

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

48/2008 · 24. November 2008



## Polizei

*Bernhard Frevel*

Polizei, Politik und Wissenschaft

*Carsten Dams*

Polizei in Deutschland 1945–1989

*Michael Bäuerle*

Polizeirecht in Deutschland

*Hermann Groß*

Deutsche Länderpolizeien

*Martin H. W. Möllers · Robert Chr. van Ooyen*

Bundeskriminalamt, Bundespolizei und „neue“ Sicherheit

*Wilhelm Knelangen*

Europäisierung und Globalisierung der Polizei

## Editorial

Die Aufgabe der Polizei besteht laut Grundgesetz in der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit. Die Polizeien der Bundesländer werden dazu auf länderspezifische Weise in den Bereichen Gefahrenabwehr, Kriminalitätskontrolle und -prävention sowie Verkehrssicherheit tätig. Die Kompetenzen des Bundes sind auf den Bundesgrenzschutz, auf die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei sowie auf die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung begrenzt (GG, Artikel 73). Bundespolizei (BPOL) und Bundeskriminalamt (BKA) unterstehen dem Bundesministerium des Innern (BMI). Personalpolitisch haben sie erheblich von der (nicht erst seit dem 11. September 2001) veränderten Sicherheitslage profitiert.

Innere Sicherheit, für welche die Polizeien der Länder und des Bundes gemeinsam zuständig sind, reicht längst über „innere“ Sicherheit hinaus. Das beginnt bei der Vermischung ehemals scharf getrennter Sicherheits- und Kompetenzbereiche äußerer und innerer Sicherheit, also jenen des Militärs mit jenen der Polizei und Geheimdienste, setzt sich mit der Ausweitung staatlicher Befugnisse fort und endet bei der Europäisierung oder gar Globalisierung der Aufgaben der inneren Sicherheit.

Hierunter fällt auch die am 12. November 2008 durch den Bundestag beschlossene Reform des BKA-Gesetzes, die unter anderem heimliche Online-Durchsuchungen ermöglichen wird. Während das BKA bislang nur für die Strafverfolgung zuständig ist, soll es künftig auch präventiv, das heißt im Vorfeld eines Verdachts ermittelnd tätig werden. Kritisiert wird, dass dadurch das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten, wonach das BKA keine nachrichtendienstlichen Aufgaben und Befugnisse haben darf, tangiert, wenn nicht gar überschritten wird.

*Katharina Belwe*

Bernhard Frevel

# Polizei, Politik und Wissenschaft

In der langen Reihe der Themenhefte von „Aus Politik und Zeitgeschichte“ ist eine Vielzahl politischer, sozialer und historischer Themen aufgegriffen worden. Auch Fragen der Sicherheit wurden immer wieder behandelt oder es wurde aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive die Rolle und Funktion verschiedener Akteure der Legislative, Exekutive und Judikative diskutiert. Die Polizei war bislang kein Thema. Aber nicht nur in APuZ, auch in den anderen politikwissenschaftlichen Zeitschriften und Büchern

**Bernhard Frevel**

Dr. rer. soc., geb. 1959; Dozent für Sozialwissenschaften an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Abt. Münster, Nevinghoff 8 – 10, 48147 Münster. bernhard.frevel@fhoev.nrw.de

ist die Analyse der Polizei und ihres Handelns allenfalls als randständig einzustufen. Zwar hat in den vergangenen 15 Jahren die sozialwissenschaftliche Betrachtung dieses Sujets zugenommen, aber etabliert hat sich die Fragestellung innerhalb der *scientific community* bislang nicht.

Dies mag verwundern, wenn bedacht wird, dass Polizei und Politik gemeinsame etymologische Wurzeln haben und das griechische Wort *polis* für die Stadt und im Weiteren für Stadtverwaltung bzw. Regelung von Gemeinwesen steht. Auch wissenschaftsgeschichtlich wäre in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass die Staatswissenschaft mit ihrem Teilelement der Rechtswissenschaft im 19. Jahrhundert als „Policeywissenschaft“<sup>1</sup> firmierte – aus der sich dann unter anderem die Staatsökonomie respektive Volkswirtschaftslehre und die Politikwissenschaft entwickelten.

Weiterhin gibt zu denken, dass die Polizei mit circa 310 000 Beschäftigten nach dem Bildungswesen den zweitgrößten Fachanteil beim Personal des öffentlichen Dienstes in Deutschland stellt<sup>2</sup> und in der Exekutive eine herausgehobene Position inne hat. Polizei ist zudem eine besonders öffentliche und stets

präsenante Form von Staatlichkeit. Kaum ein Tag vergeht, an dem sie nicht von jeder Bürgerin oder jedem Bürger im Streifenwagen gesehen wird, an dem diese nicht das Martinshorn hören, eine Geschwindigkeitskontrolle fürchten, sich in der Tageszeitung über Aktivitäten der Polizei informieren oder dieser bei der abendlichen Unterhaltung vor dem Fernsehgerät oder im Kriminalroman begegnen.

Und dennoch hat die wissenschaftliche Beschäftigung mit dieser Organisation „keine Konjunktur“ – vielleicht sogar weil die Polizei so alltäglich ist?

## Die Organisation Polizei

Grundsätzlich gilt in der Bundesrepublik Deutschland die Aussage: „Polizei ist Ländersache“. Das Grundgesetz beschränkt die polizeiliche Kompetenz des Bundes in Art. 73 (5) GG auf den Grenzschutz (der vom Bundesgrenzschutz wahrgenommen wurde, der seit 2005 Bundespolizei heißt), sowie auf die „Zusammenarbeit des Bundes und der Länder (. . .) in der Kriminalpolizei (. . .) sowie (auf) die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung“ (Art. 73 (10) GG). Auf der Bundesebene sind somit die beiden Polizeien – Bundespolizei (BPol) und Bundeskriminalamt (BKA) – aktiv,<sup>3</sup> die jedoch gemäß der organisationsbezogenen Gesetze nur in spezifischen Fällen Kompetenzen besitzen und den Länderpolizeien nicht allgemein übergeordnet sind.<sup>4</sup>

Die Hauptlast der polizeilichen Aktivität liegt bei den Ländern.<sup>5</sup> Diese sind zuständig für die vielfältigen Aufgaben in den Bereichen der Gefahrenabwehr, der Kriminalitätskontrolle und -prävention sowie für die Verkehrssicherheitsarbeit. Dabei verfügen die Länderpolizeien über eine große Palette polizeilicher Einheiten und Dienstarten:<sup>6</sup> Einsatz- und

<sup>1</sup> Vgl. Hans Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, München 1980<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6 (2006), Wiesbaden 2007.

<sup>3</sup> Vgl. <http://www.bundestag.de/parlament/verwalt/polizei/index.html>.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Martin H. W. Möllers und Robert Chr. van Ooyen in diesem Heft.

<sup>5</sup> Vgl. den Beitrag von Hermann Groß in diesem Heft.

<sup>6</sup> Die Polizeien der Länder bezeichnen die einzelnen Einheiten sehr unterschiedlich, so dass die gewählten

Streifendienste, Kriminalkommissariate für den Ermittlungsdienst, Verkehrsdienste und Verkehrskommissariate, Bezirksdienste mit dem ortsnahen und ortsverbundenen Ansprechpartner, Präventionseinrichtungen für Kriminalität und Verkehr (z. B. die Verkehrspuppenbühne, die in Schulen und Kindergärten aktiv ist), Hubschrauberstaffel, Mobile Einsatzkommandos, Spezialeinsatzkommandos, Hundertschaften, Hundestafeln, Autobahnpolizei, Wasserschutzpolizei – um nur die wichtigsten zu nennen.

Die Behördenorganisation innerhalb der Polizeien ist in keiner Form einheitlich. Gönnen sich etwa Nordrhein-Westfalen zurzeit noch 50 Behörden in Form von Polizeipräsidien, Landratsbehörden und drei spezialisierten Landesämtern, die direkt dem Innenministerium unterstehen, so verfügt Hessen über drei zentrale Polizeibehörden und sieben Flächenpräsidien unter dem Landespolizeipräsidium.<sup>17</sup>

Während manche dieser Organisationsvarianten historisch beeinflusst sind, sind andere das Resultat von Reformprozessen, die mit ihren jeweiligen Ergebnissen auch die polizeipolitischen Überlegungen der Länderregierungen und ihrer Innenministerien widerspiegeln. Hier zeigt sich vor allem in den letzten zehn Jahren eine intensivere Orientierung an Effektivitäts- und Effizienzüberlegungen, an der Einführung betriebswirtschaftlich motivierter Steuerungsmodelle sowie an einer Programmdiskussion, die sich vor allem an der Bestimmung von „polizeilichen Kernaufgaben“ orientiert. Letztlich wird so eine Neubestimmung des polizeilichen Auftrags im Spektrum von Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und anderen Sicherheitsaufgaben zwischen Staat, Kommune, Gesellschaft und privaten Sicherheitsdiensten vorbereitet.<sup>18</sup>

## Polizeipolitik

Die Polizei befindet sich als Organisation mit ihren Strukturen und Programmen beständig auf der politischen – wenngleich nicht unbedingt auf der (medien-) öffentlichen Agenda. Die Diskussionen über Aufbau, Organisation, Personal und Ausbildung, Eingriffs-

Begrifflichkeiten ggf. von dem regional gewohnten Vokabular abweichen.

<sup>17</sup> Eine Beschreibung der Aufbauorganisationen der verschiedenen Länderpolizeien findet sich in: Hermann Groß/Bernhard Frevel/Casten Dams (Hrsg.), Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu etwa Henning van den Brink/André Kaiser, Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Expansion, Delegation und Kooperation, in APuZ, (2007) 12, S. 4–11; Peter Stegmaier/Thomas Feltes, ‚Vernetzung‘ als neuer Effektivitätsmythos für die ‚innere Sicherheit‘, in: ebd., S. 18–25 (Themenheft ‚Innere Sicherheit im Wandel‘).

und Kontrollkompetenzen, Polizeiaufsicht sowie hinsichtlich der Position der Polizei innerhalb der öffentlichen Verwaltung bewegen sich immer in einem Spannungsverhältnis von Stabilität und Veränderung.<sup>19</sup>

Die polizeipolitische Diskussion war in den vergangenen Jahren vor allem bestimmt durch Fragen

- zum organisatorischen Aufbau der Polizei, wobei gerade die Flächenstaaten eine Reduktion der Behördenzahl anstrebten, die einerseits die polizeiliche Präsenz sichern, andererseits jedoch den Verwaltungsüberbau reduzieren und die Einsatzbelastungen zwischen den Behörden ausgleichen sollte;<sup>10</sup>
- zu Führungsstrukturen und Steuerungsfragen<sup>11</sup> in der Polizei oder auch
- zu einzelnen Kompetenzen der Polizeien, z. B. dem „finalen Rettungsschuss“, der Videoüberwachung des öffentlichen Raumes, zur „Schleierfahndung“ oder des „Unterbindungsgewahrsams“.

Polizeipolitische Debatten wurden auch im Rahmen der übergreifenden sicherheitspolitischen Diskussionen geführt. Mit dem Ziel der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus sind beispielsweise die Fragen nach den Bedingungen der Kooperation von Polizei und Geheimdiensten oder auch des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren geprüft worden. Heftige Kontroversen löste 2007/08 Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble mit seinen Anregungen aus, den Gefahrenabwehr- und Präventionsauftrag des Bundeskriminalamts auszuweiten und dem BKA hierfür neue Ermittlungsinstrumente zu bewilligen (Stichwort: Online-Untersuchung).

Angesichts des Maastricht-Vertrages und der Anforderungen des Schengen-Raumes wurde polizeipolitisch über die Europäisierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit beraten, und mit den Behörden EUROPOL und EUROJUST sind neue Einrichtungen geschaffen worden, welche die Sicherheitsarchitektur und die Bedingungen der Bekämpfung

<sup>19</sup> In dem von Jochen Christe-Zeyse herausgegebenen Sammelband „Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung. Ansichten einer Organisation“, Frankfurt/M. 2006, werden verschiedene Perspektiven zu diesem Spannungsverhältnis der „Polizei (als) Organisation ganz eigener Art“ aufgezeigt.

<sup>10</sup> Vgl. exemplarisch für diese Überlegungen den so genannten Scheu-Bericht „Neuorganisation der Polizeibehörden. Bericht der Kommission“ für Nordrhein-Westfalen, in: [www.spd-fraktion.landtag.nrw.de/spdinternet/www/startseite/Dokumentenspeicher/Dokumente/AK\\_08/scheugutachten.pdf](http://www.spd-fraktion.landtag.nrw.de/spdinternet/www/startseite/Dokumentenspeicher/Dokumente/AK_08/scheugutachten.pdf) (2. 7. 2008).

<sup>11</sup> Vgl. Hans-Jürgen Lange/Jean-Claude Schenck, Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung, Wiesbaden 2004.

schwerer Kriminalität verändert haben. Das hat sich auch auf die Arbeit der Länderpolizeien, von BKA und Bundespolizei ausgewirkt.<sup>12</sup>

Bei der Betrachtung der parteipolitischen Prägung der Polizeipolitik wird deutlich, dass die Unterschiede zwischen den großen Parteien Union und SPD in vielerlei Hinsicht nicht sehr groß sind und dass auf diesem Feld bereits seit langem eine „Große Koalition“ besteht. Ausschlaggebend dafür sind sowohl ideologische Berührungspunkte der Volksparteien als auch realpolitische Handlungsinterpretationen. Zudem wirkt die „Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ mit dem Bundesminister als Gast stark harmonisierend auf die Politik.<sup>13</sup>

## Empirische Polizeiforschung

Im Spektrum der wissenschaftlichen Analyse der Polizei hat die *Rechtswissenschaft* eine besondere Bedeutung, die sich zum Beispiel mit den Eingriffskompetenzen der deutschen Polizeien,<sup>14</sup> mit Polizeirecht, Datenschutz, Fahndungsansätzen aus international vergleichender Perspektive oder der Position der Polizei im System der Strafverfolgung befasst.<sup>15</sup>

Neben dieser normativen Betrachtung der Polizei hat sich seit Mitte der 1990er Jahre die empirische Polizeiforschung der Sozial- und Geisteswissenschaften entwickelt. Die verschiedenen disziplinären, theoretischen und methodischen Feldzugänge im Bereich der Forschung *in, für* und *über* die Polizei<sup>16</sup> decken ein recht breites Feld ab, das hier nur in Ansätzen und mit keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit skizziert werden soll:

Die *Politikwissenschaften* nähern sich dem Bereich im Rahmen der Politikfeldanalyse zur Inneren Sicherheit, wobei die Polizeipolitik hier neben der Kriminal- und der Justizpolitik steht. Innerhalb dieses Feldes werden unter dem Aspekt der *Polizei als Objekt der Polizeipolitik* unter anderem die Aufgabenstellung, die Ausstattung, die Ausbildung, das Leitbild und die Kompetenzen der Polizei betrachtet.<sup>17</sup> Im Rahmen

<sup>12</sup> Vgl. den Beitrag von Wilhelm Knelangen in dieser Ausgabe.

<sup>13</sup> Vgl. Hermann Groß/Bernhard Frevel/Carsten Dams, Die Polizeien in Deutschland, in: dies. (Anm. 7), S. 33 ff.

<sup>14</sup> Vgl. etwa Hans Lisken/Erhard Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, München 2007.

<sup>15</sup> Vgl. den Beitrag von Michael Bäuerle in diesem Heft.

<sup>16</sup> Vgl. Thomas Ohlemacher/Karlhans Liebl, Empirische Polizeiforschung: Forschung *in, für* und *über* die Polizei, in: dies. (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung: Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Herbolzheim 2000, S. 7.

<sup>17</sup> Vgl. Bernhard Frevel, Politikfeldanalyse Innere Sicherheit, in: ders. u. a., Politikwissenschaft. Studienbuch für die Polizei, Hilden 2006, S. 103.

der Akteursanalyse steht aber auch die Betrachtung der *Polizei als Subjekt der Polizeipolitik* im Blickpunkt: Wie bewertet die Polizei – mit ihrer Führungselite oder auch über die Gewerkschaften und Standesorganisationen – ihre Stellung im Bereich der Sicherheitsproduktion, welche polizeirechtlichen und eingriffstechnischen Kompetenzen möchte sie erhalten, wie bewertet sie die eigene Handlungsfähigkeit und welche Schlussfolgerungen werden hieraus gezogen und in politische Forderungen umgewandelt? Schließlich wird die *Polizei als Subjekt in der Kriminal- und Justizpolitik* untersucht; so wird etwa analysiert, wie sie zu Strafen und Strafraumen, Kriminalisierung bzw. Entkriminalisierung von Verhaltensweisen oder zur Strafverfolgung steht.

Die *Geschichtswissenschaften* widmen sich insbesondere im Bereich der Neueren und Neuesten Geschichte der Polizei, wobei unter anderem die vom damaligen preußischen Innenminister Carl Severing initiierten Ansätze der Entmilitarisierung bzw. Zivilisierung der Polizei sowie die Rolle der Polizei in den Auseinandersetzungen zwischen den extremen Parteien am Ende der Weimarer Republik betrachtet werden. Aus nachvollziehbaren Gründen wird aber vor allem die Polizei im Nationalsozialismus erforscht.<sup>18</sup> In jüngerer Zeit werden Forschungen zur eigenen Behördengeschichte von Polizeien in Auftrag gegeben, um den „braunen Wurzeln“<sup>19</sup> nachzugehen. Zudem wird von Historikern der polizeiliche Wiederaufbau in beiden deutschen Staaten analysiert, wobei wiederum die Fragen der Entmilitarisierung, Zivilisierung und Demokratisierung im Zentrum stehen.<sup>20</sup>

Die *Soziologie* greift vor allem die Binnenperspektive der Polizei auf. Jo Reichertz und Nobert Schröder widmen sich beispielsweise mit Ansätzen einer sich wissenssoziologisch verstehenden und strukturanalytisch arbeitenden qualitativen Sozialforschung dem Handeln von Polizistinnen und Polizisten.<sup>21</sup> Kultursociologisch analysiert Rafael Behr die Institution. Mit seiner Betrachtung der *Cop Culture*<sup>22</sup> in Abgrenzung

<sup>18</sup> Die Aufarbeitung der Polizeigeschichte wird auch an den Polizei-Fachhochschulen intensiviert. So besteht z. B. an der FH öffentliche Verwaltung NRW eine „Dokumentations- und Forschungsstelle für Polizei- und Verwaltungsgeschichte“ und verfügt die FH der Polizei Brandenburg über ein „Zentrum der Zeitgeschichte der Polizei“.

<sup>19</sup> In Anlehnung an das Buch von Dieter Schenk, Die braunen Wurzeln des BKA, Frankfurt/M. 2003. Das BKA begann im Herbst 2007 mit einer kleinen Tagungsreihe die historische Aufarbeitung. Andere Polizeipräsidien, z. B. Köln, Bonn und Düsseldorf analysierten ihre lokalen Verstrickungen.

<sup>20</sup> Vgl. den Beitrag von Carsten Dams in diesem Heft.

<sup>21</sup> Vgl. Jo Reichertz/Nobert Schröder (Hrsg.), Hermeneutische Polizeiforschung, Opladen 2003.

<sup>22</sup> Rafael Behr, Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, Op-

zur politisch formulierten und von den Polizeiführern als Credo vertretenen *Police Culture* hat er neue Deutungsmuster aufgezeigt, die dazu beitragen, Widersprüchlichkeiten in der polizeilichen Außendarstellung und dem polizeilichen Handeln zu verstehen. Andere soziologische Ansätze sind zum Beispiel der Integration von Frauen und Migrantinnen in die Polizei gewidmet; es wird nach der Rekrutierung, Ausbildung und Sozialisation von Polizeibeamten gefragt oder es werden die Ursachen und Wirkungen von Polizeiskandalen in der Organisation analysiert.<sup>123</sup>

Die *Psychologie* hat auf die Polizei bezogene Schwerpunkte bei der Verbesserung und Erweiterung von deren Handlungskompetenz. Beispielhaft zu nennen sind das psychologisch adäquate und zielführende Verhalten in Krisensituationen wie Geiselnahmen und Entführungen, bei der Deeskalation von gewaltträchtigen Lagen oder im Umgang mit Menschenmassen sowie die psychologisch geschulte Vernehmungstechnik. Ferner greift die Psychologie die Problematik der Belastungsstörungen von Polizisten auf. Das betrifft etwa die Nachsorge nach schweren Unfällen, grausamen Verbrechen oder eigenem Schusswaffeneinsatz.<sup>124</sup>

## Polizeiwissenschaft(en)?

Innerhalb des relativ kleinen Zirkels, der sich mit der Polizei und dem Polizieren befassen, wird kontrovers diskutiert, ob die Forschungen in, für und über die Polizei als sich gegebenenfalls ergänzende disziplinäre Analysen stünden, ob es möglich sei, diese als „Polizeiwissenschaften“ zu betrachten, oder ob es sogar sinnvoll sei, von einer inter- oder gar transdisziplinären Poli-

laden 2000; sowie ders., *Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*, Wiesbaden 2006.

<sup>123</sup> Beachtenswert ist zum Beispiel die Auseinandersetzung mit Fremdenfeindlichkeit in der Polizei von Manfred Murck u. a. (Hrsg.), *Immer dazwischen – Fremdenfeindliche Gewalt und die Rolle der Polizei*, Hilden 1993.

<sup>124</sup> Einen Überblick über polizeipsychologische Fragestellungen vermitteln z. B. Max Hermanutz/Christiane Ludwig/Peter Schmalz, *Moderne Polizeipsychologie in Schlüsselbegriffen*, Stuttgart 2001; Clemens Lorei (Hrsg.), *Polizei und Psychologie*, Frankfurt/M. 2007.

zeiwissenschaft (im Singular) zu sprechen. In einer grundlegenden Darstellung zeigt Hans-Jürgen Lange, welche spezifischen Möglichkeiten und Grenzen der Konzeption fachdisziplinärer bzw. interdisziplinärer Polizeiforschung bzw. einer transdisziplinären oder integrativen Polizeiwissenschaft bestehen, welche Voraussetzungen bei der Feldbestimmung zu bedenken und welche akademischen Konsequenzen mit den jeweiligen Sichtweisen verbunden sind.<sup>125</sup> Im Ergebnis steht er der Herausbildung einer Polizeiwissenschaft aus wissenschaftssoziologischen Überlegungen skeptisch gegenüber. Da die methodischen Zugänge zu disparat seien, sei eine eigenständige Theoriebildung kaum zu erwarten, ebenso wenig eine Institutionalisierung in der Wissenschaftslandschaft.

Thomas Feltes hat die Diskussion 2007 noch einmal aufgegriffen und die verschiedenen Interpretationen der Polizeiwissenschaft bzw. der Polizeiwissenschaften systematisiert.<sup>126</sup> Wie Hans-Jürgen Lange kommt er jedoch zu einem relativ ernüchternden Ergebnis und sieht diverse Schwierigkeiten bei der Herausbildung einer Polizeiwissenschaft, wenn diese nicht „einen übergreifenden, interdisziplinären und transnationalen Ansatz zur Analyse Innerer Sicherheit“ verfolge.

## Etablierung der Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft?

Unabhängig von dem oben angesprochenen Disput über Polizeiforschung versus Polizeiwissenschaft gibt es seit Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre Zeichen einer Etablierung einer Polizeiforschung und -wissenschaft. Diese findet in verschiedenen Bereichen statt, die für die wissenschaftliche Stabilisierung des Feldes – bzw. jedes akademischen Feldes – unabdingbar sind.

