistent“ sind. Polizeiführungskräfte wissen, welche Zeugenschutzprogramme notwendig sind, wenn Täter aus „solchen Kreisen“ „umgedreht“ worden sind und eine „neue Identität“ erhalten müssen.

4 Ausblicke ins 21. Jahrhundert

Die Rahmenbedingungen im Strafvollzug verändern sich traditionell langsam. Neubauten und Umbauten von Strafanstalten dauern viele Jahre, gleiches gilt für die Gewinnung qualifizierten Personals. Deshalb ist es für konzeptionell Verantwortung tragende Justizvollzugsbedienstete besonders reizvoll, auch mittelfristige Zukunftsprognosen hinsichtlich der den Strafvollzug betreffenden Verbrechensentwicklung zu wagen. Der Blick ins

¹² Neuere Programme des Ersetzens von Freiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit versuchen solchen Gefahren entgegenzuwirken.

21. Jahrhundert ist demgemäß im Interesse einer „modernen“ (im Sinne des Tagungsthemas) Kriminalpolitik auch für die Strafvollzugsverwaltung interessant.

Es ist eine spannende Frage, welche Trends in den nächsten Jahrzehnten zu erwarten sind und welche Sicherheitsstrategien im Bereich der Verbrechensbekämpfung demzufolge „modern“ sein werden. Generell ist zu vermuten, dass die Klientelveränderungen in den Strafanstalten und die Strukturprobleme des Justizvollzuges künftig eine größere Bedeutung als gegenwärtig erlangen werden.

4.1

Die gesamteuropäischen – und wahrscheinlich auch die weltweiten – Wanderungsbewegungen werden zunehmen.¹³ Das wird zur Folge haben, dass vermehrt „Flüchtlinge“ und deren Nachkommen die bereits heute bekannten Anpassungsprobleme in Bezug auf die Wert- und Normvorstellungen in Deutschland bekommen werden.¹⁴

4.2

Wandernde Straftäter werden wahrscheinlich noch „risikofreudiger“ werden. Der Satz „Was ist schon deutscher Knast im Vergleich zum Elend der Sippe daheim?“, wird die Gesinnung zahlreicher zugereister Straftäter kennzeichnen. Bereits heute wissen wir, dass die ausländischen Drogendealer ihren Kurieren „Dokumentarfilme“ aus deutschen Justizvollzugsanstalten vorführen, um ihnen zu zeigen, wie wenig beeinträchtigend eine etwaige Inhaftierung wäre.

¹³ Vgl. dazu Schwind: Kriminologie a. a. O., S. 636 ff. und Wittkämper a. a. O. (Gerhard W. Wittkämper: „Migration und ihre Wirkungen auf die gesellschaftliche Entwicklung und das Kriminalitätsaufkommen“, Vortrag gehalten auf der BKA Bundestagung 17. – 19. 11. 1998 in Wiesbaden, Veröffentlichung erfolgt 1999).

¹⁴ Auch dazu aktuelle Informationen bei Schwind: Kriminologie a. a. O., S. 454 ff.

4.3

Aber auch „Unterwanderungsbewegungen“ sind durchaus möglich, so könnten mehrere Millionen Türken zusätzlich bei entsprechender Infolge von EU-Mitgliedschaft der Türkei erfolgter Grenzöffnung nach Deutschland streben oder große Flüchtlingsströme aus Algerien nach Frankreich und dann weiter nach Deutschland gelangen. Eine nach Millionen zu zählende Zahl von „Wirtschaftsflüchtlings“ aus Ost- und Südosteuropa könnte sich nach Mitteleuropa in Bewegung zu setzen. Das Problem bekäme weltweite Dimensionen, wenn Hungersnöte oder Naturkatastrophen Asiaten oder Afrikaner nicht nur nach Australien oder Amerika, sondern auch nach Mitteleuropa „treiben“ würden. Erhöhte Kriminalitätsraten wären nach meiner Auffassung die zwangsläufige Folge derartiger Bevölkerungsbewegungen und zwar auch im Bereich ausländerfeindlicher Delikte von sich bedroht fühlenden Deutschen.

4.4

Die Professionalisierung des Verbrechens¹⁵ wird fortschreiten. Insoweit darf ich auf die Prognosen von Herrn Schwind¹⁶ und Herrn Kersten verweisen¹⁷.

Auch ich glaube aufgrund meiner jahrelangen Beobachtung der Klientel deutscher Justizvollzugsanstalten, dass sich in gesellschaftlich randständigen Gruppen deutsche „Kriminellenringe“ bilden werden – durchweg wohl ohne „politischen“ Hintergrund –, dass ausländische Großverbände, die bereits jetzt im Sippenverbund mit Männern, Frauen, Kindern agieren, verstärkt in Deutschland Straftaten begehen werden und dass internationale „Ganovenringe“ – mit neuester Technik ausgestattet – ihre Tätigkeitsfelder je nach Marktlage auszubauen versuchen werden.

¹⁵ Zur gegenwärtigen Lage vgl. Schwind: Kriminologie a. a. O., S. 584 ff.

¹⁶ Hans-Dieter Schwind: Kriminologische Lagebeurteilung und kriminalpolitische Aktivitäten: Geht die Innere Sicherheit unseres Landes verloren? Vortrag gehalten auf der BKA Arbeitstagung 17.–19. 11. 1998 in Wiesbaden, Veröffentlichung erfolgt 1999.

¹⁷ Ulrich Kersten: Chancen und Risiken neuer Bekämpfungszuständigkeiten und Kooperationsformen, Vortrag gehalten auf der BKA Arbeitstagung 17.–19. 11. 1998 in Wiesbaden, Veröffentlichung erfolgt 1999.



Dr. Heinrich Boge, Professor Hans-Ludwig Zachert (beide ehemals Präsidenten des BKA), Gerhard Boeden (ehemals Vizepräsident des BKA sowie Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz) und Klaus Koepsel (von links nach rechts).

5 Strafvollzugsprogramme des 21. Jahrhunderts

Welche Sicherheitsstrategien können Strafrechtspflege und Strafvollzug entwickeln, um das Verbrechen zeitgemäß zu bekämpfen? Das deutsche Strafrecht wird auf schwere Straftaten auch im 21. Jahrhundert mit Freiheitsstrafen – wahrscheinlich mit längeren als heute – reagieren müssen. Alternativen wie Verbannung, Leibes- oder Lebensstrafen halte ich – aus guten Gründen – kriminalpolitisch für nicht durchsetzbar. Für die Strafvollzugsverwaltung wird sich verstärkt die Frage stellen, welche Behandlung bei welcher Gefangengruppe mit welchen Zielen betrieben werden soll und welche Behandlungsmethoden bei welchen Klienten erfolgversprechend sind. Größere Bedeutung als heute wird dabei die Fragestellung gewinnen, inwieweit die Vollzugsbediensteten für sich häufiger verändernde Behandlungs- und / oder Erziehungsvollzugsziele gewonnen werden können, oder ob Resignation und vordergründiges Sicherheitsdenken („Wer sündigt nicht“) zum Konzept der meisten Strafvollzugsverwaltungen werden wird.

5.1

Am effektivsten dürfte der Strafvollzug der Zukunft dann sein, wenn je nach Klientel bedarfsorientierte Zieldefinitionen erfolgen und an den jeweiligen Klienten ausgerichtete Behandlungs- beziehungsweise Erziehungsprogramme entwickelt werden. Notwendig wird es sein, auch die Justizvollzugsanstalten stärker als bisher auf bestimmte Tätergruppen hin zu „spezialisieren“.

5.1.1

Bei inhaftierten Nichteuropäern wird wahrscheinlich das Einsperren zum Programm werden müssen und allenfalls eine Vorbereitung auf die Ausweisung erfolgen können. Ob dies differenziert genug möglich sein wird, dürfte angesichts der Vielzahl der Täter-Herkunftsländer (in U-Haft-Anstalten jetzt schon 60 – 80) zweifelhaft sein. Wichtig für erfolgversprechende Konzepte wird es sein, dass Haushaltsmittel für „Repatriierungs“-Programme verwendet werden dürfen. Dies setzt voraus, dass der politische Mut zum Bekennen des Einsperrvollzuges für Ausländer vorhanden ist. Nur dann ließen sich die vorhandenen Haushaltsmittel bei ausländischen Inhaftierten entsprechend bündeln.

