

Zeitschrift: Reihe Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie = Collection criminologie / Groupe suisse de travail de criminologie
Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie
Band: 13 (1995)

Artikel: Die Rolle der Polizei bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit in Deutschland
Autor: Kube, Edwin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051298>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 16.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

EDWIN KUBE

DIE ROLLE DER POLIZEI BEI DER GEWÄHRLEISTUNG DER INNEREN SICHERHEIT IN DEUTSCHLAND

I. Ausgangslage

«Die Polizei ist wesentlicher Garant der Inneren Sicherheit». Diese Feststellung in dem Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 1994 durch die Innenminister/-senatoren der Länder und den Bundesinnenminister¹ – ist eindeutig, ja apodiktisch formuliert. Allerdings heisst es dann weiter, dass vor allem durch die politischen Veränderungen der letzten Zeit – Fortschritte bei der Entwicklung der EG zu einer politischen Union, Herstellung der Deutschen Einheit sowie Öffnung der osteuropäischen Staaten gegenüber dem Westen – die Anforderungen an die Polizei zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht erheblich zugenommen haben. Es stellt sich daher zu Recht die Frage, welche Rolle die Polizei bei näherer Betrachtung heute bei der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung (Strassenverkehr und Katastrophenschutz klammere ich aus) tatsächlich spielt.

II. Zu den Aufgaben und Zielen der Polizei

Will man die Rolle der Polizei näher untersuchen, bedarf es der Analyse von Norm und Wirklichkeit bezüglich der zu erfüllenden polizeilichen Aufgaben und zu erreichenden Ziele. Während das von der Polizei wahrzunehmende Tätigkeitsspektrum durch die gesetzlich vorgegebene Aufgabenbeschreibung im einzelnen definiert wird, kommen die polizeilichen Ziele, also die Art und Weise der Aufgabenerledigung, oft nur als globale sowie nicht selten als relativ vage und zum Teil widersprüchliche Erwartungen zum Tragen.

Offenbar ist die Polizei in eine Situation gestellt, in der unklar ist, welche Rolle überhaupt noch der Staat bei der Bewältigung drohender oder eingetretener Rechtsbrüche zu spielen hat und wie er sich – vertreten durch seine Repräsentanten – sozusagen in seiner Sprache und in seinem Verhalten selbst artikulieren soll. So hat etwa das Bundesverfassungsgericht in der sog. Brokdorf-Entscheidung² festgelegt, dass die Polizei vor einem zu erwartenden Rechtsbruch zunächst grundsätzlich mit den Demonstranten zu verhandeln habe und bei Demonstrationen ggf. einen polizeifreien Raum schaffen müsse. Verallgemeinernd kann man derartige Entscheidungen so interpretieren, dass Polizei als Teil der Exekutive bei einer rechtsstaatlichen und freiheitlichdemokratischen Grundordnung nicht nur die kriminalpolitischen und gesetzlichen Vorgaben am Bürger vollzieht. Die Polizei schafft und gewährleistet vielmehr auch den Freiheitsraum mit, in dem sich politische und gesellschaftliche Aktivitäten in ihrer Interaktion und Dynamik entfalten können.³

Gelegentlich werden die Ziele für die Polizei auch explizit formuliert und gewichtet. So heisst es etwa bezogen auf die Organisierte Kriminalität im bereits erwähnten Programm Innere Sicherheit, dass bei der Bekämpfung dieser Kriminalität Kernziel sein müsse, die Strukturen krimineller Organisationen zu zerstören sowie Drahtzieher und Finanziere zu enttarnen.⁴

Aus den Aufgabenbeschreibungen und Zielvorgaben folgen zuweilen Annahmen in der Polizeiorganisation und/oder in der Öffentlichkeit, die man – wegen der Diskrepanz zur Realität im Alltag – als Illusionen oder gar Mythen bezeichnen kann. Dieser Bruch von Norm und Erwartungen einerseits sowie Wirklichkeit andererseits zeigt sich beispielsweise bei der Einschätzung der Bedeutung, die der Polizei rein quantitativ bei der Verdachtsschöpfung und der Aufklärung von Straftaten zukommt. So wird insbesondere viele Bürger verwundern, dass über 90% der registrierten Straftaten von Privaten bei der Polizei angezeigt werden sowie dass die Polizei (und Staatsanwaltschaft) nur zu einem ganz bescheidenen Prozentanteil (ca. 5%) den Tatverdächtigen

selbst ermitteln. Im übrigen wird bei den aufgeklärten Straftaten der Tatverdächtige von dem Anzeigeerstatter mehr oder weniger «mitgeliefert». US-amerikanische Studien deuten gar darauf hin, dass eine personelle Verstärkung der Polizei und ihre verbesserte finanzielle Ausstattung nicht notwendigerweise und nicht unmittelbar Einfluss auf die Kriminalitätsrate und auf die Aufklärungsquote haben. Polizei wird auch – wie Analysen der Notrufe nahelegen – häufiger als Hilfsinstitution denn als Strafverfolgungsorgan in Anspruch genommen.⁵

In diesem Zusammenhang ergibt sich die Frage, ob nicht die Polizei ihren Beitrag zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit dadurch optimieren könnte, dass sie sich gezielt der Mittel symbolischer Effizienz bedient.⁶ Beispielsweise sei auf die Möglichkeit verwiesen, – etwa in Ballungsgebieten – Polizeibeamte auch ausserhalb des Dienstes im eigenen Wohn- und Dienstbezirk Streifenwagen benutzen zu lassen; damit würde die Polizeipräsenz erheblich erhöht. Allerdings stellt sich bei ausgeprägten Formen blosser symbolischer Effizienz schnell die Frage nach den ethischen Grenzen staatlichen Scheinhandelns. Auf diesen Aspekt polizeilichen Verhaltens wird daher nicht näher eingegangen.