<sup>125</sup> Vgl. Hans-Jürgen Lange, *Polizeiforschung, Polizeiwissenschaft oder Forschung zur Inneren Sicherheit? – Über die Etablierung eines schwierigen Gegenstandes als Wissenschaftsdisziplin*, in: ders. (Hrsg.), *Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*, Opladen 2003, S. 427–453.

<sup>126</sup> Vgl. Thomas Feltes, *Polizeiwissenschaft in Deutschland. Überlegungen zum Profil einer (neuen) Wissenschaftsdisziplin*, in: *Polizei & Wissenschaft*, (2007) 4, S. 2–21.

Die Anbindung erfolgt an verschiedenen Universitäten und Fachhochschulen. Dabei käme eigentlich den Polizei ausbildenden Fachhochschulen eine Schlüsselfunktion bei der Institutionalisierung der Polizeiforschung zu. Diese bzw. die Fachbereiche Polizei an den Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes sowie die 2007 in Niedersachsen gegründete Polizeiakademie bilden den Nachwuchs des gehobenen Polizeivollzugsdienstes aus. Zu dieser Ausbildung gehört neben den polizeifachlichen Kenntnissen auch die wissenschaftliche bzw. wissenschaftsfundierte Lehre in den Rechts-, Sozial- und Kriminalwissenschaften. So wäre es nur konsequent, wenn die hier lehrenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit ihren thematischen Bezügen sowie dem privilegierten Feldzugang zur Organisation Polizei auch die Etablierung einer Polizeiwissenschaft forcieren würden.

Zwar kommen von diesen Wissenschaftlern und aus diesen Fachhochschulen wichtige Impulse und das personelle Fundament, aber die institutionellen Bedingungen sind nicht hinreichend, um eine Polizeiforschung tragen zu können. So verweist etwa Clemens Lorei nach einer Studie über die Forschungsbedingungen auf teilweise erhebliche Beschränkungen, beispielsweise bei der Bibliotheksausstattung, den Forschungsetats und der Freistellung der Lehrenden für Forschungsaufgaben, sowie auf die geringe Wertigkeit wissenschaftlicher Aktivitäten bei Beförderungen und Berufungen.<sup>127</sup> Auch Hans-Gerd Jaschke konstatierte bereits im Jahr 2000 entsprechende institutionelle Grenzen.<sup>128</sup> Um es bildhaft zu formulieren: An den Polizei ausbildenden Fachhochschulen wachsen einige durchaus schön anzusehende Polizeiforschungsbäumchen, jedoch besteht kein stabiles Wurzelwerk, das ihr dauerhaftes Gedeihen sichern könnte.

<sup>127</sup> Vgl. Clemens Lorei, Polizei – Zwischen Erfahrungsberuf und Wissenschaftsbedarf, in: Bernhard Frevel/Karlhans Liebl (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Polizeiausbildung, Frankfurt/M. 2007.

<sup>128</sup> Vgl. Hans-Gerd Jaschke, Zum Reformbedarf der Polizeiausbildung, in: FHVR – Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin (Hrsg.), Modernisierung durch Ausbildung – Innovationsdruck und Innovation in Studiengängen für den öffentlichen Sektor. Beiträge der Hochschule, Nr. 16, Berlin 2000, S. 73–83.

Allerdings ist eine Veränderung möglich, das *policy-window* ist zurzeit geöffnet. Mit dem Bologna-Prozess geraten auch die Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes unter den Druck, ihre Studiengänge von den bisherigen Diplomen auf den Bachelor-Grad umstellen zu müssen. Hiermit verbunden sind verstärkte Anforderungen, die Wissenschaftlichkeit der Studien zu sichern, mit Forschung zu verknüpfen und auch mehr wissenschaftlich qualifiziertes, statt vorrangig polizeilich sozialisiertes Personal einzusetzen. Die Professoren werden ebenso wie an anderen Hochschulen bezahlt; die im Besoldungssystem vorgesehene Leistungsabhängigkeit des Gehaltes initiiert (voraussichtlich) bei den Stelleninhabern auch Forschungsaktivitäten. Ferner forciert die durch die „Bachelorisierung“ erstmals ernsthaft geforderte Angleichung der Qualität der Studienergebnisse an die Bachelorabschlüsse von Universitäten und allgemeinen Fachhochschulen auch die Einforderung von wissenschaftlichen Ergebnissen. Mit dem Bologna-Prozess wurden so direkt und mittelbar drei wichtige Voraussetzungen für erhöhte Forschungsaktivitäten geschaffen.

Die Ausbildung des gehobenen Polizeivollzugsdienstes an den Fachhochschulen wird ergänzt durch jene für den höheren Dienst. Diese wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst am „Polizei-Institut Hilstrup“ (bei Münster) geleistet, das 1973 in „Polizei-Führungsakademie“ umbenannt wurde. Diese, im Polizeijargon immer nur PFA genannte Einrichtung, war für die Aus- und Fortbildung des höheren Polizeidienstes des Bundes und der Länder zuständig. Im Jahr 1998 beschloss die Innenministerkonferenz die PFA zur Deutschen Hochschule der Polizei umzuwandeln.<sup>129</sup> Mit dem 2005 erlassenen „Gesetz über die Deutsche Hochschule der Polizei“ (DHPolG) begann die Transformation von der PFA zur DHPol, die sich sowohl im Institutsnamen als auch in einem neuen Master-Studiengang sowie in Veränderungen in der Personalstruktur zeigt. Paragraph 4 Abs. 2 des DHPolG legt fest, dass über die Bildungsarbeit hinaus „die Hochschule die Aufgabe

<sup>129</sup> Vgl. Hans-Joachim Heuer, Prozesse der Elitenformierung bei der Polizei. Zur Soziologie der Polizei-Führungsakademie, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Opladen 2003, S. 157–175.

(hat), die Polizeiwissenschaft durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung zu pflegen und zu entwickeln.“ Mit diesem Auftrag knüpft die DHPol einerseits an die aktuellen Diskussionen zu Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft an, andererseits wird damit an die dem Polizei-Institut bereits 1947 zugewiesene Rolle als „Pflegerstätte für die Polizeiwissenschaft“ erinnert.

Im Herbst 2007 wurde an der DHPol mit Joachim Kersten die erste Professur für Polizeiwissenschaft besetzt. Es ist zu erwarten, dass die Denomination der Professur auch an den Polizeifachhochschulen – wie schon 2008 in Nordrhein-Westfalen – zur Ausweisung entsprechender Stellen führen wird, so dass der Diskurs sich innerhalb dieser Hochschulszene verstärken dürfte.

Jenseits der Polizeihochschulen findet sich bundesweit bislang nur eine explizite Professur für Polizeiwissenschaft. Thomas Feltes, vormals Rektor der baden-württembergischen Hochschule für Polizei, hat an der Ruhr-Universität Bochum den „Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft“ inne. Dort, aber auch an den anderen kriminologischen Universitätslehrstühlen und -instituten, sind polizeiwissenschaftliche Fragestellungen und Polizeiforschung neben anderen Kriminologiethemen angesiedelt und eher als „unter Anderem“ einzustufen.

Der bisherige Mangel an Professuren kann auch als Indiz für die noch nicht erfolgte Etablierung der Polizeiwissenschaft gewertet werden, während sich die Polizeiforschung durchaus als Themengebiet an mehreren juristischen und sozialwissenschaftlichen Lehrstühlen etabliert. Aber auch an diesen Lehrstühlen und Instituten sowie an außeruniversitären Forschungseinrichtungen (beispielhaft seien das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen in Hannover, das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg oder die Forschungsgruppe Polikon am Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung RISP in Duisburg genannt) ist die Polizeiforschung nur ein Thema neben anderen.

Dies verweist auf die Notwendigkeit, die Forschungsgemeinschaft in übergreifenden Arbeitskreisen zusammenzuführen und den

Austausch zu fördern, gemeinsame Projekte zu initiieren und die Repräsentanz des Arbeitsgebiets durch Publikationen zu sichern. Im Jahr 1995 gründete sich der interdisziplinäre „Arbeitskreis Innere Sicherheit“ (AKIS),<sup>30</sup> dem inzwischen über 240 Forschende aus Geschichtswissenschaft, Kriminologie, Politikwissenschaft, Soziologie und Rechtswissenschaft angehören. Der AKIS ist mit den politologischen Mitgliedern auch als Arbeitskreis Politikfeldanalyse Innere Sicherheit in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) vertreten und hat mit den eher soziologisch orientierten Mitgliedern bereits mehrfach Ad-hoc-Gruppen bei den Soziologie-Kongressen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS) organisiert.

Neben dem AKIS ist vor allem noch der 1999 entstandene Arbeitskreis „Empirische Polizeiforschung“<sup>31</sup> zu nennen. Dieser Arbeitskreis spricht vor allem sozialwissenschaftliche Polizeiforscher aus dem Umfeld der Polizeifachhochschulen an, aber auch Wissenschaftler aus Universitäten und außeruniversitären Einrichtungen, und führt diese auf jährlich stattfindenden Fachtagungen zur Diskussion mit der Polizeipraxis zusammen.

Weitere Netzwerke sind die Deutsche Gesellschaft für Polizeigeschichte sowie der Arbeitskreis Strafprozessrecht und Polizeirecht (ASP) für die Historiker und die Juristen, die im Feld der Polizeiforschung aktiv sind.

Essentiell für die weitere wissenschaftliche Etablierung der Polizeiforschung sind neben den Verankerungen an Hochschulen und der Vernetzung in Arbeitskreisen vor allem auch fachliche Publikationen. Der AKIS-Vorsitzenden Hans-Jürgen Lange betreut die Schriftenreihe „Studien zur Inneren Sicherheit“, in der strukturierte Sammelbände und Monografien erscheinen; der Arbeitskreis Empirische Polizeiforschung publiziert Tagungsdokumentationen sowie Einzelbände – um hier nur zwei Beispiele zu nennen. Zudem wird in „Polizei und Wissenschaft“ und anderen Zeitschriften mit den Themengebieten etwa der Kriminologie oder Krimi-

<sup>30</sup> Vgl. [www.ak-innere-sicherheit.de](http://www.ak-innere-sicherheit.de) (2. 7. 2008).

<sup>31</sup> Vgl. [www.empirische-polizeiforschung.de](http://www.empirische-polizeiforschung.de) (2. 7. 2008).

nalistik auch Polizeiforschung behandelt, ist aber dort eher verstreut als konzentriert.

## Gesamtbewertung: Die Disziplin ist ausbaufähig

Angesichts der Bedeutung der Polizei für Staat und Gesellschaft ist deren wissenschaftliche Analyse bislang allenfalls als rudimentär zu bezeichnen. Anders als etwa in den USA, Großbritannien oder auch den Niederlanden, in denen sich die *police science* entwickeln und etablieren konnte, erfreuen sich Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft in Deutschland erst seit Mitte der 1990er Jahre eines langsam wachsenden akademischen Interesses. Die Verankerung an Universitäten und Hochschulen sowie die Vernetzung über Arbeitskreise und Publikationen hat zwar begonnen. Um die weitere Etablierung zu forcieren, fehlt dem Feld aber häufig die Akzeptanz und Unterstützung aus den Innenministerien und den Polizeien (die hinter der Polizeiforschung noch teilweise „Scharlatanerie“ vermuten<sup>12</sup>). So sehr und so gern die Polizei etwas über die Bürgerinnen und Bürger erfahren möchte, so sehr fremdelt sie selbst gegenüber der Wissenschaft, die mehr über sie wissen möchte und ihr vielleicht Unangenehmes sagen könnte. Und solange die Polizei sich der Kritik nicht stellen will, wird auch die Wissenschaft nur schwer den Feldzugang bekommen, der für die Forschung unabdingbar ist. So kann sich die Annäherung der beiden Welten wohl nur langsam ergeben.

<sup>12</sup> Vgl. Alexander Pick, Polizeiforschung zwischen Wissenschaft und Scharlatanerie, in: *Kriminalistik*, (1995) 11, S. 697–703.

Carsten Dams

# Die Polizei in Deutschland 1945–1989

Mit dem Untergang des NS-Staates im Mai 1945 begann in Deutschland die Phase der „erzwungenen Neuorientierungen“.<sup>1</sup> Dies betraf die unterschiedlichsten gesellschaftlichen und staatlichen Bereiche: die Polizei bildete hierbei keine Ausnahme. Innerhalb dieser war die Notwendigkeit zu einem Neubeginn sogar besonders ausgeprägt: Wohl keine andere staatliche Institution war derartig eng mit dem

Nationalsozialismus verknüpft. Den sichtbarsten Ausdruck fand dies in der Person Heinrich Himmlers: gleichzeitig „Reichsführer-SS“ und „Chef der deutschen Polizei“, später auch Reichsinnenminister.

### Carsten Dams

Dr. phil., geb. 1969, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Dokumentations- und Forschungsstelle für Polizei- und Verwaltungsgeschichte an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Haidekamp 73, 45866 Gelsenkirchen, carsten.dams@fhoev.nrw.de

Die Gestapo, das Synonym für den NS-Polizeistaat, wurde während der Nürnberger Prozesse zur verbrecherischen Organisation erklärt.<sup>2</sup> Die übrige Polizei nahm man hiervon aus, obwohl die Kriminalpolizei ebenso wie die uniformierte Polizei an unzähligen Verbrechen beteiligt gewesen war und hunderttausendfach gemordet hatte. Dies wurde verschwiegen, veruscht und verharmlost: Man konnte zu dem Eindruck gelangen, die Polizei des Dritten Reiches habe nur Kleinvertreter verfolgt oder den Verkehr geregelt. In der unmittelbaren Nachkriegszeit wurde dies in der Regel nicht thematisiert; die alltäglichen Probleme einer Gesellschaft, die in jeglicher Hinsicht aus den Fugen geraten war, standen im Vordergrund.

<sup>1</sup> Vgl. Konrad H. Jarausch, *Die Umkehr. Deutsche Wandlungen 1945–1995*, München 2004, S. 31–132.

<sup>2</sup> Vgl. Carsten Dams/Michael Stolle, *Die Gestapo. Herrschaft und Terror im Dritten Reich*, München 2008, S. 176.

Die vier Besatzungsmächte hatten die Aufgabe, unter schwierigsten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen eine neue Polizei aufzubauen, die zum einen möglichst schnell funktionsfähig sein, zum anderen deutlich mit dem untergegangenen NS-Staat brechen sollte. Je nach politisch-ideologischem Standpunkt und eigener Polizeitradition wählten die Alliierten sehr unterschiedliche Wege.

## Dreierlei Anfang: Die Polizei in den westlichen Besatzungszonen

Es gab nicht nur gravierende Unterschiede zwischen der Sowjetunion auf der einen und den drei Westalliierten Frankreich, Großbritannien und USA auf der anderen Seite. Auch in den drei westlichen Besatzungszonen wurden verschiedene Konzepte verwirklicht.

In der britischen Besatzungszone ging es vor allem um die „Entpolizeilichung“ der öffentlichen Ordnung: Die Aufgaben der bisherigen Verwaltungspolizei, beispielsweise das Melde- und Fremdenwesen, wurden der Kommunalverwaltung übertragen.<sup>13</sup> Analog zum Polizeisystem in England führten die Briten Stadtkreis- und Regierungsbezirkspolizeien ein.

In der amerikanischen Besatzungszone wurde die Polizei in allen Orten mit mehr als 5000 Einwohnern kommunalisiert; zusätzlich wurden auch Landespolizeieinheiten aufgestellt, die für den Rest des Landes verantwortlich waren.

In der französischen Zone verfuhr man ähnlich: Die Polizei wurde ebenfalls kommunalisiert. Das Saarland nahm eine Sonderrolle ein, da es aus dem Zuständigkeitsbereich des alliierten Kontrollrates ausgeklammert war. Hier wurde die Polizei ungewöhnlich früh verstaatlicht und entsprechend der französischen Tradition zentralisiert. In den anderen Teilen der französischen Besatzungszone folgte man diesem Beispiel nur wenig später. Mit Niedersachsen (1951) und Nordrhein-

<sup>13</sup> Vgl. Jeffrey S. Richter, „Entpolizeilichung“ der öffentlichen Ordnung. Die Reform der Verwaltungspolizei in der britischen Besatzungszone 1945–1955, in: Gerhard Fürmetz/Herbert Reinke/Klaus Weinbauer (Hrsg.), Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945–1969, Hamburg 2001, S. 35–50.

Westfalen (1953) verstaatlichten nach der Gründung der Bundesrepublik zwei Länder der ehemaligen britischen Besatzungszone ebenfalls ihre Polizeien. Damit wurde an die Weimarer Polizeitradition angeknüpft.

Die organisatorische Umgestaltung war das Eine. Aber was passierte mit den Polizisten des NS-Staates? Eines der Hauptziele der Westalliierten bestand in der Entnazifizierung insbesondere des öffentlichen Dienstes. Doch Anspruch und Wirklichkeit klappten weit auseinander: So gelangten unzählige Beamte wieder in den Dienst, die bereits während der NS-Zeit im Polizeidienst gewesen und zum Teil an den nationalsozialistischen Massenverbrechen aktiv beteiligt waren. Zugleich gab es eine nicht unerhebliche personelle Erneuerung, die allerdings zwiespältig zu beurteilen ist: So hatten viele der Neueingestellten ihre Sozialisation im nationalsozialistischen Deutschland erfahren und bei der Wehrmacht gedient. Somit kann nur bedingt von einem echten personellen Neuanfang gesprochen werden.<sup>14</sup>

## Der Polizei- und Sicherheitsapparat in der DDR

In der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) hingegen gab es einen personellen Umbruch: Bis auf sehr wenige Ausnahmen wurden alle Beamten, die vor dem 8. Mai 1945 bei der Polizei waren, entlassen und durch Neulinge ohne entsprechenden Hintergrund und ohne polizeidienstliche Erfahrung ersetzt.<sup>15</sup> Hierdurch sank das professionelle Niveau der Polizei. In der SBZ entstanden lokale oder regionale Polizeieinheiten, die als Volkspolizei bezeichnet und relativ schnell unter zentrale Leitung gestellt wurden. Nach der Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 wurden die Einheiten der Volkspolizei dem neuen Innenministerium unterstellt. Mit der Auflösung der Länder im Jahr 1952 war die Polizei der

<sup>14</sup> Vgl. Stefan Noethen, Alte Kameraden und neue Kollegen. Polizei in Nordrhein-Westfalen 1945–1953, Essen 2003.

<sup>15</sup> Vgl. Richard Bessel, Polizei zwischen Krieg und Sozialismus. Die Anfänge der Volkspolizei nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Christian Jansen/Lutz Niethammer/Bernd Weisbrod (Hrsg.), Von der Aufgabe der Freiheit. Politische Verantwortung und bürgerliche Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert, Festschrift für Hans Mommsen, Berlin 1995, S. 517–531.

DDR endgültig eine einheitlich ausgerichtete und zentral gelenkte Organisation. Im gleichen Jahr wurden aus den Einheiten der Volkspolizei, die bereits militärisch ausgebildet worden waren, die so genannte „Kasernierte Volkspolizei“ (KVP). Aus dieser KVP entstand schließlich 1956 die Nationale Volksarmee der DDR.<sup>16</sup>

Sechs Jahre zuvor, im Februar 1950, war das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) eingerichtet worden. Begründet wurde dies mit angeblichen Sabotageakten der westlichen „Imperialisten“; in Wirklichkeit wollte die SED-Führung eine kommunistische Geheimpolizei nach sowjetischem Vorbild aufbauen. Der erste Minister für Staatssicherheit war der frühere sächsische Innenminister Wilhelm Zaisser. Erich Mielke wurde zunächst erster Staatssekretär im MfS und 1957 Zaisers Nachfolger. Dieses Amt hatte er bis 1989 inne. Das MfS wurde sehr rasch auf- und ausgebaut: 1953 hatte es bereits 10 000 hauptamtliche Mitarbeiter; am Ende der DDR waren es über 90 000, einschließlich des Wachregimentes und der hauptamtlichen inoffiziellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.<sup>17</sup> Obwohl das MfS im Verhältnis zur Einwohnerzahl die größte Geheimpolizei der Welt war, sah es sich nicht in der Lage, die DDR in ihren letzten Monaten zu stabilisieren. Die Dynamik des Reformprozesses in Osteuropa war zu groß, die innere Opposition in der DDR zu stark, und dem Staat drohte die massenhafte Abwanderung seiner Bürgerinnen und Bürger. Seinem eigenen Allmachtsanspruch wurde das MfS nicht gerecht. Hier zeigt sich die begrenzte Reichweite einer Geheimpolizei: Verliert der Staat drastisch an Legitimation, kann er mit polizeilichen Mitteln alleine kaum gerettet werden.

Auch die Volkspolizei, die von ihren Anfängen bis zum Jahr 1989 einen langen Weg zurückgelegt hatte, war dazu nicht in der Lage. Sie hatte durch den personellen Umbruch nach 1945 deutlich an Professionalität verloren und war erst nach etwa 15 bis 20 Jahren auf ein fachliches Niveau gelangt, wel-

ches mit anderen Ländern verglichen werden konnte. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Volkspolizei nicht nur eine „normale“ Polizei zur Verkehrsregelung und zur Verbrechensbekämpfung war. Denn, darüber hinaus fungierte sie als ein integraler Teil des sozialistischen Herrschaftssystems und der SED-Diktatur.<sup>18</sup> Ohne die Volkspolizei hätte das System der DDR nicht funktionieren können.

## Die Polizei der Bundesrepublik bis zum Ende der 1950er Jahre

Die Vorstellungen der Westalliierten, eine demilitarisierte und dezentrale Polizei aufzubauen, die diese während der Beratungen des Grundgesetzes noch hegten, wandelten sich mit Ausbruch des Koreakriegs am 25. Juni 1950. Der Kalte Krieg und die Aufstellung von KVP-Verbänden in der DDR führten dazu, dass nun auch der jungen Bundesrepublik der Aufbau solch militärisch organisierter Einheiten zugestanden wurde. Obwohl es sich um Landespolizeieinheiten handelte, wurden die Kosten für die Bereitschaftspolizei vom Bund übernommen. Insofern kann durchaus von einer gewissen Parallelität in Ost und West gesprochen werden. Während aber in der DDR die Zentralisierung und die Abschaffung der Bundesländer den Aufbau einer einheitlichen Polizei vergleichsweise leicht machten, war dieser Prozess in der Bundesrepublik vielschichtiger: etwa aufgrund unterschiedlicher historischer Prägungen, so im ehemals preußischen Teil und in den süddeutschen Ländern. Hinzu kamen die jeweiligen Vorstellungen der drei westlichen Besatzungsmächte. Dennoch zeigten sich damals bei der westdeutschen Polizei einige gemeinsame Merkmale.

Die Ausbildung der Schutzpolizisten wurde in der Mehrzahl der Länder nach und nach vereinheitlicht. Einem Grundausbildungsjahr in einer Polizeischule folgte die Kasernierung bei der Bereitschaftspolizei, bei der die Anwärter etwa zwei bis drei Jahre blieben, bis sie schließlich in den Einzeldienst kamen. Der Schwerpunkt der Ausbildung lag also auf der Bereitschaftspolizei: Militärische

<sup>16</sup> Vgl. Torsten Diedrich/Rüdiger Wenzke, Die getarnte Armee. Geschichte der Kasernierten Volkspolizei der DDR 1952–1956, Berlin 2003<sup>2</sup>.

<sup>17</sup> Vgl. Jens Gieseke, Der Mielke-Konzern. Die Geschichte der Stasi 1945–1990, München 2006, S. 317.

<sup>18</sup> Thomas Lindenberger, Volkspolizei. Herrschaftspraxis und öffentliche Ordnung im SED-Staat 1952–1968, Köln–Weimar–Wien 2003.