Als Erfolg eines solchen Strafvollzuges würde bei nüchterner Betrachtung gewertet werden können, dass die Rückkehr nach Deutschland und damit das Straffälligwerden in Deutschland immer unwahrscheinlicher werden, je öfter die Täter „erwischt“ worden sind und je lebensälter sie geworden sind.

Das Bekenntnis zu dieser kriminalpolitisch eher resignativen Haltung gründet sich auf langjährige Beobachtungen der ausländischen Gefangenen in mehreren Justizvollzugsanstalten.

5.1.2

Würde sich Europa in wenigen Jahren „nach Osten öffnen“, müsste die Ausweisung in die entsprechenden Länder als Mittel der Kriminalitätsbekämpfung entfallen. Es bliebe dann nur die Entwicklung eines europäischen Vollzugskonzeptes, wonach möglichst jeder Gefangene seine Freiheitsstrafe in seiner „angestammten Heimat“ verbüßen sollte und dort auch auf die Entlassung vorbereitet werden müsste. Welche Probleme angesichts der unge-

heuren Diskrepanz von vorhandenen Unterbringungsbedingungen und Behandlungsmethoden in den Strafanstalten der europäischen Länder zu überwinden wären, kann derjenige gut ermessen, der von Berufs wegen Gelegenheit hat, Vollzugseinrichtungen anderer Länder im Rahmen von Partnerschaften und europaweiten Austauschprogrammen kennenzulernen.

5.2

Auch im 21. Jahrhundert werden deutsche Straftäter oder solche aus benachbarten EU-Ländern durch Behandeln oder Erziehen (bei jungen Delinquenten) zu beeinflussen sein, aber auch bei dieser Klientel wird letztlich als Erfolg gewertet werden müssen, dass der Rückfall in Deutschland immer unwahrscheinlicher wird, je öfter die Täter „erwischt“ worden sind und je lebensälter sie geworden sind.

Aber es wird bei dieser Klientel die Wahrscheinlichkeit des Resozialisierungserfolges stark davon abhängen, inwieweit im Strafvollzug eine an den Defiziten des Täters ausgerichtete Behandlung des jeweiligen Gefangenen durchgeführt werden kann, wobei die systematische Vorbereitung auf die aktuelle Lebenssituation in Deutschland das Programm bei allen in Deutschland bleibenden Gefangenen sein sollte. Behandlungs- oder Erziehungsprogramme, mit denen es gelingt, die soziale Verantwortung der Klientel zu stärken, erhöhen die Wahrscheinlichkeit des straffreien Lebens nach der Entlassung. Es ist zu hoffen, dass weiterhin Haushaltsmittel des Staates zur Aufrechterhaltung und Fortentwicklung entsprechender Programme bereitgestellt werden. Der sich entwickelnde Meinungs- und Erfahrungsaustausch von Fachleuten in Europa kann insoweit systemverbessernd wirken. Haushaltsflexibilisierung und Budgetierung werden den Vollzugsanstalten erleichtern, neue Programme zu erproben.

5.3

Schwer vorherzusagen ist es, welche Wert- und Normvorstellungen sich in unserer Gesellschaft künftig (weiter-)entwickeln werden und an welchen Verhaltensweisen man sozial verantwortliches Handeln künftig messen wird. Eine stärkere Internationalisierung der Wert- und Normvorstellungen ist auch für den europäischen Staatenverbund innerhalb der Europäischen Union vorhersehbar¹⁸, zugleich wird neben den Trends zur Europäisierung und

Globalisierung der Wert- und Normvorstellungen eine verstärkte Entwicklung regional und landsmannschaftlich bedingter Eigenheiten zu erwarten sein. Demgemäß wird der Versuch einer tertiären Sozialisation – Vorbereiten auf ein Leben in sozialer Verantwortung – immer differenzierter unternommen werden müssen. „Suum cuique“ – „Jedem das Seine“ ist ein plausibler Obersatz für alle Behandlungsprogramme. Deren Inhalte wird man häufiger neu und gemeinsam mit europäischen Partnern definieren müssen.

5.4

Die zu erwartenden Fortschritte in den naturwissenschaftlichen Disziplinen der Humanbiologie und der Medizin werden Verbesserungen der Methoden der Psychodiagnostik und Psychotherapie zur Folge haben und damit das Instrumentarium des Fachpersonals im Strafvollzug erweitern.

5.5

Die spannendste Frage bleibt, inwieweit auch künftige Generationen eine Wertordnung akzeptieren werden, „die die Menschenwürde in den Mittelpunkt stellt und dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet ist“¹⁸, oder ob künftig Rechtsbrecher stärker als solche Außenseiter der Gesellschaft empfunden werden, bei denen ein Wiedereingliederungsversuch als nicht lohnend angesehen wird. Gefestigte gesellschaftliche Ordnungen mit weithin akzeptierten Wert- und Normvorstellungen entwickeln durchweg liberale, sozial sensible Haltungen zu den Außenseitern ihrer Gesellschaft. Sich neu ordnende große multikulturell strukturierte Mischungsgesellschaften benötigen viele Kräfte, um neue Formen gemeinsamen Lebens zu entwickeln und neigen – wie zum Beispiel in den USA zu beobachten ist – zu stärkerer Abgrenzung gegenüber „Störenfrieden“ des gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses.

Abneigung und Kriminalitätsfurcht können dann so stark werden, dass die Chancen für als gefährlich erlebte Straftäter schwinden, nach ihrer Haftentlassung eine echte Wiedereingliederungsmöglichkeit zu erhalten. Im Falle einer derartigen Entwicklung wären neue Sicherheitsstrategien nötig, um „modern“ mit den Mitteln des Strafvollzuges Rückfallkriminalität zu bekämpfen.

¹⁸ Vgl. dazu auch Schwind: Kriminologie a. a. O., S. 633 ff.

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 1. 7. 1998 in NJW 1998, S. 3337.

Das Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Regionalisierung der Polizeiarbeit

– Ein Streitgespräch –

Teilnehmer:

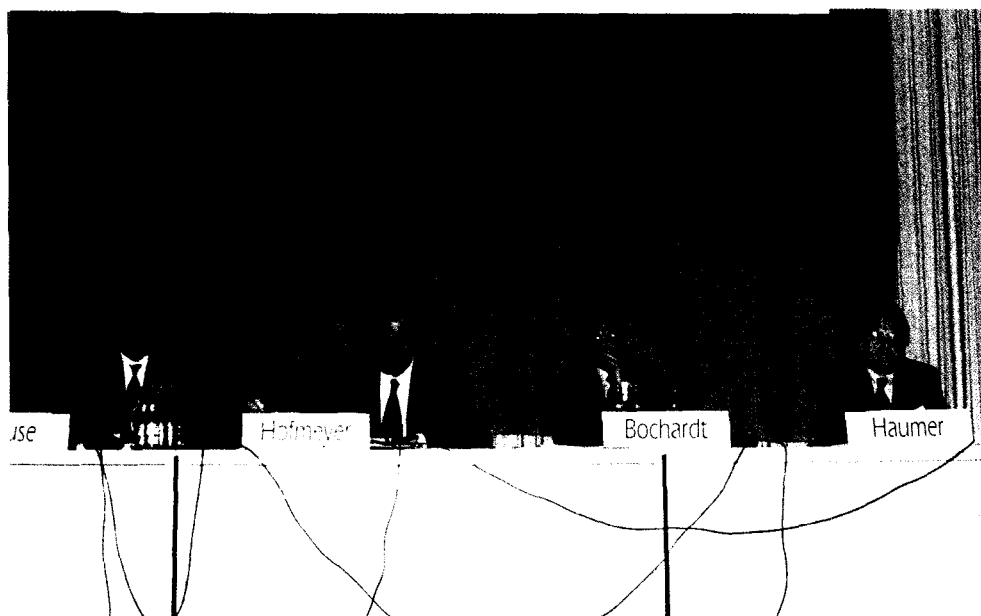
Gustaaf Mathijs Borchardt

Heinz Haumer

Günter Krause

Moderation:

Rainer Hofmeyer



Die Teilnehmer des Streitgesprächs (von links):

Günter Krause, Ministerialdirigent im Bundesministerium des Innern, Leiter der Unterabteilung „Kriminalpolizeiliche und allgemeine polizeiliche Angelegenheiten“, Rainer Hofmeyer, Tagungsleiter, Leiter der Abteilung „Kriminalistisches Institut“ des BKA, Gustaaf Mathijs Borchardt, Vorsitzender der Arbeitsgruppe Justiz und Inneres bei der EU-Kommission und Heinz Haumer, Ministerialrat, Leiter des Einsatzreferates der Bayerischen Polizei im Bayerischen Staatsministerium des Innern.