Zu den Zielen der Verbrechensbekämpfung zählt auch die Eindämmung überzogener Kriminalitätsfurcht. Diese Aufgabe ist nicht gesetzlich verankert. Ihre Thematisierung erfolgte daher auch erst über viktimologische Untersuchungen in den 70er Jahren. Die Praxis hatte zuvor überzogene Kriminalitätsfurcht als weitgehend situationsunabhängiges und – im Sinne mangelnder Wirklichkeitsanpassung – als irrationales Persönlichkeitsmerkmal begriffen.⁷

Auch wenn die Kriminalitätsfurcht, die Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre insbesondere bei den Grossstadtbewohnern in Ostdeutschland dramatisch zugenommen hatte, sich inzwischen – allerdings alters-, geschlechts- und raumabhängig – auf relativ hohem Niveau eingependelt zu haben scheint,⁸ dürfte grundsätzlich eine Tendenzwende zu weniger Furcht angemessen und funktional sein. Denn bei überhöht-

ter Furcht besteht etwa die Gefahr von Selbstisolierung, aber auch von Selbstbewaffnung, eines bewussten Wegschauens bei Gefahrensituationen für Dritte und schliesslich von möglichen Vertrauensverlusten beim Bürger gegenüber dem Staat und von Einbussen des Ansehens der Polizei, was die Bereitschaft der Bevölkerung zur Mitarbeit an der Kriminalitätsvorbeugung und -aufklärung erheblich beeinträchtigen kann.⁹ Damit wird generell erheblich überzogene Kriminalitätsfurcht grundsätzlich kriminogen wirken und die Innere Sicherheit beeinträchtigen.

Auch wenn es nahezu unmöglich ist, den Level der funktionalen Verbrechensfurcht festzulegen, d.h. den Ausprägungsgrad, bei dem einerseits Furcht Steuerungsmittel zur Vorsicht und angemessenen Zurückhaltung sowie zur sachgerechten Gefahrenabwehr darstellt, andererseits (kriminalitätsbezogene) Furcht nicht in (diffuse) Angst umschlägt und das Vertrauen in die Umwelt untergräbt, dürfte bei uns eher eine Trendumkehr «zu weniger Furcht» nötig sein.

Dies ist im einzelnen jedoch nur schwierig zu beweisen. So stellt sich – auf einen einfachen Nenner gebracht – beispielsweise die Frage, ob Bevölkerungsgruppen mit geringem Opferrisiko, aber ausgeprägter Verbrechensfurcht (wie – nicht wenige – alte Menschen oder Frauen) persönlichkeitsstypisch ängstlicher sind als der Bevölkerungsdurchschnitt, dem Täter als «weniger attraktive Zielobjekte» erscheinen oder nur wegen ihrer berechtigten Furcht und dem daraus folgenden Vermeidungsverhalten geringeren Opferbelastungen ausgesetzt sind. Empirische Studien legen die Annahme nahe, dass etwa über 60jährige tatsächlich – und zwar auch dann, wenn deren Lebensstil (z.B. Ausgehhäufigkeit am Abend oder Aufsuchen «riskanter» Orte) kontrolliert wird – seltener Opfer von Strassenkriminalität als jüngere Altersgruppen werden.¹⁰ Immerhin handelt es sich in der Bundesrepublik Deutschland bei den über 60jährigen um einen Bevölkerungsanteil von mehr als 20%.

III. Innere Sicherheit und Polizei

Über die Frage, inwieweit die Polizei (bei 257'000 Polizeivollzugsbeamten) die Kriminalität «im Griff hat», lässt sich trefflich streiten. Zum einen kann man sagen, dass in Deutschland 1994 nicht nur insgesamt 6,5 Mio. Delikte registriert wurden, die teilweise nur verwaltet werden konnten, sondern dass auch ein mehrfach so grosses Dunkelfeld von Kriminalität nicht bekannt geworden ist. Zum andern gilt Kriminalität in einem Gemeinwesen als normal. Über die Quantität und Qualität der Straftaten, die als normal angesehen werden müssen, gibt es bisher jedoch nur weitgehend unverbindliche Aussagen, wie die, dass jede Gesellschaft die Kriminalität hat, die sie glaubt, sich «leisten» zu können. Überzeugende und umfassende Diskussionsbeiträge dazu, wieviel Kriminalität, welcher Qualität wir uns in der Bundesrepublik Deutschland «leisten» können und wollen, liegen nicht vor. Man hat sich wohl daran gewöhnt, dass es nahezu einen kontinuierlichen Anstieg der jährlich registrierten Kriminalität gibt, und so lange er nicht ungewöhnlich stark verläuft, macht man sich auch nur wenig Gedanken darüber.¹¹

Konkretere Aussagen zu meinem Thema lassen sich ableiten, wenn man beispielhaft einen kurzen Blick auf einzelne Deliktsfelder, auf neue Kriminalitätsformen und auf neue Bekämpfungsmethoden wirft. (Insgesamt ausgenommen bleibt – schon wegen ihrer Spezifika bei der Lageeinschätzung einschliesslich Prognose – die politisch motivierte Kriminalität, wie etwa die Straftaten antiimperialistischer Zellen, rechtsextremistischer Gruppierungen oder von islamistischen Fundamentalisten).