Ausbildung, Drill und Gehorsam standen im Vordergrund. Es stellte sich die Frage, ob ein so ausgebildeter Polizist der zivilen oder der militärischen Welt angehörte. Eine endgültige Antwort darauf erfolgte erst gegen Ende der 1960er Jahre.

In allen westdeutschen Ländern setzte sich zudem eine mehr oder weniger einheitliche Organisation der Polizei durch. Es gab die Sparten Schutzpolizei, Wasserschutzpolizei, Bereitschaftspolizei und Kriminalpolizei. Die Aufgaben der früheren Verwaltungspolizei wurden nach und nach meist kommunalen Behörden zugewiesen. Eine politische Polizei im ursprünglichen Sinn wurde nicht eingerichtet. Die nachrichtendienstliche Tätigkeit im Innern, die seit dem 19. Jahrhundert bis 1945 eine klassische Polizeiaufgabe gewesen war, wurde den neugegründeten Landesämtern für den Verfassungsschutz übertragen, zunächst in Nordrhein-Westfalen.

Auch das Polizeirecht folgte nun – bei allen anhaltenden föderalen Unterschieden – einer gemeinsamen Linie. In den 1950er und 1960er Jahren gingen alle westdeutschen Länder dazu über, Polizeigesetze zu erlassen, die auf der Generalklausel des Allgemeinen Landrechts für die preußischen Staaten von 1794 und dem Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931 basierten. Die süddeutschen Länder folgten somit dem preußischen Vorbild der Generalermächtigung und verabschiedeten sich vom Prinzip der Spezialermächtigung. Zwar wurde die öffentliche Ordnung überall „entpolizeilicht“, aber in der Praxis haben sich zwei Modelle herausgebildet: das Einheitsprinzip und das Trennprinzip. In den Ländern Baden-Württemberg, Bremen und Saarland wurde die Einheitlichkeit der Polizeibehörden beibehalten, das heißt, die Polizeibehörde ist hier für alle Maßnahmen zuständig, die in einem Sachgebiet anfallen. Alle übrigen Bundesländer trennen Polizei- und Ordnungsbehörden. Die Unterscheidung liegt nicht in den Aufgaben begründet, sondern in den Handlungsmitteln.

Als weiteres gemeinsames Merkmal lässt sich eine regelrechte Verstaatlichungswelle der Polizei erkennen, mit der an eine Entwicklungslinie aus der Weimarer Republik angeknüpft wurde. Allerdings erstreckte sich dieser Prozess über mehrere Jahrzehnte. Insbesondere in den süddeutschen Staaten blieb

die Großstadtpolizei lange Zeit kommunal: In Stuttgart wurde sie 1973, in München erst 1975 verstaatlicht. Ein besonderes Charakteristikum der Polizeientwicklung der Bundesrepublik ist die Tatsache, dass der Bund ebenfalls Polizeieinheiten aufstellte, was einen Bruch mit der Weimarer Tradition insofern darstellte, als seinerzeit entsprechende Überlegungen zwar angestrengt, aber nicht umgesetzt worden waren. Dies wird am Beispiel des Bundeskriminalamts, welches 1951 gegründet wurde, deutlich. Bereits zu Zeiten der Weimarer Republik vorliegende Pläne zur Errichtung eines Reichskriminalpolizeiamtes wurden erst im NS-Staat umgesetzt, wenn auch unter anderen Vorzeichen: Als Amt V wurde es in das Reichssicherheitshauptamt integriert. Das 1951 neugegründete Bundeskriminalamt lehnte sich in seiner Organisationsstruktur deutlich an das Reichskriminalpolizeiamt an. Zudem hatten viele der führenden Beamten der ersten Generation in der Vergangenheit hohe SS-Dienstgrade inne gehabt.<sup>19</sup>

Es ist also durchaus berechtigt, auch hier Kontinuität zu konstatieren. Dies gilt jedoch für viele Bereiche der Gesellschaft der jungen Bundesrepublik und kann auch als eine Integrationsleistung der neuen Demokratie gewertet werden. Ebenfalls 1951 wurden erstmals Einheiten des Bundesgrenzschutzes aufgestellt. Diese erhielten eine militärische Ausrüstung, und das Führungspersonal bestand aus Offizieren der Wehrmacht. Konsequenterweise wechselte rund die Hälfte des Personals 1956 zur Bundeswehr. Ein typischer Karriereverlauf der Jahre 1940 bis 1960 konnte also lauten: Wehrmacht, Bundesgrenzschutz, Bundeswehr.

Somit hatte sich das Polizeisystem der Bundesrepublik in seinen Grundzügen herausgebildet und ausdifferenziert: Grundsätzlich war es föderal geprägt, aber der Bund als Zentralinstanz besaß ebenfalls Kompetenzen und eigene Kräfte; kommunale Polizei existierte weiterhin neben der staatlichen; Tendenzen der Vereinheitlichung standen landesspezifischen Entwicklungen gegenüber.

<sup>19</sup> Vgl. Dieter Schenk, *Auf dem rechten Auge blind. Die braunen Wurzeln des BKA*, Köln 2001.

## Die langen 1960er Jahre: 1959 bis 1973

Nach der Phase der Restauration des Polizeisystems in der Bundesrepublik der 1950er Jahre stellte der gesellschaftliche Wandel der 1960er Jahre die Polizei vor völlig neue Aufgaben. Die so genannten „Halbstarcken“-Krawalle zwischen 1956 und 1959 waren ein Vorbote des gesellschaftlichen Wandels und gaben einen ersten Vorgeschmack auf das, was zehn Jahre später passieren sollte.

Die Ausbildung der Schutzpolizisten in den kasernierten Bereitschaftspolizeieinheiten und auch der Führungsstil der Vorgesetzten blieben bis zum Ende der 1960er Jahre den militärischen Vorbildern verhaftet. Dies ist keine Überraschung, ist doch ein Großteil der Oberbeamten der Schutzpolizei in der Weimarer Republik polizeilich sozialisiert worden. Diese „Patriarchen“ bestimmten lange Zeit das Klima und die Umgangsformen innerhalb der Polizei: Ordnung, Sauberkeit und Kameradschaft galten als Leittugenden.<sup>10</sup>

Allerdings hatte sich, bedingt durch technische Neuerungen, die alltägliche Polizeiarbeit bereits ab der Mitte der 1950er Jahre gewandelt: Die Einführung von Funkstreifenwagen ermöglichte die Schaffung von Großrevieren, die nicht mehr nach dem „Prinzip der Fußstreife“ angelegt werden mussten. Diese Neuerung wurde von der Bevölkerung und der Polizeiführung durchaus zwiespältig beurteilt: Durch die Motorisierung befürchtete man einen zunehmenden Kontaktverlust zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Polizei. Neben der technischen Modernisierung kam es aber auch zu grundlegenden organisatorischen Veränderungen. Mehrere Reorganisationen der Länderpolizeien in der Bundesrepublik folgten bis heute.

In den Jahren zwischen 1967 und 1972 vollzog sich ein Umbruch in den Polizeien der Bundesrepublik. Es war nicht nur der gesellschaftliche Druck von außen, der zu tief greifenden Polizeireformen führte. Eine neue Generation von Führungskräften in der Polizei selbst drängte auf moderne Einsatzkon-

<sup>10</sup> Vgl. Klaus Weinhauer, Schutzpolizei in der Bundesrepublik. Zwischen Bürgerkrieg und Innerer Sicherheit: Die turbulenten sechziger Jahre, Paderborn u. a. 2003, S. 102–116.

zepte und neue rechtliche Regelungen, wie etwa auf die Änderung des Versammlungsrechts. Auch das Idealbild des Polizisten änderte sich: Das Saarbrücker Gutachten von 1972 enthält die Vision des Polizeibeamten als Sozialingenieur. Die wissenschaftliche Fundierung der praktischen Polizeiarbeit wurde zum Leitbild erhoben, die Polizei nun endgültig der zivilen Welt zugerechnet und nicht mehr als militärische oder paramilitärische Institution angesehen. Dies zeigt sich auch an der Ausbildung der Beamten des gehobenen Dienstes, die seit Beginn der 1970er Jahre zunehmend an Polizei- und Verwaltungsfachhochschulen erfolgte.

Doch den Reformen stand ein nicht unerheblicher Beharrungswille innerhalb der Polizei entgegen. Die Unsicherheit in der Gesellschaft, wie ihre Polizei denn nun sein sollte, und die Unruhe in der Polizei selbst schlugen sich auch im öffentlichen Diskurs nieder: Das Magazin „Der Spiegel“ widmete dem Thema im Februar 1973 eine elfseitige Titelgeschichte.<sup>11</sup> In dieser äußerte der stellvertretende Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, der Schutzpolizeidirektor Kurt Gintzel, die Befürchtung, dass die Reformbestrebungen, eine bürgernahe Polizei zu schaffen, durch den aufkommenden Terrorismus gefährdet seien.

### Eine neue Herausforderung: RAF und Terrorismus

Diese Sorge war nicht unberechtigt, denn der Anfang der 1970er Jahre war nicht arm an spektakulären Ereignissen: Die Befreiung Andreas Baaders am 14. Mai 1970 kann als Konstituierung der ersten Generation der Rote Armee Fraktion (RAF) verstanden werden. Im Sommer 1971 kam es zu mehreren Banküberfällen mit Geiselnahmen, und im September 1972 endete die Geiselnahme der israelischen Mannschaft durch palästinensische Terroristen während der Olympischen Spiele in München mit einem Blutbad. Die Polizeiführung gelangte zur Erkenntnis, dass solchen terroristischen Anschlägen mit den herkömmlichen Polizeikräften nicht zu begegnen war. Daher gingen sowohl der Bundesgrenzschutz als auch die Länderpolizeien

<sup>11</sup> Vgl. Befehl und Gehorsam – das geht nicht mehr, in: Der Spiegel, Nr. 6 vom 5. 2. 1973, S. 38–57.

dazu über, besondere Einheiten aufzustellen: die GSG 9 des Bundesgrenzschutzes und die Spezialeinsatzkommandos (SEK) der Polizeien.

Der Terrorismus der RAF in den 1970er Jahren führte aber auch zu einem massiven Ausbau des Bundeskriminalamtes: Während 1970 dort 1211 Beamte ihren Dienst versahen, waren es 1980 bereits 3339. Das Bundeskriminalamt (BKA) übernahm immer mehr Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen insbesondere bei der Terrorismusbekämpfung. Die zusätzliche Einführung von EDV-gestützten Fahndungsmethoden führte zu einer Aufwertung des Bundeskriminalamtes sowohl polizeiintern als auch in der öffentlichen Wahrnehmung. Bis zum so genannten „Deutschen Herbst“ 1977<sup>12</sup> wurden der Ausbau und die Kompetenzerweiterung des BKA und die staatschützende Funktion der Polizei weitgehend unkritisch betrachtet. Danach lösten die erweiterten polizeilichen Kompetenzen kein zusätzliches Sicherheitsgefühl mehr aus, sondern weckten Visionen eines Überwachungsstaates: George Orwells „1984“ stand vor der Tür.<sup>13</sup>

## Abschied von der Männlichkeit?

In den 1980er Jahren kam es zu einem fundamentalen Bruch in der traditionellen Polizeikultur: Nach und nach wurden Frauen für den uniformierten Polizeivollzugsdienst in allen Ländern der Bundesrepublik zugelassen. Zwar gab es bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts Polizistinnen, aber zunächst waren ihnen mehr oder minder Aufgaben der Fürsorge vorbehalten, die unter der Bezeichnung „weibliche Kriminalpolizei“ zusammengefasst wurden. In den 1960er Jahren gelang es, den Arbeitsbereich auf die gesamte Kriminalpolizei auszudehnen, aber der Dienst in der uniformierten Polizei blieb Frauen noch verwehrt.

<sup>12</sup> Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu die Themenausgabe „1977 und die RAF“ dieser Zeitschrift, APuZ, (2007) 40–41 vom 1. 10. 2007.

<sup>13</sup> Vgl. Klaus Weinhauer, Zwischen „Partisanenkampf“ und „Kommissar Computer“: Polizei und Linksterrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: Klaus Weinhauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt/M. 2006, S. 244–270.

Erst in den 1980er Jahren wurde die Schutzpolizei nach und nach in allen Ländern der Bundesrepublik für Frauen geöffnet. Die Frage, ob die Frauen die Männerdomäne Polizei grundlegend verändert haben, oder ob die Polizei die Frauen verändert, die in ihr Dienst tun, muss an anderer Stelle beantwortet werden, da sie über den Untersuchungszeitraum hinausgeht. Erst in den 1990er Jahren erreichte der Frauenanteil in der uniformierten Polizei zweistellige Prozentzahlen.

Die Polizei hatte am Vorabend der deutschen Wiedervereinigung 1989 seit dem Kriegsende mehrere Neuorientierungen hinter sich: Einige waren von außen erzwungen worden, andere entwickelten sich aus der Polizei selbst. Doch die Polizei der 1980er Jahre hatte noch lange nicht den Ruf, den sie in heutiger Zeit genießt. Während sie heute die staatliche Institution ist, zu der die Bürgerinnen und Bürger das größte Vertrauen haben, war dies vor 20 Jahren anders. Verantwortlich hierfür waren neben dem alltäglichen Auftreten der Polizei und ihrem Verhalten bei Großdemonstrationen auch spektakuläre Ereignisse wie das Gladbecker Geiseldrama vom August 1988, bei dem neben Fehlverhalten der polizeilichen Einsatzleitungen auch strukturelle Probleme zu Tage traten. Seit dem Ende der 1980er Jahre hat sich die Polizei jedoch weiterentwickelt – eine eingehende Analyse dieses Prozesses aus historischer Perspektive steht jedoch noch aus.

Michael Bäuerle

# Polizeirecht in Deutschland

Die Polizei hat innerhalb der Staatsfunktionen eine herausgehobene Stellung. Sie ist rund um die Uhr an fast jedem Ort verfügbar und zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit höchst effektiven Mitteln ausgestattet. Kein anderer Teil der Staatsgewalt hat so weit gehende Zugriffsmöglichkeiten auf die grundrechtlich geschützten Bereiche der Bürgerinnen und Bürger. Dass diese Machtbefugnisse einem klaren rechtlichen Regime unterworfen

**Michael Bäuerle**

Dr. iur., geb. 1963; Professor am Fachbereich Polizei der Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden und Lehrbeauftragter des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen, Talstr. 3, 35394 Gießen.  
michael.baeuerle@recht.uni-giessen.de

sein müssen, bedarf im demokratischen Rechtsstaat keiner Betonung. Lange Zeit galt das Polizeirecht<sup>1</sup> insoweit als vorbildlich. So befand der Staatsrechtler Günter Dürig im Jahr 1958: „Der Grundrechtsinterpret möchte sich nur wünschen, daß er auf allen Gebieten (...) ebenso willkürfeindlichen, rechtsstaatlichen Boden unter den Füßen hätte wie im Polizeirecht“.<sup>2</sup>

## Die traditionellen Strukturen des polizeilichen Eingriffsrechts

In der Tat war das Polizeirecht nach Inkrafttreten des Grundgesetzes vor allem auf die rechtsstaatliche Begrenzung polizeilichen Handelns zugeschnitten. Die erste Generation der Polizeigesetze der Länder<sup>3</sup> war in der Tradition des „Kreuzbergurteils“ des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (OVG)<sup>4</sup> ganz auf die Abwehr konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgerichtet. Gemäß der zugrunde liegenden Staatstheorie<sup>5</sup> diente der Gefahrenbegriff vor allem der Begrenzung und Einhegung polizeilichen Handelns im Interesse der Freiheit des Einzelnen: Nur das Vorliegen einer konkreten Gefahr sollte polizeiliches Handeln auslösen und legitimieren können.<sup>6</sup> Eine

nicht weniger wichtige Begrenzung formell-polizeilicher Tätigkeit bewirkte der Subsidiaritätsgrundsatz in den Zuständigkeitsregelungen:<sup>7</sup> Die Polizei soll danach nur tätig werden, wenn die Gefahrenabwehr durch andere Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.<sup>8</sup>

Materieller Kernpunkt der Polizeigesetze war jeweils die polizeiliche Generalklausel („Die Polizeibehörden können die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentli-

<sup>1</sup> Unter Polizeirecht wird rechtswissenschaftlich zumeist der mit der polizeilichen Gefahrenabwehr befasste Teil des besonderen Verwaltungsrechts verstanden. Vgl. dazu Bodo Pieroth/Bernhard Schlink/Michael Kniesel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, München 2007<sup>2</sup>; Michael Stolleis/Hans Boldt, *Geschichte der Polizei in Deutschland*, in: Erhard Denninger/Hans Lisken (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 2007<sup>4</sup>, Rn. A 68 ff.

<sup>2</sup> Günter Dürig, in: TheodorMaunz/Günter Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, 1993<sup>7</sup> (Lfg. 1 – 30), Art. 2 Abs. 1, Rdn. 81.

<sup>3</sup> Vgl. stellvertretend das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung von 1964, hier und im Folgenden als HSOG zitiert in der Fassung vom 26. 01. 1972 (GVBl. I S. 23).

<sup>4</sup> Vom 14. 6. 1882, PrOVG 9, 353; mit dieser Entscheidung erkannte das Gericht § 10 II 17 ALR als erschöpfende Regelung der allgemeinen polizeilichen Befugnisse; weiter gehende Maßnahmen der Gemeinwohlförderung bedürften spezieller gesetzlicher Regelungen.

<sup>5</sup> Vgl. dazu ausführlich Peter Preu, *Polizeibegriff und Staatszwecklehre*, Göttingen 1983.

<sup>6</sup> Die konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist (verkürzt) definiert als ein Zustand, der mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu einem Schaden an individuellen Rechtsgütern oder zu einem Bruch der Rechtsordnung führt; vgl. zur begrenzenden Funktion des Gefahrenbegriffs ausführlich Marion Albers, *Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge*, Berlin 2001, S. 26 ff.

<sup>7</sup> Vgl. etwa § 2 S. 1 HSOG sowie § 1 a des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder vom 25. 11. 1977; abgedruckt bei Wolf-Rüdiger Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Heidelberg 2007<sup>3</sup>, S. 395 ff.; siehe auch Anm. 6.

<sup>8</sup> Vgl. dazu B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniesel (Anm. 1), S. 94 ff.; zu den unterschiedlichen Behördenbezeichnungen in Ländern mit Einheitssystem (Polizeibehörden, Polizeivollzugsdienst) und Trennungssystem (Ordnungsbehörden, Polizei), ebd., S. 31 ff. Der Subsidiaritätsgrundsatz hatte seinen Ursprung in den alliierten Bemühungen um die Entnazifizierung und Demokratisierung Deutschlands in der Nachkriegszeit („Entpolizeilichung der Verwaltung“), vgl. M. Stolleis/H. Boldt (Anm. 1), Rn. A 68 ff.

che Sicherheit und Ordnung abzuwehren“)<sup>9</sup>, der regelmäßig nur wenige, in der Formulierung knappe und prägnante polizeiliche Standardmaßnahmen zur Seite standen.<sup>10</sup> Als Adressat polizeilicher Verfügungen wurden der Handlungs- bzw. Zustandsstörer beschrieben; Unbeteiligte konnten nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands in Anspruch genommen werden.<sup>11</sup> Die rechtsstaatlichen Grundsätze des Gesetzesvorrangs, der Verhältnismäßigkeit und der Bestimmtheit<sup>12</sup> sowie einige weitere Verfahrensvorschriften komplettierten das System.

Klar abgegrenzt war dieses vom zweiten zentralen Aufgabenbereich der Polizei, der Verfolgung von Straftaten. Da die Polizei hier in den Rahmen eines justizförmig ausgestalteten Verfahrens eingebettet ist, greifen andere Grundsätze. An die Stelle der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung tritt der Verdacht einer Straftat als Auslöser und Legitimation des polizeilichen Handelns. Es gilt das Legalitätsprinzip – das heißt die Polizei kann nicht nur, sie muss vielmehr tätig werden – und es greifen verfahrensrechtliche Schutzpositionen zugunsten des Betroffenen wie die Unschuldsvermutung und das Recht auf ein faires Verfahren;<sup>13</sup> zudem ist die Polizei der Weisungsbefugnis durch die Staatsanwaltschaft unterworfen. Im Rahmen dieser Grundsätze war sie durch die Strafprozessordnung traditionell zu bestimmten Eingriffen zum Zweck der Aufklärung des Verdachts ermächtigt.<sup>14</sup> Deren Adressat war regelmäßig der Verdächtige; nur in Ausnahmefällen konnten Unbeteiligte Adressat einer strafprozessualen Maßnahme werden.

<sup>9</sup> Diese oder eine ähnliche Formulierung findet sich bis heute in allen Landespolizeigesetzen, vgl. den Nachweis bei Frederik Rachor, Das Polizeihandeln, in: E. Denninger/H. Liskén (Anm. 1), Rn. F 779.

<sup>10</sup> Im Fall des HSOG a. F. waren dies die Feststellung von Personalien (§ 16), die Vorladung (§ 17), die Sicherstellung (§ 18), die Mitnahme zur Dienststelle (§ 45), die polizeiliche Verwahrung (§ 46) und das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (§ 50).

<sup>11</sup> Vgl. §§ 11 bis 14 HSOG a. F.

<sup>12</sup> Vgl. §§ 5 bis 7 HSOG a. F.

<sup>13</sup> Vgl. ausführlich zur rechtlichen Rolle der Polizei im Strafverfahren M. Albers (Anm. 6), S. 69 ff.

<sup>14</sup> Die klassischen strafprozessualen Eingriffe sind Identitätsfeststellung, erkennungsdienstliche Maßnahmen, Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen, körperliche Untersuchung, Beschlagnahme und vorläufige Festnahme.

Der „rechtsstaatliche Boden“ im Sinne Günter Dürigs war somit vor allem dadurch gekennzeichnet, dass – zumindest nach dem Wortlaut der Gesetze – mit polizeilichen Maßnahmen erst bei Vorliegen einer Gefahr bzw. eines Tatverdachts zu rechnen war, dass diese sich nur gegen Störer bzw. Verdächtige richteten und dass die Zahl der möglichen polizeilichen Eingriffe durch die jeweils zugrundeliegenden Normen beschränkt war.

## Rechtsstaatliche Fortschreibungen

Allerdings bedurfte auch dieses klassisch-liberale polizeiliche Eingriffsrecht unter Geltung des Grundgesetzes rechtsstaatlicher Fortschreibungen. So entwickelten sich heute anerkannte Grundsätze wie die Trennung von Aufgaben- und Befugnisnormen,<sup>15</sup> die Subsidiarität der Generalklausel gegenüber Spezialermächtigungen<sup>16</sup> und der Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Strafverfahrensrecht („keine Strafverfolgung um jeden Preis“)<sup>17</sup> erst allmählich im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Diskussion.

Ein wesentlicher Wandel in diesem Sinne stellte sich infolge der Fortschritte der elektronischen Datenverarbeitung und ihrer Wechselwirkung mit der Grundrechtsdogmatik ein. Die polizeiliche Nutzung der elektronischen Datenverarbeitung<sup>18</sup> veränderte den Charakter polizeilichen Handelns grundlegend. Dieses war zwar seit jeher mit der Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten verbunden, aber der Umgang mit Informationen und

<sup>15</sup> Das heißt, dass eine polizeiliche Zuständigkeit noch nicht die Befugnis verleiht, diese zu erfüllen; dazu bedarf es vielmehr eigenständiger Befugnisnormen. Vgl. dazu Erhard Denninger, Polizeiaufgaben, in: ders./H. Liskén (Anm. 1), Rn. E 67 ff. Erst der schon oben (Anm. 7) erwähnte, im Jahr 1977 zur Vereinheitlichung der Landespolizeigesetze geschaffene Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (MEPolG) sah diese Trennung als übergreifende Struktur vor; vgl. zur Geschichte des Musterentwurfs auch Kurt Meixner, HSOG, 1990<sup>3</sup>, Rn. 32 ff.