Einführung in das Streitgespräch

Rainer Hofmeyer

Meine Damen, meine Herren, ich möchte Sie recht herzlich zum Abschluss unserer diesjährigen Jahrestagung „An der Schwelle des 21. Jahrhunderts – Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen“ begrüßen. Ich freue mich vor allem, dass ich im Auditorium viele bekannte Gesichter sehe, die quasi Dauerbeteiligte an unseren Podiumsdiskussionen sind. Sinn und Zweck dieser Podiumsdiskussion, die wir ganz bewusst als Streitgespräch formuliert haben, soll es sein, noch einmal all das aufzugreifen und zu diskutieren, was offengeblieben ist aus den vorherigen Diskussionsrunden während der drei abgelaufenen Tage.

Es ist immer ein Wagnis für das Streitgespräch ein Thema festzulegen. Wir haben das Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Regionalisierung der Polizeiarbeit genommen. Wir haben uns im Verlauf der Tagung bisher bestätigt gesehen mit dieser Themenstellung, und ich hoffe, dass wir zu einer lebhaften Diskussion kommen, zumal wir zwei Pole in der Thematik beschrieben haben, es aber durchaus auch drei Pole geben kann. Auf der einen Seite Europa, die Europäisierung der Polizeiarbeit, auf der anderen Seite die föderale Struktur in der Bundesrepublik Deutschland mit einem Bund, der im Grunde nach außen aufzutreten hat und auf der anderen Seite die Länder. Ich freue mich, dass ich seitens des Bundes, seitens der Länder und von der europäisch verfassten Organisation, nämlich der EU-Kommission, Vertreter hier habe: Frau Fietz, die für die Presse quasi als Beobachter das ganze Geschehen begleiten sollte, hat kurzfristig absagen müssen. Ich bitte das zu entschuldigen. Aber deswegen haben Sie vielleicht in dem Auditorium mehr Gelegenheit, sich an der Diskussion zu beteiligen.

Ich möchte am Podium Herrn Gustaaf Mathijs Borchardt begrüßen. Er ist Vorsitzender der Arbeitsgruppe Justiz und Inneres bei der EU-Kommission seit 1995. Er ist Niederländer und war Rechtsberater im niederländischen Außenministerium. Gleichzeitig war er Berater bei der ständigen Vertretung der Niederlande bei der EG und ist im Grunde, wenn man so will, auch einer derjenigen, die die Feder mitgeschwungen haben für den Maastricht-Vertrag, der ja einiges an Marksteinen für die europäische Einigung gesetzt hat. Für den Bund möchte ich Herrn Ministerialdirigenten Krause begrüßen. Herr Krause war Leiter der Grenzschutzdirektion, bevor er dann bis 1993

Hauptabteilungsleiter im BKA gewesen ist. Seit 1993 ist er Leiter der Unterabteilung P I im Innenministerium des Bundes und damit verantwortlich für kriminalpolizeiliche und allgemeinpolizeiliche Angelegenheiten.

Herr Haumer vertritt die Länderseite. Er ist Ministerialrat und leitet das Einsatzreferat der bayerischen Polizei im Bayerischen Staatsministerium des Innern. Er war bis 1994 Leitender Kriminaldirektor und im Staatsministerium des Innern in Bayern zuständig für den Sachbereich Verbrechensbekämpfung, zuvor in der Praxis unter anderem beim Polizeipräsidium in München tätig.

Wir wollen ganz kurz von jedem der Podiumsteilnehmer ein Statement hören, in eine kurze Fragerunde gehen und dann würde ich, wenn Sie mit einverstanden sind, Sie im Auditorium bitten, sich recht rege an dieser Diskussion zu beteiligen. Nun bitte ich Herrn Borchardt um sein Eingangsstatement.

Statement: Gustaaf Mathijs Borchardt

Sehr geehrter Herr Minister, sehr geehrter Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren, sehr geehrter Herr Hofmeyer.

Ich darf Sie zuerst zu der gelungenen Arbeitstagung und der hervorragenden Themenwahl beglückwünschen. Sie haben hier nicht nur ein äußerst aktuelles und spannendes Thema, wie es ja schon der Titel selbst sagt, sondern auch ein Thema gewählt, das seine Bedeutung bis weit in das nächste Jahrtausend entfalten wird. Ich darf mich auch herzlich für die Einladung an die Kommission bedanken. Sie haben damit, völlig zu Recht, wie ich meine, die zunehmende Bedeutung der Kommission in Fragen der Verbrechensbekämpfung und der Verbrechensvorbeugung gewürdigt.

Nun, ich möchte nur mit ein paar Worten das Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Regionalisierung aus der Sicht der Kommission einleitend umreißen:

Tatsächlich findet ja die tagtägliche Arbeit der Kommission als die mit dem alleinigen Initiativrecht ausgestattete und exekutive Institution der Europäischen Gemeinschaft genau in diesem Spannungsfeld statt. Aber auch im Bereich des sogenannten dritten Pfeilers der Europäischen Union, für den ich hier spreche und in dem die Kommission noch weit von dieser hervorgeho-

benen exekutiven Position entfernt ist, befinden wir uns in diesem Spannungsfeld. Dies wird noch stärker nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages gelten. Und so wird uns alle, Mitgliedsstaaten und Kommission, der im Amsterdamer Vertrag geforderte Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor große Herausforderungen stellen. Zweifelsohne wird die Verbrechensbekämpfung und die Verbrechensvorbeugung eine größere europäische Dimension bekommen. Das heißt konkret, dass einige Zuständigkeiten verstärkt konzentriert und somit auch zentralisiert werden müssen. Das heißt aber nicht, dass dieses auf Kosten der regionalen Zuständigkeiten geht. Das Gegenteil ist der Fall: Es bedarf zentral und regional gemeinsamer Anstrengungen, um den Herausforderungen der Kriminalitätsentwicklung zu begegnen! Es geht um eine sinnvolle Aufgabenteilung und um eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzipes.

Mit der Internationalisierung und der Globalisierung des Verbrechens, und ich nenne hier an erster Stelle die Bedrohung durch die Organisierte Kriminalität und die Bedrohung durch die neuen Kriminalitätsarten, die sich der weltumspannenden Kommunikationsmedien bedienen, zeigt sich deutlich die Bedeutung von zentralen Dienststellen auf nationaler wie internationaler Ebene. Nur durch sie können wir unsere begrenzten Ressourcen effektiv bündeln, umfassend Informationen sammeln und auswerten, aussagekräftige Lagebilder erstellen und adäquate Strategien der Repression und Prävention entwickeln und umsetzen. Mit Europol ist hierfür zweifelsohne die wichtigste Institution auf europäischer Ebene geschaffen worden.

Auf der anderen Seite dürfen wir natürlich nicht vergessen, dass die eigentliche Verbrechensbekämpfung und –verhütung vor Ort in den Regionen, das heißt in den Städten und Gemeinden und auf deren Straßen und Plätzen stattfindet – und weiterhin stattfinden wird.

Die Kommission hat nunmehr in beiden Bereichen unterstützende und koordinierende Aufgaben: Auf der einen Seite ist die Kommission unmittelbar in die Umsetzung und die Fortschreibung des Aktionsplanes zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität eingebunden, der sich als Gemeinsame Maßnahme der Europäischen Union umfassend dieser Bedrohung widmet und versucht, allen Facetten dieser Kriminalität auf konzeptioneller, strategischer und organisatorischer europäischer Ebene zu begegnen.

Auf der anderen Seite unterstützt die Kommission auch die unmittelbare polizeiliche Zusammenarbeit vor Ort. Hier sind an erster Stelle die Programme

des Titel VI des EU Vertrages zu nennen, die fast alle Bereiche der polizeilichen und – das darf hier nicht vergessen werden: der justiziellen Zusammenarbeit – abdecken.