1. Drogendelikte

BtM-Straftaten stellen Kontrolldelikte dar. Das polizeiliche Tätigkeitsfeld wird kaum durch Anzeigeersteller, Opfer und Öffentlichkeit gesteuert oder kontrolliert. Bei diesen vorwiegend im subkulturellen Mi-

lieu stattfindenden Straftaten übt die Polizei ein weites faktisches Ermessen aus, das vom «Übersehen» von Verdachtssituationen bis zur «Ersatzsanktion» im Sinne peinlicher Personenkontrollen oder Festhalten für eine Nacht (im Jargon «kleines Strafverfahren» genannt) reicht.¹²

Das informelle Entscheidungsprogramm als die Summe lokaler Anwendungsregeln ist höchst vielfältig. Dabei gibt es ein Süd-Nord-Gefälle bezüglich der Eingriffsintensität.

Auch im Bereich der polizeilichen Drogenprävention sind Aktivitätenniveau und -spektrum sehr unterschiedlich. Dies gilt selbst für einzelne Bundesländer. Insbesondere mangelt es an einem umfassenden institutionenübergreifenden Konzept zur Drogenprävention, in dem auch der Aufgabenbereich der Polizei im Zusammenwirken mit anderen, primär zuständigen Institutionen zu bestimmen wäre.¹³ Allerdings zeigen sich deliktsübergreifend bzw. mit Schwerpunkt Gewalkriminalität inzwischen erfolgversprechende Ansätze kommunaler Kriminalprävention.¹⁴

1. These:

Der faktische Beitrag der Polizei zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit scheint deliktsbezogen und regional unterschiedlich ausgeprägt zu sein. Dabei ist allerdings zuweilen nicht entscheidbar, inwieweit eingriffsintensiveres Vorgehen im Rahmen der Strafverfolgung über die Zeit einen grösseren Erfolg verspricht als eine permissive Vorgehensweise.

2. These:

Der «Second Code» im Sinne von Rechtsanwendungsregeln dürfte in manchen Deliktsfeldern das Straf- und Polizeirecht erheblich überla-

gern. Insoweit liefert Polizei zuweilen Beiträge zur Inneren Sicherheit, die sich nicht unmittelbar aus dem Gesetzesprogramm ablesen lassen.

3. *These:*

Prävention wird offensichtlich in der Polizei vernachlässigt. Sie ist – sieht man von dem Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramm ab – zum grossen Teil der lokalen Initiative überlassen. Zumindest im Drogenbereich mangelt es grundsätzlich an Konzepten, die die Drogenprävention als behördenübergreifende und gesamtgesellschaftliche Aufgabe zum Inhalt hätten.

2. **Gewalt in der Familie**

Wie die Studie von Steffen/Polz¹⁵ verdeutlicht, trat infolge der feministischen Bewegung eine umfassende Entprivatisierung von Gewaltanwendungen in der Familie ein. Damit einher ging die Forderung nach staatlich-strafrechtlicher Intervention. Begünstigt wurde Letzteres durch die Verfügbarkeit der Polizei rund um die Uhr.

Diese Entwicklung stösst offenbar auf eine verbreitete Ablehnung innerhalb der Polizei. Die oft geforderte und gerade von Opfern gewünschte Krisenintervention und Konfliktschlichtung werden einerseits nicht als eigentliche Polizeiaufgabe gesehen, zumal es an klaren Kompetenzzuweisungen mangelt. Repressives, aber auch gefahrenabwehrendes Vorgehen der Polizei erscheint andererseits den Beamten eher als konfliktverschärfend. Grundsätzlich sollte daher die Polizei erst zeitlich nach den sozialen Diensten mit dem Geschehen konfrontiert werden, falls ein Straftatverdacht vorliegt.

Trotz gesetzlichem Legalitätsprinzip führen das Vorverständnis und die Bewertungen in der Polizeipraxis dazu, dass teilweise keine Strafanzeigen gefertigt werden, obwohl Straftatbestände im Rahmen fami-

liärer Auseinandersetzungen verwirklicht worden sind. Dabei zeigen sich in Bayern regional differierende Vorgehensweisen. Der einzelne Beamte beschreitet oft «individuelle Wege» zur Problemlösung.¹⁶ Auch wenn der bayerischen Untersuchung keine allzu grosse Aussagekraft für die übrigen Bereiche des Bundesgebietes zukommt, dürfte sie dennoch tendenziell die polizeilichen Gegebenheiten wiedergeben. Nebenbei bemerkt wären die Zuweisung eines Ermahnungsverfahrens an die Polizei, das parallel dazu einzuführende Opportunitätsprinzip und eine einschlägige Schulung der Polizeibediensteten ein – bei der Häufigkeit entsprechender Einsätze – vernünftiger Lösungsansatz.

4. These:

Die Polizei als allzeit präsente Institution wird – wie die Situation bei Familienstreitigkeiten verdeutlicht – auch dann in Anspruch genommen, wenn sie von Aufgabenstellung und Ausbildung her betrachtet die nur bedingt richtige Instanz darstellt. Insoweit ist ihr Beitrag zur Problembewältigung und damit zur Inneren Sicherheit zumindest im strafrechtlichen Bagatellbereich zuweilen fragwürdig.