<sup>16</sup> Vgl. dazu F. Rachor (Anm. 9), Rn. F 781 ff.; Hessischer Verwaltungsgerichtshof (HessVGH), Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NvwZ), 2003, S. 1400.

<sup>17</sup> Grundlegend dazu BVerfGE 16, 194 (198 ff.) – Li-quotientnahme.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Thomas Petri, Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, in: E. Denninger/H. Liskén (Anm. 1), Rn. H 60 ff.; M. Albers (Anm. 6), S. 104 m. w. N.

Daten war stark mit den eigentlichen Eingriffshandlungen (Identitätsfeststellung, Durchsuchung etc.) verknüpft; erst der Einsatz rechnergestützter Datenverarbeitung löste diese Verknüpfung und machte den eigenständigen Eingriffscharakter entsprechender polizeilicher Handlungen sichtbar.<sup>19</sup> Unter diesem Gesichtspunkt verdankte die ursprüngliche Struktur des Polizeirechts ihre Überschaubarkeit nicht nur ihrer liberalen Tradition, sondern auch rechtsstaatlichen „Leerstellen“, die durch die nicht absehbare technische Entwicklung entstanden. Die Forderung nach Verrechtlichung und Vergesetzlichung des informationsbezogenen polizeilichen Handlungsfelds fand ihre nachhaltige Entsprechung im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts.<sup>20</sup> Nunmehr stand fest, dass Artikel 2, Absatz 1 des Grundgesetzes in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung grundrechtlichen Schutz auch vor der staatlichen Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten bietet: Eingriffe bedürfen mithin einer konkreten gesetzlichen Ermächtigung, die zudem technisch-organisatorische Vorkehrungen gegen einen Datenmissbrauch vorsehen muss.<sup>21</sup>

## Expansion des polizeilichen Eingriffsrechts

Grundlegender als durch die Regelung der polizeilichen Informationsverarbeitung veränderte sich das Polizeirecht der Länder durch die weiteren gesetzgeberischen Aktivitäten ab Ende der 1970er Jahre. Die Innenpolitik von Bund und Ländern hatte sich durch Studentenunruhen und Bürgerproteste, den einsetzenden RAF-Terrorismus und das Anwachsen der Kriminalität in alten und neuen Erscheinungsformen („Organisierte Kriminalität“) erheblichen Herausforderungen ausgesetzt gesehen.<sup>22</sup> Die Rechtspolitik reagierte

<sup>19</sup> Vgl. M. Albers (Anm. 6), S. 106 ff. m. w. N.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 ff.

<sup>21</sup> Vgl. ebd., 65, 1 ff. (41 ff.). Sämtliche Polizeigesetze der Länder erhielten daraufhin Regelungen über die Erhebung, Verarbeitung, Speicherung und Verwendung personenbezogener Daten; vgl. auch den Vorentwurf zur Änderung des MEPolG von 1986; in dieser Form abgedruckt bei Wolf-Rüdiger Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 2007<sup>4</sup>, S. 395 ff.; zur Diskussion auch Lambert J. Tetsch/Michael Temme, Eingriffsrecht, Bd. 1, Hilden 1998, S. 143 ff.

<sup>22</sup> Vgl. zu den einzelnen „Schüben“, in denen sich dieser Prozess vollzog, ausführlicher Michael Bäuerle,

darauf mit der Verbesserung der polizeilichen Ausstattung und der engeren Koordinierung polizeilicher Arbeit in Bund und Ländern, vor allem aber mit einer umfassenden Erweiterung der polizeilichen Zuständigkeiten und Eingriffsbefugnisse.<sup>23</sup>

Kennzeichen dieser Erweiterung war zunächst die Ausdehnung der polizeilichen Aufgaben auf die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten (Verhütung zu erwartender und Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten).<sup>24</sup> Es entstand damit ein dritter polizeilicher Aufgabenbereich neben Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Dieser weist eine neue Art „polizeilicher Autonomie“ auf, da die Aufgabenerfüllung hier weder durch Subsidiarität gegenüber anderen Behörden, noch durch eine Gebundenheit an Weisungen der Staatsanwaltschaft beschränkt ist.

Des Weiteren dehnten die Landesgesetzgeber das System der polizeilichen Standardmaßnahmen erheblich aus. Dabei erhöhten sie nicht nur die Zahl der Spezialermächtigungen deutlich, die einzelnen Ermächtigungen wurden auch hinsichtlich Tatbestand und Rechtsfolgen sehr viel detail- und alternativenreicher.<sup>25</sup> Dies lässt sich etwa an der hessischen Regelung der ebenso alltäglichen wie polizeitypischen Identitätsfeststellung (§ 18 des HSOG) zeigen. Die Norm enthielt in ihrer ursprünglichen – inzwischen noch ausgedehnten – Fassung nicht weniger als acht tatbestandliche Alternativen, an die auf der Rechtsfolgeseite neun mögliche Maßnahmen zur Durchführung der Identitätsfeststellung geknüpft werden, von denen drei nochmals in sich abgestufte Voraussetzungen enthalten.<sup>26</sup>

Praktisch führte dieses System von ausdifferenzierten Spezialermächtigungen zunächst zu einer Verkleinerung des Anwendungsbe-

25 Jahre Recht der hessischen Polizei, in: Jürgen Distler/Clemens Lorei/Karl-Heinz Reinstädt (Hrsg.), Festschrift zum 25-jährigen Bestehen der VFH Wiesbaden, Frankfurt/M. 2005, S. 49 ff.

<sup>23</sup> Auch hier stand in weiten Teilen der MEPolG (vgl. Anm. 15 und 21) Pate.

<sup>24</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 MEPolG i. d. F. v. 1986.

<sup>25</sup> Im Folgenden wird stellvertretend für die Landespolizeigesetze auf das HSOG Bezug genommen; nicht selten erstreckt sich hier der Text einzelner Normen über mehrere Seiten, vgl. etwa § 20 HSOG.

<sup>26</sup> Dabei ist ein Teil der Tatbestände explizit den Polizeibehörden vorbehalten, während andere auch die Gefahrenabwehrbehörden ermächtigen.

reichs der polizeilichen Generalklausel. Da diese nur in Bereichen anwendbar ist, die nicht speziell geregelt sind,<sup>127</sup> gab es weniger Fallgruppen, in denen auf sie zurückgegriffen werden musste und konnte. Damit war zunächst ein rechtsstaatlicher Gewinn verbunden: Da Eingriffsnormen umso bestimmter sein müssen, je schwerer ein Eingriff wiegt,<sup>128</sup> die Generalklausel jedoch sehr unbestimmt ist, war die Verkleinerung ihres Anwendungsbereichs durchaus wünschenswert.<sup>129</sup> Auch die Schaffung konkreter Eingriffstatbestände war unter dem Gesichtspunkt der Normenbestimmtheit zu begrüßen. Indessen wurde dieses Ziel durch die neuen Eingriffsbefugnisse kaum erreicht. Die Tatbestände der Eingriffsnormen wechseln häufig ohne erkennbares System zwischen Aufgaben-, Situations-, Adressaten- und Gefahrbeschreibungen, es werden uneinheitliche Begriffe verwendet, diese sind zirkelschlüssig oder lassen durch überlange Verweisungsketten den eigentlichen Tatbestand kaum noch erkennen.<sup>130</sup> In der Polizeirechtsliteratur wurde diese Regelungstechnik alsbald als „wortreiche Scheintatbestandlichkeit“<sup>131</sup> kritisiert, ohne dass die Gesetzgeber bis heute davon Abstand genommen hätten.

Des Weiteren führten die neuen Eingriffsnormen zu einer Abkehr vom klassischen Gefahrenbegriff als Auslöser und Legitimation polizeilichen Handelns. Die Tatbestandsvoraussetzungen der speziellen Ermächtigungsnormen haben anstelle der klassischen Gefahr vielfach Situations-, Orts- oder Aufgabenbeschreibungen zur tatbestandlichen Voraussetzung: Eine Identitätsfeststellung kann etwa vorgenommen werden, wenn sich eine Person an einem Ort aufhält, von dem (. . .) anzunehmen ist, dass dort Personen der Prostitution

<sup>127</sup> Vgl. dazu HessVGH (Anm. 16).

<sup>128</sup> Vgl. E. Denninger (Anm. 15), Rn. E 207.

<sup>129</sup> Vgl. zur hinreichenden Bestimmtheit der Generalklausel grundlegend BVerfGE 54, 143 ff.

<sup>130</sup> So verweisen etwa §§ 36, 37 HSOG (Durchsuchung von Personen und Sachen) auf § 18 HSOG, dieser verweist in Abs. 2 Nr. 5 auf § 100 a StPO und § 27 VersG während § 32 Abs. 1 Nr. 4 HSOG auf §§ 229, 230 BGB verweist. Vgl. auch die Beispiele bei E. Denninger (Anm. 15), Rn. E 207 ff.

<sup>131</sup> Hans Lisken/Erhard Denninger, Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: E. Denninger/H. Lisken (Anm. 1), Rn. C 3; Rn.; E. Denninger (Anm. 15), Rn. E 207 ff.; Gerhard Hornmann, Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Kommentar, München 2008<sup>2</sup>, § 14, Rn. 10.

nachgehen,<sup>132</sup> personenbezogene Daten können erhoben werden, wenn dies (. . .) zur Erfüllung einer durch andere Rechtsvorschrift zugewiesenen Aufgabe erforderlich ist und öffentliche Räume können videoüberwacht werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen.<sup>133</sup> Damit wurden polizeiliche Eingriffe vielfach in das Vorfeld von konkreten Gefahren verlagert, das heißt, die Polizei kann nunmehr auch dann in die Rechte von Bürgern eingreifen, wenn sich ein Rechtsbruch oder eine Schädigung individueller Rechtsgüter noch nicht konkret abzeichnet.

Entsprechend dieser Vorverlagerung von Eingriffen vergrößerte sich auch die Zahl der potentiell von ihnen betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Beschreibt der Gesetzgeber eine Situation, welche die Polizei zu einer Maßnahme ermächtigt (etwa eine Kontrollstelle), ohne dass eine konkrete Gefahr vorliegen muss, hat sich der Bürger dieser Maßnahme auch dann zu unterziehen, wenn er sich „nichts hat zu Schulden kommen lassen“. Letztlich kann damit jede oder jeder zu Adressaten polizeilicher Eingriffe werden.

Zahlreiche der neueren Eingriffsermächtigungen in den Landespolizeigesetzen haben ihren Ursprung zudem im nachrichtendienstlichen Bereich. Zu ihnen gehören Maßnahmen wie die längerfristige Observation, der verdeckte Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen innerhalb und außerhalb von Wohnungen, der Einsatz von Verbindungspersonen und verdeckt ermittelnden Polizeibeamten, die präventive Überwachung der Telekommunikation und auch die so genannte Rasterfahndung als besondere Form des Datenabgleichs. Diese Befugnisse unterscheiden sich vom traditionellen Polizeirecht in zwei Gesichtspunkten: Zum einen durchbrechen sie die traditionelle Offenheit und Erkennbarkeit polizeilichen Handelns, zum anderen führen sie zu einer bisher nicht gekannten Vermitteltheit der Eingriffe über moderne Technik.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> Vgl. § 18 Abs. 2 Nr. 1 b) HSOG.

<sup>133</sup> Vgl. §§ 13 Abs. 1 Nr. 3 2. Alt., 14 Abs. 3 HSOG.

<sup>134</sup> Weitere Beispiele für neue Eingriffsbefugnisse aus jüngerer Zeit sind die präventive DNA-Analyse und der Einsatz von automatischen Kennzeichenlesegeräten, vgl. § 19 Abs. 3 HSOG und § 14 Abs. 5 HSOG; Letzteres wurde vom Bundesverfassungsge-

Auch im Bereich der Strafverfolgung erfolgte in mehreren Schüben eine Ausdehnung der polizeilichen Eingriffsbefugnisse, insbesondere der Befugnisse zu verdeckten und technisch vermittelten Eingriffen.<sup>135</sup> Erweiterungen der Telekommunikationsüberwachung, der Ausbau des verdeckten Einsatzes technischer Mittel innerhalb und außerhalb von Wohnungen, der Einsatz verdeckter Ermittler, die so genannte Schleppnetzfehndung und die längerfristige Observation weisen hinsichtlich der Rechtsfolgen<sup>136</sup> oftmals vergleichbare Strukturen zu den jeweiligen Maßnahmen der Landespolizeigesetze auf. Sie brachten zum Teil eine Absenkung der Voraussetzungen (Abkehr vom klassischen Tatverdacht) und eine Ausdehnung des betroffenen Personenkreises über Verdächtige und Beschuldigte hinaus mit sich;<sup>137</sup> auch hier zeigt sich die beschriebene unsystematische Regelungstechnik.<sup>138</sup>

## Aufweichung rechtsstaatlicher Maßstäbe

Durch diese parallele Entwicklung im Recht der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung<sup>139</sup> wurde die vormals klare Abgrenzung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung immer verschwommener. So dient etwa die in den Landespolizeigesetzen geregelte anlasslose Kontrolle auf bestimmten Verkehrswegen („Schleierfehndung“) nach ihrer Stellung im Gesetz der Gefahrenabwehr bzw. Verhütung von Straftaten. Praktisch erweist sie sich jedoch regelmäßig als reines Fah-

richt durch Urteil vom 11. 3. 2008 (1 BvR 2074/05, 1254/07) als verfassungswidrig verworfen.

<sup>135</sup> Zu nennen sind etwa das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Formen der organisierten Kriminalität (OrgKG) vom 15. 7. 1992 (BGBl. I, S. 1302), das DNA-Identitätsfeststellungsgesetz vom 17. 3. 1997, das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität v. 4. 5. 1998 (BGBl. 1998 I, S. 845) und das Strafverfahrensänderungsgesetz 1999.

<sup>136</sup> Vgl. zum derzeitigen Stand die Übersicht bei W.-R. Schenke (Anm. 21), S. 248 f.

<sup>137</sup> Vgl. ausführlich M. Albers (Anm. 6), S. 184 ff.

<sup>138</sup> Die jüngste Ausdehnung der Eingriffsbefugnisse im Bereich der Telefonüberwachung (TÜ) und anderer verdeckter Maßnahmen erfuhr die StPO durch Gesetz vom 21. 12. 2007 (BGBl. I, S. 3198.).

<sup>139</sup> Zusätzliche Problemebenen sind durch die Ausdehnung konkurrierender bundespolizeilicher Befugnisse und die Internationalisierung der Polizei entstanden. Vgl. dazu die Beiträge von Martin Möllers/Robert von Ooyen und Wilhelm Knelangen in dieser Ausgabe.

dungsinstrument, mit dessen Hilfe Straftäter festgestellt und verfolgt werden. Eine abschreckende Wirkung lässt sich allenfalls mittelbar ausmachen. Umgekehrt dienen strafprozessuale Strukturermittlungen im Bereich von Delikten der organisierten Kriminalität nicht selten primär der „Verunsicherung“ von Organisatoren und „Hintermännern“, wodurch man sich die Eindämmung der Struktur und damit eine Verhinderung von Straftaten erhofft, während Aufdeckung und Verfolgung der Einzeldelikte eher einen Nebeneffekt darstellen. Je nach Lage des Falles kann sich die Berufung auf die eine oder andere Norm als die – aus polizeilicher Sicht – zielführendere Alternative erweisen, ohne dass das Gesetz insoweit jedoch eindeutige Handlungsmaßstäbe bereitstellen würde.<sup>140</sup>

Mit der Ausdehnung der Eingriffsbefugnisse ist zudem ein Verlust an rechtlicher Kontrolle polizeilichen Handelns verbunden. Der Wegfall der konkreten Gefahr bzw. die Aufweichung des Verdachts als Auslöser und Legitimation polizeilichen Handelns nimmt der gerichtlichen Überprüfung einer polizeilichen Maßnahme einen wichtigen Maßstab. Gleiches gilt für die Möglichkeit, auch auf Nichtstörer und Verdächtige polizeilich zuzugreifen. Soweit sich die Polizei auf ihr neues Aufgabenfeld – die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten – beruft, kann sie zudem Verhältnismäßigkeitsbedenken gegenüber Eingriffen problemloser begegnen. Angesichts der immer und überall zu erwartenden Begehung von Straftaten lässt sich polizeiliche Überwachungs- und Kontrolltätigkeit leichter als geeignet, erforderlich und angemessen begründen.

Zusammenfassend kann die Entwicklung des polizeilichen Eingriffsrechts als Abkehr von der klassischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung hin zu einem operativ-integrierten Eingriffsrecht von hoher Komplexität beschrieben werden. Durch die Aufweichung traditioneller dogmatischer Strukturen und die kontinuierliche, wenig systematische Ausdehnung von Eingriffsbefugnissen haben die Gesetzgeber letztlich die Steuerung und Kontrolle polizeilichen Handelns durch Ge-

<sup>140</sup> So konkurriert heute etwa der Gewahrsam nach § 32 Abs. 1 Nr. 2 HSOG in vielen Fällen mit der Haft nach § 112 a StPO und die erkennungsdienstliche Behandlung nach § 81 b StPO mit der nach § 19 HSOG.

setz und Recht in Teilen aus der Hand gegeben.

## Verfassungsrechtliche Gegenbewegung

Gleichsam als Gegenbewegung hat sich in jüngster Zeit allerdings der Einfluss des Verfassungsrechts auf das polizeiliche Eingriffsrecht deutlich vergrößert. Die Zahl der polizeilich relevanten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder ist in den letzten Jahren merklich angestiegen.<sup>141</sup> So haben etwa die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Begriff der Gefahr im Verzug, zum Abhören von Journalistentelefonen, zum Großen Lauschangriff, zum Einsatz von GPS im Ermittlungsverfahren,<sup>142</sup> zur Rasterfahndung, zu präventiven Telefonüberwachung und zur automatischen Kennzeichenüberwachung<sup>143</sup> verdeutlicht, dass Gesetzgeber, Justiz und Polizei auch in Zeiten großer Herausforderungen beim Schutz der inneren Sicherheit verfassungsrechtliche Grenzen wahren müssen. Es bleibt zu hoffen, dass Bundes- und Landesgesetzgeber unter diesem Einfluss zu einer Gesetzgebung zurückkehren, die rechtsstaatliche Grenzen wahrt, ohne der Polizei freilich eine effektive Wahrnehmung ihrer Aufgaben unmöglich zu machen.

<sup>141</sup> So betrafen von den 39 veröffentlichten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 1. 1. 2005 bis 29. 6. 2005 11 polizeiliches Handeln. Vgl. zum Landesverfassungsrecht etwa LVerfG Meck.-Vorp., DÖV 2000, 71 (zur anlasslosen präventiv-polizeilichen Kontrolle).

<sup>142</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvR 1444/00 vom 20. 2. 2001 (Gefahr im Verzug); BVerfG, 1 BvR 330/96 vom 12. 3. 2003 (TÜ bei Journalisten); BVerfG, 1 BvR 2378/98 vom 3. 3. 2004 („Großer Lauschangriff“); BVerfG, 2 BvR 581/01 vom 12. 4. 2005 (GPS im Strafverfahren); alle Entscheidungen sind online abrufbar unter [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de).

<sup>143</sup> Vgl. BVerfG 1 BvR 518/02 vom 4. 4. 2006 (Rasterfahndung); BVerfG 1 BvR 668/04 v. 27. 7. 2005 (präventive TÜ); BVerfG 1 BvR 2074/05, 1254/07 vom 11. 3. 2008 (Kennzeichenüberwachung); alle Entscheidungen sind online abrufbar unter [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de)

Hermann Groß

# Deutsche Länderpolizeien

Im System der Inneren Sicherheit Deutschlands bilden die Länderpolizeien der 16 Bundesländer sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch ihres Aufgabenspektrums das Rückgrat des staatlichen Gewaltmonopols, unabhängig davon, dass es in Form der Bundespolizei (bis 2005 Bundesgrenzschutz) eine nationale Schutzpolizei und in Form des Bundeskriminalamtes (BKA) eine national koordinierende Kriminalpolizei gibt.<sup>1</sup> Neben dem Kultusbereich bildet die Innere Sicherheit die wichtigste (verbliebene) Kompetenz der Länder im föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik, wird aber aufgrund von Kriminalitätsphänomenen wie der Organisierten Kriminalität oder dem internationalen Terrorismus nicht nur von Seiten des Bundes-, sondern auch von Seiten der Europäischen Union (EU) zunehmend in Frage gestellt.

### Hermann Groß

Dipl.-Pol., Dipl.-Psych., geb. 1960; Fachhochschullehrer für Sozialwissenschaften an der Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden, Abteilung Mühlheim, Tilsiter Str. 13, 63165 Mühlheim. [hermann.gross@vfh-hessen.de](mailto:hermann.gross@vfh-hessen.de)

Obwohl die Polizei mit rund 270 000 Vollzugsbeamten des Bundes und der Länder insgesamt einen bedeutenden Sektor des öffentlichen Dienstes darstellt und die Bürgerinnen und Bürger ihr als „handelndem Staat“ begegnen, etwa bei Alkoholkontrollen im Straßenverkehr oder wenn bei einer Festnahme „unmittelbarer Zwang“ (physische Gewalt) angewandt wird, findet dies kaum Niederschlag in den Sozialwissenschaften.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Hermann Groß/Bernhard Frevel/Carsten Dams (Hrsg.), Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008; Bernhard Frevel/Hermann Groß, „Polizei ist Ländersache“ – Politik der Inneren Sicherheit, in: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden 2008, S. 67–88.

<sup>2</sup> Vgl. den Beitrag von Bernhard Frevel in diesem Heft.

Hauptgrund für die Vernachlässigung des Politikbereiches Innere Sicherheit und damit der Institution Polizei dürfte die Problematik sein, mit der sich Forscher konfrontiert sehen, wenn sie mit der Polizei, Geheimdiensten oder anderen Akteuren der Inneren Sicherheit zu tun haben. Für die deutsche Politikwissenschaft ist dies aber kein Ausnahmefall und trifft auch auf andere Teile der Exekutive zu wie etwa die Ministerialverwaltung. Dabei ließe sich Staatstätigkeit in einem komplexen Beziehungsgeflecht mit vertikalen und horizontalen Verschränkungen innerhalb des kooperativen Föderalismus Deutschlands hier besonders gut studieren. Über die Pluralität der Organisationsstrukturen, die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Ausbildung und Karrierewege, über allgemeine und spezielle polizeirechtliche Befugnisse, die Verarbeitung von problematischen Einsätzen und Skandalen, die polizeipolitischen Prägungen der Parteien, die sich auch in Leitbildern oder Polizeiphilosophien niederschlagen, besteht vielfach Unklarheit.

## Personal und Polizeidichte

Für die 82 Millionen Einwohner Deutschlands sind neben 31 000 Vollzugsbeamten der Bundespolizei und 5 600 Beschäftigten des Bundeskriminalamtes<sup>3</sup> rund 221 000 Polizeibeamte der Länder zuständig (*Tabelle*). Insbesondere die Länderpolizeien bearbeiten rund 6,3 Millionen Straftaten (2006), wobei es ihnen bei einer Aufklärungsquote von 55,4 Prozent in gut der Hälfte der Fälle gelingt, einen Tatverdächtigen zu ermitteln; absolut werden 2,28 Millionen Tatverdächtige erfasst. Die Kriminalitätsbelastung variiert dabei zwischen 5 338 Straftaten pro 100 000 Einwohner in Bayern und 14 576 in Berlin. Das Land Bayern weist neben dem geringsten Kriminalitätsaufkommen mit 64,9 Prozent zugleich die höchste Aufklärungsquote aller Bundesländer auf, während Bremen mit 43,7 Prozent das Schlusslicht bildet.