Dabei stehen wir jedoch, meine sehr verehrten Damen und Herren, an der Schwelle des nächsten Jahrtausends im Feld der Inneren Sicherheit Europas vor großen Herausforderungen:

Und dies gilt natürlich auch für die Kommission, die mit dem Amsterdamer Vertrag im Bereich der Justiz- und Innenpolitik – gleichsam wie die Mitgliedsstaaten – ein Initiativrecht erhält. Mit dem Amsterdamer Vertrag, den ich hier einmal als den „institutionellen Schritt der Europäischen Union in das 21. Jahrhundert“ beschreiben möchte, wird die polizeiliche und die justizielle Zusammenarbeit zweifelsohne weiter europäisiert werden, wenn auch nur sehr moderat und Schritt für Schritt. Hierzu nur zwei Beispiele: Es wird die gesamte rechtliche, administrative und technische Schengen-Zusammenarbeit in die Europäische Union überführt werden. Und weiter wird das gesamte Regelwerk der Asyl- und der Einwanderungspolitik sowie des freien Personenverkehrs in einer Übergangszeit von fünf Jahren von dem dritten in den ersten Pfeiler der Europäischen Union überführt werden. Damit wird insbesondere die Kommission in diesem Bereich bedeutend an Einfluss gewinnen. Die uns allen ebenfalls bevorstehende große Aufgabe der Vorbereitungen und der Durchführung der Osterweiterung der Europäischen Union, die gerade im Bereich der inneren Sicherheit, der Polizei und der Justiz ganz besonders sensibel ist, möchte ich nur mit diesem einen Satz streifen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren – lassen Sie mich dies zum Abschluss meiner kurzen Einführung sagen –, der Amsterdamer Vertrag hat es auch deutlich gemacht, dass der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes nicht durch die zwangsweise Einführung standardisierter Polizeiarbeit erzwungen werden sollte. Aber dort, wo Defizite und Lücken in der Verbrechensbekämpfung und –verhütung, insbesondere der organisierten Kriminalität, erkannt werden, sollten wir nicht zögern, frühzeitig die zuständigen europäischen Institutionen mit den notwendigen Lösungen zu betrauen. Nationalstaatliches Souveränitätsdenken allein vermag hier oftmals wenig auszurichten.

Statement: Günter Krause

Welche Konfusion die moderne grenzüberschreitende Kriminalität bei den mit ihren Kompetenzen an Staatsgrenzen anstoßenden Polizeibehörden anrichten kann, lässt sich am Beispiel des Internet erläutern.

Am 10. September 1998 fand auf Einladung des LKA Bayern in München eine Veranstaltung zur Kinderpornographie statt. Teilnehmer waren unter anderem Interpol, Europol und das BKA.

Im Vorfeld dieser Veranstaltung hatte

- Interpol die Schaffung einer Organisationseinheit zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet angekündigt,
- der damalige Außenminister Kinkel eine Zuständigkeit zur Internetrecherche für Europol gefordert und
- die AG Kripo beschlossen, das BKA solle zentrale Stelle für anlassunabhängige Internetrecherchen werden.

Das Ergebnis der Veranstaltung war: Bayern bot an, die Funktion der zentralen Stelle für die Internetrecherche für das gesamte Bundesgebiet zu übernehmen.

Inzwischen besteht Einvernehmen zwischen Bund und Ländern, dass das BKA aufgrund seiner Zentralstellenfunktion auch die Kompetenz zur offenen Recherche im Internet haben soll.

Dieses Beispiel zeigt: Es kann nicht richtig sein, dass jede Ebene alles machen will. Das würde zu unkoordinierter Parallelarbeit und zu Informationsverlusten führen. Gerade in der internationalen Polizeikooperation aber ist Informationsbündelung und Koordination unverzichtbar.

Wir haben einen föderalen Staatsaufbau und eine föderale Polizeistruktur. Dem muss die internationale Polizeikooperation Rechnung tragen. Dabei sind nicht nur die Interessen der Länder, sondern auch die des Gesamtstaates zu beachten, das heißt, die Interessen der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes.

Auch die Ebene des Bundes gehört zum wohlverstandenen Föderalismus. Dies macht eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern erforderlich.

Mit einer gut eingespielten Zusammenarbeit sind die Sicherheitsbehörden durchaus in der Lage, auch grenzüberschreitende Kriminalität wirksam zu bekämpfen. Hierfür brauchen wir eine funktionierende nationale Zentralstelle, deren Erfahrungen spezielle Sachkunde und sprachliche Kapazitäten allen innerstaatlichen Behörden zugute kommen.

Im Grunde ist das nichts Neues. Schon 1923 wurde Interpol gegründet; hier haben sich Kooperationsstrukturen über Nationale Zentralbüros ausgebildet, die bis heute unverändert geblieben sind.

Neu ist allerdings das Ausmaß der Internationalisierung der Kriminalität. Dies schlägt sich insbesondere bei den OK-Zahlen nieder. 60 % Ausländeranteil, 100 Nationalitäten unter den Tatverdächtigen, 75 % der OK-Verfahren mit Tatortbezügen ins Ausland kennzeichnen die Lage.

Neu ist auch der Intensitätsgrad der Polizeikooperation, den wir – über die Interpol-Zusammenarbeit hinaus – in Europa inzwischen erreicht haben und den wir ständig fortentwickeln: Hervorzuheben sind insbesondere Schengen mit dem Fahndungssystem und Europol mit seiner Zentralstellenfunktion.

Mit Europol ist neben die Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt eine neue Ebene hinzugetreten. Dies wirft natürlich Fragen im Verhältnis zum Föderalismus auf. Hier ist eine sachgerechte Kompetenzverteilung erforderlich. Dabei ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten.

Grundsätzlich sind die höheren Ebenen nur zu befassen, wenn ein Mehrwert zu erwarten ist. Ob ein Mehrwert erreicht werden kann, ist für die einzelnen Funktionen unterschiedlich zu beurteilen. Dabei ist vor allem zu unterscheiden, ob es lediglich um Informationssammlung und -steuerung sowie um Kriminalitätsanalyse oder um exekutive Polizeibefugnisse geht.

Bei Europol ist das Subsidiaritätsprinzip gewahrt. Der Mehrwert von Europol liegt darin, dass über den Austausch von Fahndungsinformationen und Einzelfallerkenntnissen hinaus für herausragende Felder der internationalen Kriminalität Informationen gesammelt und ausgewertet werden. Dies ist mit der Zentralstellenfunktion des BKA vergleichbar.

Länderinteressen werden bei Europol durch den Direktzugriff auf das Informationssystem über das BKA und durch den Direktkontakt mit den deutschen Verbindungsbeamten bei Europol gewahrt. Hierbei ist sichergestellt, dass das BKA über alle Direktkontakte der Länder unterrichtet wird.

Die gelegentlich vertretene Auffassung, das BKA werde überflüssig, soweit Europol zuständig ist, übersieht, dass das BKA gerade durch Europol eine zusätzliche Verantwortung erhält. Das BKA muss die Informationen aus dem In- und Ausland bündeln und um die bei ihm vorhandenen Zentralstellenerkenntnisse anreichern sowie die technischen Vorkehrungen vorhalten, um mit Europol kommunizieren zu können. Nur so kann in koordinierter Weise der Mehrwert von Europol erreicht werden. Wir können der Internationalisierung des Verbrechens nicht mit organisatorischer Zersplitterung auf 16 oder mehr Zentralstellen begegnen.

Es muss nicht alles über das Bundeskriminalamt laufen. Aber es darf nichts Wichtiges am Bundeskriminalamt vorbeigehen. Seine Aufgabe als Zentralstelle ist es, dafür zu sorgen, dass bei keinem Bundesland Informationsdefizite entstehen. Deshalb darf das BKA von keinem Informationsfluss ausgeschlossen sein.

Europol bedeutet keine Gefahr für den Föderalismus, sondern stärkt ihn im Gegenteil. Die Vollzugskompetenzen der Länder werden nicht in Frage gestellt; durch die Schaffung einer Europäischen Zentralstelle werden diese Vollzugskompetenzen noch effizienter.

Statement: Heinz Haumer

1. Es gibt keine Alternative zur Europäisierung der Polizeiarbeit. Die Frage lautet folglich nicht „Ob“, sondern „Wie“ das Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Regionalisierung gelöst wird. Die Kunst wird es sein, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen.
2. Das Schengener Durchführungsübereinkommen und Europol sind erste und bedeutsame Schritte in die richtige Richtung.
3. Wer im europäischen Haus der inneren Sicherheit wohnen will, muss zunächst für Ordnung in der eigenen Stube sorgen.