3. Kfz-Verschlebung

Im Jahre 1994 hat die deutsche Polizei ca. 142'000 Pkw- und Kombi-Fahrzeuge in der INPOL-Sachfahndung ausgeschrieben. Davon blieben knapp 55'000 Fahrzeuge auf Dauer unauffindbar. Die Versicherungswirtschaft gab den Gesamtbetrag der Entschädigungsleistungen für die Totalverluste für das Jahr 1993 bei geringfügig höheren Zahlen mit über 1,8 Mrd. DM an. Eine Analyse der Bekämpfungskonzepte dieser Form weitgehend Organisierter Kriminalität macht deutlich, dass die Polizei auch hier wesentlich zur Kriminalitätskontrolle beiträgt. Sie arbeitet auf der Grundlage strategischer Bekämpfungsansätze (z.B. Erstellung regionaler Lagebilder, deren Umsetzung in Fahndungsmassnahmen; Informationsaustausch auf Sachbearbeiterebene

durch sog. Umlandgespräche; verbesserte Nutzung vorhandener und Einrichtung eines bundesweiten DV-Informationssystems; Intensivierung der Inlands- und Grenzkontrollen unter Einbeziehung der Schutz- und Grenzpolizei; Intensivierung der Zusammenarbeit mit Kfz-Herstellern, Kfz-Vermietern, Versicherungsunternehmen, Zolldienststellen, Grenzschutzdirektion, Kraftfahrt-Bundesamt, Kfz-Zulassungsstellen, ausländischen Polizeien etc.).

Mit der Einführung elektronischer Wegfahrsperren bei Personenkraftwagen kann zwar die räuberische Erlangung von Kfz («Car-Jacking») als Ausweichverhalten von Straftätern relevant werden. Ähnlich wie bei den Bankenschutzmassnahmen mit der Gefahr des Ausweichens auf Tat- und Fluchtgeiseln dürfte auch hier insgesamt ein Präventionseffekt eintreten. Allerdings zeigt sich, dass die staatlichen Instanzen auch noch nicht annähernd bei der Kfz-Verschlebung – wie bei der Organisierten Kriminalität (OK) generell – die Möglichkeiten ausgeschöpft haben, die Logistik der Tätergruppierungen systematisch zu beeinträchtigen bzw. zu zerschlagen. Dieser relativ neue Ansatz wird aber – in Kooperation mit ausländischen Dienststellen – zunehmend praktiziert.

Gerade bei der Organisierten Kriminalität besteht – wie die Entwicklung insbesondere in osteuropäischen Staaten zeigt – die Gefahr krebserkrankender Wucherungen, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird. Danach wäre Polizei – nicht zuletzt aufgrund des Korruptionsphänomens – wie ein «Chirurg ohne Skalpell».

Am Rande sei erwähnt, dass eine erfolgreiche OK-Bekämpfung nicht nur von neuen Strategien, sondern wegen der Mobilität der Tätergruppierungen auch von der Weiterentwicklung von Europol und der effizienten Umsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens abhängen wird.¹⁷ Die Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems – einem Personen- und Sachfahndungssystem – erfolgte übrigens Ende März 1995.

In erster Linie müssen sich gezielte Präventionsmassnahmen auf die von der Täterseite unmittelbar für die Tatvorbereitung, -begehung und -nachbereitung genutzten (legalen und illegalen) Logistikelemente und -strukturen ausrichten. Dazu gehört auch die Beute- und Gewinnsicherung (Stichwort: Geldwäsche). Obwohl aufgrund des professionellen Vorgehens der Täterseite, wozu insbesondere deren Flexibilität zu rechnen ist, die Erwartungen an die unmittelbare und damit auch messbare Wirksamkeit von Präventionsmassnahmen nicht allzu hoch angesetzt werden dürfen, sind doch Erfolgchancen nicht von der Hand zu weisen. Grundsätzlich erzwingen gezielte Massnahmen gegen OK-Strukturen Reaktionen auf der Täterseite. Tatplanung und -durchführung werden erschwert. Darüber hinaus bietet verändertes Täterverhalten oftmals gute Ansätze für repressive Massnahmen. Systematische Logistikprävention, die sich an den Logistikelementen Güter, Personen, Kapital, Informationen und Know-how orientiert, zielt u.a. auf die Versorgung der Akteure mit Tat- und Tarnungsmitteln, die bedarfsgerechte Rekrutierung geeigneter «Mitarbeiter», die (Vor-)Finanzierung illegaler Geschäfte, die Korruption von Amtsträgern zum Zweck der Informationsbeschaffung oder Bestrafungsimmunisierung und den Einsatz von Spezialistenwissen

Gerade auch bei der internationalen Kfz-Verschlebung bleibt die Logistik der Straftäter bisher weitgehend ungestört. Diese nutzen Mängel, etwa im Kfz-Zulassungssystem gezielt aus (z. B. Zulassung von Kraftfahrzeugen, ohne dass deren Identität durch Vorführung nachgewiesen werden muss).

5. These:

Zur Bekämpfung der besonders sozialschädlichen Organisierten Kriminalität setzt die Polizei vielfältige strategisch und taktisch ausgerichtete Instrumente ein. Allerdings könnten die präventiven Möglichkeiten der OK-Eindämmung wesentlich systematischer angewandt und ausgebaut werden. Dabei bietet insbesondere ein umfassendes Lo-

gistikkonzept einen erfolgversprechenden polizei- und insgesamt behördenübergreifenden Präventionsansatz. Ohne effektivere Bekämpfung dieser Kriminalität ist eine düstere Prognose angebracht.