Die Polizeidichte ist in Deutschland mit insgesamt 1:372 (ein Landespolizist trifft statistisch auf 372 Einwohner) im europäischen Vergleich eher niedrig: Innerhalb der EU gibt es in Südeuropa und in Osteuropa mehr Polizeibeamte als in Deutschland, während in Skandinavien im Vergleich nur rund zwei Drittel des deutschen Polizeipersonals für Sicherheit und Ordnung sorgen.<sup>4</sup> Zwischen den Bundesländern existieren systematische Unterschiede (*Tabelle*): Relativ die meisten Polizeibeamten finden sich in den Stadtstaaten Ber-

<sup>3</sup> Vgl. den Beitrag von Martin H. W. Möllers und Robert Chr. van Ooyen in diesem Heft.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, S. 54.

**Tabelle: Einwohner, Polizei und Kriminalität 2006/2007**

	Einwohner (in 1000) 2006	Polizei 2005– 2007 <sup>a</sup>	Polizei- dichte <sup>b</sup>	Krimin. 2006 <sup>c</sup>	Aufklär. 2006 <sup>d</sup> (Prozent)
Baden- Württem.	10 744	26 699	1:402	5 694	59,9
Bayern	12 493	32 966	1:379	5 338	64,9
Berlin	3 405	21 065	1:162	14 576	50,2
Branden- burg	2 549	8 287	1:308	8 889	58,6
Bremen	665	3 190	1:208	14 477	43,7
Hamburg	1 754	7 586	1:231	13 513	47,0
Hessen	6 078	14 810	1:410	6 925	55,1
Meckl.- Vorpom.	1 696	5 916	1:287	8 900	60,4
Nieder- sachsen	7 985	17 800	1:449	7 605	55,5
NRW	18 036	39 555	1:456	8 294	49,9
Rheinland- Pfalz	4 053	9 103	1:445	7 116	62,6
Saarland	1 045	2 861	1:365	7 076	54,6
Sachsen	4 254	10 774	1:395	7 250	59,7
Sachsen- Anhalt	2 446	7 804	1:313	8 875	58,4
Schleswig- Holstein	2 834	6 644	1:427	8 560	47,1
Thüringen	2 315	6 416	1:361	6 366	64,1
Deutsch- land	82 352	221 476	1:372	7 635	55,4

<sup>a</sup> Polizeivollzugsbeamte (ohne diejenigen in Ausbildung);

<sup>b</sup> Einwohner pro einem Polizeivollzugsbeamten;

<sup>c</sup> Erfasste Straftaten pro 100 000 Einwohner (Häufigkeitsziffer);

<sup>d</sup> Aufklärungsquote.

*Quellen:* Hermann Groß/Bernhard Frevel/Carsten Dams (Hrsg.), Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008. Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2006; eigene Zusammenstellung und Berechnung.

lin, Hamburg und Bremen, wobei Berlin mit 1:162 die höchste Polizeidichte hat. Das lässt sich mit dem Status als Bundeshauptstadt und den damit zusammenhängenden Anforderungen an die Polizei (Demonstrationsgeschehen; Staatsbesuche) erklären. Gegenüber den westdeutschen Flächenländern haben die ostdeutschen Länder auch fast 20 Jahre nach der Wiedervereinigung eine höhere Polizeidichte. Dies hängt mit der Übernahme der DDR-Volkspolizisten in die Polizei der neuen Länder zusammen. Entlassen oder ausgetauscht wurde im Rahmen der Vereinigung (nur) die Polizeiführung, die durch „Westimporte“ leicht ersetzbar und im Gegensatz zur Masse der Volkspolizisten „funktional entbehrlich“ war. Sachsen hat sich schon weitgehend an westdeutsche Flächenländer angenähert, die einen Polizeidichte von rund 1:380 bis 1:450 aufweisen, während andere ostdeutsche Länder eine Polizeidichte von 1:290 bis 1:360 haben. In Ostdeutschland wurde dabei in den letzten beiden Dekaden schon Personal abgebaut, wobei diese Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist.

Die Polizeidichte korrespondiert in etwa mit der Kriminalitätsbelastung, die regional nicht gleich verteilt ist. An der Spitze stehen die Stadtstaaten mit 13 500 bis 14 500 Straftaten pro 100 000 Einwohner im Jahre 2006, gefolgt von drei der fünf ostdeutschen Länder mit rund 8 900 Straftaten. Sachsen und Thüringen, die in ihrem Kriminalitätsaufkommen westdeutschen Flächenländern gleichen, weisen Häufigkeitszahlen von 7 250 bzw. 6 233 auf und liegen damit unter dem Bundesdurchschnitt von 7 635. Eine Betrachtung der Extremwerte zeigt, dass ist die Kriminalitätsbelastung in Berlin und Bremen fast dreimal so hoch ist wie in Baden-Württemberg oder Bayern.

## Organisation und Ausbildung

Heute weisen die Länderpolizeien trotz einiger markanter Unterschiede in Organisation und Ausbildung prinzipiell eine ähnliche Struktur der polizeilichen Aufgabenerfüllung auf, was auf die Novellierung des Polizeirechts ab Mitte der 1970er Jahre zurückzuführen ist.<sup>15</sup> Damals wurde von der Innenministerkonferenz der (erste) Mustergesetzentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz (1975) von Bund und Ländern verabschiedet, dem die Länder weitgehend folgten. Vereinheitlicht wurde damit das „Was“, nicht aber das „Wie“ der Polizeiarbeit. Bis zu diesem Zeitpunkt kam es auch zu einer „Entkommunalisierung“ der Polizei: München überführte 1975 als letzte Stadt die kommunale Polizei in die Zuständigkeit des Landes Bayern.

Innerhalb der Länderpolizeien existiert eine funktionale Differenzierung zwischen Schutz- und Kriminalpolizei, die auch unter dem Begriff „polizeilicher Einzeldienst“ zusammengefasst werden, ergänzt durch die Bereitschaftspolizei, wobei alle drei Sparten nochmals Spezialisierungen aufweisen. Die (uniformierte) *Schutzpolizei* (verkörpert durch den klassischen „Schutzmann an der Ecke“), leistet den Posten- und Streifendienst sowie die Verkehrslenkung- und Verkehrsüberwachung. Hinzu kommen der „erste Angriff“ und Ermittlungen bei Ordnungswidrigkeiten und Straftaten. Eine spezielle Untergruppe ist die Wasserschutzpolizei, die schutzpolizeiliche Aufgaben auf den Binnen-

und Küstengewässern ausübt. Vier von fünf Landespolizisten gehören der Schutzpolizei an, die auch über spezielle Einsatzmittel zum Beispiel in der Hubschrauber-, Hunde- oder Reiterstaffel verfügt.

In Spezialeinsatzkommandos (SEK) und Mobilien Einsatzkommandos (MEK) verfügt die Kriminalpolizei über trainierte Spezialisten für besonders gefährliche Einsätze (etwa Geiselnahmen) oder spezielle Observationsaufgaben. SEKs wurden dabei ab den 1970er Jahren als Reaktion auf den Linksterrorismus in Deutschland aufgebaut. Die Kriminalpolizei bekämpft insbesondere die (schweren) Straftaten, die Spezialwissen, geeignete Ressourcen und umfangreiche Ermittlungsarbeit voraussetzen. In organisatorisch ausdifferenzierten Dienststellen werden zum Beispiel Tötungs- oder Staatsschutzdelikte bearbeitet.

Die *Bereitschaftspolizei* als selbstständige Polizeiorganisation beruht auf einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern und dient in ihrer stärker auf militärischen Prinzipien ausgerichteten Ausbildung, Struktur und Ausrüstung (etwa Wasserwerfer und gepanzerte Fahrzeuge) der Bewältigung von (länderübergreifenden) Großeinsätzen bei Demonstrationen oder Fußballspielen, bei denen geschlossene Polizeiverbände notwendig sind. Im Gegensatz zur Schutz- und Kriminalpolizei, für deren Finanzierung allein das jeweilige Bundesland aufkommt, beteiligt sich der Bund bei den Sachkosten für die Bereitschaftspolizei, verfügt im Gegenzug aber auch über Mitbestimmungsrechte bei Einsätzen. Dem föderalistischen Beistandsgedanken verpflichtet ist die gegenseitige Hilfe durch Bereitstellung von Bereitschaftspolizeieinheiten für Einsätze, bei denen die Polizeikräfte eines Landes allein überfordert wären (etwa Atommülltransporte).

Die Polizei untersteht in allen Bundesländern dem jeweiligen Innenminister bzw. Innensenator. Hier ist die politische Verantwortung für die Polizei im demokratischen Rechtsstaat angesiedelt und hier liegt die Schnittstelle zwischen Politik und Polizei (Verwaltung) innerhalb der Exekutive. Damit enden die Gemeinsamkeiten zwischen den Bundesländern und dem Bund bereits. Prinzipiell lassen sich Systeme mit einer Sonderverwaltung für die Polizei von solchen unterscheiden, bei denen die Polizei in die allge-

<sup>15</sup> Vgl. den Beitrag von Michael Bäuerle in diesem Heft.

meine innere Verwaltung integriert ist. Steht im ersten Fall zumeist ein Landespolizeipräsidium an der Spitze der Polizeihierarchie, so bildet im zweiten eine Ministerialabteilung die Kompetenz für die Polizei auf Ebene der obersten Landesbehörden ab. Am Beispiel von Nordrhein-Westfalen („Einheitsverwaltung“) und Hessen („Sonderverwaltung Polizei“) werden die beiden Grundtypen der Organisation näher dargestellt:

In NRW besteht zur Zeit ein dreistufiger Verwaltungsaufbau der Polizei. Die Polizeiabteilung im Innenministerium bildet nach der politisch-ministeriellen Führung die administrative Spitze. Auf der nächst unteren Ebene gibt es Polizeiabteilungen bei den fünf Bezirksregierungen sowie das Landeskriminalamt als funktionale Sonderbehörde. In den Regierungsbezirken bestehen Polizeipräsiden (zumeist in kreisfreien Städten), in den Kreisen Landratsbehörden. Diese Kreispolizeibehörden sind für den operativen Polizeidienst zuständig. Fast 50 Behörden sind in dem einwohnerstärksten Bundesland aktiv.

In Hessen unterstehen dem Landespolizeipräsidium seit der Polizeireform aus dem Jahr 2001, als dieses Bundesland von der „Einheitsverwaltung“ zur „Sonderverwaltung Polizei“ wechselte, zehn Polizeipräsiden sowie die Polizeischule als zentrale Fortbildungsinstitution. Bei den Polizeipräsiden handelt es sich um sieben regional zuständige Behörden („Flächenpräsidien“), die das Gesamtterritorium Hessen erfassen sowie die funktional für ganz Hessen zuständigen Präsidien für „Technik/Logistik/Verwaltung“ und für „Bereitschaftspolizei“ sowie das Hessische Landeskriminalamt.

Das Verhältnis von 50 Behörden in NRW zu zehn Behörden in Hessen verdeutlicht, dass es unterschiedliche Polizeiphilosophien und Vorstellungen zur politischen Führung und Organisation gibt. In Hessen wird die Ansicht vertreten, dass es eine klare politische und polizeiliche Steuerungs- und Führungsstruktur geben sollte, und dass hierfür auf eine Hierarchiestufe verzichtet werden und die polizeiliche Aufgabenbewältigung flexibler und sachnäher gestaltet werden könnte. In Nordrhein-Westfalen waren und sind zumindest einige Parteien der Auffassung, dass die Anbindung an die Landräte bzw. auch die Präsidiumsorientierung an den Stadtgebieten

eine größere Problemnähe, eine klarere politische Verantwortung und überschaubarere Einheiten mit sich bringe.

Auch auf Behördenebene werden unterschiedliche Vorstellungen gehegt und gepflegt. Erkennbar sind zwei Grundorientierungen, die jedoch nicht in Reinform existieren: das Regionalprinzip und das Funktionalprinzip.

Regionalprinzip bedeutet, dass die Behörde in örtlich zuständige Untereinheiten zergliedert wird. In NRW – so das Beispiel einer Landratsbehörde – bestanden bislang in der Abteilung Gefahrenabwehr/Strafverfolgung mehrere Polizeiinspektionen, denen Polizei (haupt)wachen (insbesondere für den Streifendienst zuständig) nachgeordnet waren und in den einzelnen Orten zudem Bezirksdienstbeamte auf Quartiersebene als Ansprechpartner zur Verfügung standen. In Hessen gliedern sich die sieben Präsidien in 21 Direktionen mit 80 Stationen und 36 Revieren sowie weiteren 29 Polizeiposten in kleineren Kommunen. Im Funktionalprinzip steht die Orientierung an den polizeilichen Fachlichkeiten im Vordergrund, wobei häufig zwischen Verwaltung, Einsatz, Kriminalitätskontrolle, Verkehrsangelegenheiten und anderen Diensten (zum Beispiel Autobahnpolizei) unterschieden wird. In der Behördenrealität werden jeweils Kombinationen beider Prinzipien vorfindbar sein.

Der Blick in die Organigramme der Länderpolizeien macht deutlich, dass bei den Polizeien der Länder kaum Übereinstimmung hinsichtlich der Begrifflichkeiten der Untergliederungen besteht. Die dem hessischen Landespolizeipräsidenten unterstehenden Polizeipräsiden werden in Niedersachsen oder Baden-Württemberg Polizeidirektion genannt. Im nordrhein-westfälischen Polzeisprachgebrauch ist eine Polizeidirektion demgegenüber eine Untergliederung eines Polizeipräsidioms. Die verwirrenden Begrifflichkeiten sind Ausdruck der Organisationshoheit der Länder, die es ihnen erlaubt, nicht nur verschiedene Organisationsmodelle zu wählen, sondern auch unabhängig über Bezeichnungen zu entscheiden.

Neben der Vollzugspolizei existieren in einigen Ländern „Angestelltenpolizeien“ mit eingeschränkten Befugnissen und einem begrenzten Aufgabenspektrum; außerdem gibt

es die Möglichkeit des ehrenamtlichen Bürgerengagements im Bereich Innere Sicherheit. Diese „Randsektoren“ der Polizeiarbeit sind ein weiterer Ausdruck der Polizeihöheit der Bundesländer. Hauptamtlich tätige Angestelltenpolizeien finden sich in Berlin (Angestellte im Polizeidienst), Hamburg (Angestellte im Wachdienst), Sachsen und Hessen (Wachpolizei). Neben ihrem statusrechtlichen Unterschied zu den beamteten Polizeivollzugsbeamten verfügen sie über eine kürzere Ausbildung (9 bis 14 Wochen im Vergleich zu rund 3 Jahren) und haben auch nur eingeschränkte Kompetenzen. Sie werden überwiegend für Bewachungs- und Kontrollaufgaben (etwa Objektschutz; Verkehrskontrolle; Erkennungsdienst oder Gefangenentransporte) eingesetzt. Tendenziell handelt es sich um eine Organisationsidee konservativer Polizeipolitik, deren Ziel darin besteht, Polizeipräsenz kostengünstig und flexibel zu erhöhen und den Polizeivollzugsdienst von „einfachen“ Tätigkeiten zu entlasten. In Hessen wurde dementsprechend die Wachpolizei auch nach dem Regierungswechsel von einer rot-grünen zu einer bürgerlich-liberalen Koalition 1999 zunächst als Modellversuch eingeführt, später verstetigt und ausgebaut.<sup>16</sup>

Auch das ehrenamtliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern zur Verbesserung der Inneren Sicherheit in Form von „Laienpolizeien“ ist eine primär konservative Strategie der Polizeipolitik. In Hessen und Baden-Württemberg (und Berlin bis 2002) firmiert dieses Instrument unter „Freiwilliger Polizeidienst“, in Bayern und Sachsen unter „Sicherheitswacht“, in Brandenburg unter „Sicherheitspartner“ und jüngst in Niedersachsen unter „Freiwilliger Ordnungs- und Streifen dienst“. Hier wird versucht, die Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern, sich im Rahmen ihrer Kommune für Sicherheitsaufgaben zu engagieren, dazu zu nutzen, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu verstärken. Am weitesten geht dabei Baden-Württemberg. Hier gehen (bewaffnete) ehrenamtliche Laienpolizisten gemeinsam mit Polizeivollzugsbeamten auf Streife. In den anderen Län-

dern sollen Angehörige der freiwilligen Polizei als Ansprechpartner für die Bürger fungieren; sie sollen in öffentlichen Räumen präsent sein, denen sich die Vollzugspolizei nicht widmen kann, und sie sollen bei Gefahrenlagen die professionelle Polizei schnell herbeirufen.

Eine zwiespältige Haltung nehmen Polizeigewerkschaften gegenüber solchen Entprofessionalisierungstendenzen in der Polizeiarbeit ein. Insbesondere gilt dies gegenüber den Angestelltenpolizeien, die sie aus prinzipiellen Gründen ablehnen, deren Interessen sie aber auch dann vertreten müssen, wenn sie als Angehörige der Polizei selbst Gewerkschaftsmitglieder werden.

Als hoheitliche Einrichtung beschäftigt die Polizei im Vollzugsdienst fast ausschließlich Beamte. Für die Beamten gilt (noch) eine weitgehend identische und im deutschen Beamtentum allgemein übliche Laufbahngliederung, die sich aufteilt in den einfachen, den mittleren, den gehobenen und den höheren Dienst. Der einfache Dienst wird in der Polizei schon lange nicht mehr besetzt und es wird auch nicht für ihn ausgebildet. Bis in die 1990er Jahre galt für den mittleren Polizeivollzugsdienst die Regel, dass nach der Ausbildung für diesen Dienst in der Bereitschaftspolizei ein Leistungs- und Bewährungsaufstieg möglich war. Die Masse der Polizistinnen und Polizisten gehörte dem mittleren Dienst an, schon deutlich weniger waren im gehobenen Dienst tätig und nur eine Spitze von unter zwei Prozent der Beamten zählte zum höheren Dienst.

Interessant dabei ist, dass Bund und Länder bei der Ausbildung für den mittleren und gehobenen Polizeivollzugsdienst die volle Souveränität jeweils für sich beanspruchen, sich aber bei der Ausbildung für den höheren Polizeivollzugsdienst, also der zahlenmäßig kleineren „Polizeielite“, eines Bund-Länder-Abkommens bedienen, um zumindest in diesem Sektor eine Gleichförmigkeit zu erzielen. Die Deutsche Hochschule der Polizei (früher Polizeiführungs-Akademie) in Münster-Hiltrup garantiert zentral für Deutschland ein Jahr des zu absolvierenden Studiums; ein zweites ist in den jeweiligen Entsendeländern vorgeschaltet.

Einige Länder (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) haben sich seit den

<sup>16</sup> Vgl. Hermann Groß/Peter Schmidt, Arbeitsbedingungen und Berufszufriedenheit in der Hessischen Wachpolizei, in: Clemens Lorei (Hrsg.), *Polizei & Psychologie. Kongressband der Tagung „Polizei & Psychologie“* am 18. und 19. März 2003 in Frankfurt am Main, Frankfurt/M. 2003, S. 313–334.

1990er Jahren für die zweigeteilte Laufbahn entschieden, bilden also nur noch für den gehobenen und höheren Polizeivollzugsdienst aus, womit als Eingangsvoraussetzung mindestens ein Fachabitur notwendig ist. Die Polizei hat sich in diesen Ländern „akademisiert“; der Weg in die Polizei führt über ein Fachhochschulstudium.<sup>17</sup> Andere Länder, wie beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern und die meisten ostdeutschen Länder, haben sich gegen diese Variante entschieden und die dreigeteilte Laufbahn beibehalten. Gründe für dieses Festhalten sind einerseits polizeifachlicher Art (Polizei sei ein Erfahrungsberuf, verschiedene Tätigkeiten im Objektschutz und in Hundertschaften erfüllten nicht die Kriterien des gehobenen Dienstes, praxisorientierte Ausbildung sei besser möglich) und andererseits finanzieller Art, erhöht doch die Verlagerung des Beschäftigungsschwerpunkts vom mittleren in den gehobenen Dienst die Personalkosten immens.

Tendenziell favorisierten sozialdemokratisch geführte Landesregierungen (auch unter Beteiligung grüner und liberaler Koalitionspartner) dabei die zweigeteilte Laufbahn, während unionsgeführte Landesregierungen am „alten“ Modell der Polizeiausbildung festhielten. Eine genaue Analyse der Einführung der zweigeteilten Laufbahn ergibt aber, dass hinter diesem Prozess weniger Parteien und Regierungen mit ihrer ideologischen Färbung zu verorten sind, als vielmehr die „mächtigen“ Polizeigewerkschaften, denen es in einigen Ländern gelang, politische Akteure für ihre Idee zu gewinnen.<sup>18</sup>

## Frauen und Beamte mit Migrationshintergrund in der Polizei

Eine weitere Strukturveränderung ist mit dem Einzug von Frauen in die (uniformierte) Schutzpolizei verbunden. In der Kriminalpolizei gab es schon seit den 1920er Jahren einige Frauen, aber erst ab 1978 wurden alle Länderpolizeien für Frauen geöffnet. Dieser Prozess der „Feminisierung“ der Polizei wurde 1990 formal abgeschlossen, als auch Bayern erstmals Frauen in die Schutzpolizei rekrutierte. Der Beruf – traditionell ein Männerberuf – ist aber immer noch männlich ge-

<sup>17</sup> Vgl. Hermann Groß, Fachhochschulausbildung in der Polizei: Lehrgang oder Studium?, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Opladen 2003, S. 141–155.

<sup>18</sup> Vgl. Hermann Groß/Peter Schmidt, Kann man Polizei studieren? Theorie und Praxis aus Sicht von Bewerbern und Absolventen, in: Jürgen Distler/Clemens Lorei/Karl-Heinz Reinstädt (Hrsg.), Festschrift zum 25-jährigen Bestehen der Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden, Frankfurt/M. 2005, S. 93–107.

prägt: Mit ca. einem Drittel Frauen, die derzeit den Polizeiberuf ergreifen, werden jedoch sukzessiv Jahrgänge mit höherem Frauenanteil Pensionierungsjahrgänge mit geringem Frauenanteil ersetzen. Die höchsten Frauenanteile aller Länderpolizeien weisen 2006/2007 mit rund 20 Prozent Brandenburg, Sachsen, Hamburg und Thüringen auf, während im Saarland nur 10 Prozent und in Bayern 13 Prozent der Polizeivollzugsbeamten weiblich sind.<sup>19</sup> Innerhalb der Organisation Polizei hat sich mit der Etablierung von Frauen ebenso ein Wandel vollzogen wie im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern, für die die Existenz von Polizistinnen mittlerweile eine Selbstverständlichkeit ist.

Die Rekrutierung von Polizeibeamten mit Migrationshintergrund war dagegen bislang weniger erfolgreich, obwohl sich die Länderpolizeien nach einem Beschluss der Innenministerkonferenz von 1993 intensiv darum bemühen. Nur etwa ein Prozent aller deutschen Polizeibeamten sind nicht deutscher Herkunft, wobei insbesondere in Ländern, die als Zugangsvoraussetzung für den Polizeiberuf ein (Fach)abitur verlangen, es weniger Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund gibt.