4. Bayern hat versucht, im eigenen Staat alle Vorbereitungen für die Optimierung der polizeilichen Zusammenarbeit im künftigen Europa zu treffen.
5. Das Schengener Durchführungsübereinkommen muss zu einem Vertrag weiterentwickelt werden, der einen Mindeststand der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa festschreibt und der entsprechenden Raum lässt zu weiterführenden und ergänzenden bilateralen Absprachen. Es muss den Föderalismus, das Europa der Regionen und das Prinzip der Subsidiarität anerkennen und respektieren.
6. Das Schengener Informationssystem muss erweitert werden.
7. Verknüpfung von Personen- und Sachfahndung sowie Sachfahndungskriterien / -kategorien müssen nationalen Standards entsprechen.
8. Die rechtlichen Regelungen der grenzüberschreitenden Nacheile und Observation im Schengener Durchführungsübereinkommen bedürfen der Verbesserung und Vereinfachung; unnötige Schwierigkeiten führen zu einsatzgefährdenden Defiziten.
9. Der Rechtshilfeverkehr bedarf der Vereinfachung und Entbürokratisierung.
10. Der polizeiliche Direktverkehr muss innerhalb Europas ohne Einschränkungen zugelassen werden.
11. Die Zentralstellen müssen logistisch und personell ausgebaut werden, um schnelle und zutreffende Informationen und Analysen zur Verfügung stellen zu können.
12. In einem vereinten Europa benötigen wir mehr denn je eine bürgernahe Polizei, die in der Bevölkerung verwurzelt ist und über gute Orts- und Milieukenntnisse verfügt.
13. Ersuchen von ausländischen Dienststellen oder bei ausländischen Dienststellen sollten unverzüglich beantwortet werden; das Antwort-Zeit-Verhalten darf nicht von bürokratischen Erfordernissen bestimmt werden.
14. Absprachen und Aussagen bei grenzüberschreitender Fortsetzung von Einsatzlagen (z. B. Entführung, Erpressung, Geiselnahme) und deren Übernahme im (Schengen-)Ausland sind für die Handlungssicherheit der Einsatzleitung sehr wichtig. Einsatzgefährdende Irritationen und die Furcht vor Hoheitsverletzung müssen beseitigt werden.

15. Realität und Erfordernis einer einheitlichen europaweiten Strafverfahrensordnung und Angleichung der Rechtssysteme zur effizienten Kontrolle der grenzüberschreitenden Kriminalität gehen weit auseinander.
16. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordert eine internationale Polizeisprache.
17. Der Grenzabbau ist mit ein Grund, für die Europäisierung bestimmter Kriminalität.
18. Immer mehr Kriminalitätsformen sind nur noch international zu bekämpfen (z. B. Kinderpornographie im Internet, Kreditkartenkriminalität).
19. Europol als Unterstützungs-, Logistik- und Info-Sammelstelle wird „mehr“ an Informationen liefern, die bisher international nicht bekannt, nicht zusammengeführt oder nicht zugänglich waren.
20. Eine Ausstattung von Europol mit Exekutivbefugnissen ist nicht erforderlich.
21. Die Qualität der von Europol geleisteten Arbeit sowie der übermittelten Informationen ist abhängig von Art und Umfang der Zulieferung durch die Mitgliedstaaten.
22. Der länderübergreifende Einsatz moderner Ermittlungsmethoden (wie Einsatz Verdeckter Ermittler, technische Überwachungsmaßnahmen) muss optimiert und den Herausforderungen moderner Kriminalitätsphänomene angepasst werden.
23. Länderübergreifende Maßnahmen in Eilfällen müssen in Europa ohne vorheriges Rechtshilfeersuchen ermöglicht werden.
24. Systematische Analysearbeiten oder Intelligence-Arbeiten sollten international betrieben werden (z. B. bei Europol). Dies regional zu betreiben ist der Bekämpfung der internationalen Kriminalität wenig dienlich und sollte die Ausnahme bleiben.

Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen



Rainer Hofmeyer (Tagungsleiter sowie Leiter der Abteilung „Kriminalistisches Institut“ des BKA), Norbert Unger (Pressesprecher des BKA) sowie der Präsident des Bundeskriminalamtes, Dr. Ulrich Kersten (von links), stellten sich auf einer Pressekonferenz den Fragen der Medienvertreter.

Zusammenfassung des Streitgesprächs¹

Monika Plate

In der anschließenden Diskussion ging es zunächst um das Subsidiaritätsprinzip. Ministerialdirigent Krause betonte, dass sich die Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Ebenen am Subsidiaritätsprinzip orientieren müsse, das heißt die höhere Ebene sei nur dann mit einer Sache zu befassen, wenn dadurch ein „Mehrwert“ erwartet werden könne. Borchardt hingegen setzte sich dafür ein, beim Auftreten von Defiziten und Lücken möglichst frühzeitig die europäischen Institutionen einzuschalten. Hier ging es auch um die „Daphne-Initiative“ der EG-Kommission, die Nichtregierungsorganisationen in den Mitgliedsländern in ihrem Kampf gegen Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen finanziell unterstützt. Krause regte an, diese Aufgabe auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu betreiben.

Das Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Regionalisierung, das aus deutscher Sicht nicht nur zwei, sondern drei Pole habe, nämlich Europa und

¹ Überarbeitete Fassung aus: Kriminalistik, Heft 1, 1999, S. 14.

die Bund-Länder-Konstellation im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, hatte bereits Abteilungspräsident Hofmeyer angesprochen und war von Krause mit Hinweis auf das Europol-Ratifikationsgesetz aufgegriffen worden. Die Bundesländer hätten hier die Möglichkeit, über das Bundeskriminalamt online Zugriff auf das Europol-Informationssystem zu erhalten. Die Föderalismusklausel, die von der Bundesrepublik durchgesetzt worden sei, sei das Maximum dessen gewesen, was noch von den anderen Mitgliedstaaten akzeptiert werden konnte.

Ministerialrat Haumer sah die Karte des Föderalismus' nicht ausgereizt und mahnte mit Blick auf die Schengen-Außengrenzen Bayerns Nachbesserungen beim Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) an. Insbesondere bei grenzüberschreitender Observation und Nacheile bestehe Bedarf. Der polizeiliche Direktverkehr innerhalb Europas müsse ohne Einschränkung zugelassen werden. Es gehe nicht an, dass zum Beispiel im Falle von Lindau und Bregenz der Dienstverkehr zuerst über Wiesbaden und Wien abgewickelt werden müsse.

Der Präsident des Bundeskriminalamtes, Dr. Kersten, verwies auf § 3 BKAG und stellte fest, dass er zwar das Bedürfnis nach direktem Dienstverkehr mit Nachbarstaaten einsehe. Es sei aber schwer nachvollziehbar, dass es „an der Kompetenz und den zufällig bestehenden Bekanntschaften von Polizeibeamten oder Polizeibehörden der Länder“ liegen könne, wo ein unmittelbarer Dienstverkehr läuft und wo er sinnvoll über eine Zentralstelle zu laufen habe. Die berechtigten Belange der Zentralstelle müssten berücksichtigt werden. Bestrebungen, diese mit den Bedürfnissen der Länder auf einen vernünftigen Nenner zu bringen, würden unternommen. Krause betonte zudem, dass nur bei Kriminalität von regionaler Bedeutung und im Eilfall ein direkter Dienstverkehr mit den Nachbarstaaten und den Mitgliedstaaten der EU zugestanden werde. Bezüglich der Ostseeanrainerstaaten träfe das noch auf Polen zu. Kooperationsvereinbarungen stünden für den Ostseeraum noch aus. Da habe man, wie anschließend Ministerialrat Daub vom Bundesministerium bemerkte, die Möglichkeit, dies über völkerrechtliche Übereinkommen oder über Vereinbarungen mit dem Bundesinnenminister zu regeln. Er wies, bezogen auf den Bregenz-Lindau-Fall und auf § 3 Absatz 3 BKAG ausdrücklich darauf hin, dass dies dort geregelt sei und dass gemäß der Bayern-Klausel Bayern sogar mit Ungarn bestimmte Fälle abwickeln könne, allerdings im Einvernehmen mit dem BKA.