Praktiker weisen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Kfz-Verschleppungen darauf hin, dass rechtliche Vorschriften den Fahndungs- und Ermittlungserfolg zum Teil erheblich beeinträchtigen. So verhindern beispielsweise datenschutzrechtliche Bestimmungen, dass der Versicherungswirtschaft und den Kfz-Herstellern in dem erforderlichen Umfang Fahndungsdaten überlassen werden können. Eine der Folgen ist, dass insbesondere Diebstahlsvortäuschungen (die Versicherungswirtschaft schätzt den Anteil auf 20 bis 30% aller angezeigten Kfz-Diebstähle) vielfach nicht oder zumindest zu spät erkannt werden. In demselben Deliktsbereich fehlen – um ein anderes Beispiel zu nennen – wirksame Vorschriften, die das Wiederinverkehrbringen von sog. Schrottfrisierungen unterbinden helfen.

Zur Zeit besteht die Gefahr, dass sich die fachlich rechtspolitische und vor allem die allgemein öffentliche Diskussion zur OK-Bekämpfung auf das Thema «Grosser Lauschangriff» kapriziert; nur am Rande wird von Fachleuten über die mangelhafte Funktionalität des Geldwäschetatbestandes (§261 StGB) sowie über Beweislastumkehr und unzureichende Beweisvermutung bei der Gewinnabschöpfung (§§73 ff. StGB) gesprochen.¹⁹ Eine umfassende und ausgewogene rechtspolitische Diskussion müsste zudem weitere Befugnisnormen (etwa administrative Aspekte des Zeugenschutzes²⁰) auf den Prüfstand stellen.

6. These:

Auch wenn im Rechtsstaat der Polizei und der Strafjustiz die Arbeit «schwer gemacht» werden muss, – bildlich gesprochen das Schwert für operative Eingriffe relativ stumpf zu bleiben hat, darf die Gesetzeslage nicht unverhältnismässig dysfunktional gestaltet bleiben. Dabei sollte sich die rechtspolitische Diskussion nicht auf den sog. Gros-

sen Lauschangriff sowie – am Rande – auf die evtl. Novellierung des Geldwäschetatbestandes (§261 StGB) und auf die Beweislastumkehr bzw. praktikable Beweisvermutung bei der Gewinnabschöpfung (vgl. besonders §73 d StGB) beschränken.

IV. Technologieentwicklung – neue Kriminalitätsformen und neue Bekämpfungsmethoden

Der Preis technologischer Entwicklung kann sich auch in einer weiteren Dimension der Kriminalität ausdrücken. Denn neue Techniken bilden zuweilen quasi Magnetpole und Kristallisationspunkte für neue Formen oder neue Ausmasse der Kriminalität. Festzustellen ist, dass für eine umfassende Analyse technologieinduzierter Kriminalitätsverschiebungen bislang geeignete Methoden und Messinstrumente fehlen. Erst recht tut sich bei der Entwicklung insoweit systematischer Präventionsansätze fast unbeschrittenes Neuland auf. Proaktive Technikprävention vor Markteinführung neuer Technologien wäre ein idealtypisches Konzept.²¹

Zwar ist proaktive Prävention noch nach Technologieeinführung möglich. In der Praxis scheint diese zeitliche Phase der Kriminalitätsverhütung für erfolgreiche Interventionsmassnahmen häufig aber zu kurz zu sein. So zeigte beispielsweise die rasante technische Entwicklung auf dem Farbkopierermarkt sehr schnell starke Auswirkungen auf die Fälschungskriminalität. Anscheinend dauerte die Zeitspanne vom Erscheinen der Geräte auf dem Markt bis zur Nutzung dieser Neuentwicklung durch Straftäter weniger als ein Jahr. Allerdings wäre es offenbar möglich gewesen, die Geräte – nicht wie jetzt vom japanischen Marktführer realisiert nachträglich, sondern zeitlich bevor Straftäter sie nutzten – technisch so auszustatten, dass sie Banknoten erkennen und im versuchten Missbrauchsfall unbrauchbare Kopien gefertigt werden.

Neue Entwicklungen – nicht zuletzt in der Informationstechnologie und der Kommunikationstechnik – dürften bei der zu unterstellenden auch missbräuchlichen Anwendung die Strafverfolgungsorgane erheblich überfordern. Als Stichworte seien beispielsweise die intelligente Speicher- bzw. multifunktionelle Prozessor-Chipkarte oder die Multi-Media-Technik genannt.²²

Zu sehen ist jedoch auch, dass die Polizei sich zunehmend modernster Technik für die Straftatentdeckung und -aufklärung bedient.²³ Die Bandbreite eingesetzter hochwertiger Technik dürfte selbst für den Naturwissenschaftler im einzelnen nicht mehr überschaubar sein. Sie reicht von der automatischen Detektion inkriminierter Gegenstände über die unterschiedlichsten Bereiche der Kriminaltechnik (etwa die DNA-Analyse von Blut-, Sekret- und Gewebespuren sowie von Haaren, wobei seit der relativ kurzen Anwendung der Methoden in der Kriminaltechnik die Empfindlichkeit des Verfahrens um das etwa 10'000fache gesteigert werden konnte) bis zur Nutzung von Satelliten-ortungssystemen für Fahndungszwecke. Tatortarbeit und Spurensicherung werden zunehmend optimiert, um die Möglichkeiten der kriminaltechnischen Auswertung nicht zu beeinträchtigen. Datenverarbeitungssysteme – wie das Automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) – verkürzen die Erfassungszeit für 10-Fingerabdrücke (von 30 bis 90 Minuten) auf 2 bis 3 Minuten sowie verbessern insgesamt die Spurenrecherche. Als Ergebnis werden die Treffer nach ihrer Wahrscheinlichkeit geordnet in einer «Hitliste» angezeigt.