In der hessischen Polizei befinden sich dabei vor allem Beamte mit einem türkischen Hintergrund oder aus Spätaussiedlerfamilien. Inwieweit „Migrationsbeamte“ einen Integrationsbeitrag leisten oder die Polizeiarbeit verbessern helfen, lässt sich aufgrund ihrer geringen Zahl derzeit noch nicht feststellen.<sup>10</sup>

## Zukunft der Länderpolizeien

Aktuell sehen sich Länderpolizeien mit folgenden Problemen konfrontiert: Mit der Bundespolizei, die nach der deutschen Wiedervereinigung ihr Aufgabenspektrum ausweiten konnte, existiert heute ein Akteur, der nicht nur an den Außengrenzen Deutschlands polizeilichen Einzeldienst versieht, sondern mit der Übernahme der Bahnpolizei auch intern arbeitet (an Bahnhöfen, in der Flugsicherung) – und damit in Konkurrenz zu den Länderpolizeien. Mit der Europäisierung und Internationalisierung der Polizeiarbeit sind Kompetenzeinschränkungen für Länderpolizeien verbunden;<sup>11</sup> gleichzeitig müssen Länderpolizeien (zusammen mit der Bundespolizei) aber auch Auslandseinsätze (etwa

<sup>19</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 14/1486 (5. 7. 2007), Anlage 1, S. 7–8.

<sup>10</sup> Vgl. Hermann Groß, Zwischen Spezialität und Normalität: Migrationsbeamte in der hessischen Polizei, in: Bernhard Frevel/Hans-Joachim Asmus (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung X: Einflüsse von Globalisierung und Europäisierung auf die Polizei, Frankfurt/M. 2008, S. 56–67.

<sup>11</sup> Vgl. den Beitrag von Wilhelm Knelangen in diesem Heft.

in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens) leisten, und damit Aufgaben erfüllen, auf die sie zunächst nicht vorbereitet sind. Das Anwachsen privater Sicherheitsdienste kann zwar Länderpolizeien entlasten, gleichzeitig wird dadurch ihre dominante Position auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit tangiert. Parallel zu Verwaltungsreformen in der allgemeinen inneren Verwaltung verändern sich Länderpolizeien unter aktuellen Haushaltszwängen. Mithilfe neuer Steuerungsmodelle (etwa Budgetierung) und anderer Elemente aus der Privatwirtschaft (etwa Leitbilder für die Polizeiarbeit) soll die Polizeiarbeit optimiert werden, um als Dienstleistungsinstitution mehr Bürgernähe und Effizienz zu erreichen. Neue Elemente in den Polizeien der Länder, wie Sicherheitspartnerschaften in den Kommunen, freiwilliges Engagement der Bürgerinnen und Bürger oder die Wachpolizei als angestellte Polizei für „einfache Polizeiaufgaben“ weichen die Grenzen der Polizei auf und sind Beispiele der aktuellen Polizeipolitik in den Ländern.

Die Polizei als Institution und damit primär die Länderpolizeien genießen in der Bevölkerung sehr großes Vertrauen, dass nur noch vom Bundesverfassungsgericht übertroffen wird und weit vor politischen Institutionen wie dem Parlament oder den Parteien liegt. Dieser Ausdruck der rechtsstaatlichen Verankerung der deutschen Polizei steht aber in Kontrast zur schwachen politischen Kontrolle der Polizei. Polizeipolitik ist eine primär von der Exekutive geprägte und korporatistisch „versäulte“ Politik, wenn der enorme Einfluss der Polizeigewerkschaften berücksichtigt wird. Abstimmungsprozesse im kooperativen Föderalismus laufen weitgehend unter Ausschluss der Landesparlamente ab, wofür die exekutiv dominierte Innenministerkonferenz ein markantes Beispiel ist. Versuche einer stärkeren (basis)demokratischen Kontrolle der Polizei in Deutschland sind größtenteils gescheitert. Institutionen wie „Polizeibeauftragte“ oder „Polizeikommisionen“, über die sich Bürgerinnen und Bürger direkt und ohne formalen Rechtsweg über die Arbeit der Polizei beschweren können, konnten sich nicht etablieren.

Martin H. W. Möllers ·  
Robert Chr. van Ooyen

## Bundeskriminalamt, Bundespolizei und „neue“ Sicherheit

Sicherheit soll der Staat gewährleisten, Aggressivität, Begehrlichkeit und Rachsucht der Menschen in Schranken halten. Doch Sicherheit ist kein Selbstzweck: Im demokratischen Rechtsstaat wollen die Bürgerinnen und Bürger ihre Freiheit durch selbstbestimmte Regierungen genießen. Freiheit und Sicherheit sind spätestens seit John Locke und Thomas Hobbes zentrale Aufgaben des Staates.<sup>1</sup> Vielleicht geht die Epoche der Staatlichkeit tatsächlich zu Ende.<sup>2</sup> Das liegt nicht nur am Prozess der europäischen Integration, der sich seit Jahren gerade in der Inneren Sicherheit vollzieht.<sup>3</sup> Auch der Wandel vom „klassischen“ Zeitalter zwischenstaatlicher zu den „neuen“ asymmetrischen „Kriegen“<sup>4</sup> von „Warlords“ und Terror-

### Martin H. W. Möllers

Dr. phil., geb. 1951; Professor am Fachbereich Bundespolizei der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Ratzeburger Landstr. 4, 23562 Lübeck.  
martin.moellers@polizei.bund.de  
www.martin-moellers.de

### Robert Chr. van Ooyen

Dr. phil., ORR, geb. 1960; Professurvertretung für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg 1998–2001; seither Dozent an der FH des Bundes FB BPOL Lübeck; 2006–07 auch Lehrauftrag an der FU Berlin.  
robert.vanooyen@polizei.bund.de

*Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autoren wieder.*

<sup>1</sup> Vgl. Thomas Hobbes, *Leviathan*, Frankfurt/M. 2006; John Locke, *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, Frankfurt/M. 2007.

<sup>2</sup> Vgl. Robert Chr. van Ooyen, *Der Staat – und kein Ende?*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Tübingen 2006 (Bd. 54), S. 151–166.

<sup>3</sup> Vgl. Gert-Joachim Glaesner/Astrid Lorenz (Hrsg.), *Europäisierung der inneren Sicherheit*, Wiesbaden 2005; Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei*, Frankfurt/M. 2006.

<sup>4</sup> Vgl. Martin van Creveld, *Die Zukunft des Krieges*, Hamburg 2004; Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Reinbek 2004<sup>2</sup>; Martin H. W. Möllers, *Sicherheit statt*

risten ist unübersehbar. Ein wesentliches Merkmal dieser Entwicklung ist die Privatisierung von Gewalt, die sich den bisherigen (völker)rechtlichen Regulierungen durch zum Teil nicht vorhersehbare „Rationalitäten“ und individuelle „Militärstrategien“ entzieht: Hochhäuser werden zu Schlachtfeldern, Regionalzüge zu Tatorten von „Kofferbomben“, Fernseh- und Videobilder von Geiselnahmen zu Mitteln der Erpressung.<sup>15</sup> Die Motivationen sind dabei vielschichtig und komplex: Sie reichen von profitorientierten „Kriegsökonomien“ mit mafiösen Verflechtungen in den Rauschgift- und Waffenhandel bis zu hoch ideologisierten „Kamikaze-Attentätern“ totalitärer „politischer Religionen“,<sup>16</sup> transnational organisiert über das Internet.

## „Erweiterte“ Sicherheit

Innere Sicherheit ist daher längst mehr als nur „innere“ Sicherheit. Die vormals scharfe Trennung zwischen „innen“ und „außen“, die das Völker- und Verfassungsrecht sowie das Polizei- und Militärrecht bestimmt, erodiert<sup>17</sup> und droht durch die Vermischung von polizeilichen und militärischen Aufgaben unkenntlich zu werden: Spezialeinheiten der Bundeswehr werden zur Terrorismusbekämpfung in Afghanistan eingesetzt – eigentlich im Innern klassisch eine Aufgabe von Staatsanwaltschaft und Polizei. Dagegen haben sich Auslandseinsätze zu einem wichtigen Aufgabenfeld der Bundespolizei (BPOL) entwickelt, weil zur Stabilisierung von „failing states“ Polizeikompetenzen notwendig sind.<sup>18</sup> In der Vergangenheit eher vernachlässigte Politikfelder gewinnen im nunmehr weit gefassten Verständnis der „erweiterten

Bürgerrecht?, in: Alexander Siedschlag (Hrsg.), Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2008, Baden-Baden 2008.

<sup>15</sup> Vgl. Lars Mammen, Völkerrechtliche Stellung von Terrororganisationen, Baden-Baden 2008.

<sup>16</sup> Vgl. Robert Chr. van Ooyen, Moderner Terrorismus und politische Religion; in: Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit (JBÖS) 2004/05, S. 181–188; Bassam Tibi, Der neue Totalitarismus, Darmstadt 2004.

<sup>17</sup> Vgl. Dieter Wiefelspütz, Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz, Frankfurt/M. 2007, S. 9; Robert Chr. van Ooyen, Die neue Welt des Krieges und das Recht, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (2002) 1, S. 90–110.

<sup>18</sup> Vgl. Manfred Eisele, „Policekeeping“ – Anmerkungen zu internationalen Polizeieinsätzen, in: JBÖS, 2002/03, S. 497–511.

Sicherheit“<sup>19</sup> erheblich an Relevanz. Schließlich werden die Grenzen exekutiver Befugnisse neu vermessen – bis hin zu den absoluten Tabus von Folter und „Bürgeropfer“.<sup>10</sup> Dabei verstärkt sich insgesamt die Forderung, bewährte Trennungsprinzipien von innerer und äußerer Sicherheit bzw. Polizei, Militär und Nachrichtendiensten sowie die innerstaatlichen Sicherheitsarchitekturen im Sinne von hierarchischer Zentralisierung umzubauen – so etwa die im Rahmen des „G8-Gipfels“ diskutierte Frage des Einsatzes der Bundeswehr als „Hilfspolizei“ im Innern oder der Vorschlag zur Einrichtung eines „Nationalen Sicherheitsrats“.<sup>11</sup> Der Eindruck entsteht, bei der „Sicherheit“ hänge inzwischen alles mit allem zusammen.

„Sicherheit“ ist eine Voraussetzung für „Freiheit“. Im demokratischen Rechtsstaat ist ihr Spannungsverhältnis jedoch auszutarieren: Freiheit meint eben auch die Freiheit von staatlichen Sicherheitsansprüchen.<sup>12</sup> Dennoch markieren die Terroranschläge des 11. September 2001 einen Einschnitt im allgemeinen öffentlichen Bewusstsein.<sup>13</sup> Im Rahmen einer „neuen Sicherheitsarchitektur“ wurde die staatliche Befugnisweiterung vor allem im Bereich der Prävention erheblich ausgebaut. Dieser Ausbau – 2008 markiert durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)<sup>14</sup> – betrifft auch die Sonderpolizeien des Bundes. Gleichzeitig wird die Verflechtung von Sicherheitsbehörden für die Bürgerinnen und Bürger zunehmend schwerer zu durchschauen.<sup>15</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg 2001.

<sup>10</sup> So Otto Depenheuer, Das Bürgeropfer im Rechtsstaat, in: ders. u. a. (Hrsg.), Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007, S. 43–60.

<sup>11</sup> Vgl. Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 6. 5. 2008, Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland, Berlin 2008, S. 12.

<sup>12</sup> Vgl. Erhard Denninger, Fünf Thesen zur „Sicherheitsarchitektur“ insbesondere nach dem 11. September 2001; Hans-Peter Bull, Freiheit und Sicherheit angesichts terroristischer Bedrohung; beide in: JBÖS 2002/03, S. 253–264 bzw. S. 265–281.

<sup>13</sup> Vgl. Erhard Denninger, Vorwort, in: Hans Lisken/Erhard Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, München 2007<sup>4</sup>, S. V.

<sup>14</sup> Urteil vom 27. 2. 2008 zur Online-Durchsuchung und zur Aufklärung des Internets; Urteil vom 11. 3. 2008 zur automatisierten Erfassung von Kfz-Kennzeichen; Beschluss vom 11. 3. 2008 zur Vorratsdatenspeicherung.

<sup>15</sup> Vgl. das Themenheft Bürgerrechte & Polizei: „Prävention und ihre Abgründe“, Cilip 86, (2007) 1.

## Sonderpolizeien des Bundes

Aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung ist Polizei grundsätzlich Ländersache;<sup>16</sup> dennoch hat der Bund eine begrenzte Polizeigewalt: Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Kriminalpolizei wird durch ein eigenes Bundeskriminalamt (BKA) mit Hauptsitz in Wiesbaden vollzogen.<sup>17</sup> Seine Aufgabe liegt vor allem in der Zentralstellenfunktion (einschließlich kriminalistischer/kriminologischer Einrichtungen und internationaler Kooperation), im „klassischen“ polizeilichen Staatsschutz und der Bekämpfung Organisierter Kriminalität. Im Unterschied zum amerikanischen FBI, das dem Justizministerium untersteht, firmiert das BKA im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) und verfügt wegen des Trennunggebots von Polizei und Geheimdiensten seit dem „Polizeibrief“ (1949)<sup>18</sup> grundsätzlich auch nicht über nachrichtendienstliche Aufgaben und Befugnisse. Das BKA erlebte vor allem in der Zeit des Kampfes gegen den RAF-Terrorismus der 1970er Jahre unter seinem damaligen Chef Horst Herold eine Hochphase des Ausbaus in (computer-)technischer Hinsicht („Rasterfahndung“), erfuhr aber auch reichlich personellen Zuwachs.

Die erheblich größere, ebenfalls 1951 gegründete Bundespolizei – bis 2005: Bundesgrenzschutz (BGS) – nimmt demgegenüber unter dem Kommando des Bundespolizeipräsidiums in Potsdam mit einem mehrstufigen Polizeibehördenaufbau bis zur regionalen Ebene vor allem Aufgaben des Grenzschutzes wahr. In historischer Perspektive war die BPOL eng verbunden mit der besonderen Situation an der innerdeutschen Grenze; der alte BGS hatte daher lange ein „paramilitärisches“ Gepräge und seine Angehörigen für den Fall einer militärischen Konfrontation bis Anfang der 1990er Jahre noch den (kriegs-)völkerrechtlichen Kombattantenstatus. Trotz der Umbenennung in BPOL darf diese(r), „nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespo-

lizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren“.<sup>19</sup> Unter dieser Bedingung hielt das BVerfG 1998 die deutlichen Aufgaben- und Personalzuwächse im Bereich von Bahnpolizei und Luftsicherheit – gegen die Klage von Nordrhein-Westfalen – für verfassungskonform. So ist die BPOL neben ihrer Kernaufgabe „Grenzschutz“ (seit 1998: durch verdachtsunabhängige „Schleierfahndung“) für ein ganzes Bündel einzelner Aufgaben zuständig.<sup>20</sup> Dies sind außer den genannten etwa: Schutz von Bundesorganen, Auslandseinsätze, Aufgaben nach Völkerrecht auf See, im Notstands- und Verteidigungsfall, Unterstützung von Bundes- und Landesbehörden (z. B. bei „Großdemonstrationen“), begrenzt auch Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Vor diesem Hintergrund ist die zunächst verwirrende Dialektik von mehr Personal (*Abbildung 1*) bei immer weniger „Grenzen“ in Europa wenigstens zum Teil zu erklären.

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive bleibt zu ergänzen, dass beide Behörden – wie es für die straff hierarchischen Organisationen Polizei und Militär generell typisch ist<sup>21</sup> – keine „Speerspitzen“ gesellschaftlicher Modernisierung (gewesen) sind: So öffnete sich die BPOL erst Ende der 1980er Jahre für Frauen im Polizeivollzugsdienst,<sup>22</sup> Beamte mit „Migrationshintergrund“ sind nach wie vor eine Ausnahme.<sup>23</sup> Und erst jetzt, nachdem es Präsident Jörg Ziercke zur „Chefsache“ machte, will sich das BKA durch Tagungen und Forschungsaufträge seiner „braunen Wurzeln“<sup>24</sup> öffentlich stellen, deren Kontinuitätslinien bis in die 1970er Jahre reichen (Stichworte: früherer Präsident Paul Dickopf;

<sup>16</sup> Ausführlich vgl. Gunther D. Gade/Marta Kieler, *Polizei und Föderalismus*, Stuttgart 2008.

<sup>17</sup> *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von *Bernhard Frevel* in diesem Heft.

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 97, 198 (217) – Bundesgrenzschutz aus dem Jahr 1998.

<sup>19</sup> BVerfGE 97, 198 – Bundesgrenzschutz, 2. Leitsatz.

<sup>20</sup> Vgl. dazu kritisch: Michael Winkeler, *Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?*, Frankfurt/M. 2005.

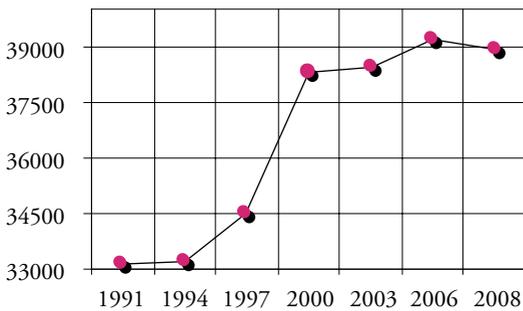
<sup>21</sup> Vgl. Rafael Behr, *Cop Culture*, Opladen 2000; Sven B. Gareis/Paul Klein (Hrsg.), *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden 2006<sup>2</sup>; Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), *Die Polizei der Gesellschaft*, Opladen 2003.

<sup>22</sup> Vgl. Annette Wilde/Ruth Rustemeyer, *Längst keine Neulinge mehr – Frauen in der Polizei*, in: JBÖS 2006/07, S. 315–333.

<sup>23</sup> Vgl. Herman Blom, „Managing Diversity“ bei der Polizei, in: JBÖS 2004/05, S. 277–298; Daniela Hurnold, *Migranten in der Polizei*, Frankfurt/M. 2008.

<sup>24</sup> Vgl. Dieter Schenk, *Auf dem rechten Auge blind. Die braunen Wurzeln des BKA*, Köln 2001.

**Abbildung 1: Entwicklung der Planstellen bei der Bundespolizei von 1991–2008**



Quelle: Eigenes Diagramm nach Bundestag-Drucksache 16/7696, S. 38 sowie Bundeshaushaltsplan 2008.

die „Kriminalbiologie“).<sup>125</sup> Bei der BPOL hat – unseres Wissens – hierüber noch nicht einmal eine Diskussion stattgefunden.

## Steuerungsfunktion des BMI

Oberste Bundesbehörde von BKA und BPOL ist das Bundesministerium des Innern (BMI), das unter anderem außerdem für das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zuständig ist. Das BMI nimmt daher in maßgeblichen Feldern der inneren Sicherheit Zentralaufgaben wahr. Da ihm ferner die Wahrnehmung der entsprechenden Vertretungen in den europäischen und internationalen Gremien obliegt, koordiniert es darüber hinaus

- die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit in der EU;
- die europäische und internationale kriminalpolizeiliche Zusammenarbeit, soweit sie polizeifachlich nicht vom BKA wahrgenommen wird;
- die europäische Zusammenarbeit der Inlands-Nachrichtendienste und
- die europäische und internationale Zusammenarbeit im Katastrophenschutz.

Es überrascht daher nicht, dass das BMI „Motor“ der bisher getroffenen Entscheidungen der staatlichen Sicherheitsbehörden ist und auf sicherheitsspezifische Herausforderungen rasch mit exekutiven Maßnahmen reagiert und Gesetze initiiert. Diese werden mit geeigneten Maßnahme- und Zustimmungsstrategien geschickt im agenda-setting des politischen Prozesses umgesetzt. Denn: „Sicherheit“ ist angesichts einer un-

<sup>125</sup> Vgl. Peter Carstens, NS-Vergangenheit des BKA, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 22. 9. 2007, S. 2.

übersichtlichen globalisierten Welt populär; dies gilt erst recht angesichts schockierender Terroranschläge. So zeigt sich, dass Deutschland nach der ministeriellen Selbstdarstellung zwar einerseits eines der sichersten Länder der Welt ist.<sup>126</sup> Andererseits wird aber immer wieder auf die vielfältigen und unberechenbarer gewordenen Bedrohungen insbesondere durch den internationalen Terrorismus hingewiesen, denen nur mithilfe weiterer Befugnisse begegnet werden könne.<sup>127</sup>

Bei der Betrachtung der inneren Sicherheit des Bundes im politischen System lassen sich zwei Thesen formulieren, die hier von Interesse sind:

1. Der Ausbau der Aufgaben und Befugnisse von (Bundes-)polizei- und Sicherheitsbehörden ist mit Blick auf die jeweiligen Regierungen keine Frage der politischen Farbenlehre: Unterschiede zwischen SPD-geführtem Innenressort unter Otto Schily in der früheren rot-grünen Regierung und CDU-geführtem Ministerium unter Wolfgang Schäuble in der großen Koalition sind, vom Ergebnis her betrachtet, kaum feststellbar – wenigstens bisher. Das gilt selbst für die in der Eigenwahrnehmung stark bürgerrechtsorientierten Grünen, etwa hinsichtlich ihrer Zustimmung zu den „Otto-Katalogen“.
2. Diese Entwicklung ist kein Phänomen infolge des 11. Septembers 2001 – wenigstens nicht genuin, auch wenn die Entwicklung hierdurch sicherlich erheblich verstärkt worden ist.

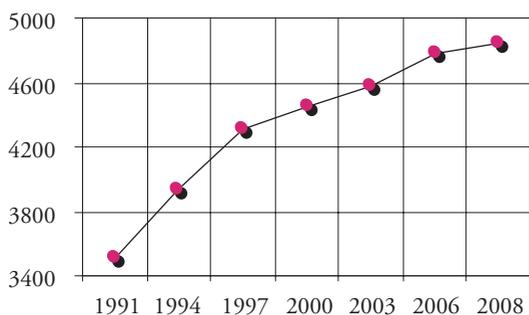
In politikwissenschaftlichen Studien wurde schon zuvor gefragt, „welche politische Ebene aufgrund der Europäisierung der ‚Inneren Sicherheit‘ verlieren wird: der Bund, die Länder, die EU, die erst gar nicht zum Zuge kommt?“ Schon 1999 lautete das nüchterne Fazit: „So viel Sicherheit war noch nie!“ Denn seit 1985 sei ein „Sicherheitsverbund entstanden, der innerhalb kürzester Zeit ein exorbitantes Wachstum entwickelt hat“. So seien die „Befugnisse auf allen politischen Ebenen ausgeweitet worden“.<sup>128</sup> Dabei habe sich das BMI im Machtkonflikt über die politische „Federführung“ mit seinen Sicherheitsinteressen gegenüber dem Kanzleramt im Laufe der Zeit durchsetzen können, so dass sich spätestens mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) von 1990 ein regelrechter „Paradigmenwechsel von Freizügigkeit zu Sicherheit“ vollzogen

<sup>126</sup> Vgl. BMI (Hrsg.), Bundesregierung legt Sicherheitsbericht vor, Presseerklärung vom 15. 11. 2006; BMI (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik 2006, Presseerklärung vom 8. 5. 2007.

<sup>127</sup> Vgl. Bernhard Frevel, Sicherheit gewähren – Freiheit sichern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2007) 12, S. 3.

<sup>128</sup> Hans-Jürgen Lange, Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S. 422.