Um die Rolle des BKA als Zentralstelle in Deutschland und Europol's in Europa ging es in noch mehreren Beiträgen. Haumer zum Beispiel unterstrich nachdrücklich, dass sich die Bundesländer darin einig seien, dass sowohl BKA als auch Europol in erster Linie für Informationsverarbeitung zuständig sein müssten. Die Informationen sollten dann an die Länder weitergegeben werden, so dass Doppel- oder Mehrfacharbeit vermieden würden. Die Ermittlungskompetenz sollte hingegen bei den örtlichen Dienststellen verbleiben. Sicherlich habe das BKA als Zentralstelle in erster Linie den Kontakt zum Ausland zu betreiben. Dies dürfte aber nicht ausschließen, dass im konkreten Fall auch dezentral mit ausländischen Dienststellen verhandelt werden müsse.

Verabschiedung

Ulrich Kersten

Die diesjährige Arbeitstagung hat sich im wesentlichen mit zwei Themenbereichen beschäftigt: Mit den wachsenden Herausforderungen für die Strafverfolgungsbehörden angesichts der Entwicklung der Kriminalität und den Möglichkeiten diesen zu begegnen. Die Vielgestaltigkeit der Einzelvorträge ließ erkennen, dass die Ansätze und Methoden der Verbrechensbekämpfung an der Schwelle des 21. Jahrhunderts ebenso differenziert sein müssen, wie die Entstehungsursachen und Kriminalitätsphänomene selbst. Erforderlich ist eine Gesamtstrategie, die Prävention und Repression gleichermaßen umfasst.

Dazu ist Zusammenarbeit gefordert. „Kräfte bündeln“ heißt die Devise für die Kriminalitätsbekämpfung im 21. Jahrhundert, sowohl auf europäischer und internationaler als auch auf nationaler Ebene. Im Verlauf der Tagung ist mehrfach deutlich geworden, dass nur eine Intensivierung des Dialogs mit allen Beteiligten und neue Kooperationsformen eine Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung bewirken kann. Man kann sagen: „Ein Geist von Kooperation durchwehte die Veranstaltung.“

Vor dem Hintergrund der auf hohem Niveau stagnierenden Kriminalitätszahlen gilt es vor allem, nach neuen Wegen in der Prävention zu suchen. Das Bundeskriminalamt hat einen „Informations-Pool“ zur Prävention eingerichtet, in dem relevante Erkenntnisse gesammelt, aufbereitet und bewertet werden. Die Ergebnisse stehen den Ländern zur Verfügung und fließen in deren Erarbeitung von Präventionskonzepten ein. Sicherheitspartnerschaften oder Kriminalpräventive Räte entstehen auf allen Ebenen der Staatsverwaltung. Die Innenministerkonferenz hat die Einrichtung eines „Deutschen Forums für Kriminalprävention“ auf ihrer heutigen Tagesordnung. Prävention auf Bundesebene kann Prävention vor Ort zwar nicht ersetzen. Dieses Forum kann jedoch eine Initiativ- und Führungsrolle in der Kriminalprävention wahrnehmen.

Zur Entwicklung neuer Strategien der Kriminalprävention befasst sich das Bundeskriminalamt im Rahmen kriminologischer Forschungsprojekte verstärkt mit der Prognose von zukünftigen Kriminalitätsentwicklungen. Auch

technologische Entwicklungen im In- und Ausland sind Gegenstand zukunftsorientierter strategischer Analysen im Sinne einer Technikfolgenabschätzung. Denn neue technische Systeme können kriminellen Missbrauch provozieren. Die Nutzung des INTERNET als Tatmittel ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Technische Entwicklungen können kriminelles Verhalten auch erschweren, wenn sie für die Kriminalitätsbekämpfung nutzbar gemacht werden. Moderne Sicherheitstechnologien in den Bereichen Telematik, Detektion, digitale Signatur, Biometrie und Elektronik – hier möchte ich den erfolgreichen Einsatz elektronischer Wegfahrsperrungen nennen – eröffnen neue Chancen bei der technischen Prävention.

Eine zukunftsweisende Kriminalitätsbekämpfung muss ihren Blick über den nationalen und europäischen Raum hinaus auch auf die Staaten Mittel- und Osteuropas richten. Die wirtschaftliche und politische Öffnung nach Osten hat den Druck von Organisierter Kriminalität und illegaler Migration aus diesen Staaten auf den westeuropäischen Raum verstärkt. Ein Ende dieser Entwicklung ist auch in den nächsten Jahren nicht absehbar. Das Bundeskriminalamt sieht daher einen Schwerpunkt seiner internationalen Aktivitäten in der Zusammenarbeit mit den Polizeien der mittel- und osteuropäischen Staaten, die aus gesamteuropäischer Sicht eine wichtige Rolle bei der Verbrechensbekämpfung einnehmen. Die Stationierung von Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes in diesen Staaten hat sich dabei als besonders wirksames Instrument der Kriminalitätsbekämpfung erwiesen.

Angesichts der Kriminalitätsentwicklung auf dem gesamten europäischen Kontinent ist die Einbindung der MOE-Staaten in die institutionalisierte polizeiliche Zusammenarbeit in Westeuropa unverzichtbar und vordringlich. Die Mitgliedschaft dieser Staaten in EUROPOL und in der Schengen-Kooperation setzt formal ihren Beitritt zur Europäischen Union voraus. Nur wird dies noch Zeit kosten, abgesehen davon, dass möglicherweise nicht alle Staaten Mittel- und Osteuropas der Europäischen Union angehören werden. So lange kann jedoch nicht gewartet werden, denn die Kriminalitätslage erfordert zeitnahe Lösungen. International agierende Straftäter kümmern sich nicht um nationale Grenzen und Zuständigkeiten. Daher muss in Form von Zwischenlösungen schnellstmöglich ein Weg gefunden werden, der den MOE-Staaten sowohl eine Mitwirkung an der Informations- und Analysetätigkeit von EUROPOL ermöglicht, als auch ihre Teilnahme am Fahndungsverbund sicherstellt. Dies entspricht nicht nur den Erwartungen und Bedürfnissen der MOE-Staaten, sondern dient unmittelbar auch den eigenen Sicherheitsinteressen der Mitglieder der Europäischen Union.

Zieht man ein Resümee der Vorträge und Diskussionsbeiträge der vergangenen zweieinhalb Tage, zeigt sich folgende grundlegende Erkenntnis:

Es gibt keine Alternative zur Kooperation. Über Kooperation darf man aber nicht nur reden, sondern man muss sie praktizieren, man muss sie leben. Kooperation kann ihren Mehrwert nur in praktischen Maßnahmen, etwa durch gemeinsame Auswertungen und Ermittlungen oder durch – wie es Herr Pflieger bezeichnete – hautnahe räumliche Zusammenarbeit erbringen.

Kooperation darf sich nicht nur in strategischen Planungen, in Gremien und Konferenzen erschöpfen – Herr Schuster hat diese Problematik in seinem Beitrag sehr plastisch mit der Bezeichnung des „Gremienschungels auf EU-Ebene“ auf den Punkt gebracht –, sondern muss in die operative Ebene eingetragen werden.

Gleiches gilt im übrigen für die Kooperation im Bereich der Prävention. Auch hier gilt es, den Dialog und die Bereitschaft dadurch zu intensivieren, dass sich die Verantwortungsträger in Staat und Gesellschaft zu einer Analyse der Probleme und zu einer Erarbeitung konkreter Maßnahmen an einem („runden“) Tisch zusammenfinden. Konkrete und erfolgversprechende Ansätze mit Vorbildcharakter sind in den Referaten der diesjährigen Arbeitstagung in vielfacher Hinsicht genannt worden.

Die Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes geht zu Ende. Ich danke Ihnen allen herzlich für Ihr Erscheinen, Ihr Mitwirken und Interesse, das sich in der Vielzahl von Fragen an die Referenten widerspiegelte, für das Einbringen Ihres Wissens und Ihrer Erfahrung. Ich denke, wir haben eine Vielzahl von Anregungen und Ansätzen aufgenommen, erörtert und diskutiert, die wegweisend für die Entwicklung moderner Strategien gegen das Verbrechen auf dem Weg in das 21. Jahrhundert sind. Das Bundeskriminalamt wird die Erkenntnisse und Ergebnisse dieser Arbeitstagung in seine Tätigkeit im Rahmen der Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben einbringen.

Über die Referenten¹

Bach, Wolfgang, Dr. rer. nat.