Nur wenn die Polizei einigermaßen mit der technologischen Entwicklung Schritt hält, wird sie in der Lage sein, dem Technologiemißbrauch durch Täter wirksam zu begegnen. Hier besteht eine Schwachstelle im Strafverfolgungssystem, die wohl manchmal selbst von Polizeiexperten und (Kriminal)Politikern (Stichwort: fehlende professionelle Telefonüberwachung im D1- und D2-Netz) nicht immer prospektiv richtig eingeschätzt wird.

7. These:

Zu den möglichen Technikfolgen gehört auch die Kriminalität. Diese sollte Gegenstand der Technikfolgenabschätzung werden. Soweit technologische Entwicklungen kriminogen wirken können, muss angestrebt werden, kriminelle Begehungsweisen von vornherein zu erschweren, möglichst zunichte zu machen. Not tut daher eine proaktive Technikprävention, welche die Polizei im Rahmen der Strafverfolgung erheblich entlasten und die Gewährleistung der Inneren Sicherheit auch in Zukunft fördern könnte.

8. These:

Polizei wird nur dann der ihr zukommenden Rolle bei der Kriminalitätskontrolle gerecht, wenn sie neueste Technologie zur Weiterentwicklung kriminalistischer, insbesondere kriminaltechnischer Methoden weitgehend ausschöpft. Dabei ist zu erkennen, dass bei Optimierung der Kriminaltechnik auch die kriminalistische Tatortarbeit dem Stand der Technik entsprechen muss.

V. Abbau überzogener Verbrechensfurcht

Die Verminderung überzogener Verbrechensfurcht ist nur schwierig zu bewerkstelligen. So kann offensichtlich die Polizei nur wenig dazu beitragen, da z. B. – wie bereits der Bremen-Report (1973) nahelegte – gerade die Furchtsamen von vornherein skeptisch gegenüber der Polizei sind und überwiegend die Meinung kundtun, die Polizei sei ihren Aufgaben nicht gewachsen. Auch können Sicherheitskampagnen eher die Furcht verstärken, wobei besonders Skeptische sich darin bestätigt fühlen werden, dass die eigene Furcht zu Recht bestehe, wenn Sicherheit thematisiert wird.

Die staatlichen und kommunalen Massnahmen zur möglichen Beeinflussung der (allgemeinen) Kriminalitätsfurcht sind vielfältig, wenn auch in ihren Wirkungen nicht differenziert prognostizierbar. Gefragt sind vor allem Konzepte zur Veränderung des subjektiv eingeschätzten Viktimisierungsrisikos und der empfundenen Verwundbarkeit des potentiellen Opfers sowie zu den raumbezogenen Rahmenbedingungen. Die Massnahmen reichen daher von einer professionell aufgemachten Kriminalberichterstattung bei Polizei und Justiz über sachgerechte Informationen im Rahmen des Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramms, gemeinsame soziale Anstrengungen im Sinne kommunaler Hilfen (etwa Kurse für Selbstverteidigung von Frauen oder die Einrichtung sog. Frauentaxis) bis zu verstärkter Polizeipräsenz und von der Strasse unmittelbar zugänglichen «Polizeiläden». Lernen sollten wir insbesondere von den Community-Policing-Modellen in den USA, in Grossbritannien und Kanada; Sicherheit wird dort als gemeinsame Aufgabe von Polizei und Bürgern angesehen, wobei Polizei vorrangig den Bürgererwartungen zu entsprechen hat. Lernen sollten wir des weiteren von den Ansätzen kommunaler Kriminalprävention bei uns. Denn gemeinde- bzw. stadtteilbezogene Polizeiarbeit und bürgernahe Auseinandersetzung mit Kriminalität (insbesondere Gewalt) – etwa in Kriminalpräventiven Räten – dürften übertriebene Viktimisierungsbedürfnisse und schliesslich überhöhte Kriminalitätsfurcht abbauen helfen.

Furchteindämmende Massnahmen werden nicht zuletzt durch das Baurecht ermöglicht. Dabei geht es vor allem um die verbesserte Wahrnehmung von Frauenbelangen. Das Baurecht bietet vielfältige Ansätze, insbesondere sog. Angsträume zu vermeiden.

So können Frauenbelange etwa bei der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung, der festzulegenden Infrastruktur in der Nachbarschaft, durch Vorgaben zur Baugestaltung oder bezüglich der zu bebauenden Flächen Berücksichtigung finden (vgl. u. a. §§1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1, 9 Abs. 1 BauGB und §§1 bis 15 BauNV0).²⁴

Aus den Ausführungen folgt, dass der subjektive Aspekt der Inneren Sicherheit durch die Polizei nur bedingt beeinflusst werden kann. Insoweit wird deutlich, welche bedeutsame Rolle andere Institutionen bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit wahrzunehmen haben, zumal die Verlagerung der Verantwortung auf die Polizei häufig kostenintensiver sein dürfte (z. B. erhöhte Polizeipräsenz) als die Vermeidung kriminogen wirkender Strukturen oder von Tatgelegenheiten.

So geht Feltes²⁵ davon aus, dass – trotz einer rechnerischen Polizeidichte von 1:380 im Bundesgebiet – ein tatsächlich im Streifendienst befindlicher Polizeibeamter auf 10'000–16'000 Einwohner kommt. Um sieben Polizeibeamte faktisch im Einsatzgeschehen zu haben, werde eine Sollstärke von 100 Beamten benötigt. Es koste daher den Steuerzahler fast 1 Million DM, wenn man einen zusätzlichen, tatsächlich im Einsatz befindlichen Polizeibeamten «auf der Strasse» haben wolle, weil hierfür 14 Planstellen notwendig seien. Auch wenn nach empirischen Befunden anzunehmen ist, dass erhöhte Polizeipräsenz i.S.v. Fussstreifen zwar keinen signifikanten Einfluss auf das Deliktsvorkommen, aber auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung hat,²⁶ wäre die Zuschreibung von Verantwortung für das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung auf die Polizei praktisch unbezahlbar.