**Abbildung 2: Entwicklung der Planstellen beim Bundeskriminalamt von 1991–2008**



Quelle: Eigenes Diagramm nach Bundestag-Drs. 14/7614, S. 4 sowie Bundeshaushaltspläne 2002–2008.

haben.<sup>129</sup> Schon von hier aus entwickelte sich ein dynamischer Prozess, der – relativ unabhängig vom Regierungswechsel 1998 – die ursprüngliche Aufgabe der Grenzkontrolle zu einer umfassenden Grenzsicherungs politik wandelte. So sei eine „hoch institutionalisierte Sicherheitsunion“ entstanden, in der die „Ursprungsidee des freizügigen und kontrollfreien Europas (. . .) in der Fülle der Maßnahmen zur Sicherung der EU-Außengrenzen (. . .) kaum noch zu erkennen (ist)“. Die „liberale Lockesche Funktion innerer Sicherheit“ sei zugunsten einer „Denkweise von Thomas Hobbes“ auf „europäischer Ebene kaum noch zu erkennen“.<sup>130</sup>

## Personalentwicklung seit 1991

Das zeigt sich auch am Personalzuwachs, von denen BKA und BPOL in den 1990er Jahren im Rahmen der Maßnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit erheblich profitiert haben, wengleich seit 9/11 noch einmal ein Zuwachs zu verzeichnen ist (*Abbildung 2*):

Aus *Abbildung 2* lässt sich erkennen, dass sich das Personal beim BKA schon seit Beginn der 1990er Jahre erheblich erweitert hat. 2008 hat das BKA 4840 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.<sup>131</sup>

Bei der BPOL weist die Personalentwicklung ein ähnliches Verlaufsmuster auf (*Abbildung 1*).

Schon in den 1990er Jahren war der Personalaufwuchs beträchtlich: Nach dem Zuwachs um rund 3000

<sup>129</sup> Vgl. Mechthild Baumann, *Der deutsche Fingerabdruck*, Baden-Baden 2006, S. 149.

<sup>130</sup> Ebd., S. 149f.

<sup>131</sup> Vgl. den Bundeshaushaltsplan 2008; in: Bundestag-Drs. 16/6000, S. 665.

Angehörige der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der damaligen Deutschen Bundesbahn 1992 hatte der BGS etwa 33 000 Beamtinnen und Beamte. Die Neuorganisation 1998 wandelte den BGS von der Verbandspolizei zur einzeldienstlichen Polizei und brachte einen Aufwuchs um etwa 3300. Seit 2006 pendelt die Personalstärke nach einem Zuwachs durch 9/11 um 39 000, wobei eine weitere Zunahme durch die Neuorganisation von 2008 sowie durch europäische Aufgaben – Stichwort „FRONTEX“ – und Auslandseinsätze im Auftrag der Vereinten Nationen (VN)<sup>132</sup> zu erwarten ist. Die Personalerweiterung bei BKA und BPOL steht damit im Gegensatz zum Abbau der Zahl aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die von 1991 bis 2006 von 6,7 auf 4,5 Millionen deutlich sank.<sup>133</sup>

## Sicherheitspolitische Maßnahmen seit 9/11

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 gab es eine Reihe von „Sicherheitspaketen“,<sup>134</sup> die auch bei BKA und BPOL zu erheblichen Erweiterungen ihrer Maßnahmekompetenzen führten.

Das „Antiterrorpaket I“ von 2001 schaffte das „Religionsprivileg“ im Vereinsgesetz ab und erweiterte den Kreis terroristischer Vereinigungen im Sinne von § 129b StGB auf ausländische Terrorgruppen. Das „Sicherheitspaket II“ beinhaltete 2002 das „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ (TBG). Es änderte nochmals insgesamt 14 deutsche Gesetze und zielte darauf ab,

- „den Sicherheitsbehörden die nötigen gesetzlichen Kompetenzen zu geben;
- den erforderlichen Datenaustausch zwischen den Behörden zu verbessern;
- bereits die Einreise terroristischer Straftäter nach Deutschland zu verhindern;
- identitätssichernde Maßnahmen im Visumverfahren zu verbessern;
- den Einsatz bewaffneter Flugbegleiter der Bundespolizei auf deutschen Luftfahrzeugen zu ermöglichen;
- Grenzkontrollmöglichkeiten zu verbessern und
- bereits eingereiste Extremisten besser zu erkennen.“<sup>135</sup>

<sup>132</sup> Vgl. Dieter Wiefelspütz, *Der Einsatz der Bundespolizei im Ausland*; in: M. H. W. Möllers/R. Chr. van Ooyen, *Europäisierung* (Anm. 3), S. 207–220.

<sup>133</sup> Vgl. Informationen zur politischen Bildung, (2008) 298, S. 28.

<sup>134</sup> Vgl. Martin H. W. Möllers, *Nichtmilitärische Dimensionen der Sicherheitspolitik in Deutschland*; in: Stephan M. Böckenförde/Sven B. Gareis (Hrsg.), *Deutsche Sicherheitspolitik*, Opladen 2008.

<sup>135</sup> Vgl. BMI (Hrsg.), *Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung*, Presseerklärung vom 10. 1. 2007.

Einzelne Befristungen wurden durch das „Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz“ (TBEG), das im Wesentlichen Anfang 2007 in Kraft trat, verlängert.<sup>136</sup> Im TBEG wurde außer den oben aufgezählten Kompetenzen zum Beispiel auch der Zugriff auf Daten aus dem Banken- und Telekommunikationsbereich geregelt, die erweiterte „Rasterfahndungen“ durch BKA und BPOL ermöglichen.

*Erweiterungen von Vorfeldmaßnahmen für BKA und BPOL:* Die allgemeinen Kompetenzen von BKA und BPOL sowie der anderen Sicherheitsbehörden wurden durch das TBEG erheblich vor allem im Bereich der Vorfeldmaßnahmen ausgebaut. Diese gesetzlichen Regelungen zielen darauf ab, den Kreis der Verdächtigen zu erweitern und mehr personenbezogene Daten zu speichern und zu verarbeiten. Denn hier ist der Grundstein für Eintragungen von biometrischen Daten (z. B. Fingerabdrücken) in Ausweisen sowie Sonderüberprüfungen für Angestellte von sicherheitsrelevanten Institutionen gelegt worden. Weitere Vorfeldmaßnahmen kamen hinzu: Zum Beispiel wurde die Nutzung von so genannten „IMSI-Catchern“ eingeführt, um Besitzer von Mobiltelefonen orten zu können. Im „Luftsicherheitsgesetz“ wurde bis zum Urteil des BVerfG vom 15. Februar 2006<sup>137</sup> die Abwehr von Terrorgefahren im Luftraum geregelt.<sup>138</sup> Außerdem ist dem BKA durch die Föderalismusreform 2007 mittels Verfassungsänderung<sup>139</sup> eine neue präventive Zuständigkeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eingeräumt worden.

Ergebnis dieser neuen Sicherheitsarchitektur ist, dass Eingriffsbefugnisse zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten immer weniger einer „konkreten Gefahr“ oder eines „Anfangsverdachts“ bedürfen, so dass die polizeirechtliche Entwicklung sich zunehmend vom liberalen Polizeirecht entfernt. Schon vor 9/11 ließ sich ein Verschwimmen der Grenze zwischen „Störer“ und „Nichtstörer“ erkennen, wodurch die Konturen des Übermaßverbotes undeutlich werden. Polizeili-

ches Handeln von BKA und BPOL orientiert sich vor allem an *allgemeinen Gefahrenprognosen*. Dadurch muss es sich als Vorfeldarbeit tendenziell gegen alles richten. In einzelnen Bereichen wird bereits mit einem „Generalverdacht“ gegen die gesamte Bevölkerung gearbeitet.<sup>140</sup> etwa bei der Speicherung biometrischer Merkmale zur Identitätssicherung auf Ausweispapieren. Bisher gehörten Fingerabdrücke zu den strafverfolgenden Maßnahmen.<sup>141</sup> Weitere „Vorratsdatenspeicherungen“ sind in Planung und liegen bereits dem BVerfG zur Prüfung vor.<sup>142</sup>

Das Sammeln von Daten in verschiedenen Datenbanken ist durch den Zugriff darauf durch die einzelnen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten von BKA und BPOL erleichtert worden. Seit 2003 ist das Informationssystem der Polizei (INPOL), an das neben dem BKA und BPOL auch andere Bundes- und Landesbehörden angeschlossen sind, erneuert worden: Die Meldetätigkeit wurde auf die einzelnen Beamten dezentralisiert, so dass annähernd 300 000 Terminals angeschlossen sind! Dieser riesige Kreis von Personen, die Daten erfassen und abfragen können, verstärkt durch den hohen Umfang von erhobenen und verknüpfbaren Daten, birgt die Gefahr unberechtigter Zugriffe.<sup>143</sup>

Der Ausbau der Prävention, mit der öffentliche Sicherheit durch Maßnahmen im Vorfeld konkret-individueller Gefahr oder konkret verdachtsbezogener Strafverfolgung gewährleistet werden soll, führt notwendigerweise zu einer Annäherung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Denn genau diese „Vorfeldarbeit“ zählt zu deren „klassischen“ Aufgaben.

*Ausbau der Vernetzung von BKA und BPOL mit anderen Behörden:* Der Ausbau der Prävention, mit der öffentliche Sicherheit durch Maßnahmen im Vorfeld konkret-individueller Gefahr oder konkret verdachtsbezogener Strafverfolgung gewährleistet werden soll, führt notwendig zu einer Annähe-

<sup>136</sup> Vgl. Martin H. W. Möllers, Antworten auf den internationalen Terrorismus – Gewährleistung der Inneren Sicherheit durch Bund und Länder, in: JBÖS 2006/07, S. 217.

<sup>137</sup> Vgl. BVerfGE 115, 118.

<sup>138</sup> Vgl. D. Wiefelspütz, Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz, Frankfurt/M. 2007, S. 11.

<sup>139</sup> Vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a, Abs. 2 GG.

<sup>140</sup> Vgl. Norbert Pütter, Prävention, in: Bürgerrechte & Polizei, Cilip 86, (2007) 1, S. 11.

<sup>141</sup> Vgl. § 81b StPO.

<sup>142</sup> Vgl. dazu den Beschluss zum Eilantrag: BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 11. 3. 2008.

<sup>143</sup> Vgl. Aurangzeb Khan, Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik im Rahmen der Verbrechensbekämpfung in Deutschland am Beispiel des Bundeskriminalamtes, Frankfurt/M. 2004.

rung von Polizei und Nachrichtendiensten. Ende 2004 nahm das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) seine Arbeit in Berlin auf. Es dient dazu, die Spezial- und Analyseeinheiten von BKA und Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) zusammenzuführen sowie die BPOL und die weiteren angeschlossenen Sicherheitsbehörden aus Bund und Ländern einzubinden.<sup>144</sup> 2006 nahm ferner in Berlin das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) seine Arbeit auf. Es zielt darauf, durch die Beteiligung von BKA und BPOL, des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der Nachrichtendienste und weiterer Bundesbehörden den Informationsaustausch zu effektivieren, um illegale Migration zu verhindern.<sup>145</sup> So könnte mit GTAZ und GASIM das grundgesetzliche Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten überschritten sein.<sup>146</sup> Ferner stellt sich die Frage, ob die „Vernetzung“ überhaupt effizient und erfolgversprechend ist.<sup>147</sup>

Durch die technisch beim BKA eingerichtete Antiterrordatei von 2006 wurde nochmals die Vernetzung der Behörden in Bund und Ländern erweitert. In der 2007 freigeschalteten Datei wurden zunächst – überwiegend durch die Bundesbehörden – rund 13 000 Personen erfasst.<sup>148</sup>

## Ergebnis und Ausblick

Nehmen wir den eingangs genannten Dualismus von Freiheit und Sicherheit von Locke und Hobbes noch einmal auf, so bleibt festzuhalten, dass sich die „neue“ Sicherheit in Richtung Thomas Hobbes verschiebt. Gerade das zeigt sich deutlich an den Bundespolizei-

en. Neu ist diese Entwicklung aber grundsätzlich nicht; sie verläuft seit den 1990er Jahren, und zwar – bisher – auch ohne nennenswerte Unterschiede bei den Regierungswechseln. Gleichwohl ist eine Forcierung seit 9/11 zu beobachten. Aus der Bürokratieforschung und Regierungslehre ist zu entnehmen, dass Behörden natürlich ständig mehr Aufgaben, Befugnisse und Personal wollen.<sup>149</sup> Das ist ihr legitimes Eigeninteresse, denn davon hängen schließlich Machtpotenzial, Beförderungschancen usw. ab. Warum sollte das im Politikfeld „Innere Sicherheit“ und gerade bei den großen Polizeibehörden BKA und BPOL anders sein? Aus demokratisch-liberaler Sicht problematisch bleibt jedoch, dass Sicherheitsbehörden in besonderer Weise in Grundrechte eingreifen. Dabei gerät zugleich der bundesdeutsche Grundkonsens einer relativ scharfen Trennung von innerer und äußerer Sicherheit sowie von Militär, Polizei und Geheimdiensten zugunsten einer vielfältig vernetzten Architektur „erweiterter“ Sicherheit verstärkt unter Druck.<sup>150</sup> Wie schnell und in welche Richtung genau diese Entwicklung gehen wird, ist nicht immer ganz klar – das zeigt das „Rätseln“ über die aktuelle Organisationsreform bei der BPOL.<sup>151</sup> Wiederum der Bürokratieforschung ist zu entnehmen, dass hier die parlamentarischen Institutionen<sup>152</sup> sowie der politische Raum einer kritischen Öffentlichkeit insgesamt gefordert sind. Die aber haben es in einer großen Koalition schwer. Und: Sicherheit ist zur Zeit äußerst populär.

<sup>144</sup> BMI (Hrsg.), Schily: Terrorismusabwehrzentrum in Berlin nimmt Arbeit auf, Presseerklärung vom 14. 12. 2004.

<sup>145</sup> Vgl. BMI (Hrsg.), Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM): Herausforderungen der illegalen Migration wirksam begegnen, Presseerklärung vom 17. 7. 2006.

<sup>146</sup> Vgl. Hans-Jürgen Lange, Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik – Gutachten, in: JBÖS 2006/07, S. 196.

<sup>147</sup> Vgl. Christoph Gusy, Trennungsgebot, in: JBÖS 2008/09 (i. E.); Peter Stegmaier/Thomas Feltes, „Vernetzung“ als neuer Effektivitätsmythos für die „innere Sicherheit“, in: APuZ 12/2007, S. 18–25.

<sup>148</sup> Vgl. BMI (Hrsg.), Bundesinnenminister Dr. Schäuble: Die Antiterrordatei ist ein wirkungsvolles Instrument mit Augenmaß, Presseerklärung vom 30. 3. 2007.

<sup>149</sup> Vgl. z. B. die Forderungen der Polizeigewerkschaften, die hier einem regelrechten „Reiz-Reflex-Muster“ folgen.

<sup>150</sup> Vgl. hierzu noch einmal das aktuelle Strategiepapier der CDU/CSU-Fraktion (Anm. 11).

<sup>151</sup> So kritisierte der Bundesrechnungshof die Verdopplung von Führungsstellen der B-Besoldung (von 12 auf 26), vgl. FAZ vom 18. 2. 2008; Die Grünen kritisierten u. a., dass parallel zum Umbau des BKA zum FBI eine „paramilitärische Nationalgarde“ vorbereitet werden solle, vgl. ebd.; Interview des innenpolitischen Sprechers Wolfgang Wieland, in: Berliner Zeitung vom 14. 2. 2008; Experten monierten bei der Anhörung im Innenausschuss des Bundestags fehlende Transparenz und Information seitens des BMI, vgl. Peter Carstens, Die Bundespolizei wird reformiert, in: FAZ vom 24. 1. 2008, S. 10.

<sup>152</sup> Vgl. z. B. Max Weber, Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 1980<sup>4</sup>, S. 306–443.

Wilhelm Knelangen

# Europäisierung und Globalisierung der Polizei

Wie kaum eine andere Institution wird die Polizei gemeinhin mit der Idee des souveränen Nationalstaates verbunden, repräsentiert sie doch das Gewaltmonopol und damit das klassische Signum der Staatlichkeit. Dieser Grundsatz, der seit Max Weber die staatsrechtliche Diskussion prägt, ist in den vergangenen Jahren immer stärker unter

**Wilhelm Knelangen**

Dr. rer. pol., geb. 1971; Akademischer Rat im Fach Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften, Westring 400, 24098 Kiel  
WKnelangen@politik.uni-kiel.de

Aber auch dort kann ein signifikanter Wandel der Grundlagen des Politikfeldes innere Sicherheit diagnostiziert werden, der auf Prozesse von Europäisierung und Globalisierung zurückzuführen ist.<sup>1</sup> Die traditionelle Vorstellung einer auf den institutionellen, rechtlichen und legitimatorischen Bezugsrahmen des Nationalstaates orientierten Polizei verliert angesichts der ökonomischen, sozialen und politischen Verflechtungen zwischen den Gesellschaften sukzessive an Überzeugungskraft.

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die Rahmenbedingungen wie auch die zentralen politischen Leitlinien für die Arbeit der Polizei nicht mehr allein – in einzelnen Segmenten vielleicht nicht einmal mehr in erster Linie – auf nationaler, sondern auf globaler Ebene, insbesondere der der Europäischen Union gesetzt werden. Dabei sind vier Dimensionen von Europäisierung bzw. Globalisierung zu unterscheiden, die eng miteinander zusammenhängen, aber jeweils eigenständige Entwicklungen bezeichnen: *erstens* die Veränderung der räumlichen Strukturen der Kriminalität, *zweitens* die wachsende Bedeu-

tung der bi- und multilateralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei, *drittens* die Bedeutung europäischer und internationaler Politikgestaltung für die nationalen Systeme und schließlich *viertens* die Ausweitung der Einsatzfelder von Polizeibeamten über das eigene Staatsgebiet hinaus.

## Globalisierung der Kriminalität

Die *erste Dimension* bezeichnet die Veränderung der räumlichen Strukturen der Kriminalität. Dabei gilt es zunächst einzuschränken, dass nach wie vor der Großteil der registrierten Straftaten einen lokalen oder regionalen Hintergrund hat. Die These von der „Globalisierung der Kriminalität“ trifft deshalb bei genauerem Hinsehen lediglich für ausgewählte Deliktsbereiche zu – insbesondere für die unter dem Begriff der „organisierten Kriminalität“ (OK) zusammengefassten Straftaten. Hier ist die Entwicklung allerdings dynamisch.<sup>2</sup> Das Bundeskriminalamt registriert seit Jahren einen anhaltend hohen Anteil von OK-Verfahren, bei denen mindestens ein Tatort im Ausland lag.<sup>3</sup> Das betrifft insbesondere den Rauschgifthandel. Aber auch in anderen Deliktsbereichen wie Menschenhandel, Schleusungskriminalität oder Geldwäsche sind globale bzw. sich globalisierende Strukturen erkennbar. Ähnliches gilt für die „neuen“ Spielarten des Terrorismus, die sowohl hinsichtlich der politischen Agenda und ideologischen Grundlagen als auch der Mitgliedschafts- und der Or-

<sup>1</sup> Vgl. Trutz von Trotha, Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols, in: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel, Opladen 1995, S. 129–166.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. Markus Jachtenfuchs u. a., Policing Among Nations. Internationalizing the Monopoly of Force, Hertie School of Governance Working Paper 28/2008; Bernhard Frevel/Hans-Joachim Asmus (Hrsg.), Einflüsse von Globalisierung und Europäisierung auf die Polizei, Frankfurt/M. 2008; Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Frankfurt/M. 2006.

<sup>3</sup> Vgl. Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli (eds.), Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond, Dordrecht 2006.

<sup>4</sup> Im jüngsten Lagebild liegt der Wert bei 85,2 Prozent, wobei sich die internationalen Bezüge auf 119 Staaten verteilen, vgl. Bundeskriminalamt, Organisierte Kriminalität. Pressefreie Kurzfassung, Wiesbaden 2008, S. 17.

ganisationsstrukturen einen transnationalen Zuschnitt haben.<sup>15</sup> Im Fall der Internetkriminalität scheinen nationale Grenzen sogar vollends im virtuellen globalen Raum zu verschwinden.

Dass die organisierte Kriminalität als „Schattenseite der Globalisierung“ gekennzeichnet wird, lenkt den Blick darauf, dass sie in spezifischer Weise mit dem Wandel der Weltwirtschaft durch die Globalisierung verbunden ist.<sup>16</sup> Kriminelle Organisationen bieten Güter und Dienstleistungen an, die in der OECD-Welt nicht legal oder nur zu hohen Preisen erhältlich sind.<sup>17</sup> Die illegalen Unternehmer profitieren dabei von der Aufhebung von Handelsschranken, der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, den neuen Möglichkeiten der Kommunikationstechnologie oder von gesunkenen Transportkosten. Der fehlende Strafverfolgungsdruck in Räumen schwacher Staatlichkeit kommt ihnen dabei ebenso zugute wie ihnen die mit der Globalisierung verbundene Schwächung der staatlichen Kontrollmöglichkeiten und die Fragmentierung der Rechtssysteme in die Hände spielt.

Wie hoch der finanzielle Schaden zu veranschlagen ist, der durch organisierte Kriminalität verursacht wird, lässt sich zwar nur schätzen, aber schon die im Raum stehenden Zahlen unterstreichen die Brisanz. Das Büro für Drogenkontrolle und Verbrechensbekämpfung der Vereinten Nationen und der Internationale Währungsfonds führen zwischen zwei und fünf Prozent des global erwirtschafteten Sozialprodukts auf die Aktivitäten krimineller Organisationen zurück.<sup>18</sup> Damit wäre eine Größenordnung erreicht, die – je nach Rechengrundlage – an die Wirtschaftsleistung von Ländern wie Italien oder Frankreich herankommt.

<sup>15</sup> Vgl. Ulrich Schnecker, *Transnationaler Terrorismus*, Frankfurt/M. 2006, S. 49–100.

<sup>16</sup> Vgl. grundlegend Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, *Globalisierung der Unsicherheit – Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik*, Münster 2002.

<sup>17</sup> Vgl. Susanne Krasmann/Werner Lehne, „Organisierte Kriminalität“ im Windschatten der Globalisierung legaler und illegaler Märkte, in: *Vorgänge*, 137 (1997), S. 106–119.

<sup>18</sup> Vgl. Richard Mörbel/Sönke Schmidt, *Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht*, Berlin 2008, S. 4.

Die *zweite Dimension* umfasst die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizeien und stellt gewissermaßen die „operative“ Reaktion auf die Globalisierung der Kriminalität dar. Der Informationsaustausch steht dabei seit jeher im Mittelpunkt. Die schon 1923 gegründete Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO) dient bis heute primär diesem Zweck.<sup>19</sup> Die Organisation stellt für die Zentralstellen seiner 186 Mitgliedstaaten (in Deutschland: BKA) ein abgesichertes Kommunikationssystem für den Austausch polizeilicher Daten bereit. Wenn gleich Interpol, wie die IKPO verkürzend genannt wird, durch die Schaffung von Europol an öffentlicher Aufmerksamkeit eingebüßt hat, ist sie doch nach wie vor das zentrale Netzwerk für den bi- und multilateralen Informationsaustausch der Kriminalpolizeien.

Einen Schritt weiter als Interpol sind die meisten EU-Staaten (ausgenommen Großbritannien und Irland) mit den Schengener Übereinkommen gegangen, in denen parallel zum Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen verbindliche Mechanismen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizeien vereinbart worden sind.<sup>10</sup> Das Schengener Durchführungübereinkommen von 1990 sieht neben einer gemeinsamen Sicherung der Außengrenzen und neben Regeln für die Kooperation in den Grenzregionen die Schaffung des Schengener Informationssystems (SIS) vor, in dem Personen und Sachen zur Fahndung ausgeschrieben werden können. Ursprünglich als „Ausgleichsmaßnahme“ für den Wegfall der Grenzkontrollen begründet, hat das SIS nach der Erweiterung des Schengener Raumes Ende 2007 nunmehr den Charakter eines elektronischen Fahndungssystems für den gesamten kontinental-europäischen Raum.