Leitender Wissenschaftlicher Direktor; Leiter der Gruppe „Technische Forschung, Entwicklung und Erprobung“ (seit 1992); ab 1998 „Technologien“. Studium der Physik. Ab 1977 Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe des BKA; 1984 bis 1990 Fachbereichsleiter „Einsatz- und Sicherheitstechnik“; 1990 bis 1992 Aufbau und Leitung des Stabsachgebietes „Koordination Technik“.

Dr. Wolfgang Bach
Leiter der Kriminaltechnischen Forschung
Bundeskriminalamt – KI 2 –
65173 Wiesbaden

Borchardt, Gustaaf Mathijs

Vorsitzender der Arbeitsgruppe Justiz und Inneres bei der EU-Kommission (seit 1995); zuvor Ausübung verschiedener Tätigkeiten beim niederländischen Außenministerium, bei der niederländischen EU-Mission sowie dem Europäischen Gerichtshof. Nach Tätigkeit als Anlageberater in London und Buenos Aires, Abschluss an der Universität Amsterdam im Fachbereich Recht. 1975 bis 1978 im niederländischen Außenministerium zuständig für Grundsatzfragen der Europäischen Gemeinschaften. 1978 bis 1981 stellvertretender Rechtsberater der niederländischen Regierung im Außenministerium. 1981 bis 1986 Assistent des niederländischen Mitglieds des EuGH (in Sachen EG-Gesetzgebung). 1986 bis 1988 stellvertretender Rechtsberater im

¹ Stand: November 1998.

Außenministerium. 1988 bis 1995 Rechts- und institutioneller Berater der niederländischen Ständigen Vertretung bei der EG; Sonderverantwortung während der niederländischen EG-Ratspräsidentschaft für die Ausarbeitung des Maastricht-Vertrages.

Direktor Gustaaf Mathijs Borchardt
Task Force „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“
EUROPÄISCHE KOMMISSION
Generalsekretariat
Rue de la Loi, 200 Wetstraat
Büro: N-9 6/20 A.
B-1049 Bruxelles

Cretin, Thierry

Magistrat beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (seit 1997), Aufgabengebiet ist die Verwirklichung des Aktionsplans zur Intensivierung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. 1980 bis 1984 Untersuchungsrichter beim Gericht Großer Instanz in Lyon. 1984 bis 1997 Staatsanwalt und stellvertretender Staatsanwalt in Lyon und Dole, unter anderem verantwortlich für die Aufklärung von Bandenkriminalität, Betäubungsmittelhandel, Organisierter Kriminalität, Wirtschafts- und Finanzstraf-taten. Autor zahlreicher Publikationen.

Thierry Cretin
expert national détaché
Conseil De L'Union Europeenne
Secrétariat Général
(DG H III)
Rue de la Loi, 175
B-1048 Bruxelles

Gersonde, Hans-Eberhard

Direktor des Landeskriminalamtes Schleswig-Holstein (seit 1985). Nach Studium der Rechtswissenschaften und 2. Staatsexamen 1967 Eintritt in den staatsanwaltlichen Dienst des Landes Schleswig-Holstein; Dezernent, Gruppen- und Abteilungsleiter bei der Staatsanwaltschaft in Kiel und beim

Generalstaatsanwalt in Schleswig. 1978 bis 1984 Ministerialrat im Justizministerium und bis 1985 im Innenministerium in Kiel. Seit 1970 Lehrauftrag für Jugendstrafrecht an der Fachhochschule Kiel; seit 1978 Mitglied des Gemeinsamen Prüfungsamtes der Länder Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein für die Große Juristische Staatsprüfung (Stellvertreter des Präsidenten des Prüfungsamtes).

*Hans-E. Gersonde
Direktor des Landeskriminalamtes
Schleswig-Holstein
Mühlenweg 166
24116 Kiel*

Haumer, Heinz

Ministerialrat. Leiter des Einsatzreferates der Bayerischen Polizei im Bayerischen Staatsministerium des Innern. Bis 1994 Leitender Kriminaldirektor, Leiter des Sachbereichs Verbrechensbekämpfung im Bayerischen Staatsministerium des Innern. Vorher kriminalpolizeilicher Sachbearbeiter und Dienststellenleiter beim Polizeipräsidium München.

*Ministerialrat Heinz Haumer
Leiter des Einsatzreferates der Bayerischen Polizei
im Bayerischen Staatsministerium des Innern
Odeonsplatz 3
80539 München*

Kersten, Klaus Ulrich, Dr. jur.

Präsident des Bundeskriminalamtes (seit April 1996). 1961 bis 1965 Studium der Rechtswissenschaften. 1970 bis 1972 Bundesministerium des Innern, Referat „Olympische Spiele München“. 1972 Bundesamt für Verfassungsschutz. 1972 bis 1973 Grenzschutzdirektion Koblenz. Ende 1973 bis 1996 Bundesministerium des Innern: zunächst Referat für „Innerdeutsche und Berlin-Angelegenheiten“; 1976 bis 1978 Abteilung Polizeiangelegenheiten, Referat „Allgemeine kriminalpolizeiliche Angelegenheiten“; 1978 bis 1980 Arbeitsgruppe „Allgemeine Angelegenheiten des Bundeskriminalamtes und der Verbrechensbekämpfung“; 1980 bis 1987 Leiter des Referates „Polizei-

liches Informationswesen; Kriminaltechnik“; 1987 bis 1991 Leiter des Referates „Grundsatz-, Rechts- und Organisationsangelegenheiten des Bundesgrenzschutzes“; 1991 bis Anfang 1995 Leiter der Unterabteilung „Allgemeine Polizeiangelegenheiten; allgemeine Angelegenheiten des BGS“; 1995 bis März 1996 Leiter der neu gebildeten Abteilung „Bundesgrenzschutz“.

Dr. Ulrich Kersten
Präsident des Bundeskriminalamtes
65173 Wiesbaden

Koepsel, Klaus, Dr. jur.

Präsident des Justizvollzugsamts Rheinland in Köln (seit 1992). Seit 1966 im höheren Vollzugs- und Verwaltungsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen; 1966 stellvertretender Anstaltsleiter in der JVA Köln (Untersuchungshaft); 1968 Anstaltsleiter in den Justizvollzugsanstalten Attendorn (offener Vollzug), Castrop-Rauxel (offener Vollzug) und Hagen (zentrale Diagnoseanstalt in NRW); danach Referent für Ausbildung und Fortbildung von Vollzugsbediensteten im Justizministerium NRW, Leiter der Fachschule für Vollzugsbedienstete, Lehrauftrag für Kriminologie an der Fachhochschule für Rechtspflege; ab 1984 Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl (große Strafanstalt für langstrafige Gefangene). Lehrauftrag an der Universität Bielefeld für Strafvollzugsrecht und Kriminologie.

Dr. Klaus Koepsel
Präsident des Justizvollzugsamtes Rheinland
Postfach 10 19 26
50459 Köln

Krause, Günter

Ministerialdirigent im Bundesministerium des Innern (seit 1993), Leiter der Unterabteilung „Kriminalpolizeiliche und allgemeine polizeiliche Angelegenheiten.“ Nach Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg, Saarbrücken und Hamburg und Tätigkeiten beim Regierungspräsidenten sowie beim Polizeipräsidenten in Köln 1975 Eintritt in das Bundesministerium des Innern, dort Tätigkeiten im Justitiariat und in der Personalverwaltung; 1983 Eintritt in die Polizeiabteilung im Bundesministerium des Innern, unter ande-

rem tätig als Leiter des Referats „Allgemeine Angelegenheiten der Verbrechensbekämpfung“ und „Organisierte Kriminalität und Rauschgiftkriminalität“; 1990 Direktor der Grenzschutzdirektion in Koblenz mit bundesweiter Zuständigkeit für die Grenzpolizei sowie die Bahnpolizei und die Luftsicherheit auf dem Gebiet der ehemaligen DDR; 1992 Leiter der Hauptabteilung Meckenheim des Bundeskriminalamtes, dort verantwortlich für die Bereiche „Polizeilicher Staatsschutz“, „Sicherungsgruppe“ und „Technische Dienste“.