9. *These:*

Polizei spielt nur eine sehr eingeschränkte Rolle bezüglich der Ausprägung des Sicherheitsgefühls/der Verbrechensfurcht der Bevölkerung (subjektive Komponente der Inneren Sicherheit). Verbrechensfurcht ist Gegenstand der Kriminalprävention. Nur ein behördenübergreifender, gesamtgesellschaftlicher Ansatz verspricht Erfolg, wenn es darum geht, die Bevölkerung in Richtung einer funktionalen Verbrechensfurcht zu beeinflussen.

VI. Schlussbemerkung

Das komplexe und dynamische Phänomen der Inneren Sicherheit²⁷ kann nicht vorrangig durch die Polizei sichergestellt werden. Dennoch wird diese (neben der Strafjustiz) stets dann mit der Sicherheitslage in Verbindung gebracht, wenn akute Mängel in der Öffentlichkeit beklagt werden. Dabei sind die an die Polizei gerichteten Erwartungen nicht selten divergierend. So können gleichzeitig von verschiedenen Seiten zu rigides oder zu permissives Vorgehen reklamiert werden. Verkannt wird, dass der Staat im Kern als Machtdisposition und als politisches Subjekt existiert. Dies impliziert aber die Setzung integrativ wirkender Leitziele im Politikbereich und rechtspolitische Gestaltungskraft zur Herstellung des inneren Friedens. Das Gewaltmonopol der Polizei kann für sich genommen nicht der Garant für die Innere Sicherheit in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat sein.²⁸

Die Polizei spielt nur scheinbar die «erste Geige» bei der Kriminalitätskontrolle und damit bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit. Tatsächlich spielt sie aber nur «ein Instrument im Konzert mit anderen Mitspielern». Zu oft wird sie in eine «Solistenrolle» gedrängt. Manchmal müssten aber auch neue «Kompositionen» (sprich: Rechtsnormen) die «alten Noten» ablösen. «Kraftvollen Dirigenten» sollte es gelingen, das «Orchester mit den richtigen Noten schwungvoll, manchmal forte, manchmal piano, und insgesamt harmonisch aufspielen zu lassen».

Anmerkungen

- 1 Kap. I. Polizei/Vorbemerkung
- 2 Bd. 69, S. 315 ff. Vgl. auch Erstgutachten der Unterkommission Öffentliches Recht, S. 1004 f.
- 3 Kube 1990, S. 320
- 4 Kap. I.2.2.1
- 5 zu Obigem Schwind 1993, S. 26 m.w.H. und Kube 1987, S. 313 m.w.H. sowie insbes. Feltes (in Druck). Zu Mythen etwa im Drogenbereich – vor allem bezüglich Drogenkonsumenten und Drogenkarrieren, Drogendealern sowie der Legalisierung von Drogen siehe Kreuzer 1992, S. 525 ff.
- 6 Dazu auch Kube 1987, S. 99
- 7 Vgl. Kube 1994, S. 207
- 8 Dazu auch Boers 1994, S. 28 und Kube 1994, S. 216 ff. m.w.N. Eine EMNID-Befragung im Okt./Nov. 1994 (je 2'000 Befragte in den alten und neuen Bundesländern) im Auftrag des BKA ergab noch immer eine erhebliche Differenz bei der Verbrechensfurcht und der Effizienzeinschätzung der Polizei in Ost- und Westdeutschland.
- 9 Dazu Schwind 1993, S. 304
- 10 Siehe auch Kube 1994, S. 223 f. m.w.N.
- 11 Kube und Koch 1990, S. 5 f.
- 12 Stock und Kreuzer 1994, insbes. S. 569 ff.
- 13 Dazu Stock und Kreuzer 1994, S. 580 f.
- 14 Baier und Feltes 1994, S. 693 ff.
- 15 Dazu Steffen und Polz 1991
- 16 Vgl. zu Obigem Steffen und Polz 1991, S. 114, 142 f., 157 und 171
- 17 Gesetz vom 15.07.1993 (BGBl. II, S. 1010). Vgl. auch Rupprecht und Hellenthal 1992, S. 23 ff. sowie Kühne 1994, S. 89 ff. Letzterer allerdings kritisch zum angeblichen Kontrollverlust an den Binnengrenzen. Zu Europol Storbeck (in Druck).
- 18 Im einzelnen Sieber und Bögel 1993 sowie Kube und Vahlenkamp 1993, S. 241 ff.
- 19 Vgl. in diesem Zusammenhang auch Prittwitz 1993, S. 498 ff. oder Heckmann 1995, S. 1 ff. Allerdings dürfen die Regelungen nicht so

gestaltet sein, dass sie – wie offenbar in USA bei der Gewinnabschöpfung – zu Missbrauch einladen: Siehe etwa «License to steal. Take it away». In: *National Review* Feb. 20, 1995, S. 34–38

20 Dazu Soiné und Soukup 1994, S. 466 ff.

21 Dazu im einzelnen Kaiser 1993 S. 79 ff. und Kube (in Druck)

22 Vgl. insoweit das Szenario bei Kube 1995, S. 13 f.

23 Dazu etwa der Tagungsbericht von Koch, Poerting und Störzer 1995, S. 2 ff.

24 Kube 1994, S. 224 ff.

25 Feltes 1993, S. 349

26 Dazu Kube 1994, S. 214 m.w.N.

27 Kerner 1980. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Innere Sicherheit und ihre Gewährleistung durch die Polizei in den neuen Bundesländern einige Besonderheiten aufweisen; vgl. etwa Behr 1993, S. 32 ff. Dazu zählt das Anfang der 90er Jahre auf Verunsicherung zurückführbare permissive Vorgehen, übrigens auch gegen fremdenfeindliche Straftäter.