Das Polizeiamt Europol hat im Juli 1999 offiziell seine Tätigkeit in Den Haag aufgenommen. Ursprüngliche Pläne der Bundesregierung, auf eine europäische Bundespolizei

<sup>19</sup> Vgl. Mathieu Deflem, *Policing World Society. Historical Foundations of international police cooperation*, Oxford u. a. 2002.

<sup>10</sup> Vgl. dazu im Überblick Reinhard Mokros, *Polizei und Justiz auf Ebene der Europäischen Union*, in: Hans Lisker/Erhard Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, München 2007<sup>4</sup>, S. 1358–1380.

nach dem Vorbild des FBI hinzuarbeiten, ließen sich nicht durchsetzen.<sup>11</sup> Exekutive Befugnisse hat Europol nicht. Der Auftrag des Amtes besteht vielmehr in der Unterstützung der Ermittlungstätigkeit nationaler Polizeibehörden. In das Europol-Informationssystem geben die mitgliedstaatlichen Zentralstellen (in Deutschland: BKA) personenbezogene Daten nach den Grundsätzen der Europol-Konvention und des nationalen Rechts ein. Zudem können bei Europol Analyseprojekte durchgeführt werden, die entweder auf die Herstellung genereller Lagebilder oder auf die Unterstützung konkreter Ermittlungen zielen. Nicht zuletzt sind die nationalen Verbindungsbeamten bei Europol zu nennen, die Zugriff auf ihre nationalen Informationssysteme haben und deshalb den bilateralen Informationsaustausch beschleunigen können.

Das Mandat von Europol ist bislang beschränkt auf die zentralen Felder der organisierten Kriminalität, sofern mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind. Über Europol sind im Jahr 2007 zu 7618 Fällen (2000: 1919) über 260 000 Nachrichten (2000: 35 366) ausgetauscht worden. Doch trotz dieser Zahlen ist die Leistungsfähigkeit von Europol begrenzt. Denn zum einen ist das Amt unmittelbar davon abhängig, in welchem Umfang die nationalen Behörden bereit sind, eigene Informationen weiterzugeben. Zum anderen sind die Ressourcen limitiert. Die Behörde hat einen Etat von etwa 70 Millionen Euro und verfügt über eine Personalstärke von knapp 600 Personen, davon 114 Verbindungsbeamte und etwa 60 unterstützende Kräfte.<sup>12</sup> Zum Vergleich: Das BKA als deutsche Zentralstelle weist allein ein Haushaltsvolumen von 360 Millionen Euro aus und beschäftigt mehr als 5500 Personen.

Mit Eurojust – der Europäischen Einheit für justizielle Zusammenarbeit – ist im Jahr 2002 in Den Haag das staatsanwaltschaftliche Pendant zu Europol gegründet worden.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Zur Entwicklung von Europol vgl. Wilhelm Knechtgen, *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, Opladen 2001, S. 189–253.

<sup>12</sup> Zu den Zahlen siehe Europol, *Annual Report 2007*, The Hague 2008, S. 32 f., 42.

<sup>13</sup> Vgl. Hermann von Langsdorff, *Eurojust: eine neue Einrichtung. Aufgaben, Rechtsrahmen, Problemfelder*, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Baden-Baden 2005, S. 125–135.

Eine europäische Staatsanwaltschaft ist Eurojust, die im Kern aus 27 nationalen Vertretern besteht, allerdings nicht. Vielmehr steht auch hier der Gedanke der Unterstützung mitgliedstaatlicher Behörden durch die Koordination von grenzüberschreitenden Strafverfolgungsmaßnahmen im Mittelpunkt – offenbar mit wachsendem Widerhall: Im Jahr 2007 hat Eurojust erstmals mehr als eintausend neue Fälle bearbeitet.<sup>14</sup> Ein geradezu rasantes Wachstum hat schließlich auch die europäische Grenzschutzagentur Frontex hinter sich, die 2005 in Warschau ihre Arbeit aufgenommen hat.<sup>15</sup> Die Agentur soll die Maßnahmen der nationalen Grenzpolizeien beim Schutz der Außengrenzen koordinieren, bei der Ausbildung unterstützen und gemeinsame Risikoanalysen durchführen. Tatsächlich hat Frontex bereits zahlreiche Kooperationsprojekte an Flug- und Seehäfen sowie an Landesgrenzen initiiert. Öffentliche Aufmerksamkeit fanden aber vor allem die Operationen gegen illegale Einwanderung im Mittelmeerraum, an denen sich die Bundespolizei im Jahr 2007 mit 148 Beamten und zwei Hubschraubern beteiligt hat.<sup>16</sup> Frontex repräsentiert damit einerseits die Idee, den Schutz der Außengrenze als gemeinsame Aufgabe der Mitgliedstaaten zu begreifen. Andererseits symbolisiert die Agentur die Probleme und Widersprüche der auf Abwehr illegaler Einreise konzentrierten Flüchtlings- und Einwanderungspolitik der EU.

Der Dynamik auf europäischer Ebene zum Trotz wird die internationale Zusammenarbeit weiterhin in erster Linie auf bilateralen Wegen realisiert. Insbesondere in den Grenzregionen bestehen seit vielen Jahren eingespielte Formen der Zusammenarbeit.<sup>17</sup> Mit den Gemeinsamen Zentren ist dabei seit Mitte der 1990er Jahre ein neues Modell etabliert worden. Den Ausgangspunkt stellte 1997 die Gründung des „Gemeinsamen Zentrums der deutsch-französischen Polizei- und

<sup>14</sup> Vgl. Eurojust, *Jahresbericht 2007*, Den Haag 2008, S. 9.

<sup>15</sup> Vgl. Andreas Fischer-Lescano/Timo Tohidipur, *Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur Frontex*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67 (2007), S. 1219–1276.

<sup>16</sup> Vgl. *Bundestags-Drucksache 16/9888*, S. 9.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Reinhard Mokros, *Zusammenarbeit mit den Polizeien der Nachbarstaaten*, in: H. Lisken/E. Denninger (Anm. 10), S. 1279–1319.

Zollzusammenarbeit“ dar, das heute seinen Sitz in Kehl hat und mit etwa 60 Beamten beider Seiten besetzt ist. Das Zentrum bietet rund um die Uhr Unterstützung in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug an. Dem Kehler Beispiel sind in den vergangenen Jahren weitere gefolgt. Eine „Gemeinsame Stelle im Grenzgebiet“ zwischen der Bundesrepublik, Belgien und Luxemburg besteht seit 2003 in Luxemburg. Zuletzt sind im Vorfeld des Wegfalls der Kontrollen an der deutsch-polnischen und der deutsch-tschechischen Grenze im Dezember 2007 Gemeinsame Zentren in Swiecko in der Nähe von Frankfurt/Oder sowie Schwandorf (Bayern) und Petrovice (Tschechien) eröffnet worden.

Eine andere Form der internationalen Zusammenarbeit stellt schließlich die Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Polizeien anderer Staaten dar. Die Bundesregierung verfolgt damit das Ziel, „den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ zu fördern.<sup>18</sup> Die Hilfsmaßnahmen sind aber zugleich Bestandteil der „Vorverlagerungsstrategie“ des Bundeskriminalamts, nach der die polizeiliche „Abwehrlinie“ möglichst weit in die Ursprungs- und Transitländer der Kriminalität verlagert werden soll. Im Kern geht es damit um die Verbesserung der Leistungs- und damit auch der Kooperationsfähigkeit von Polizeibehörden in strategisch wichtigen Staaten und Regionen. Dass zwischen beiden Zielen im Einzelfall problematische Abwägungen notwendig werden können, liegt auf der Hand. Das gilt umso mehr, seitdem die Strategie der „Vorverlagerung“, die ursprünglich für die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität entwickelt worden war, nach den Anschlägen von New York und Washington auf den Bereich des Terrorismus ausgeweitet worden ist. Für den Bereich der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe sind von 2000 bis 2007 etwa 85 Millionen Euro zur Verfügung gestellt worden.<sup>19</sup> In diesem Rahmen werden Ausbildungsprojekte finanziert sowie Fahrzeuge, Kommunikationsmittel oder anderes polizeiliches Gerät geliefert, nicht jedoch Waffen und Munition. Während zu Anfang des Jahrzehnts noch die mittel- und osteuropäischen Staaten den Schwerpunkt der Hilfsleistungen darstellten, ist es seit einigen Jah-

ren – mit weitem Abstand – Afghanistan, weil die Bundesregierung dort den schwierigen Aufbau einer zivilen Polizeiorganisation unterstützt. Aus dem Stabilitätspakt für Afghanistan sind bis 2007 rund 60 Millionen Euro für die Polizeireform geflossen.

## Europäische und internationale Politikgestaltung

Die *dritte Dimension* umfasst die Europäisierung und Globalisierung der Politikgestaltung im Politikfeld innere Sicherheit. Weil die Regierungen immer stärker auf internationale Kooperation angewiesen sind, hat sich die ehemals als klassische Domäne der Nationalstaatlichkeit geltende Politik der inneren Sicherheit längst zu einem wichtigen Feld der Außenpolitik bzw. der internationalen Beziehungen entwickelt.<sup>20</sup> Auf der einen Seite setzen Regierungen außenpolitische Instrumente ein, um ihre Ziele im Bereich der inneren Sicherheit zu erreichen; auf der anderen Seite werden wesentliche Teile der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der Polizeiarbeit nicht mehr auf der nationalen, sondern auf der internationalen Ebene gesetzt. Der 11. September 2001 hatte in diesem Zusammenhang zwar Katalysatorfunktion, aber auch zuvor haben Fragen der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung im bilateralen Rahmen oder in internationalen Organisationen und Netzwerken wie den Vereinten Nationen, der OECD oder der G8-Gruppe eine wichtige Rolle gespielt.<sup>21</sup> Die Organisationen haben zwar in der Regel keine formale Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung.<sup>22</sup> Aber ihre Beschlüsse stellen in der politischen Diskussion wichtige Referenzpunkte dar. Das gilt beispielsweise für die Vereinbarungen der Financial Action Task Force zur Geldwäsche oder die Schluss-

<sup>20</sup> Vgl. Peter Andreas/Ethan Nadelmann, *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford 2006.

<sup>21</sup> Vgl. die Beiträge in Ulrich Schneckener (Hrsg.), *Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung*, SWP-Studie, S 14 (2007).

<sup>22</sup> Ein Novum stellte allerdings das Vorgehen des UNO-Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001 dar, der mit der Resolution 1373 allen Staaten verbindliche gesetzgeberische Auflagen für Maßnahmen gegen den Terrorismus machte, vgl. Christian Schaller, *Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung*, in: U. Schneckener (Anm. 21), S. 21.

<sup>18</sup> Vgl. Bundesrats-Drucksache 16/6839, S. 8.

<sup>19</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 16/9270, S. 6 f.

folgerungen der G8-Treffen zum Kampf gegen organisierte Kriminalität.

Am weitesten vorangeschritten ist die zwischenstaatliche politische Vernetzung innerhalb der Europäischen Union.<sup>23</sup> Kennzeichnend für die EU ist, dass die Politikgestaltung im Politikfeld innere Sicherheit im Unterschied zu den klassischen Gemeinschaftspolitiken nicht supranationalen Mustern folgt. Rechtsetzung und -durchsetzung bleiben formal in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Das Einstimmigkeitsprinzip im Rat der Innen- und Justizminister erweist sich überdies in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten als hohe Hürde für die Einigung in substanziellen Bereichen. Es ist bemerkenswert, dass die EU in den vergangenen 15 Jahren dennoch eine wichtige koordinierende und zum Teil auch steuernde Funktion in diesem Politikbereich übernommen hat. Der 11. September 2001 hatte auch hier eine katalysierende Wirkung, konnten doch im Rahmen des „Aktionsplanes gegen den Terrorismus“ mehrere Projekte durchgesetzt werden, die zuvor lange im Rat blockiert worden waren.<sup>24</sup>

Im Mittelpunkt der europäischen Rechtsetzung stehen naturgemäß Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Neben der Schaffung von Instrumenten der vertikalen Kooperation wie Europol, Eurojust oder Frontex spielt die Erleichterung des horizontalen Informationsaustauschs eine zentrale Rolle. Nach dem „Grundsatz der Verfügbarkeit“, auf den sich die Mitgliedstaaten im „Haager Programm“ von 2004 verständigt haben, sollen polizeiliche Informationen im grenzüberschreitenden Austausch zu den gleichen Bedingungen zur Verfügung stehen wie im innerstaatlichen Bereich. Als ein erstes Paket zur Umsetzung dieses ambitionierten Ziels versteht sich der Vertrag von Prüm, der am 27. Mai 2005 von sieben EU-Staaten unterzeichnet und mittlerweile weitgehend in das EU-Recht überführt worden ist.<sup>25</sup> Dieser sieht vor, dass die Poli-

zeibehörden wechselseitig auf die Datenbanken zu DNA und Fingerabdrücken sowie auf die Fahrzeugregister zugreifen können.

Einen weiteren Schwerpunkt stellt die Erleichterung der Rechtshilfe in Strafsachen dar, die traditionell als besonders eng mit der nationalen Souveränität verbunden gilt. Nachdem in den 1990er Jahren zunächst der Gedanke der Harmonisierung strafrechtlicher Regeln dominant war, setzte sich mit dem Europäischen Rat von Tampere das aus dem Binnenmarktbereich bekannte Prinzip der „gegenseitigen Anerkennung“ von justiziellen Entscheidungen durch. Prominentestes Beispiel für dessen Umsetzung ist der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl, der ein erleichtertes Verfahren für die Auslieferung von gesuchten Personen im direkten Kontakt der Justizbehörden ermöglicht.

Die Reichweite der politischen Entscheidungen der EU beschränkt sich indes nicht auf die Verbesserung der vertikalen und horizontalen Kooperation. Vielmehr spielt die europäische Ebene zusehends eine wichtige Rolle bei Fragen des materiellen Polizeirechts, des Strafrechts und des Strafprozessrechts. Zwar handelt es sich dabei in der Regel um Rahmenbeschlüsse oder Richtlinien, die noch der Umsetzung durch die nationalen Parlamente bedürfen. Aber deren Handlungsspielraum ist sehr klein. Beispiele dafür sind die umstrittene Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2006, welche die Anbieter von Telekommunikationsdiensten verpflichtet, die Verbindungsdaten ihrer Kunden von Telefon und Internet für sechs Monate „auf Vorrat“ zu speichern sowie der Rahmenbeschluss zum Terrorismus von 2002, der eine Definition von terroristischen Straftaten und Mindesthöchststrafen für die Mitgliedschaft in terroristischen Organisationen vorsieht.

## Ausweitung der Einsatzfelder

Die *vierte Dimension* von Europäisierung und Globalisierung umfasst schließlich die Ausweitung der Einsatzfelder der Polizeibeamten über das eigene Staatsgebiet hinaus. Das betrifft etwa die Personen, die im Rahmen von Aus- und Fortbildungsprojekten in anderen Staaten ihren Dienst tun. Ein anderes Beispiel sind die Verbindungsbeamten des BKA, die seit den frühen 1980er Jahren an die deutschen Auslandsvertretungen entsandt werden. Ihre Aufgabe ist die Vermittlung zwischen der deutschen Polizei und den Behörden vor Ort sowie die Unterstützung beim Informationsaustausch und bei der Rechtshilfe. Der erste Verbindungs-

denzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU, in: *Integration*, 29 (2006), S. 201–212.

<sup>23</sup> Vgl. Peter Nitschke, *Europäisierung der Kriminalpolitik*, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), *Kriminalpolitik*, Wiesbaden 2008, S. 387–401; zur Entwicklung siehe W. Knelangen (Anm. 11).

<sup>24</sup> Vgl. ausführlich Wilhelm Knelangen, *Die Europäische Union: eine „starke Macht“ im Kampf gegen den Terrorismus?*, in: Peter Nitschke (Hrsg.), *Globaler Terrorismus und Europa*, Wiesbaden 2008, S. 99–123.

<sup>25</sup> Vgl. Daniela Kietz/Andreas Maurer, *Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungsten-*

beamte wurde 1983 nach Bangkok (Thailand) entsandt; zu einem regelrechten Schub hat der Fall des eisernen Vorhangs geführt. Mit gegenwärtig 64 Verbindungsbeamten an 52 Standorten in 50 Ländern ist seitdem ein weltumspannendes direktes Kommunikationsnetz der deutschen Polizei entstanden.<sup>126</sup>

Einen signifikanten Wandel der Einsatzfelder stellen die Auslandseinsätze dar, an denen die Polizei im Rahmen von Friedens- oder Stabilisierungsmissionen von UNO, OSZE oder EU teilnimmt.<sup>127</sup> Die erste Mission führte Beamte des damaligen Bundesgrenzschutzes (BGS) nach Namibia, wo sich insgesamt 50 Beamte im Rahmen des UNTAG-Einsatzes vom September 1989 bis März 1990 an der Überwachung der örtlichen Polizei und der Beobachtung der Wahlvorbereitungen beteiligten. Seither waren deutsche Kontingente von Bundes- und Länderpolizisten in insgesamt 24 Missionen vertreten. Die Aufgabenschwerpunkte variieren. Ebenfalls der Beobachtung von Wahlvorbereitungen dienen Einsätze in Kambodscha (1992/93) und der Westsahara (1993–96). Mit den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien setzte dann eine neue Phase ein. Deutsche Polizisten waren an der Überwachung des Embargos gegen Restjugoslawien auf der Donau ebenso beteiligt wie beim Wiederaufbau der Polizei in Bosnien-Herzegowina.

Bis heute ist der Balkan der regionale Schwerpunkt der Auslandseinsätze. Besonders weitreichend sind die Befugnisse im Rahmen der United Nations Mission in Kosovo (UNMIK). Hier beschränken sich die Aufgaben der Beamten nicht auf die Beratung lokaler Autoritäten, sondern umfassen die gesamte Breite von der Gefahrenabwehr bis zu Strafverfolgung und Grenzschutz. Der Einsatz im Kosovo ragt auch mit Blick auf die eingesetzte Personalstärke heraus. Bis März 2008 waren dort mehr als 2500 Polizeibeamte im Einsatz. Zu einem zweiten regionalen Schwerpunkt hat sich Afghanistan entwickelt. Dort engagiert sich die Bundesrepublik seit 2002 mit der „Projektgruppe Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan“ (PGPAA). Dieses bilateral vereinbarte Projekt wird seit Juni 2007 von der EU-

Polizeimission in Afghanistan ergänzt, an der ebenfalls deutsche Beamte teilnehmen. Anfang September 2008 befanden sich 259 deutsche Beamte im Auslandseinsatz, die meisten davon (138) im Kosovo und in Afghanistan (28 PGPAA, 33 EUPOL).<sup>128</sup>

## Perspektiven

Die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei hat rasant zugenommen. Vor dem Hintergrund sich globalisierender Segmente der Kriminalität sind bi- und multilaterale Kooperationsstrukturen neu entstanden sowie bewährte Formen aufgewertet und ausgeweitet worden. Zwar kann keine Rede davon sein, dass ein europäischer oder gar globaler Leviathan die nationalen Systeme von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ablösen würde. Innere Sicherheit ist ein souveränitätsgeladenes Politikfeld, in dem die Regierungen eifersüchtig auf ihren formalen Kompetenzen beharren. Dennoch kann nicht übersehen werden, dass die rechtlichen und institutionellen Grundlagen für die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden zusehends außerhalb des Nationalstaats gesetzt werden. Diese Entwicklung scheint zunächst eine angemessene Antwort auf die Veränderung der Kriminalitätsstrukturen zu sein. Sie wirft freilich auch Probleme auf. Weil internationale Kooperation wesentlich auf die Vernetzung von polizeilichen Daten zielt, stellt der Schutz persönlicher Daten eine drängende Herausforderung dar. Auch schränkt die Verlagerung der Entscheidungen auf europäische oder gar globale Ebenen die Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle ein. Das Europäische Parlament hat im Politikfeld innere Sicherheit bislang nur Anhörungsrechte, der Handlungsspielraum nationaler Parlamente ist bei international ausgehandelten Entscheidungen gering. Dass in den politischen Debatten über die internationale polizeiliche Zusammenarbeit die Belange der Sicherheit dominieren, während der Schutz der Freiheit im Schatten steht, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Vernetzung der Regierungen der parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Begleitung einstweilen vorausgeeilt ist.

<sup>126</sup> Vgl. Bundeskriminalamt, Das Bundeskriminalamt. Das Profil, Wiesbaden 2008, S. 14.

<sup>127</sup> Vgl. Thorsten Stodiek, Internationale Polizei, Baden-Baden 2004.

<sup>128</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen.

# APuZ

Nächste Ausgabe 49/2008 · 1. Dezember 2008

## Bildung und Chancen

*Bruno Preisendörfer*

Bildung, Interesse, Bildungsinteresse

*Josef Kraus*

Bildungsgerechtigkeit

*Rainer Geißler · Sonja Weber-Menges*

Migrantenkinder im Bildungssystem: doppelt benachteiligt

*Kate Maleike*

„Du musst einfach an Dich glauben . . .“

*Klaus Mackscheidt · Norbert Heinen*

Jugendarbeitslosigkeit und die Not und Leidenschaft des Lernens

*Rainer Bölling*

Das Tor zur Universität – Abitur im Wandel

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
(verantwortlich für diese Ausgabe)

Dr. Hans-Georg Golz  
Manuel Halbauer (Volontär)  
Johannes Piepenbrink

Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 9 95 15-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Bernhard Frevel*

## 3-9 **Polizei, Politik und Wissenschaft**

Ausgehend von einer kurzen Darstellung der Organisation Polizei werden wissenschaftliche Fragestellungen zur Polizei und zum Polizieren skizziert. Zudem wird über den aktuellen Stand von Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft mit seinen institutionellen Bedingungen informiert.

*Carsten Dams*

## 9-14 **Polizei in Deutschland 1945–1989**

Im Beitrag wird über die grundlegende Entwicklung der Polizei in Deutschland vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Vorabend der Vereinigung beider deutscher Staaten informiert. Anders als vor 20 Jahren ist sie heute eine Institution, der die Menschen großes Vertrauen entgegen bringen.

*Michael Bäuerle*

## 15-20 **Polizeirecht in Deutschland**

Das Polizeirecht entwickelt sich vom klassischen Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsrecht hin zu einem komplexen operativ-integrierten Eingriffsrecht. Damit ist eine Aufweichung rechtsstaatlicher Grenzen verbunden, der das Bundesverfassungsgericht in jüngster Zeit zunehmend entgegen getreten ist.

*Hermann Groß*

## 20-26 **Deutsche Länderpolizeien**

Länderpolizeien bilden den Kern „eingreifenden Verwaltungshandelns“ in Deutschland. Es werden Personalstärke und -struktur, Organisation, Ausbildung, der Anteil von Frauen und Beamten mit Migrationshintergrund in der Polizei sowie die aktuelle Polizeipolitik der Länder vergleichend analysiert.

*Martin H. W. Möllers · Robert Chr. van Ooyen*

## 26-33 **Bundeskriminalamt, Bundespolizei und „neue“ Sicherheit**

Im Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit verschieben sich seit den 1990er Jahren bei BKA und BPOL die Aufgaben: Die Trennung von Militär, Polizei und Geheimdiensten gerät unter Druck und fordert die parlamentarischen Institutionen trotz hoher Popularität von „Sicherheit“ zum Handeln auf.

*Wilhelm Knelangen*

## 33-38 **Europäisierung und Globalisierung der Polizei**

Angesichts sich globalisierender Kriminalität wird grenzüberschreitende Zusammenarbeit für die Polizei immer wichtiger. Die Rahmenbedingungen der Arbeit der Polizei werden nicht mehr allein im nationalen Rahmen gesetzt, sondern auf globaler Ebene und insbesondere in der Europäischen Union.