*Ministerialdirigent Günter Krause
Leiter der Unterabteilung
„Kriminalpolizeiliche und allgemeine polizeiliche Angelegenheiten“
im Bundesministerium des Innern
Graurheindorfer Straße 198
53117 Bonn*

Pflieger, Klaus

Leitender Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft Stuttgart (seit Oktober 1995). Seit 1975 in der Justiz tätig, zunächst als Richter beim Amtsgericht Stuttgart; 1976 bis 1980 Dezernent bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart, dort unter anderem zuständig für Strafverfahren wegen Unterstützung der terroristischen Vereinigung „Rote Armee Fraktion“ (RAF). 1980 bis 1985 Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft in Karlsruhe: unter anderem verantwortlich für die Aufklärung des Sprengstoffanschlages auf das Oktoberfest in München im September 1980 und für die Anklagen gegen verschiedene RAF-Mitglieder. 1985 bis 1987 Leiter des Referates Strafverfahrensrecht im Justizministerium Baden-Württemberg. 1987 bis 1995 Planbeamter der Bundesanwaltschaft; dort verantwortlich für die Aufklärung der Polizistenmorde an der Startbahn West des Frankfurter Flughafens im November 1987, des Mordes an drei Türkinnen durch den Brandanschlag von Mölln im November 1992 und des Brandanschlages auf die Synagoge in Lübeck im März 1994. Verfasser eines Buches über die Schleyer-Entführung und die Geschichte der RAF, „Die Aktion Spindy“.

*Klaus Pflieger
Leitender Oberstaatsanwalt
Staatsanwaltschaft Stuttgart
Neckarstraße 145
70190 Stuttgart*

Schuster, Leo

Erster Direktor im Bundeskriminalamt (seit 1997); seit 1994 in der Amtsleitung des BKA zuständig für den Leitungsbereich „Bekämpfung der allgemeinen und organisierten Kriminalität“. 1962 Eintritt in den Polizeidienst; 1969 bis 1973 Kommissariatsleiter in verschiedenen Deliktsbereichen im Polizeipräsidium Wiesbaden; Lehrtätigkeit an der Hessischen Polizeischule; 1974 bis 1978 Leiter des Kriminalpolizeibereichs II beim Regierungspräsidenten in Darmstadt; 1978 bis 1979 stellvertretender Abteilungsleiter der Ermittlungsabteilung im Hessischen Landeskriminalamt; 1980 bis 1986 Leiter des Fachbereichs KI 13 „Delikts- und Tätergruppen“ im Kriminalistischen Institut des Bundeskriminalamtes; 1986 bis 1989 Leiter des Fachbereichs „Kriminalistik/Kriminologie“ an der Polizei-Führungsakademie Münster; 1989 bis 1992 Leiter der Gruppe „Ermittlungen und Auswertungen“ in der Abteilung Terrorismusbekämpfung des BKA; 1992 Abteilungspräsident der Abteilung „Rauschgift“, 1993 auch der Abteilung „Ermittlung und Auswertung“ (jetzt gemeinsam: OA).

Leo Schuster

Erster Direktor

Leitungsbereich „Allgemeine Kriminalität“

Bundeskriminalamt – L1 –

65173 Wiesbaden

Schwind, Hans-Dieter, Prof. Dr. jur.

Universitätsprofessor; Lehrstuhl für Kriminologie, Strafvollzug und Kriminalpolitik der Ruhr-Universität Bochum (seit 1974). 1978 bis 1982 Justizminister des Landes Niedersachsen. 1984 bis 1989 Präsident der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft (DKG). 1987 bis 1990 Vorsitzender der (Anti-)Gewaltkommission der Bundesregierung. Seit 1997 Honorarprofessor an der Universität Osnabrück. Seit Anfang der 70er Jahre Leitung verschie-

dener Forschungsprojekte, unter anderem im Auftrag des Bundeskriminalamtes. Arbeitsschwerpunkte: Dunkelfeldforschung, Kriminalgeographie, Gewaltkriminalität, Strafvollzug, Entlassungshilfe, Kriminalpolitik.

*Prof. Dr. Hans-Dieter Schwind
Ruhr-Universität Bochum
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Kriminologie, Strafvollzug und Kriminalpolitik
Universitätsstraße 150
44801 Bochum*

Staudt, Erich, Prof. Dr.

Professor für Arbeitsökonomie an der Ruhr-Universität Bochum. Dipl.-Physiker. Studium der Physik und der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Vorstand des Instituts für angewandte Innovationsforschung (IAI) Bochum. 1978 bis 1986 Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Planung und Organisation an der Universität Duisburg. Seit 1982 Leitung des IAI. Seit 1986 Lehrstuhl für Arbeitsökonomie an der Ruhr-Universität Bochum. Forschungsschwerpunkte im Grenzgebiet Technik-Ökonomie-Soziale Implikationen: Personal-, Organisations-, Unternehmens- und Regionalentwicklung. Autor zahlreicher Aufsätze, Monographien und Sammelwerke zur Planung, Organisation, Personalwirtschaft und Forschungspolitik. Mitglied in verschiedenen Sachverständigenkreisen, Enquete-Kommissionen des Bundestages, Beiräten und Kuratorien.

*Prof. Dr. Erich Staudt
Vorstandsvorsitzender des
Instituts für angewandte Innovationsforschung e. V.
an der Ruhr-Universität Bochum
Buscheyplatz 13
44801 Bochum*

Steffen, Wiebke, Dr. phil., M. A.

Regierungsdirektorin im Bayerischen Landeskriminalamt; Leiterin des Dezernates „Forschung, Statistik, Prävention“ (seit 1994) und Leiterin der kriminologischen Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei (seit 1979). Zuvor wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Forschungsgruppe Kriminologie, in Freiburg. Seit 1997 Vorsitzende der Kommission Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes. Zahlreiche kriminologische und viktimologische Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen.

*Regierungsdirektorin Wiebke Steffen
Leiterin des Dezernates „Forschung, Statistik, Prävention“ sowie
der „Kriminologischen Forschungsgruppe“ der Bayerischen Polizei
Bayerisches Landeskriminalamt
Maillingerstraße 15
80636 München*

Wittkämper, Gerhard W., Prof. Dr. jur.

Seit Juli 1998 emeritierter Universitätsprofessor der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Zugleich Honorarprofessor der Universität zu Köln. Von 1975 bis 1998 Direktor des Instituts für Politikwissenschaft der Universität zu Münster und mehrfacher Dekan. Begründer der Arbeitsstelle „Deutsche und internationale Kriminalpolitik“, die ihre Fortsetzung in dem gemeinsam mit Wissenschaftlern der Universität Twente gegründeten Europäischen Zentrum für Kriminalpolitik (EZK) in Steinfurt findet, das im Rahmen von Interreg II von der EG gefördert wird. Zahlreiche Drittmittelprojekte, unter anderem solche zur Versicherungs-, Computer-, Umwelt-, Wirtschafts- und Organisierten Kriminalität. Vorstandsvorsitzender des EZK.

*Prof. Dr. Gerhard W. Wittkämper
Institut für Politikwissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Scharnhorststraße 100 / Platz der Weißen Rose
48151 Münster*

Tagungsleitung

Hofmeyer, Rainer

Abteilungspräsident; Leiter der Abteilung „Kriminalistisches Institut“ des BKA.

*Rainer Hofmeyer
Abteilungspräsident des
Kriminalistischen Instituts – KI –
Bundeskriminalamt
65173 Wiesbaden*

BKA - Forschungsreihe

In der „BKA – Forschungsreihe“ werden Abschlußberichte von kriminalistisch-kriminologischen Projekten veröffentlicht, die entweder vom Kriminalistischen Institut des Bundeskriminalamtes 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 oben angegebene Anschrift angefordert werden kann.

In den letzten zwei Jahren sind unter anderem folgende Bände in der BKA – Forschungsreihe erschienen:

Michael C. Baumann und Wolfram Schädler
Das Opfer nach der Straftat - seine Erwartungen und Perspektiven
(Bd. 22) 2., redaktionell korrigierter Nachdruck 1999

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

Bundeskriminalamt (Hg.)
Methoden der Fallanalyse
(Bd. 38.1) 1998

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

Rolf Bachem
Rechtsextreme Ideologien – Rhetorische Textanalysen als Weg zur Erschließung rechtsradikalen und rechtsextremistischen Schriftmaterials
(Bd. 44) 1999 – *in Vorbereitung* –

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

Bundeskriminalamt (Hg.)
An der Schwelle des 21. Jahrhunderts
Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen
BKA-Arbeitstagung 1998
(Bd. 49) 1999