28 Vgl. Böckenförde 1976, S. 60

Literaturverzeichnis

- Baier, Roland und Thomas Feltes, Kommunale Kriminalprävention. Modelle und bisherige Erfahrungen, *Kriminalistik*, 48 (11/1994), S. 693–697
- Behr, Rafael, Polizei im gesellschaftlichen Umbruch. Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung bei der Schutzpolizei in Thüringen, Holzkirchen 1993
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: Ders., Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt 1976, S. 42–64
- Boers, Klaus, Kriminalität und Kriminalitätsfurcht im sozialen Umbruch, *Neue Kriminalpolitik* 6 (2/1994), S. 27–31
- Erstgutachten der Unterkommission Öffentliches Recht. In: Schwind, Hans-Dieter und Jürgen Baumann (Hrsg.), Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission), Bd. II Erstgutachten der Unterkommissionen, Berlin 1991
- Feltes, Thomas, Effizienz der Straftatenbekämpfung. In: Kniesel, Michael, Edwin Kube und Manfred Murck (Hrsg.), Handbuch für polizeiliche Führungskräfte (in Druck)
- Feltes, Thomas, Verhaltenssteuerung durch Prävention – Konsequenzen aus empirisch-kriminologischen Erfahrungen, *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 76 (6/1993), S. 341–354
- Heckmann, Dirk, Die Einziehung verdächtigen Vermögens, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 28 (1/1995), S. 1–4
- Kaiser, Günther, Zeitspezifische Formen der Kriminalität. Schafft die Technik einen neuen Tätertyp? In: Tinnefeld, Marie-Theres, Lothar Philipps und Kurt Weis, *Die dunkle Seite des Chips*, München/Wien 1993, S. 79–100
- Kerner, Hans-Jürgen, *Kriminalitätseinschätzung und Innere Sicherheit*, Wiesbaden 1980

- Koch, Karl-Friedrich, Peter Poerting und Hans Udo Störzer, Von Sherlock Holmes zu Robocop? *Kriminalistik* 49 (1/1995), S. 2–11
- Kreuzer, Arthur, Mythen in der Drogenpolitik, *Universitas* 6/1992, S. 525–538
- Kube, Edwin, Systematische Kriminalprävention. Ein strategisches Konzept mit praktischen Beispielen, Wiesbaden, 2. Aufl. 1987
- Kube, Edwin, Polizeitheorie und Polizeikultur. In: Köbler, Gerhard, Meinhard Heinze und Jan Schapp (Hrsg.), *Freundesgabe für Alfred Söllner zum 60. Geburtstag*, Giessen 1990, S. 313–329
- Kube, Edwin, Verbrechensfurcht und Reaktionen der Bevölkerung auf Gewalt. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Aktuelle Phänomene der Gewalt*. BKA-Arbeitstagung 1993, Wiesbaden 1994, S. 207–228
- Kube, Edwin, Kriminalistik auf dem Sprung ins Jahr 2000, *Kriminalistik* 49 (1/1995), S. 13–20
- Kube, Edwin, Kriminalität als Technikfolge und proaktive Prävention. In: *Festschrift für Friedrich Geerds* (in Druck)
- Kube, Edwin und Karl-Friedrich Koch, *Kriminalprävention. Lehr- und Studienbriefe Kriminologie Nr. 3*. Hilden 1990
- Kube, Edwin und Werner Vahlenkamp, Möglichkeiten und Chancen präventiver Massnahmen zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens, *Die Polizei* 10/1993, S. 241–249
- Kühne, Hans-Heiner, Innere Sicherheit in einem Europa offener Grenzen. In: Pauly, Alexis, *Schengen en panne*, Maastricht 1994
- Prittwitz, Cornelius, Die Geldwäsche und ihre strafrechtliche Bekämpfung – oder zum Einzug des Lobbyismus in die Kriminalpolitik, *Strafverteidiger* 13 (9/1993) S. 498–502
- Rupprecht, Reinhard und Markus Hellentahl, *Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt*, Gütersloh 1992
- Schwind, Hans-Dieter, *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, Heidelberg, 5. Aufl. 1993
- Sieber, Ulrich und Marion Bögel, *Logistik der Organisierten Kriminalität*, Wiesbaden 1994
- Soiné, Michael und Otmar Soukup, «Identitätsänderung», Anfertigung und Verwendung von «Tarnpapieren», *Zeitschrift für Rechtspolitik* 27 (12/1994), S. 466–470

Steffen, Wiebke und Siegfried Polz, Familienstreitigkeiten und Polizei, München 1991

Stock, Jürgen und Arthur Kreuzer, Erfahrungen, Einstellungen und Entscheidungsfindung in Betäubungsmittelstrafsachen bei der Polizei, Giessen 1994 (Forschungsbericht)

Storbeck, Jürgen, Kriminalitätsbekämpfung im Europäischen Sicherheitsraum. In: Kniesel, Michael, Edwin Kube und Manfred Murck (Hrsg.), Handbuch für polizeiliche Führungskräfte (in Druck)